

PREMESSA

Il diritto non è una scienza, ma un'arte, ammoniva Nietzsche. Forse è troppo, ma, se di scienza si tratta, è certo una scienza sociale, anzi umana: ogni legge, ogni sentenza è un "antropological document", un viaggio dell'uomo nell'uomo.

Per Jerome Frank, "justice is what judge ate at breakfast": la giustizia si risolve nella capacità del giurista di osservare, con occhi puri e onesti, l'umanità che lo circonda. E nelle vicende umane, per tornare al filosofo tedesco, "non esistono i fatti, esistono le interpretazioni". Il giurista maturo non è il conoscitore mnemonico di nozioni e teorie, ma uomo capace di interpretare le norme e le vicende con la forza del ragionamento giuridico, del pensiero critico e dell'argomentazione convincente.

La centralità del ragionamento giuridico assume una particolare connotazione nella "public law". Il diritto amministrativo è un ramo giovane dell'ordinamento giuridico. È figlio della Rivoluzione francese, dello Stato di diritto, delle garanzie, della separazione dei poteri, della cultura della giurisdizione, della trasformazione dell'individuo da suddito a cittadino e del monarca da tiranno a tutore del "common good". Figlio della democrazia, in definitiva. Prima della democrazia e dello Stato di diritto, non esisteva il diritto amministrativo, e neanche il diritto pubblico. Il potere derivava dalla proprietà e dalle armi: la società medievale era totalmente retta dal diritto privato e dalla ragione della forza.

L'essenza del "droit administratif" è, allora, la giuridicizzazione del "public power", frutto dell'idea, faticosa e lenta, che anche l'autorità statale è sottoposta al diritto. Alla macchina dell'obbedienza si sostituisce, in modo graduale ma con l'inesorabilità delle conquiste giuridiche, la costruzione di un rapporto amministrativo caratterizzato dall'erosione dei privilegi pubblicistici e dalla tensione alla condivisione democratica delle scelte.

In un quadro legislativo sempre più complesso, volatile e transnazionale, ogni norma di diritto pubblico giuridicizza il potere amministrativo cercando un equilibrio, prezioso e precario, tra interesse generale e diritti individuali. Per questo – in un settore dalla fortissima specialità degli scopi, degli effetti e delle

regole – è indispensabile la padronanza matura degli argomenti interpretativi, della logica giuridica, del ragionamento deduttivo, ossia di quegli apparati concettuali che consentono di risolvere i problemi interpretativi e applicativi.

Ecco perché un manuale di nuova generazione che, senza disperdersi nella fluviale esposizione di norme e sentenze, consegna al lettore – attraverso l'analisi delle categorie, dei principi, della logica e degli istituti – le chiavi universali per aprire qualsiasi porta e per rispondere a ogni domanda.

Vede oggi la fine uno sforzo titanico che, come tutte le tappe umane degne di considerazione e portatrici di ricchezza, si è nutrito della magia della coralità e della carezza della condivisione. Sono quindi felice di dividere questo traguardo con il mio amico prezioso e collega eroico Gianluca Rovelli che, supportato dalla bionica dottoressa Valentina Taccori, ha curato il coordinamento generale e la revisione finale in una cornice estiva degna del girone più bollente dell'Inferno dantesco; e con i tanti e meravigliosi allievi e colleghi – coordinati da Antonio Marra, valoroso amico e collega dai tempi della polizia –, indicati in un separato elenco, che mi hanno dato una dimostrazione di amicizia e generosità impossibile da commentare.

Ognuno di loro, con la sua ineguagliabile umanità, mi ha spiegato la legge morale impartita da un meraviglioso proverbio africano: “Se vuoi vincere corri da solo, se vuoi andare lontano cammina insieme agli altri”.

Roma, 22 agosto 2019