
dottrina

LUCIO IANNOTTA

RICORDO DI FRANCO PUGLIESE: IL SUO MODO DI FAR DIRITTO (*)

SOMMARIO: 1. Il modo di far diritto di Franco Pugliese: i tratti fondamentali della sua personalità e il suo punto di vista sul metodo. Diritto Amministrativo: scienza del concreto vivere dell'amministrazione. — 2. Rilevanza ordinamentale e concretezza degli obiettivi di Franco Pugliese. Considerazione degli effetti delle teorie sulla vita degli uomini. Scienza del saper fare e del come fare per risolvere problemi e rispondere a necessità. — 3. Realismo, pragmatismo teorico, giustizia per tutti, equilibrio: finalità di rilievo ordinamentale nelle monografie sull'occupazione preliminare e sul controinteressato. — 4. Evoluzione del pensiero di Franco Pugliese sulla funzione del processo amministrativo dovuta al suo pragmatismo teorico e ai mutamenti normativi e ordinamentali (opposizione di terzo e risarcibilità degli interessi legittimi). Superiorità ontologica del conseguimento dei beni rispetto ai surrogati risarcitori. Priorità della diretta, spontanea e consensuale attribuzione dei beni. Sussidiarietà del processo. — 5. L'accordo strumento prioritario per conseguire i beni della vita. Consapevolezza delle difficoltà di realizzare gli obiettivi con mezzi conflittuali. Realistica individuazione di mezzi e modi non dialettici. L'aver a cuore le cose. Responsabilità solidale, *contemplatio* e *consideratio*, ricerca del bene comune. Il dovere di farsi carico del buon esito delle decisioni, oltre la competenza. — 6. I fondamenti della concezione di giustizia di Franco Pugliese. Insufficienza della sola giustizia: necessità della solidarietà. Insufficienza della sola verità (considerazione della realtà) base della giustizia. Necessità della felicità e dell'*affabilitas*. La comunità locale sede di valori. Mito per riscoprire radici antiche. Entusiasmo, creatività, sogno, speranza: per costruire un mondo nuovo. — 7. Conclusione aperta.

1. Franco Pugliese ha vissuto l'esperienza di giurista (1)

(*) Questo lavoro è destinato agli *Scritti in ricordo di Francesco Pugliese*.

(1) A. ROMANO TASSONE, *Franco Pugliese e l'esperienza giuridica*, in questa *Rivista*, 1/1999, 9 e ss.

teorico e pratico e di docente (2) di diritto amministrativo con spirito di servizio, senso di responsabilità ed entusiasmo (3), incarnando i tratti, da lui ritenuti essenziali, della nuova amministrazione consensuale chiamata a confrontarsi con i diritti sociali e ad aprirsi alla partecipazione e all'apporto delle persone, delle formazioni sociali, delle comunità, delle imprese. Egli ha portato nel mondo del diritto tutto se stesso, realizzando una unità esistenziale ed operativa che rende difficile distinguere in lui l'uomo dal giurista (4).

Nella ricostruzione del modo di far diritto di Franco Pugliese si deve pertanto tener conto dei caratteri fondamentali della sua personalità (5); e si deve ovviamente dar rilievo altresì al suo

(2) Su Franco docente v. B. SASSANI, *Diritto processuale amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 1/1999, VII-VIII, e G. VERDE, *In memoria di Francesco Pugliese*, in questa *Rivista*, 1/1999, 5 e ss.

(3) Franco, nella sua raccolta di scritti sull'amministrazione *consensuale* (FRANCESCO PUGLIESE, *Scritti recenti sull'amministrazione « consensuale »: nuove regole, nuova responsabilità*, Napoli, senza data ma 1996-97) ha evidenziato graficamente, in neretto, le tre parole indicate nel testo: la prima (p. 13) è **servizio**; la seconda (p. 15), presente anche nel titolo del volume, è **responsabilità** e, *per mettere assieme diritti e doveri (conviventi e coesistenti nella persona che entra in contatto con l'amministrazione)*, **responsabile esercizio del diritto**; la terza (p. 102), contenuta nel saggio sull'amministrazione della *felicità* (F. PUGLIESE, *Per amministrare la felicità: dalla lex al nomos*, in *Scritti recenti...*, cit., 93 e ss.; ma anche in *Studi in onore di Feliciano Benvenuti*, Mucchi Editore) è **entusiasmo**. Ritengo che Franco con le parole servizio, responsabilità, entusiasmo ma anche consensualità (collaborazione, cooperazione) e felicità, abbia anche posto in risalto i tratti fondamentali del suo modo di far diritto e del suo stesso modo di essere. Cfr. Jorge Luis BORGES, *L'Artefice - Epilogo*, in *Tutte le opere*, vol. I, Milano 1984, 1267: *Un uomo si propone il compito di disegnare il mondo. Trascorrendo gli anni, popola uno spazio con immagini di province, di regni, di montagne, di baie, di navi, d'isole, di pesci, di dimore, di strumenti, di astri, di cavalli e di persone. Poco prima di morire, scopre che quel paziente labirinto di linee traccia l'immagine del suo volto.*

(4) A. ROMANO TASSONE, *Intervento al Seminario sulle Opere di Francesco Pugliese*, Napoli 28 novembre 2008, organizzato, nel decennale della scomparsa, da Seconda Università degli Studi di Napoli; *Diritto e Processo Amministrativo - Rivista Trimestrale*, E.S.I. Napoli; Istituto per ricerche e attività educative - I.P.E.; Associazione Roberto Marrama.

(5) Nella ricostruzione del modo di far diritto di Franco assumono pertanto sicuro rilievo le eccezionali qualità umane e intellettive: straordinaria vitalità, fantasia, creatività, allegria, capacità di conciliare rigore e affetto, libertà, desiderio di

punto di vista sull'oggetto e sulla funzione della scienza del diritto amministrativo (6). Dalle sue riflessioni di ordine metodologico si ricava che Franco è consapevole:

— della complessità e multiformità dei fenomeni umani e di quelli giuridici in particolare e della loro irriducibilità a schemi dicotomici e semplicistici (7);

conoscere e di capire, grande capacità di osservazione, di ascolto, di dialogo, di amicizia. V. SPAGNUOLO VIGORITA, *In memoria di Francesco Pugliese*, in questa *Rivista*, 1/1999, 1 e ss., il quale ricorda che Franco, *dicendo cose serissime, lasciava il pubblico alla risata, all'applauso, all'ammirazione. Affascinava chiunque con l'estro, la bravura, la battuta anche irriverente e che La sua ambizione era di conoscere, di incontrare, di capire. Aveva una dote tra le più belle e pulite: la curiosità insaziabile* (p. 2). E ancora: *Era un cacciatore di idee... alla ricerca continua di livelli più alti* (p. 1). V. ancora E. FOLLIERI, *Il processo*, in *Dir. proc. amm.*, 2004, 84 e ss.; A. TRAVI, *Ricordo di Francesco Pugliese*, in *Dir. proc. amm.*, 3/1999, V-VI; A. ROMANO TASSONE, *op. cit.*, e in *Sul concetto di autonomia nel pensiero di Francesco Pugliese*, in *Diritto e Processo amministrativo*, n. 3/2007, 763 e ss.; LA RIVISTA (di Diritto Processuale Amministrativo), *In ricordo di Francesco Pugliese*, in *Dir. proc. amm.*, 1/1999, V-VI, afferma che Franco aveva una personalità *prompente, di una enorme vitalità... Era un uomo fuori dal comune, per la ricchezza della sua umanità, per la sua grande capacità di empatia con le persone dai più vari caratteri e formazione, per la molteplicità di interessi che coltivava*. E. FERRARI, *Un ricordo di Francesco Pugliese*, in *Presente e futuro della pianificazione urbanistica*, Milano, 1999, VII-IX, parla de *il desiderio e la volontà di Franco di provare e riprovare: non c'era idea o proposta che venisse scartata subito*. E assumono rilievo: la sua fede cristiana, la sua cultura classica (E. FOLLIERI, *Il processo*, cit., 93, definisce Franco giusnaturalista laico di grande capacità creativa, con la precisazione in nota che *Laico è usato nel senso di tecnico non in contrapposizione a religioso perché anzi Franco Pugliese è profondamente cristiano* e sottolinea la sua capacità di rendere viva e attuale la cultura classica (p. 84); il solido mondo di valori (A. ROMANO TASSONE, *Franco Pugliese e l'esperienza giuridica*, cit., 10, e A. TRAVI, *Ricordo...*, cit., secondo il quale Franco *non ammetteva che in nome della tradizione si rinunciasse a valori fondamentali di cui spesso sottolineava le radici profonde che superano le ragioni del giurista perché sono le ragioni dell'uomo*; la storia personale e familiare (Franco, in *Riconoscere il padre*, Torre Orsaia, 1988); la naturale tendenza alla conciliazione piuttosto che al conflitto (A. ROMANO TASSONE, *Sul concetto di autonomia...*, cit., 771); la ricerca di una felicità aperta e condivisa (A. ROMANO TASSONE, *Franco Pugliese e l'esperienza giuridica*, cit., spec. 11).

(6) F. PUGLIESE, *Per amministrare la felicità...*, cit., 96, rileva che *la scienza del diritto per quanto si sforzi di essere avalutativa non può non subire l'influenza di quella che mi sembra si chiami l'equazionale dell'osservatore*.

