

ESTUDIOS

LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO ADMINISTRATIVO (Y DEL DERECHO ADMINISTRATIVO COMO CIENCIA AUTÓNOMA) EN ITALIA¹

ALDO SANDULLI
Universidad Luiss Guido Carli

Cómo citar/Citation

Sandulli, Aldo (2026).

La construcción del Estado administrativo (y del derecho administrativo como ciencia autónoma) en Italia.
Revista de Administración Pública, 230, 13-30.
doi:<https://doi.org/10.18042/cepc/rap.230.01>

Resumen

El ensayo parte de las transformaciones sociales, económicas y jurídicas que tuvieron lugar en los siglos XVIII y XIX y que sentaron las bases para la construcción del Estado administrativo en Europa. El artículo se centra, en particular, en la formación del Estado administrativo en Italia a lo largo del siglo XIX, desde la adopción del modelo napoleónico en los Estados preunificados hasta la continuidad sustancial entre el Reino de Cerdeña y el Reino de Italia. La parte central del ensayo está dedicada al periodo crucial de la formación del Estado administrativo en Italia, el trentenio comprendido entre 1885 y 1915, caracterizado por intensas transformaciones en los ámbitos industrial, tecnológico y económico-social. Las reformas llevadas a cabo por los gobiernos de Crispi y Giolitti fueron fundamentales para el rápido desarrollo del Estado administrativo. El papel fundamental asumido por el aparato burocrático produjo también un cambio cultural radical en el ámbito de las ciencias humanas, con la afirmación, en el campo jurídico, del derecho administrativo como ciencia autónoma. En aquellos años se desarrolló la ciencia italiana del derecho administrativo bajo la guía de Vittorio Emanuele Orlando y con las teorías de Oreste Ranelletti, Federico Cammeo y Santi Romano. Esta trayectoria evolutiva permitió a Italia alcanzar dos

¹ Ponencia inaugural de la II Jornada Internacional de la RIEHDA (Red Internacional de Estudios sobre la Historia del Derecho Administrativo) sobre «La construcción del Estado administrativo durante el siglo XIX. Un presupuesto para entender la formación del Derecho administrativo» (Bolonía, 24 de marzo de 2026).

objetivos: en primer lugar, un objetivo de política social, a saber, la preservación de la unidad del Estado y del papel dirigente de la burguesía media-alta; en segundo lugar, un objetivo de política jurídica, a saber, la afirmación de la autonomía de un nuevo ámbito de estudios jurídicos. En ese momento histórico, la escuela italiana de derecho público se reveló como el instrumento político para la realización de un proyecto específico de unidad e identidad nacional, centrado en el Estado administrativo.

Palabras clave

Italia; Estado administrativo; historia del derecho administrativo; historia de la Administración pública; historia de la ciencia del derecho administrativo.

Abstract

This essay examines the social, economic, and legal transformations that took place in Europe during the 18th and 19th centuries, which laid the foundations for the development of the administrative state. It focuses on the development of the administrative state in Italy during the 19th century, from the adoption of the Napoleonic model by the states prior to unification, to the significant continuity between the Kingdom of Sardinia and the Kingdom of Italy. The central part of the essay is devoted to the pivotal thirty-year period from 1885 to 1915, characterised by significant changes in industrial, technological, and socio-economic spheres. The reforms implemented by the Crispi and Giolitti governments were instrumental in the rapid development of the administrative state. The pivotal role of the bureaucratic apparatus also sparked a radical cultural shift in the humanities, resulting in the emergence of administrative law as an independent discipline within the legal sphere. During this period, Italian administrative law developed under the guidance of Vittorio Emanuele Orlando and the theories of Oreste Ranelletti, Federico Cammeo and Santi Romano. This evolutionary trajectory enabled Italy to achieve two objectives: firstly, a social policy objective of preserving the unity of the state and the leading role of the upper-middle class; and secondly, a legal policy objective of affirming the autonomy of a new field of legal studies. At this historic juncture, the Italian school of public law emerged as a political instrument for realising a specific project of national unity and identity focused on the administrative state.

Keywords

Italy; administrative state; history of administrative law; history of public administration; history of administrative law scholarship.

SUMARIO

I. TRANSFORMACIONES JURÍDICAS, ECONÓMICAS Y SOCIALES COMO PREMISAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO ADMINISTRATIVO. II. CONSERVACIÓN DEL MODELO NAPOLEÓNICO DURANTE LA RESTAURACIÓN, CONTINUIDAD ENTRE EL REINO DE CERDEÑA Y EL REINO DE ITALIA, LOS ORÍGENES DE LA CIENCIA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. III. CAMBIOS HISTÓRICO-ECONÓMICOS, DESARROLLOS TEÓRICO-DOCTRINALES, CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO ADMINISTRATIVO A TRAVÉS DE LAS REFORMAS DE FRANCESCO CRISPI. IV. VITTORIO EMANUELE ORLANDO, ORESTE RANELLETTI, FEDERICO CAMMEO, SANTI ROMANO. V. CONCLUSIONES.

I. TRANSFORMACIONES JURÍDICAS, ECONÓMICAS Y SOCIALES COMO PREMISAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO ADMINISTRATIVO

¿Cuáles fueron los requisitos previos para el desarrollo del Estado administrativo a lo largo del siglo XIX?

En los últimos años, numerosos estudios han situado el origen del derecho administrativo en épocas anteriores a la Ilustración, concretamente en los siglos XVI y XVII. En particular, las obras de Paul Craig y Jerry Mashaw, dos referentes del derecho administrativo mundial para el Reino Unido y los Estados Unidos, respectivamente, constituyen los ejemplos de mayor nivel científico².

Pero una cosa es situar cronológicamente el origen y rastrear los inicios del derecho administrativo, y otra muy distinta es situar y analizar el periodo de

² Paul Craig (2024), *English Administrative Law from 1550: Continuity and Change*, Oxford: Oxford University Press; Jerry L. Mashaw (2012), *Creating the Administrative Constitution: The Lost One Hundred Years of American Administrative Law*, New Haven: Yale University Press.

construcción del Estado administrativo, es decir, aquel en el que el derecho administrativo comenzó a adquirir los rasgos de una ciencia autónoma y en el que se le consideró un elemento central e indispensable en el desarrollo del Estado moderno.

En la Europa continental, el paso decisivo, en el plano político-social, fue el de la transición gradual de una sociedad «rígida», dividida en clases, hacia el largo camino en dirección al pluralismo y la posibilidad de ascenso social, en particular mediante la valorización del componente burgués, profesional y comercial de la sociedad. La primera Revolución Industrial desempeñó, en la segunda mitad del siglo XVIII, un papel fundamental, determinando el desarrollo del comercio y la industria, en particular en los sectores textil y metalúrgico, con efectos sobre todo en el norte de Europa.

Las transformaciones político-sociales que se derivaron de ello provocaron cambios en los ámbitos jurídico, económico y social. Dichos cambios constituyen la base de la construcción del Estado administrativo y de la formación del derecho administrativo.

Desde el punto de vista jurídico, hoy en día se da casi por sentado que la primera generación de Constituciones de finales del siglo XVIII y de las décadas posteriores influyó de manera irreversible en el absolutismo real, liberando al Estado de la subjetividad del soberano, separando los poderes y poniendo en primer plano la ley. La primacía de la ley, fundamental en los resultados de la Revolución francesa, es también la base de un distanciamiento lento pero inexorable entre la política y la administración, mediante la subordinación de la actuación imperativa del aparato administrativo, a través de normas especializadas, a la voluntad del legislador. El otro gran avance constitucional se refería a la posición separada del juez, del Ejecutivo y de la Administración, en el bastión protegido y aislado de la jurisdicción.

Desde el punto de vista económico, los orígenes de la transformación se remontan, en plena época del absolutismo alemán, a las ciencias camerales de los siglos XVII y XVIII, a través de las cuales el monarca, con el fin de conservar el poder, actúa de manera instrumental en pro del bienestar del pueblo³. La cameralística se centra, por tanto, en la gestión eficiente de las finanzas estatales para el bienestar general. Este movimiento, surgido para preservar el absolutismo real, daría paso gradualmente a elaboraciones teóricas en dirección opuesta, llegando,

³ Sobre la distinción entre ciencia administrativa, económica y policial, véanse, entre otros, Gianfranco Miglio (1971), *Le origini della scienza dell'amministrazione*, Milano: Giuffrè, págs. 29 ss.; sobre los juristas alemanes del siglo XVIII, entre otros, Michael Stolleis (2008), *Storia del diritto pubblico in Germania*, vol. I, *Pubblicistica dell'Impero e scienza di polizia 1600-1800*, Milano: Giuffrè, trad. al it. de Michael Stolleis (1988), *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, Bd. I, *Reichspublizistik und Polizeywissenschaft 1600-1800*, München: C. H. Beck.

en el siglo XIX, al estatismo democrático-social de Lorenz von Stein⁴, según el cual el Estado está llamado a ejercer su poder en favor de todas las clases y en función de la garantía de la igualdad sustantiva, y de las tesis de Rudolf von Gneist⁵, según las cuales las clases más acomodadas están llamadas a actuar por el bienestar de la colectividad.