(7) F. PUGLIESE, *Nozione di controinteressato e modelli di processo amministrativo*, Napoli, 1989, 15 e ss., dove evidenzia l'insufficienza delle dicotomie a

— del possibile radicamento delle dicotomie e delle teorie in generale nelle esperienze storiche personali e sociali degli autori (8);

— della possibile *divergenza tra la versione finita del lavoro scientifico e il corso dell'indagine seguito realmente dal ricercatore* il quale potrebbe in ipotesi praticare *un metodo di composizione non lineare che avanza a forza di digressioni, con uno stato d'animo continuamente alimentato dalle felici scoperte realizzate cammin facendo* assumendo all'occorrenza una *prospettiva comica delle questioni serie* (9);

— della necessità di osservare la realtà, di contemplarla e di considerarla, da una pluralità di prospettive, senza preconcetti, con curiosità, semplicità e amicizia ma anche con furbizia, per

descrivere la complessa realtà del giudizio amministrativo (ma l'affermazione riveste carattere più generale) sostenendo che i termini del dilemma si rivelano, spesso, *molto meno incompatibili di quanto si mostrino in apparenza e che non ogni opinione dalla quale ci si muove nell'indagine pretende di escludere l'opinione contraria* (p. 18).

(8) Nello stesso passo citato alla nota 7 Franco scrive: *Contrapposizioni o dicotomie... pur potendo apparire (in una considerazione astratta che se ne compia), utilizzabili in ogni tempo, risentono anch'esse (per il fatto stesso che in un determinato momento sorge l'esigenza di evocare i termini del confronto) del fenomeno storico, quando non addirittura delle vicende personali di chi riesce a segnalarle nell'esperienza giuridica con la propria autorità. Schmitt stesso dichiara che la contrapposizione di « Freund-Feind » affonda le radici nella vicenda personale: (Quanto al) « le origini della mia idea relativa ad « amico-nemico », la data formale è il 1927. Sa, però, dove comincia tutto questo? Dalla mia esperienza di vita tedesca, una vita che ha per ben due volte perso in modo totale due guerre mondiali »; per cui lo stesso concetto di Stato è legato ad un'epoca e chi se ne fa consapevole non può non ipotizzarne il superamento* (p. 16). Analoghe considerazioni si potrebbero fare per Franco stesso. Ad esempio, la figura del *procedimento « aperto »... ad interessi successivamente introdotti (perché non considerati o inadeguatamente considerati) (sia) attraverso l'intervento del giudice (sia in sede di autotutela)* (F. PUGLIESE, *Nozioni di controinteressato...*, cit., 298-299, ma v. già in precedenza F. PUGLIESE, *L'occupazione preliminare nel procedimento di espropriazione*, Napoli, 1984, 160 e ss.) rispondente a concrete esigenze di giustizia sostanziale, radica nella sua stessa personalità aperta al dialogo e al confronto e sempre disposta ad acquisire e valutare fatti nuovi (v. retro sub nota 5).

(9) F. PUGLIESE, *La legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste*, in *Dir. proc. amm.*, 1994, 527 e ss. spec. 529-530 e note, dove Franco richiama Robert K. MERTON, *Sulle spalle dei giganti* (1965), Il Mulino, 1991, che legge a sua volta Laurence STERN, *La vita e le opinioni di Tristram Shandy, gentiluomo*, Mondadori, 1974 e, dello stesso Merton, *Teoria e struttura sociale*.

coglierne la sostanza e gli accidenti, l'essenziale e i particolari (10), nella speranza di migliorarla, pur nella consapevolezza degli ostacoli che l'opera di trasformazione incontrerà (11);

— dell'impossibilità di distinguere nettamente tra conoscenza e azione, teoria e pratica, essere e dover essere, diritto e politica (12), *nomos* e *lex* (13).

In questa prospettiva ben si comprende che Franco si dichiarò *suggestionato* dalle concezioni della *scienza del diritto* come *scienza empirica che ha lo scopo di conoscere e descrivere il concreto non l'astratto, i fatti non le parole, non solo il diritto scritto ma il diritto vivente* (14); e che aderisca alla visione del Diritto Amministrativo (Mario Nigro) come *scienza del concreto vivere dell'amministrazione, scienza dell'esperienza giuridica amministrativa* (15).

2. Ed in effetti, dalla lettura degli scritti di Franco Pugliese (condotta tenendo conto della sua personalità e del suo punto di

(10) F. PUGLIESE, *Risorse finanziarie, consensualità ed accordi nella pianificazione urbanistica*, in questa *Rivista*, n. 1/1999, 13 e ss., spec. 25, par. 9 *Il mercato. La contemplatio e la consideratio*. F. PUGLIESE, *Le nuove disposizioni in materia di giustizia rimodellano gli istituti processuali e l'attività amministrativa*, in *Dir. proc. amm.*, n. 3/1999, 615 e ss., spec. 615. Ma v. anche F. PUGLIESE, *Nozione di controinteressato...*, cit., 130 e ss. L'esigenza di guardare le cose anche « dal di fuori » dei sistemi per coglierne le irrazionalità e le disfunzioni non facilmente visibili dall'interno è ben rappresentata in campo matematico dal c.d. Teorema di (Kurt) Gödel secondo il quale si può provare la non contraddittorietà di un sistema matematico solo uscendo dal sistema stesso.

(11) F. PUGLIESE, *Le nuove disposizioni in materia di giustizia...*, cit., 632-633, afferma: ... *noi crediamo nella capacità di saper affrontare il nuovo con sacrificio e sofferenza, ma nella costruzione di persone che vi possano vivere senza eccessivo disagio. Se la vida es como sueño anche il sognatore ha diritto di esistere*. Ma è pure presente la consapevolezza del rischio che tutto può restare immutato: *E devo sperare che al risveglio non debba ricordare la più breve favola che conosco, quella dello scrittore guatemalteco Augusto Monterroso « Cuando despertó el dinosaurio estaba allí »*.

(12) F. PUGLIESE, *Per amministrare la felicità...*, cit., 96.

(13) F. PUGLIESE, *Nozione di controinteressato...*, cit., 23 e ss. Ma v. anche *Per amministrare la felicità...*, cit., 98.

(14) F. PUGLIESE, *Per amministrare la felicità...*, cit., 95.

(15) F. PUGLIESE, *Per amministrare la felicità...*, cit., 96.

vista sul metodo) (16) emerge una figura di studioso con una visione realistica e sostanzialistica del diritto, che non isola il diritto dalla vita da cui scaturisce e alla quale è destinato a tornare; che osservando il mondo non dimentica gli uomini che lo popolano (17); che è consapevole della necessità di impostare problemi e di proporre soluzioni senza riduzionismi e senza assolutizzazioni, tenendo conto della molteplicità e multiformità degli elementi rilevanti; che ritiene pertanto essenziale un'attenta e vasta osservazione della realtà, ampiamente intesa (cose, persone, eventi, norme, istituzioni, ecc.); che vuole ricercare e scoprire, dietro le forme e le apparenze, la sostanza dei problemi, i rapporti di potere effettivi, il substrato economico-sociale; che non si affida ciecamente alle interpretazioni tramandate né presta ossequio acritico alle leggi (18).

Nella consapevolezza della complessità della realtà e della normale presenza in ogni vicenda umana di una pluralità di componenti, Franco si preoccupa di scoprire ciò che può correre il rischio di essere sacrificato senza essere considerato e si adopera per trovare i mezzi di riconoscimento e protezione adeguati, per

(16) Il punto di vista di Franco Pugliese trova riscontro nelle interpretazioni che di lui sono state offerte all'indomani della sua morte e negli anni successivi. Egli è stato infatti descritto come giurista che *pone l'uomo al centro dell'ordinamento quale motore della stessa normatività* (A. ROMANO TASSONE, *Sul concetto di autonomia...*, cit., 770); *convinto che il diritto è vita e deve prendere spunto dalla vita* (G. VERDE, *In memoria...*, cit., 5); *capace (non solo) di cogliere la sostanza dei conflitti di interessi che ogni questione giuridica sottende (ma anche) di comprendere la realtà dello svolgimento delle vicende che tante volte affiorano nei suoi scritti e di partecipare umanamente al ruolo che vi hanno avuto i protagonisti*. LA RIVISTA (di Diritto Processuale Amministrativo), *In ricordo...*, cit.; v. anche autori citati retro p. 2 nota 5.

(17) F. PUGLIESE, *Relazione introduttiva e presentazione dei temi del convegno sul turismo*, Positano 4 e 5 giugno 1993, in F. PUGLIESE (a cura di), *Profilo pubblico del turismo*, Napoli, 1995, 23 e ss., spec. 33 laddove Franco ricorda il rimprovero di S. Agostino agli uomini che si lasciano *alle spalle se stessi quando ammirano le cime delle montagne, le onde gigantesche del mare, i fiumi ampi e le rivoluzioni delle stesse*. Ma ricorda anche Siddharta che *nel fiume e nelle sue mille voci riconosceva le voci di gioia e di dolore, buone e cattive, sorridenti e tristi e nel fiume vedeva l'immagine del figlio, l'immagine di Kamala, l'immagine di Govinda*.

(18) E. FOLLIERI, *Il processo*, cit., 84.

assicurare tutela a ciò che ne è meritevole (19), nella prospettiva del contemperamento e della conciliazione degli interessi e della rinuncia da parte di tutti alla radicalità delle proprie pretese (20): nella ricerca di un equilibrio che veda tutti gli attori pubblici e privati partecipi e responsabili e sempre, in qualche modo e in una certa misura, soddisfatti (21) e comunque mai sacrificati senza aver potuto far valere le proprie ragioni (22).