Desde el punto de vista social, un paso decisivo para la construcción del Estado administrativo y la formación del derecho administrativo fue la aparición de la figura del burócrata, como funcionario de carrera del Estado, dotado de un *estatus* social reconocido en el orden social de la época. El momento de transformación vino determinado por el paso de la venta de cargos públicos al personal de carrera y del sistema de espolios a la estabilidad de los cargos⁶. De este modo, en el seno del Estado moderno se construyó la organización administrativa formada por personal de carrera, seleccionado por méritos, gradualmente desvinculado del servicio al soberano y al gobierno de turno. Es en la época de la Ilustración, a lo largo del siglo XVIII, cuando se elaboran las tesis encaminadas a la selección por méritos y a la estabilidad de los cargos, tesis que se desarrollan concretamente a lo largo del siglo XIX, sobre todo en Francia e Inglaterra. En Italia se llegó tardíamente a estos resultados, en el marco del debate parlamentario llevado a cabo por la derecha histórica inmediatamente después de la unificación. Como es sabido, hacia mediados del siglo XIX existía una mera distinción funcional entre los órganos políticos y las oficinas administrativas (un ejemplo emblemático en Italia es la normativa de Cavour, la Ley n.º 1453 de 1853, en virtud de la cual los máximos responsables políticos eran directamente titulares de funciones administrativas concretas), pero ya se contemplaba la selección de los funcionarios públicos mediante concurso, aunque faltaba un estatuto jurídico especial del empleado público, ya que la regulación de la relación laboral se dejaba a la autodeterminación organizativa de la Administración pública.

Estas transformaciones —jurídicas, económicas y sociales— constituyeron, a lo largo del siglo XIX, las premisas para la construcción del Estado administrativo. Permiten comprender, entre otras cosas, hasta qué punto la formación del derecho administrativo está ligada a la identificación de los límites al ejercicio del poder público.

⁴ La obra suya que más nos interesa, sin duda, es Lorenz von Stein (1865-1868), *Die Verwaltungslehre*, 7 vols., Stuttgart: Cotta. Sobre von Stein, véase Francesco De Sanctis (1976), *Crisi e scienza. Lorenz Stein - Alle origini della scienza sociale*, Napoli: Jovene.

⁵ Rudolf von Gneist (1857-1860), *Das heutige englische Verfassungs und Verwaltungsrecht*, vols. I y II, Berlin: Springer; Rudolf von Gneist (1872), *Die Rechtsstaat*, Berlin: Springer.

⁶ Sabino Cassese (2007), *L'ideale di una buona amministrazione. Principio del merito e stabilità degli impiegati*, Napoli: Editoriale Scientifica.

II. LA CONSERVACIÓN DEL MODELO NAPOLEÓNICO DURANTE LA RESTAURACIÓN, LA CONTINUIDAD ENTRE EL REINO DE CERDEÑA Y EL REINO DE ITALIA, Y LOS ORÍGENES DE LA CIENCIA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Conviene, a partir de ahora, centrar la atención en Italia⁷, entre otras cosas debido a las diferencias en la trayectoria de desarrollo entre los distintos países de Europa continental. Y, de hecho, el recorrido seguido por los Estados de la península italiana ha sido singular. Por ejemplo, Italia prácticamente no sufrió los efectos de la primera Revolución Industrial, salvo de forma limitada en algunas zonas del norte.

Fueron, por el contrario, las repercusiones de la Revolución francesa las que tuvieron consecuencias importantes en el ámbito de la organización administrativa de los Estados preunificados, puesto que el modelo administrativo centralizado y uniforme, de origen napoleónico, introducido en el primer decenio y medio del siglo XIX, se conservó sustancialmente durante la Restauración, con pocas desviaciones y raras excepciones, aunque en un contexto social transformado y caracterizado por la recuperación del control del poder por parte de las clases más acomodadas.

⁷ Existe una amplia bibliografía sobre la historia del derecho administrativo en Italia. Entre las obras más destacadas, véanse, entre otras, Ettore Rotelli (1981), *Costituzione e amministrazione dell'Italia unita*, Bologna; Massimo Severo Giannini (1982), «Diritto amministrativo», en *Cinquanta anni di esperienza giuridica in Italia*, Actas del congreso nacional, Messina-Taormina (3-8 de noviembre de 1981), Milano: Giuffrè, págs. 364 y ss.; Sabino Cassese (1986), «The rise and decline of the notion of state», *International Political Science Review*, 2, págs. 120 y ss.; Sabino Cassese (1990), «Public administration and administrative law in Italy from the 19th to the 20th century», en T. Ellwein, J. J. Hesse, R. Mayntz y F. W. Scharpf (eds.), *Jahrbuch zur Staats-und Verwaltungswissenschaft*, Nomos Verlagsgesellschaft, págs. 257 y ss.; Guido Melis (1996), *Storia dell'amministrazione italiana, 1861-1993*, Bologna; Luca Mannori y Bernardo Sordi (2001), *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari: Laterza; Guido Melis (2003), «La storia», en Sabino Cassese (ed.), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, vol. 1, Milano, págs. 95 y ss.; Sabino Cassese (2010), *Il diritto amministrativo: storia e prospettive*, Milano; Sabino Cassese (2010), «The rise of the administrative state in Europe», *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, págs. 981 y ss.; Sabino Cassese (2015), *Derecho administrativo: historia y futuro*, Sevilla: Global Law Press; Franco Gaetano Scoca (2021), *Risorgimento e Costituzione*, Milano: Giuffrè. También la obra colectiva «La formazione del diritto amministrativo: la prospettiva comparata e l'evoluzione nazionale. Birth and Growth of the Administrative Law: the Comparative Perspective and the Italian Evolution», en *Annuario AIPDA, Actas del Congreso de celebración de los 25 años de la Asociación Italiana de Profesores de Derecho administrativo (AIPDA) (Roma, 21 de mayo de 2025)*, Napoli: Editoriale Scientifica, 2026 (en proceso de publicación); y Alberto Massera, *Pubblica amministrazione e diritto amministrativo in Italia. Dagli Stati monarchici preunitari all'odierno Stato costituzionale di diritto*, Milano: FrancoAngeli, 2026 (en proceso de publicación).

Pero las semillas de los nuevos tiempos habían echado raíces y, ya a mediados de siglo, la burguesía media-alta y la burocracia de carrera se habían hecho de nuevo un hueco en las transformaciones de los esquemas institucionales del Estado moderno.

La otra característica relevante que acompañó la transición de los Estados preunitarios al Estado unitario consistió en la continuidad administrativa sustancial entre el Reino de Cerdeña y el Reino de Italia. De hecho, el Reino de Cerdeña se formó mediante la anexión de los demás Estados preunitarios, por lo que el ordenamiento organizativo unitario y centralizado, que Cavour había introducido en el Estado saboyano en 1853, se trasladó sustancialmente al Estado unitario.

Las leyes sardas de 1859 se adaptaron, por tanto, al nuevo Estado, y durante algunos años se desarrolló un acalorado debate parlamentario sobre la nueva estructura institucional y organizativa que debía darse a la Administración del Reino de Italia.

El resultado se plasmó en las leyes de unificación administrativa del Reino de Italia (Ley n.º 2248, de 20 de marzo de 1865, dividida en seis anexos), cuyo objetivo era superar la fragmentación de los Estados preunificados y construir un sistema administrativo y normativo unitario. De hecho, estas leyes trataron de dotar de una estructura cohesionada a los nodos vitales de la organización administrativa, tales como la Administración municipal y provincial, la seguridad pública, la sanidad pública, el ordenamiento del Consejo de Estado y la disciplina de las obras públicas.

En particular, el Anexo E abolió el contencioso administrativo (es decir, el mecanismo de justicia retenida, de justicia en la Administración), optando en su lugar por la jurisdicción única, pero dejando sustancialmente sin protección jurisdiccional a los titulares de intereses legítimos. Se trató, por tanto, de un monismo jurisdiccional que nació incompleto y que, en esencia, no se aplicó. Por ello, en 1889, hubo que introducir un modelo jurisdiccional dualista (en el que la competencia especial del juez administrativo se ha sumado a la del juez ordinario).