(19) L. LOMBARDI VALLAURI (a cura di), *Il meritevole di tutela*, Milano, 1990. Molte volte negli scritti di Franco si ritrova la frase di Lombardi Vallauri: *riconoscere, servire ed infine se necessario con vergogna tutelare*. Attraverso di essa Franco identifica le tre funzioni classiche: la legislativa, corrispondente al riconoscere, l'amministrativa al servire, la giurisdizionale al tutelare. Dalle parole di Franco emerge comunque con chiarezza che per lui nella nuova realtà sociale la giurisdizione deve svolgere un ruolo sussidiario, spettando primariamente all'accordo e alle sue forme surrogatorie il compito di realizzare la giustizia.

(20) In *Scritti recenti...*, cit., Franco invoca *un nuovo senso di responsabilità da parte di tutti* (p. 7). I nuovi diritti secondo Franco assumono *un contenuto di « doverosità » che non contraddice la pretesa, ma impone un obbligo di collaborazione, di serietà, di partecipazione, di prospettazione di soluzioni possibili o di soluzioni alternative, di disponibilità a rinunce (parziali o totali)...: in un unico termine, questo contenuto di doverosità, può meglio chiamarsi « responsabilità »; e, per mettere assieme diritto e dovere (conviventi e coesistenti nella persona che entra in contatto con l'amministrazione) si potrà forse dire: « responsabile esercizio del diritto ».* Dunque, in conclusione, *questo cambiamento di mentalità non riguarda soltanto l'amministratore, il burocrate, il responsabile del procedimento, ecc., ma riguarda anche (e non potrebbe essere diversamente) il richiedente, l'utente, il progettista, l'appaltatore, il fornitore, il concessionario di servizi, ecc.* (p. 15).

(21) J. NASH, il celebre e geniale matematico, premio Nobel per l'economia nel 1994 sul presupposto che tutti i contendenti, se razionali ed informati, non possono non accordarsi, propone nella sua teoria dell'equilibrio (cfr. HARGREAVES e altri, *La teoria della scelta. Una guida critica*, Laterza, Bari, 1990, spec. 186 e ss.) la possibilità-necessità di individuare un punto nel quale tutti i contendenti-giocatori non hanno utilità né interesse ad ottenere né di più né di meno sia per sé sia per gli altri nella consapevolezza che qualsiasi mutamento, facendo venir meno l'equilibrio raggiunto, mette a rischio la posizione di tutti. Il nitido pensiero di Nash, trapiantato nel mondo del diritto, deve fare i conti con la dinamicità, l'instabilità, la complessità se non con il caos e l'irrazionalità, che sono presenti nei fenomeni umani e che rendono ben più arduo di quanto non accada nel mondo matematico, l'individuazione del punto di equilibrio ottimale.

(22) F. PUGLIESE, *Per amministrare la felicità...*, cit., 196, *Nozione di controinteressato...*, cit., e *Opposizione di terzo. Riflessi sul processo e sulla funzione amministrativa* (1996), pubblicato postumo in *Diritto e Processo Amministrativo*, 2007, 501 e ss.

Ma: assicurare tutela al meritevole di tutela pur se incapace di autotutela; giustizia per tutti gli attori di ogni vicenda; ricerca di assetti di pace; rispetto della persona, delle formazioni sociali e delle comunità (23) e cioè gli obiettivi di Franco, pur appartenendo al *sogno* di un mondo più umano e più giusto (24), sono soprattutto principi-scopi giuridici di portata ordinamentale, consacrati nella Costituzione italiana (fonte e atto di indirizzo politico fondamentale) (25) e, ancor più profondamente, emergenti dalla stessa istituzione repubblicana quali suoi principi appunto istituzionali e perciò necessari (vigenti e cogenti, anche se, in ipotesi, non scritti) (26) che ricevono forza e linfa dalla centralità ricono-

(23) F. PUGLIESE, *L'indirizzo politico negli statuti comunali (Principi, valori, obiettivi, interessi, nuovi diritti*, in R. Marrama, L. Iannotta, E. Pugliese, *Profili dell'autonomia nella riforma degli ordinamenti locali*, Napoli, 1992, 197 e ss. spec. 200 e ss.); F. PUGLIESE, *Autonomia statutaria, programmazione economica, distribuzione delle risorse (La rilevanza degli interessi concreti rappresentati negli statuti)*, ivi, 51 e ss., spec. 87 e ss. dove evidenzia la capacità dell'Amministrazione locale di individuare e rappresentare gli interessi non solo nel proprio ambito ma anche nei confronti degli altri ordinamenti, elevando i medesimi interessi dal piano fattuale a quello della qualificazione e attribuendo ad essi, se statutariamente prioritari, una dimensione pretensiva, facendoli passare dalla prospettiva dell'*alterum non laedere* a quella del *suum cuique tribuere*. In *L'indirizzo politico...*, cit., Franco sottolinea l'opzione personalistica emergente dalla lettura degli Statuti (p. 202) per l'attenzione rivolta agli svantaggiati (*poiché i diritti non sono fatti per i forti ma per i deboli*); il riferimento alla morte naturale anziché alla buona morte; la considerazione per i giovani (non maggiorenni), gli anziani; l'inclusione degli stranieri, degli apolidi, degli immigrati; la valutazione delle diversità anche ai fini delle relative valorizzazioni; la soddisfazione di esigenze che riguardano il *denizen* piuttosto che il *citizen*; la preoccupazione per le generazioni future e per tutte le specie viventi. *Cosicché, per avere diritti non occorre la capacità di esercitarli: poiché è essenziale che i meritevoli di tutela, incapaci di autotutela, vengano tutelati* (p. 203).

(24) A. ROMANO TASSONE, *Il nuovo cittadino...*, cit., 320; F. PUGLIESE sul sogno si esprime così: *Se pure la vida como sueño describe un sognatore questi è in sé realtà* (F. PUGLIESE, *L'indirizzo politico...*, cit., 202) e nella sua ultima opera *se la vida es como sueño, anche il sognatore ha diritto di esistere* (F. PUGLIESE, *Le nuove disposizioni in materia di giustizia...*, cit., 633).

(25) D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, Bologna, 2007, 46.

(26) F. PUGLIESE, *L'opposizione di terzo...*, cit., 511, richiamando Alberto Romano (*un ordinamento non può risolversi solo nelle sue componenti prettamente normative*) e ricordando Platone afferma: *i principi ultimi della realtà (ben altri rispetto a quello che pure qui invoco) quando uno li capisce, si imprimono in ma-*

sciuta alla persona umana (art. 2 Cost.) motore della stessa normatività (27).

niera indelebile nello spirito, e quindi non hanno bisogno di essere scritti. Anzi, metterli per iscritto risulterebbe dannoso, perché alcuni si vanterebbero di averli recepiti, pur non avendoli capiti, altri invece, pur non avendoli capiti, li confuterebbero e li deriderebbero (Giovanni Reale, Platone, tutti gli scritti, Introduzione XIX). Secondo Alberto Romano *I principi istituzionali del nostro ordinamento, essenziali suoi fattori costitutivi, sono inespressi, devono esserlo: almeno in quanto considerati nella loro essenza... trovano anche formulazione esplicita nella Costituzione, adottata però successivamente alla loro effettiva vigenza nel nostro sistema... hanno comunque vita propria, indipendente da ogni loro espressione in disposizione normative. E, invero, non si può pensare che, poniamo, il principio di uguaglianza viga nel nostro attuale ordinamento, solo perché è esplicito nell'art. 3 della nostra vigente Costituzione: che non varrebbe se non lo fosse stato, che non varrebbe più se questa norma fosse abrogata... Il carattere inespresso di tali principi sicuramente implica una difficoltà per la loro definizione: e, prima ancora, per la loro percezione ed individuazione. D'altra parte, sempre, una fonte normativa di un ordinamento è sviluppo di suoi principi istituzionali. Dall'introduzione di Alberto ROMANO (pp. 31-32 a *Diritto amministrativo*, Bologna, 1993 di AA.VV. citato in L. IANNOTTA e F. PUGLIESE, *Appello e contraddittorio*, in *Dir. proc. amm.*, 1/1997, 6-7.*

(27) A. ROMANO TASSONE, *Sul concetto di autonomia...*, cit., 770. Parlando di istituzionalismo Franco si richiama naturalmente al pensiero di Santi ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, (1917/18), Firenze, 1977, e di Alberto ROMANO spec. *Interesse legittimo e ordinamento repubblicano*, in *Atti del Convegno celebrativo del 150° anniversario della istituzione del Consiglio di Stato*, Milano, 1983 e *Diritto soggettivo, interessi legittimi e assetto costituzionale*, in *Foro it.*, 1980, 266 e ss. ponendosi altresì in continuità con la lettura costituzionale di V. SPAGNUOLO VIGORITA, *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, Napoli, 1959. In proposito F. PUGLIESE, *Nozione di controinteressato*, cit., 29-30, osserva: *Ed invero, la repubblica, riconoscendo e garantendo i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità (art. 2 cost.) « postula la priorità dei diritti inviolabili rispetto a se stessa ». La Repubblica ne riconosce la loro esistenza, anzi la preesistenza cronologica ed ideale, poiché essi « preesistono alla produzione legislativa ». Corso avverte la forte obiezione che viene da Kelsen, nel senso della teorica impossibilità di fondare giuridicamente i diritti su basi diverse dalla norma; ma « registra », pur nelle diverse culture giuridiche, il comune riferimento ad una sfera « alle soglie della quale si arresta il potere del legislatore, dello Stato, del tutto sociale ». Il passaggio ulteriore sembra facile e convincente, se ci si sofferma sulla tesi della riattualizzazione della teoria istituzionale (come si fa in termini suggestivi e perspicaci in recenti tentativi) ponendo al centro di essa l'obbligo di presa in considerazione e valutazione degli interessi. I passi di questo tentativo pervengono ad una ricostruzione che vede nell'art. 2 Cost. l'essenza giuridica dell'istituzione repubblicana e la sua norma base; e nell'uomo una precisa istanza normativa, né solo materiale, né meramente fattuale. A tal pro-*

In effetti Franco è cosciente, ragionando di diritto, di riflettere su cose dalle quali può dipendere la sorte, la fortuna, l'esistenza (28) e talvolta la stessa vita delle persone. E perciò ritiene essenziale pensare agli effetti e alle implicazioni che idee, teorie, categorie giuridiche sono destinate ad avere sulle realtà alle quali saranno applicate e dalle quali, sotto forma di necessità e problemi, sono emerse.

Le sue idee, i suoi concetti, le sue immagini (29), anche quelle apparentemente più utopistiche (30), appaiono in tal modo manifestazione dell'*ars boni et aequi* o, se si vuole, di una scienza del saper fare e del come fare per risolvere problemi di persone, formazioni sociali, comunità, per dare risposta alle loro necessità, per trovare soluzioni giuste, utili, efficaci.

posito Franco cita (nota 59, pp. 29-30) L. IANNOTTA, *I motivi di ricorso tra giurisdizione e controllo (dai motivi alla situazione fatta valere: l'interesse legittimo tra interesse di fatto, situazione giuridica uti civis, situazione giuridica personale*, in *Dir. proc. amm.*, 3/88 (dall'estratto anticipato p. 63-65 nota 75; ma in nuce, già in *Atti non autoritativi ed interessi legittimi*, Napoli, 1984, 226-8 e ss.): ... *si può dire che quest'obbligo (di presa in considerazione), nell'ordinamento repubblicano, già immanente nel precedente ordinamento, ma riassorbito totalmente nello Stato-Persona, si è estroflesso per la nuova e indisponibile autonomia dell'uomo come singolo, consentendo non solo la configurabilità d'un vero rapporto giuridico con l'autorità, ma facendo dell'istituzione sociale e giuridica un'istituzione che ha nella persona individuale il suo fondamentale presupposto giuridico.*

(28) Quelle in corsivo sono parole di G. CAPOGRASSI, ne *Il diritto secondo Rosmini - 1940*, in *Opere*, vol. IV, Milano, 1959, 321 e ss., spec. 324 e 325, dove egli sostiene che *Rosmini, meditando sul diritto è assolutamente cosciente di meditare su cose da cui dipende la sorte la fortuna l'esistenza stessa dell'uomo e perciò ogni sua posizione o conclusione è dominata da una carità presente e vigile... Noi meditiamo invece senza carità. A noi riesce incomprensibile che pensiero e carità siano la stessa cosa. In definitiva, a noi non importa nulla quando meditiamo degli effetti della nostra meditazione sulla vita degli uomini: sarà quello che sarà...*

(29) Il realismo e il pragmatismo di Franco concorrono ad animare le teorie, a (ri)vitalizzare i concetti riportando il divenire nel mondo dell'essere; e al tempo stesso, ad elaborare e ove necessario a inventare concetti e teorie che possano inserirsi adeguatamente nella vita perché con essa congruenti, portando l'essere nel mondo del divenire. Cfr. L. IANNOTTA, *Scienza e realtà: la scienza del diritto amministrativo tra essere e divenire*, in questa *Rivista*, n. 4/1996, 579 e ss., spec. 612.

(30) A. ROMANO TASSONE, *Il nuovo cittadino di Feliciano Benvenuti tra diritto e utopia*, in questa *Rivista*, n. 2/2008, 313 e ss., riconduce le « utopie » giuridiche alle *utopie imperfette che generano aspettative di inveramento già nell'oggi e non già in un indefinito futuro e tendono dunque a cambiare il mondo ma non già a plasmarlo una volta per sempre* (p. 320).

ettere
isten-
ie es-
eorie,
quali
pro-

anche
nodo
ienza
sone,
ssità,

urisdì-
no tra
ale, in
già in
ò dire
o, già
o-Per-
e sin-
o con
he ha

condo
dove
li me-
e per-
gile...
e ca-
tiamo
arà...
eorie,
empo
io in-
e nel
mmi-
512.
liritto
diche
e non
già a

3. Il realismo e il pragmatismo teorico di Franco Pugliese, il suo approccio *problem solving*, la consapevolezza della necessità di assicurare tutela a interessi di rilievo giuridico e sostanziale esposti al rischio di essere sacrificati senza essere stati debitamente considerati e rappresentati, la ricerca di un punto di equilibrio e di incontro dei vari interessi in campo, il perseguimento di finalità di rilievo ordinamentale: sono tutti elementi che si rinven- gono in modo evidente nelle sue due monografie degli anni ot- tanta del secolo scorso, la prima sull'occupazione preliminare nel procedimento espropriativo (31), la seconda sul controinteressato nel processo amministrativo (32).

A) Nel lavoro sull'occupazione Franco mira dichiaratamente a *conciliare*, nel campo delle espropriazioni per pubblica utilità, i *principi dello Stato di diritto con le esigenze dello Stato sociale nella faticosa costruzione dello Stato sociale di diritto obiettivo del nostro ordinamento costituzionale* (33). E, in coerenza con tale fina- lità, egli propone, attraverso una lettura costituzionale della legisla- zione e della giurisprudenza degli anni ottanta del secolo scorso (evidenziando antinomie e incoerenze dell'una e dell'altra), l'attra- zione dell'occupazione preliminare nel procedimento amministra- tivo per ricondurre al rispetto delle regole del gioco l'azione ammi- nistrativa, senza comprometterne ed anzi meglio assicurandone l'ef- ficienza e la celerità volute dal legislatore. Nel modello delineato da Franco il confronto tra l'interesse pubblico e l'interesse privato si realizza tempestivamente su un piano sostanziale e al tempo stesso giuridico soprattutto nel processo cautelare consentendo al privato, ove ne ricorrano i presupposti, di conseguire se non il massimo ri- sultato possibile (l'esclusione di ogni mutamento) quantomeno la soddisfazione di un interesse materiale minore, secondo il principio logico caro a Franco del più che contiene il meno (34).

(31) F. PUGLIESE, *L'occupazione preliminare nel procedimento espropriativo*, Napoli, 1984.

(32) F. PUGLIESE, *Nozione di controinteressato e modelli di processo ammini- strativo*, Napoli, 1989, preceduta da F. PUGLIESE, *Le ragioni del controinteressato nell'evoluzione della tutela cautelare*, *Dir. proc. amm.*, 1988, 385 e ss.

(33) F. PUGLIESE, *L'occupazione preliminare...*, cit., 7 e 8.

(34) F. PUGLIESE, *L'occupazione preliminare...*, cit., 232 e ss. e 237 e ss.

B) Nella monografia sul controinteressato Franco Pugliese si fa carico delle conseguenze pregiudizievoli che potrebbero derivare ai controinteressati non evocati in giudizio da decisioni attributive di utilità e di beni finali. Alla luce dei principi — costituzionali e istituzionali — del contraddittorio e della pienezza ed effettività della tutela di tutte le parti (35), Franco propone due

Consapevole della necessità, pure *in sede cautelare*, di non abbandonare il terreno del sindacato di legittimità per sconfinare in un sindacato di merito (p. 233) relativamente all'esercizio della discrezionalità non solo nell'*an* ma anche nel quando, nel *quomodo* e nel *quantum* (p. 232), Franco partendo sempre dal danno grave ed irreparabile che per essere iniuria datum deve almeno contenere la spia di un vizio di legittimità anche se non esplicitamente enunciato sub specie di motivo di ricorso (pp. 233-234), risale, dai provvedimenti cautelari del giudice amministrativo di quegli anni, che egli analizza approfonditamente, alle figure di cattivo esercizio del potere ablatorio, prospettandone una sindacabilità compatibile con le esigenze legislative di efficienza e di celerità (pp. 234-241) e con la regola del raggiungimento dello scopo (p. 169 e ss.).

(35) Riflettendo sul controinteressato nel processo amministrativo (1989) Franco scopre il *nomos*... un *quid* che si manifesta e assume rilevanza giuridica in sé considerato, che possiede una giuridicità criptica, un *quid ius intrinseco* che la norma cattura, prende (in considerazione). Si tratta però di un *nomos* che si è fatto anche *lex* attraverso la porta dell'art. 2 della Costituzione *essenza giuridica dell'istituzione repubblicana e sua norma base*, che rende doverose la considerazione e la valutazione degli interessi dell'uomo, portatore di una precisa istanza normativa né solo materiale né meramente fattuale (F. PUGLIESE, *Nozione di controinteressato...*, cit., 24-25). Alla luce del *nomos* Franco conclude nel senso che il contraddittorio non può non essere, sia che la norma positiva lo preveda, sia che la norma positiva addirittura lo vieti e, in continuità con tali acquisizioni, rileva (1996) che anche l'opposizione di terzo, attenendo al contraddittorio, non può non essere (F. PUGLIESE, *L'opposizione di terzo...*, cit., 505 e 507). Del resto ben si comprende che Franco abbia scoperto il *nomos* studiando le (altre) parti del processo, ove si consideri che l'*epifania del fenomeno giuridico*, l'origine stessa del diritto sta proprio nella scoperta dell'altro (e quindi anche dell'io come altro), dell'altro come *nomos* e, con esso, dell'essenza stessa della giustizia che è *ad alterum* e per la quale qualcuno deve ad un altro qualcosa (*suum cuique tribuere, alterum non laedere*). Ma la genesi di tale scoperta va cercata nella monografia sull'occupazione preliminare, nella quale Franco ha esaminato un fenomeno di decisionismo legislativo, volto ad assicurare la rapida soddisfazione degli interessi pubblici e perciò refrattario a limiti procedimentali e sostanziali, in un contesto (fine anni settanta/inizi anni ottanta del secolo scorso) nel quale il principio partecipativo non si era ancora affermato: con il rischio, muovendosi solo sul piano formale e dello stretto diritto positivo, di vedere sacrificati dalle pubbliche amministrazioni (e da controinteressati forti e invulnerabili) beni e valori delle persone, delle formazioni sociali e delle comunità di rilievo giuridico primario, senza alcuna considerazione

modelli alternativi di giudizio amministrativo: quello della integrazione, con piena esplicazione dell'effetto conformativo della sentenza ove siano presenti tutti i controinteressati; e quello della separazione e quindi del rinvio dell'affare all'amministrazione, alla quale è rimessa la regolamentazione del rapporto, nel caso di assenza dei controinteressati sostanziali (36) nel processo.