Hasta ahora no he hecho referencia a la ciencia italiana del derecho administrativo⁸. Cabe señalar, al menos, que, en la primera mitad del siglo XIX, el terri-

⁸ Existe una bibliografía muy amplia sobre la ciencia del derecho administrativo en Italia. Entre los escritos más destacados, véanse, entre otros, Massimo Severo Giannini (1940), «Profilo storico della scienza del diritto amministrativo», *Studi sassaresi*, 2-3, págs. 133 y ss., luego en *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 1973, 2, págs. 179 y ss., ahora también en Massimo Severo Giannini (2002), *Scritti*, vol. II, 1939-1948, Milano: Giuffrè, págs. 79 y ss.; Feliciano Benvenuti (1962), «Gli studi di diritto amministrativo», *Archivio ISAP*, págs. 1239 y ss., ahora también en Feliciano Benvenuti (2006), *Scritti giuridici*, vol. III, *Articoli e altri scritti 1960-1969*, Milano: Vita & Pensiero, págs. 2175 y ss.; Feliciano Benvenuti (1965), «Mito e realtà nell'ordinamento amministrativo italiano», en Feliciano Benvenuti y Gianfranco Miglio (eds.), *L'unificazione amministrativa ed i suoi protagonisti, Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative*

torio italiano pudo presumir de contar con intelectuales de altísimo nivel, entre los que destacan Gian Domenico Romagnosi (1761-1835)⁹, originario de Emilia, pero activo sobre todo en Milán, y el napolitano Giovanni Manna (1813-1865)¹⁰.

En particular, Romagnosi fue uno de los juristas italianos de mayor genio de todos los tiempos y elaboró obras fundamentales en diversos campos de la ciencia

di unificazione, Vicenza, págs. 67 y ss, ahora también en Feliciano Benvenuti (2006), *Scritti giuridici*, vol. III, *Articoli e altri scritti 1960-1969*, Milano, Vita & Pensiero, págs. 2750 y ss.; Sabino Cassese (1971), *Cultura e politica del diritto amministrativo*, Bologna: Il Mulino; Giorgio Rebuffa (1981), *La formazione del diritto amministrativo in Italia*, Bologna: Il Mulino; Sabino Cassese (1985), «Science of Administrative Law in Italy from 1971 to 1985», en *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Tübingen: Mohr, págs. 123 y ss.; Giulio Cianferotti (1998), *Storia della letteratura amministrativistica italiana*. I. *Dall'Unità alla fine dell'Ottocento. Autonomie locali amministrazione e costituzione*, Milano: Giuffrè; Paolo Grossi (2000), *Scienza giuridica italiana: un profilo storico, 1860-1950*, Milano: Giuffrè; Marco D'Alberti (2001), «Gli studi di diritto amministrativo: continuità e cesure tra primo e secondo Novecento», *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4, págs. 1293 y ss.; Luisa Torchia (2001), «La scienza del diritto amministrativo», *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4, págs. 1105 y ss.; AA. VV. (2008), *La scienza del diritto amministrativo nella seconda metà del XX secolo*, L. Torchia, E. Chiti, R. Perez y A. Sandulli (dirs.), Napoli: Editoriale Scientifica; Aldo Sandulli (2009), *Costruire lo Stato: la scienza del diritto amministrativo in Italia (1800-1945)*, Milano: Giuffrè; Aldo Sandulli (2010), «Administrative law scholarship in Italy (1800-2010)», *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4, págs. 1055 y ss.; Aldo Sandulli (2012), «La tradition nationale du droit administratif en Italie», *RFDA - Revue Française de Droit Administratif*, 4, págs. 773 y ss.; Aldo Sandulli (2012), *L'amministrazione*, in *Il contributo italiano alla storia del pensiero. Diritto, Ottava appendice*, Paolo Cappellini, Pietro Costa, Maurizio Fioravanti y Bernardo Sordi (eds.), Roma: Enciclopedia Italiana Giovanni Treccani, págs. 631 y ss.; Andrea Rapini (2023), *A social history of administrative science in Italy. Planning a state of happiness from liberalism to fascism*, London: Palgrave MacMillan. También, en curso de publicación: Aldo Sandulli, «Administrative Law», *Public Administration in Italy*, vol. II, en Edoardo Ongaro, Carla Barbati, Fabrizio Di Mascio, Francesco Longo, Alessandro Natalini (eds.), *The Science and the Profession*, IAS-ISA, London: Palgrave MacMillan, págs. 51 y ss.; y F. G. Scoca, *Da Romagnosi a Orlando. L'origine e la prima stagione della scienza del diritto amministrativo in Italia*, Torino: Giappichelli (en proceso de publicación).