4. Il pensiero di Franco sul processo si evolve negli anni successivi alla monografia sul controinteressato fino a giungere, nel suo ultimo lavoro (37), ad *abbracciare senza riserve l'idea che il processo amministrativo debba assicurare il risultato di at-*

né rappresentazione (F. PUGLIESE, *Nozione di controinteressato...*, cit., osserva che *vi sono tante figure di controinteressato quante la realtà fattuale ne gradua* (p. 123) e tra queste *il controinteressato molto forte, visibile o invisibile, che riesce a far attrarre nella forma legislativa la funzione amministrativa* (pp. 143-144)). Da qui l'emersione della necessità giuridica di assicurare tutela a ciò che, alla luce di principi e valori costituzionali ed istituzionali non può non essere tutelato e, prima ancora, non può non essere preso in considerazione sia su un piano generale sia nel concreto di ogni vicenda amministrativa.

(36) Sulla concezione del processo amministrativo in Franco Pugliese v. E. FOLLIERI, *Il processo*, in *Dir. proc. amm.*, 2004, 84 e ss., al quale si rimanda per ogni altro profilo. Per F. PUGLIESE, *Nozione di controinteressato...*, cit., il controinteressato va identificato nel *soggetto interessato alla conservazione dell'assetto degli interessi risultanti dall'atto (o dal comportamento della pubblica amministrazione) titolare di una situazione giuridica soggettiva relazionale (non solo virtualmente), idonea a conferirgli legittimazione ad agire contro l'assetto degli interessi, cui ipoteticamente l'amministrazione avesse provveduto in senso favorevole al ricorrente.*

(37) F. PUGLIESE, *Le nuove disposizioni in materia di giustizia rimodellano gli istituti processuali e l'attività amministrativa* (1998) cit., spec. 622 e 623, dove osserva: *Aldo Travi confina nel pregiuridico l'interesse materiale al quale tende il ricorrente, ritenendolo estraneo all'interesse legittimo, e ritiene non accoglibile la concezione per la quale quello costituisca componente essenziale di questo, identificando proprio il « bene della vita » cui l'interesse legittimo sarebbe funzionale* (A. Travi, *Lezione di giustizia amministrativa*, 1998, 63). *Ma hanno ormai ragione Abbamonte e Laschena, quando sostengono che l'interesse legittimo può riconoscersi nella situazione soggettiva individuata in base alla legge, la quale ultima, in relazione all'esercizio della funzione pubblica, legittima il relativo destinatario ad avanzare pretese ed opposizioni per conseguire o conservare utilità o bene, essendo la pretesa oggetto del giudizio amministrativo. Ed ha ragione L. Iannotta (Dir. proc. amm., 2/98) che vede evolversi l'interesse legittimo in buon diritto: « l'originaria impostazione che vedeva nell'annullamento dell'atto il petitum naturale del ricorso e nel conseguimento del bene l'effetto indiretto dell'azione, sembra essere destinata al superamento, ancorché graduale, in una nuova realistica visione che*

tribuire il bene giuridico — la res in iudicium deducta — al titolare dell'interesse legittimo in quanto spetti (38).

Una conclusione così radicale sembra a prima vista contrastare con l'impostazione in precedenza seguita da Franco, sempre attento ad evitare decisioni definitive che possano precludere la considerazione e la valutazione di interessi di primario rilievo giuridico. Ma non è così, innanzitutto perché Franco ha sempre avuto ben presente il *suum cuique tribuere* (e cioè l'essenza della giustizia) come finalità del processo, da realizzare però nella prospettiva (doverosa) della giustizia per tutte le parti e, in funzione di questa, della necessaria considerazione e rappresentazione degli interessi rilevanti prima dell'adozione di decisioni irreversibili.

Le ragioni dell'opzione di Franco per un giudizio amministrativo attributivo direttamente di beni vanno però più profondamente ricercate nel suo pragmatismo teorico e collegate ai mutamenti normativi e ordinamentali nel frattempo verificatisi, tra i quali l'introduzione, nel processo amministrativo, dell'opposizione di terzo (39) e del risarcimento danni per lesione di interessi legittimi.

L'opposizione di terzo (40), per aver chiuso *il cerchio delle modalità di tutela possibili, spettanti al ricorrente e al controinteressato, ormai uscito dalla gabbia della sua qualificazione meramente formale* (41), per aver ammesso al contraddittorio tutti gli interessi legittimi coinvolti e per i riflessi che ha sull'intero processo amministrativo, sull'attività delle parti e della stessa amministrazione attiva (42) induce Franco a ritenere sempre più necessaria una piena e completa valutazione da parte del giudice amministrativo dell'esercizio della funzione amministrativa, con esaltazione dell'effetto conformativo della sentenza.

fa dell'attribuzione (conservazione e/o acquisizione) di un bene giuridico il normale e naturale petitum del ricorso ».

(38) E. FOLLIERI, *Il processo...*, 89.

(39) Corte Costituzionale 15/17 maggio 1995 n. 177.

(40) F. PUGLIESE, *L'opposizione di terzo. Riflessi sul processo e sulla funzione amministrativa*, cit.

(41) F. PUGLIESE, *L'opposizione di terzo...*, cit., 507, 508 e 535.

(42) F. PUGLIESE, *L'opposizione di terzo...*, cit., 538.

– al tito-

a contra-

, sempre

udere la

o rilievo

i sempre

za della

ella pro-

funzione

ione de-

versibili.

ministra-

rofonda-

ai muta-

si, tra i

opposi-

nteressi

io delle

ontroin-

one me-

rio tutti

l'intero

ssa am-

più ne-

giudice

va, con

o il nor-

funzione

A mio avviso però è il riconoscimento della risarcibilità degli interessi legittimi e soprattutto il rischio che il giudizio amministrativo si potesse trasformare in un giudizio risarcitorio ad avere indotto Franco Pugliese ad optare definitivamente per un modello di giudizio attributivo di beni, rendendo manifesto altresì che per Franco è sempre stata la giustizia nella pluralità delle sue direzioni (io, gli altri, l'autorità) lo scopo ultimo del processo, ancorché non sempre realizzabile al suo interno ma attraverso un'ulteriore attività amministrativa.

Scrivendo infatti significativamente Franco nel 1998: *A parer mio il risarcimento anche quando si riferisca all'impossibile soddisfazione della pretesa e costituisca la sostituzione della reintegrazione in forma specifica, non è lo scopo principale del processo. Esso resta sullo sfondo del giudizio amministrativo e del processo, come una minaccia o come una promessa, venendo soltanto dopo la constatata impossibilità di ottenere il risultato, la soddisfazione del buon diritto, nel quale l'interesse legittimo oggi si identifica* (43).

Del resto Franco Pugliese ben sa, realisticamente, che conseguire un bene è ontologicamente ed esistenzialmente superiore ai suoi surrogati risarcitori. La prevalenza della logica risarcitoria a discapito di quella attributiva di beni priverebbe inoltre di vitalità e della sua stessa funzione il giudizio amministrativo, nel quale il conseguimento del bene, ove spettante a chi lo rivendica, è anche di interesse pubblico e che è nato proprio per riportare sulla via della giustizia la (futura) azione amministrativa che se ne sia allontanata (44).

La frase *riconoscere, servire ed infine se necessario, con vergogna tutelare* — che risuona tante volte negli scritti di Franco, a sottolineare la sussidiarietà e l'eventualità della tutela giudiziaria e la priorità della diretta, spontanea e consensuale soddisfazione degli interessi e dei diritti — assumerebbe caratteri ancor più ne-

(43) F. PUGLIESE, *Le nuove disposizioni...*, cit., 620.

(44) S. SPAVENTA, DISCORSO (mai pronunciato) per l'inaugurazione della IV Sezione del Consiglio di Stato, 1890, che evidenzia, tra l'altro, come la decisione del giudice amministrativo avesse lo scopo di indurre l'Amministrazione a riesaminare le proprie decisioni per conformarle a legge e quindi a giustizia.

gativi nei confronti della tutela se questa si dovesse ridurre al solo risarcimento del danno ingiusto, che ha in sé la presa d'atto che c'è stato danno, che c'è stata ingiustizia e che non li si è potuti né evitare né eliminare (... e con sdegno risarcire).

In tale prospettiva è significativo che Franco Pugliese, a conclusione dello scritto sull'opposizione di terzo che, con parole sue, completa il quadro delle tutele giurisdizionali possibili, abbia sentito la necessità di ricordare che questo istituto comporta prioritariamente il dovere di realizzare la tutela nel corso dell'azione amministrativa (45) sede naturale di conseguimento — con giustizia, efficacia ed economicità — degli obiettivi di rilievo pubblico e sociale (46).

5. L'osservazione dei mutamenti sociali e istituzionali che si verificano tra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90 del secolo scorso inducono Franco Pugliese ad affermare la necessità che, alla dimensione dialettica, si sostituisca un nuovo metodo partecipativo, collaborativo, responsabile e solidale (47) che vede nella consensualità (radicata nella democrazia e nel pluralismo) (48) e nell'accordo il modulo normale di azione sia nell'ambito delle comunità (49) sia nei rapporti di queste con altri ordinamenti (50).

(45) F. PUGLIESE, *L'opposizione di terzo...*, cit., 540.

(46) F. PUGLIESE, *Risorse finanziarie, consensualità ed accordi nella pianificazione urbanistica*, cit., ma anche scritti in *Profili dell'autonomia...* e in *Sull'amministrazione consensuale: nuove regole e nuova responsabilità*, cit.

(47) F. PUGLIESE, *Interessi individuali - interessi della collettività. Ragioni e conseguenze di una formula che supera la dialettica interesse pubblico - interesse privato*, in *Scritti recenti sull'amministrazione consensuale*, cit., 35 e ss.

(48) F. PUGLIESE, *Risorse finanziarie...*, cit., spec. 16.

(49) F. PUGLIESE, *Per amministrare la felicità...*, cit., 91 e ss., spec. 104-105 sull'amministrazione comunitaria; *Risorse finanziarie, consensualità e accordi...*, cit.; nonché *Interessi individuali - interessi della collettività*, cit., 44, dove si legge: *Sembra che le comunità locali attraverso i loro statuti abbiano optato per la composizione e la conciliazione tra interessi individuali e interessi della collettività piuttosto che per la contrapposizione e il conflitto che emergono come momenti successivi ed eventuali.*

(50) F. PUGLIESE, *Fondamento e limiti della collaborazione tra enti locali*, in *Scritti recenti sull'amministrazione consensuale...*, cit., 57 e ss. Nelle comunità la

L'accordo per Franco Pugliese è pertanto lo strumento primario ed essenziale per far fronte alle necessità delle persone, delle formazioni sociali e delle comunità, per conseguire gli obiettivi di interesse pubblico, per realizzare la giustizia nell'amministrazione. Egli è consapevole realisticamente della difficoltà di obbligare l'Amministrazione a un *facere*, a un *dare* (51); e sa che se l'Amministrazione si fa *hostis*, nemico in armi (52), la difficoltà può diventare insuperabile; che è quindi necessario prevenire i conflitti, non aspettare la guerra per far scoppiare la pace (53); che i risultati conseguibili in via contenziosa mancheranno sempre di qualcosa rispetto a quelli ai quali concorrono liberamente e responsabilmente tutte le persone che vi prendono parte, non foss'altro che per il *vulnus* al vincolo solidaristico che, per Franco Pugliese, pur se tra contraddizioni e contrasti, è destinato a imporsi negli (e tra gli) ordinamenti (54) manifestando il proprio valore normativo (55).

È pertanto realistico portare l'attenzione sulla necessità giuri-

rilevanza dei diritti fondamentali e la necessità della loro protezione chiamano in causa *la responsabilità, la solidarietà, l'impegno per il bene comune, la creatività individuale e sociale*. L'autonomia normativa viene pertanto ad estrinsecarsi nella capacità di individuare gli interessi meritevoli di riconoscimento e protezione, specialmente quelli preminenti e orientanti, di rappresentarli e di farli valere al proprio interno e nei confronti degli altri ordinamenti, per chiederne e, se necessario, per pretenderne soddisfazione. F. PUGLIESE, *L'indirizzo politico negli statuti...*, cit., 26.

(51) F. PUGLIESE, *Risorse finanziarie, con sensualità e accordi...*, cit., 22.

(52) F. PUGLIESE, *Nozione di controinteressato...*, cit., 16, dove ricorda la contrapposizione Freund-Feind di Carl SCHMITT che peraltro ne *Il concetto di politico*, in *Le categorie del politico*, Bologna, 1972, offre una soggettiva interpretazione del testo evangelico *amate i vostri nemici* limitando l'amore possibile (*il diligite*) all'*inimicus* in senso ampio ed escludendo l'*hostis* cioè il nemico in armi.

(53) F. PUGLIESE, *L'indirizzo politico negli istituti...*, cit., 214 nota 48, ricordando che lo sviluppo è il nuovo *nomen* della pace precisa che tale obiettivo presuppone *un'armonia di vita certamente irraggiungibile ma verso la quale occorre continua tensione*; ma v. anche L. IANNOTTA, F. PUGLIESE, *Principio di solidarietà e tutela dell'ambiente*, Relazione al convegno *Il diritto dell'ambiente nell'Europa del Mercato Unico*, Cervia, 1992, 4 dell'estratto anticipato degli Atti.

(54) F. PUGLIESE nel lavoro citato alla nota 65 e in tutti gli *Scritti recenti sull'amministrazione consensuale*, cit.

(55) La solidarietà come norma è presente in tutti gli scritti di Franco anche a seguito di una lettura evolutiva e personale di V. SPAGNOLO VIGORITA, *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, Napoli, 1959.

dica che la conciliazione prenda il posto della dialettica e del conflitto; che il confronto leale e la cooperazione diventino normali modalità di azione; che la pubblica Amministrazione, con i tratti efficientistici e *lato sensu* privatistici che già andava assumendo negli anni nei quali Franco scrive, riscopra come doverosa la dimensione di servizio (56) che le impone di prendere in considerazione e di favorire, nei limiti del possibile (e, a volte, se si tratta di diritti fondamentali vitali, dell'impossibile), la soddisfazione dei legittimi interessi (57); che in un'amministrazione come servizio, le persone coinvolte nella decisione amministrativa rinuncino alla radicalità delle loro pretese (58); che il dialogo, il colloquio animi i rapporti tra privati e pubbliche amministrazioni, tra pubbliche amministrazioni, tra ordinamenti; e che al dialogo si ispirino anche i rapporti tra giudice e amministrazione per la realizzazione di una giustizia effettiva (59); che la stessa giustizia amministrativa assuma tratti anche conciliativi (60); che alla giurisdizione vengano preferite forme alternative di tutela che riproducano i necessari tratti conciliativi dell'azione e che pur incidendo sulle posizioni delle parti non definiscano liti ma ricompongano l'equilibrio (61).

(56) F. PUGLIESE, *Scritti recenti sull'amministrazione consensuale*, cit.

(57) F. PUGLIESE, *Scritti recenti sull'amministrazione consensuale*, cit., spec. 53.

(58) Tale esigenza, presente in tutti gli scritti di Franco, è ribadita in F. PUGLIESE, *Risorse finanziarie...*, cit., che rappresenta una sintesi del suo pensiero sulla consensualità e sulla sua finalizzazione alla realizzazione di beni della vita.

(59) F. PUGLIESE, *Nozione di controinteressato...*, cit. e *Note minime in tema di accertamento degli effetti della decisione amministrativa di accoglimento del ricorso*, in *Dir. proc. amm.*, 1993 645 e ss.

(60) F. PUGLIESE, *L'opposizione di terzo...*, cit., 510.

(61) F. PUGLIESE, *Arbitrato e pubblica amministrazione*, in *Scritti recenti...*, cit., 157 e ss., spec. 169. In proposito A. ROMANO TASSONE, *Sul concetto di autonomia...*, cit., richiama l'attenzione su due affermazioni di Franco Pugliese che gli appaiono di difficilissima spiegazione e cioè che l'arbitrato libero non ha sostanza transattiva e che *la rinegoziazione dell'accordo originario che si realizza sotto l'egida dell'arbitrato irrituale... non si traduce in una transazione ossia in una rinuncia, totale o parziale, alle pretese che ciascuna delle parti ritiene di aver titolo ad avanzare nei confronti dell'altra* (p. 767). La problematica è estremamente complessa e non può essere affrontata in questa sede. A voler tentare di dare una spiegazione dell'apparente paradosso, essa va cercata nel superamento in Franco

Ne
sione c
non ba
realisti
della v
E
dell'ac
anche
per far
alle im

della dir
logica d
parla pi
cit., 169
contemp
per il qu
contratto
Brescia,
è contra
cordo (a
sembra
sione di
(62

cordo qu
chi lo r
greco «
amava i
tivo ogg
rapporte
suale in
agire de
di conn
levando
quello t
giurispr
successi
gione di
la sua p
tario, qu
circosta
vuole c
traverso
davvero

Nello sviluppo del suo pensiero Franco perviene alla conclusione che, per realizzare i beni della vita oggetto degli accordi, non basta il solo interesse ai beni, è necessario averli a cuore: è realisticamente necessario che *l'accordo... si formi su un bene della vita che sta a cuore a chi lo raggiunge e lo sottoscrive* (62).

E se la migliore garanzia di realizzazione del bene oggetto dell'accordo è che vi sia chi lo abbia a cuore, è realistico cercare, anche facendo ricorso all'immaginazione e alla creatività, i modi per far prendere a cuore il bene anche ai privati ed in particolare alle imprese chiamate a partecipare in maniera decisiva all'eserci-

della dimensione dialettica e nell'opzione per una dimensione conciliativa per una logica di composizione solidaristica (nella quale) *non si parla più di parti, non si parla più di contraddittorio* (F. PUGLIESE, *Arbitrato e pubblica amministrazione...*, cit., 169) e neanche di diritti soggettivi e di interessi legittimi ma di interessi da contemperare negoziando. E la composizione solidaristica evoca un antico sapere per il quale *nei rapporti umani veramente comunitari... v'è così poco posto per il contratto quanto poco ve n'è a rigore per la giustizia* (J. PIEPER, *Sulla giustizia*, Brescia, 1975, 64-65 che si ispira al pensiero di Tommaso d'Aquino) perché non vi è contrapposizione e conflitto. In quanto espressione di rapporti comunitari l'accordo (alla cui base vi è riconoscimento e rispetto dell'altro) e le sue modificazioni sembra che non possano dare vita a transazioni per l'assenza radicale della dimensione dialettica e conflittuale.

(62) F. PUGLIESE, *Risorse finanziarie...*, cit., 16-17 dove si legge che *L'accordo quale modello consensuale si forma su un bene della vita che sta a cuore a chi lo raggiunge e lo sottoscrive. Stare a cuore dico così perché lo prendo dal greco « melei ». Preferisco « melei »: ricordate Titiro e Melibeo (Melibeo colui che amava i buoi, gli stavano a cuore i buoi). « Melei » stare a cuore è più significativo oggi per me di quanto non sia interesse, interest: rapporto tra me e la cosa, rapporto tra me ed il bene. L'aver a cuore come fatto di legittimazione processuale in materia ambientale era stato colto da F. PUGLIESE in *La legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste...*, cit., 562 in *Dir. proc. amm.*, 1994, in sede di commento di una decisione della Cassazione penale (10 marzo 1993 n. 513) rilevando: *Il riemergente presupposto della « vicinitas » mostra qui un doppio volto: quello ben noto di ciò che è materialmente prossimo (secondo l'interpretazione giurisprudenziale del « chiunque » — di cui all'art. 10 della legge ponte — e le successive precisazioni); quello di ciò che è « vicino al cuore », e che perciò è ragione di elevazione spirituale dell'uomo nella formazione sociale in cui si sviluppa la sua personalità. E che non è propriamente desumibile dal generico scopo statutario, quanto piuttosto dallo specifico (concreto, individuato più che individuabile, circostanziato) contesto ambientale che sta a cuore. Come dire che l'art. 2 Cost. vuole consentire lo sviluppo della personalità della formazione sociale (anche attraverso la tutela giurisdizionale) di chi ha « veramente interesse », di chi « ama davvero » qualcuno o qualcosa...**

zio della funzione amministrativa. Ed è, in particolare, realistico chiedere alle imprese che, nel prendere parte alle decisioni amministrative, non solo acquistino un nuovo senso di responsabilità (come consapevolezza, rinuncia a pretese assolute, leale cooperazione, ricerca di soluzioni vantaggiose anche per le altre parti e che perciò garantiscano la tenuta e l'attuazione dell'accordo); ma anche di scoprire, attraverso quelle che Franco definisce *contemplatio* e *consideratio*, la contentezza di *collaborare a qualche cosa di utile per tutti, senza ripiegarsi in se stesso e cercando con l'altro il bene comune* (63). Quello che potrebbe apparire un sogno (chiamare le imprese alla responsabilità solidale, alla contemplazione ed alla costruzione del bene comune) si rivela sempre più una necessità per contrastare la brutale logica del (cieco) profitto (che si andava affermando già alla fine del secolo scorso) aggravata dalla tecnicizzazione della società e dei poteri e dall'affermazione della *cupa religione del tecnicismo* lontano dalla vita (64).

Ancora, nella prospettiva finalistica (rispondere a bisogni sociali reali, risolvere problemi) nella quale vanno lette le riflessioni di Franco Pugliese sull'amministrazione consensuale, si rivela realistica anche la necessità affermata da Franco di una formazione *spirituale* del burocrate non solo all'*honestum* al *iustum* e al *decorum*, al senso del dovere e alla responsabilità, *al miglior uso delle qualità di intuizione e di riflessione; del tempo; all'intensità e alla costanza del lavoro intellettuale* (65); ma anche all'entusiasmo, alla creatività e alla ricerca della (sua stessa) felicità, alla

(63) F. PUGLIESE, *Risorse finanziarie...*, cit., 26.

(64) F. PUGLIESE, *Le nuove disposizioni...*, cit., 630, dove richiama l'espressione di Carl Schmitt riportata in corsivo nel testo aggiungendo: *Emanuele Severino ci avverte che è inutile cercare di opporre ideologie e valori alla globalizzazione, nella quale la fitta rete di rapporti (il mondo, soprattutto quello economico, è organizzato a rete e non gerarchicamente) è presidiata e governata dalla tecnica. Con la tecnica dobbiamo convivere, essendo inutile demonizzarla, ma essendo necessario comprenderla e controllarla e, naturalmente, secondo necessità, sindacarla* (p. 631).

(65) F. PUGLIESE, *Le nuove disposizioni...*, cit., 623.

passio
cui co

St

infine

della j

della

diffico

buon

beni a

In

scime

della

strazio

minist

spetta

ricord

6.

fonda

saria

(6

potere

vento a

cui sint

(6

per gli

là delle

più vas

cià..., c

ministri

presa il

gnifica

ad un s

e del si

(6

1/1999.

(6

1999, 6

passione: mezzi necessari per l'attuazione dei beni della vita al cui conseguimento la pubblica amministrazione è tenuta (66).

Sulle pubbliche amministrazioni (ed anche sui privati) grava infine — secondo Franco Pugliese — il dovere di farsi carico della piena attuazione degli accordi: un farsi carico che va al di là della stretta competenza ed implica attenzione ai problemi e alle difficoltà che si presentino nel corso dell'azione ostacolando il suo buon esito di interesse comune e cioè l'effettiva realizzazione dei beni ai quali si tende (67).

In tal modo, nella circolarità del pensiero di Franco, il riconoscimento (contenuto nel suo ultimo lavoro sugli accordi) (68) della centralità dell'attribuzione di beni della vita nell'amministrazione consensuale corrisponde alla centralità nel giudizio amministrativo (ferma la sua sussidiarietà) dell'attribuzione dei beni spettanti, al cui pieno riconoscimento egli è pervenuto, come si è ricordato, nell'ultimo scritto sul processo (69).

6. Per completare questo tentativo di ricostruzione dei tratti fondamentali del modo di far diritto di Franco Pugliese è necessaria ancora qualche riflessione sui fondamenti della sua visione

(66) F. PUGLIESE, *Per amministrare la felicità...*, cit., 102, e *Legittimità del potere tra autorità e consenso. Burocrazia e amministrazione democratica*, Intervento al Convegno di Napoli del 21 novembre 1998 organizzato da *Il denaro*, la cui sintesi è stata pubblicata dallo stesso giornale nel numero del 5 dicembre 1998.

(67) F. PUGLIESE, *Autonomia statutaria...*, cit., 92, dove ribadisce la necessità per gli enti locali di andare, nella individuazione e nella cura degli interessi, al di là delle competenze (G. Abbamonte) ricordando che *l'alveo degli interessi è ben più vasto di quello delle funzioni*; nonché F. PUGLIESE, *Per amministrare la felicità...*, cit., 104: *Con un richiamo ad un nuovo senso di responsabilità che nell'amministrazione tende a prendere il posto della declinante « competenza » e nell'impresa il posto del cieco profitto, per il perseguimento della qualità che ora non significa più costruzione tecnicamente ben fatta, ma realizzazione utile ad uno scopo, ad un servizio, nell'osservazione della realtà effettiva, dei bisogni della collettività e del singolo.*

(68) F. PUGLIESE, *Risorse finanziarie...*, cit., (1998), in questa *Rivista*, n. 1/1999.

(69) F. PUGLIESE, *Le nuove disposizioni...*, cit., (1998), in *Dir. proc. amm.*, 1999, 622-624.

della giustizia che egli stesso dichiaratamente ritrova in una sapienza che ha radici antiche (70).

E all'antica sapienza era evidente: *sia* che i precetti della giustizia non sono sufficienti per mantenere la pace e la concordia tra gli uomini, se al di sotto di essi non mette radici ciò che un tempo si definiva carità e che oggi si può esprimere con la parola *solidarietà*; *sia* che si ha giustizia degna di questo nome solo quando si abbia come norma il tenere in considerazione la realtà (che costituisce la prima verità); *sia* infine che, se gli uomini non possono vivere in società senza verità (considerazione della realtà), così nemmeno possono vivere senza la gioia alla quale concorre l'*af-fabilitas*, indispensabile perché la vita collettiva non si faccia troppo disumana (71).

A questi valori ideali ma al tempo stesso di rilievo pratico Franco Pugliese si è schiettamente ispirato, vedendone possibile, realisticamente, la realizzazione nelle comunità locali, attente alle esigenze delle persone che le compongono (del *denizen* piuttosto che del *citizen*) ed in particolare dei deboli per i quali sono fatti i diritti: comunità che, proprio nel momento in cui si aprono a chi viene da lontano ed è diverso, hanno la necessità indefettibile (e legislativamente consacrata nella potestà statutaria delle autonomie locali) di riscoprire le proprie radici, la propria storia, la propria identità, anche facendo ricorso al sapere mitico con la sua dimensione narrativa (72) e cioè a quella originaria forma di conoscenza costituita da un *insieme di cose meravigliose*, con le quali gli uomini cercano di dare risposte all'incertezza e allo stupore (73).

E questo andare ai fondamenti del pensiero di Franco Pugliese consente di affermare che, rispetto agli obiettivi di giustizia, di

(70) V. F. PUGLIESE, *Contraddittorio e prodromi processuali nella tragedia e nella commedia greca (Eschilo, Aristofane, Menandro, Sofocle)*, in L. IANNOTTA-F. PUGLIESE, *Appello e contraddittorio*, in *Dir. proc. amm.*, 1997, 1 e ss.

(71) J. PIEPER, *Sulla giustizia*, cit., 26, 117 e 119.

(72) F. PUGLIESE, *L'indirizzo politico...*, cit., 202, 203 e 208, dal quale sono tratte le considerazioni riportate nel testo.

(73) ARISTOTELE, *Metafisica*, I, A.2.

concordia e di gioia (74) che le rivoluzionarie trasformazioni degli ultimi decenni hanno reso sempre più cogenti e urgenti, è realistico far leva sui valori forti, sul senso di responsabilità delle persone, su una razionalità profonda e consapevole, ma anche sulla passione, sull'entusiasmo, sulla creatività e finanche sul sogno (75) quando si tratta di progettare e realizzare un mondo nuovo che ancora non c'è.

7. Il realismo e il pragmatismo teorico, come risposta alle necessità e ai problemi delle persone e delle comunità; la costante attenzione alla realtà indagata nella consapevolezza della pluralità delle sue componenti e del dovere (scientifico) di tenerne conto nelle ricostruzioni teoriche; il perseguimento di obiettivi-valori di rilievo ordinamentale (rispetto della persona (76), libertà, giustizia, concordia...): tutti questi elementi, presenti nelle opere di

(74) ... attribuendo valore normativo alla gioia in contrasto con chi afferma in modo assoluto che *normativo non può essere il Bene, inteso come virtù, felicità o pienezza. Normativa dovrà essere piuttosto — riprendendo e rielaborando un motivo di Walter Benjamin — l'infelicità: ossia — secondo un rovesciamento prospettico della teologia politica — l'« autorità di coloro che soffrono » (J.B. Metz) (A. BOLAFFI - G. MARRAMAO, Frammento e sistema. Il conflitto-mondo da Sarajevo a Manhattan, Roma, 2001, 170). Nella dimensione complementare e adialeitica invece possono essere contemporaneamente normative sia l'infelicità che la felicità.*

(75) L'ultimo scritto di Franco PUGLIESE, *Le nuove disposizioni in materia di giustizia...*, cit., 633, si conclude con un riferimento al sogno (di costruire persone che possano vivere nel mondo nuovo, grazie anche al contributo della giustizia amministrativa, senza eccessivo disagio): un sogno realista però che mette in conto la possibilità che nulla cambi. *E devo sperare che al risveglio (un risveglio nel quale Franco credeva e sperava) non debba ricordare la più breve favola che conosco, quella dello scrittore guatemalteco Augusto Monterroso: « Quando disperitiò el dinosaurio todavia estaba alli ». Il sogno-risveglio realista di Franco è ben diverso da quello di F. NIETZSCHE, La gaia scienza, Milano, 1993, 99: In che modo meraviglioso, nuovo e insieme tremendo e ironico mi sento posto con la mia conoscenza dinanzi all'esistenza tutta! Ho « scoperto » per me che l'antica umanità e animalità, perfino tutto il tempo dei primordi e l'intero passato di ogni essere sensibile, continua dentro di me a meditare, a poetare, ad amare, ad odiare, a trarre le sue conclusioni — mi sono destato di colpo in mezzo a questo sogno, ma solo per essere cosciente che appunto sto sognando e che « devo » continuare a sognare se non voglio perire: allo stesso modo in cui il sonnambulo deve continuare a sognare per non piombare a terra.*

(76) Nel quale Franco con Giorgio Berti riteneva che consistesse l'interesse legittimo. F. PUGLIESE, *Per amministrare la felicità...*, cit., 106.

Franco Pugliese, corrispondono a tratti fondamentali della Scienza del Diritto Amministrativo italiano quale si è venuta delineando a partire dall'unità d'Italia, grazie agli apporti di tutti gli studiosi che ne hanno fatto parte.

Il modo in cui Franco Pugliese ha vissuto questa realtà scientifica comune, arricchendola con il suo contributo, è stato sicuramente peculiare perché promanante dalla sua esperienza di vita e dalla sua personalità, che non ci sono più.

E tuttavia in quel modo, pur irripetibile, di far diritto sono presenti — e Franco con la sua schiettezza ce lo svela — elementi che si ritrovano nell'esperienza di ogni studioso appartenente alla nostra disciplina, pur se vissuti, combinati, amalgamati, applicati alla scienza del diritto amministrativo da ciascuno a modo suo.

In ognuno di noi sono infatti presenti e rilevanti per la piena comprensione del nostro pensiero: la storia personale, la visione del mondo e della vita, gli ideali, i valori, i sentimenti, insieme con pregi, difetti, errori, pregiudizi, sogni, speranze, esitazioni, inquietudini (77). Ciò per la semplice ragione che è tutto l'uomo che pensa, ricerca, indaga, scopre, ricomincia...

Dal *modo di far diritto* di ciascuno e di tutti si può pertanto risalire al metodo giuridico (dimensione oggettiva) che con modo condivide radice e funzione (meta: oltre; *hodòs*: via) inserendo in esso tra le sue componenti oggettive (accanto a quelle tradizionali) proprio la dimensione personale, vale a dire la presenza, come costante, nella figura dello studioso, di un patrimonio di valori, ideali, cultura, storia personale... operante nell'attività di ricerca, incidente sui risultati e utile per la piena comprensione del suo pensiero (78).

(77) L. IANNOTTA, *Scienza e realtà: l'oggetto della scienza del diritto amministrativo tra essere e divenire*, in questa *Rivista*, n. 4/1996, 579 e ss., ove richiamo I. PRIGOGINE - I. STENGERS, *Tra il tempo e l'eternità*, Torino, 1990, e K. POPPER, *Congetture e confutazioni*, Milano, 1972.

(78) L. IANNOTTA, *Dialogo sul metodo: osservazione e ricostruzione delle vicende giuridiche reali*, in questa *Rivista*, n. 1/2003, 133 e ss., dove evidenzio l'estensione dell'oggetto della scienza giuridica tendenzialmente coincidente con la totalità dell'esperienza giuridica nonché la complementarità e la necessità di tutte le funzioni attribuite alla scienza giuridica e di tutti gli attributi del metodo, rile-

La *partecipazione* di tutti noi ad una scienza, quella del Diritto Amministrativo, che è anche arte (*ars boni et aequi*) e che mira a risolvere problemi di persone, formazioni sociali, comunità e a dare risposta alle loro necessità, nella ricerca di soluzioni giuste, utili ed efficaci; e la *scoperta* che in essa ciascuno di noi è presente ed opera con tutto se stesso, nel mentre ci accomuna a Franco Pugliese che così ha vissuto la sua esperienza giuridica, induce a non collocare Franco solo nel passato, quale oggetto di ammirazione e di rimpianto (79); ma a considerarlo figura attuale di giurista ed esempio imitabile per chi si voglia impegnare nella nostra disciplina, senza rinunciare ma anzi valorizzando — con libertà e responsabilità (80) — qualità, ideali, visioni del mondo e della vita... in una parola la propria unica e irripetibile personalità.

vando infine a mo' di sintesi che *La difficoltà e la vastità dell'opera di conoscenza, comprensione, razionalizzazione del nuovo mondo sembrano consentire ed anzi imporre — guardando anche agli altri campi del sapere — di non perdere nessuna delle molteplici prospettive dalle quali i fenomeni possono essere considerati, valorizzando la posizione di ogni singolo studioso, il suo modo peculiare di essere, di comprendere, di comunicare e attribuendo quindi rilevanza alle c.d. esperienze extra-metodiche; alle emozioni; ai sentimenti; alle passioni; all'amore per la libertà, la giustizia, la verità, l'eguaglianza, la solidarietà, la pace; alle capacità percettive, intuitive, immaginative, creative; al gusto della scoperta del nuovo* (pp. 138-139).

(79) Cfr. G. BACHELARD, *L'intuizione dell'istante. La psicoanalisi del fuoco*, Bari, 1973, per il quale *la causa profonda della malinconia (di Roupnel) riguarda questa necessità metafisica: si deve far contenere da uno stesso pensiero il rimpianto e la speranza. Sintesi sentimentale dei contrari, ecco l'istante vissuto* (p. 111).

(80) Scrive A. ROMANO TASSONE, *Sul concetto di autonomia...*, cit., 770: Nel pensiero di Franco Pugliese, l'affermazione di libertà si traduce subito in assunzione di responsabilità e questo in una prospettiva etica che vuole la reciproca compenetrazione dei soggetti e la percezione dell'altro come parte essenziale di sé. Lo sbocco finale di questo atteggiamento può solo immaginarsi. Mi piace pensare che, per uno spirito libero e profondamente morale come Franco, l'autonomia si sarebbe infine tradotta in benintesa anarchia, ossia nella postulazione di un governo dell'uomo su se stesso, privo delle connotazioni egoistiche dell'individualismo liberale e ricondotto nel segno di una comune fratellanza tra eguali, cui è data, in natura prima che giuridicamente, una sola libertà: quella di rapportarsi con l'altro in una dialettica di reciproca comprensione e soddisfazione.