⁹ Ya existe una amplia bibliografía sobre el pensamiento jurídico de Romagnosi y, en particular, sobre Romagnosi como especialista en derecho administrativo: Luca Mannori (1987), *Uno Stato per Romagnosi*, vol. II, Giuffrè; Fabio Merusi (2011), «Gian Domenico Romagnosi fra diritto e processo amministrativo», en *Diritto processuale amministrativo*, págs. 1222 ss.; Ettore Rotelli (2014), *Romagnosi 1814 «Istituzioni di diritto amministrativo»*, Il Mulino; Fabio Merusi (2015), «Il diritto amministrativo di G.D. Romagnosi (1814) letto da F. Benvenuti (1969)», en *Amministrare*, págs. 19 ss.; Marco Mazzamuto (2016), «Giandomenico Romagnosi inventore del diritto amministrativo?», en *Diritto e società*, págs. 705 ss.

¹⁰ Sobre Manna, véase en particular Orazio Abbamonte (1991), *Potere pubblico e privata autonomia. Giovanni Manna e la scienza amministrativa nel Mezzogiorno*, Napoli: Jovene.

jurídica. En 1814 fue autor de un volumen fundamental sobre los principios del derecho administrativo, que contiene reflexiones que, en ciertos aspectos, se adelantaron a su tiempo (por ejemplo, en esta obra se encuentra una de las primeras formulaciones maduras del control de proporcionalidad sobre el ejercicio del poder público).

Tanto las tesis de Romagnosi como las de Manna tuvieron, a lo largo del siglo XIX, una amplia difusión, pero no pudieron arraigarse concretamente en la vida social, porque en Milán regresaron los austriacos tras la Restauración y en Nápoles volvieron a reinar durante mucho tiempo de forma autoritaria los Borbones.

Por lo tanto, la estructuración del derecho administrativo como ciencia autónoma tuvo que posponerse, lo que ocurrió en la última década del siglo XIX, gracias a Vittorio Emanuele Orlando y a la denominada escuela italiana de derecho público.

III. CAMBIOS HISTÓRICO-ECONÓMICOS, DESARROLLOS TEÓRICO-DOCTRINALES, CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO ADMINISTRATIVO A TRAVÉS DE LAS REFORMAS DE FRANCESCO CRISPI

En Italia, la construcción y la consolidación definitiva del Estado administrativo, así como la formación del derecho administrativo como ciencia autónoma, tuvieron lugar durante el medio siglo comprendido entre 1875 y el inicio del régimen fascista, con las denominadas «leyes fascistísimas» de 1925.

Entre la última parte del siglo XIX y los primeros quince años del siglo XX, Italia experimentó una profunda y repentina transformación, debido a la intervención de tres fenómenos (dos externos y uno interno al ordenamiento jurídico). Esto determinó un cambio compacto y acelerado¹¹.

El primer factor de cambio fue histórico-económico.

El periodo que va desde 1860 hasta la Primera Guerra Mundial fue testigo de grandes descubrimientos científicos que cambiaron radicalmente el orden socioeconómico de los países de Europa occidental: desde las innovaciones en materia de energía (la electricidad, la iluminación a gas y eléctrica, el petróleo) hasta las relacionadas con el transporte (el automóvil, la ampliación de la red ferroviaria y de carreteras, el primer avión), desde los avances en materia de salud (la pasteurización, la vacuna contra la tuberculosis) hasta los relacionados con las comunicaciones y la cultura (el teléfono, la radio, el cine).

Estos avances científicos propiciaron la denominada segunda revolución industrial, la cual, con un enfoque de fe ciega en la técnica, determinó el declive

¹¹ Sobre estos temas, véase, entre otros, Aldo Sandulli (2020), «La grande “pubblicizzazione” tra Ottocento e Novecento», en *Scritti in onore di Vincenzo Cerulli Irelli*, Torino: Giappichelli, págs. 214 ss.

definitivo de la aristocracia como clase dominante en favor de la burguesía productiva, el surgimiento del proletariado obrero y la aplicación de técnicas de organización científica del trabajo en las fábricas con el fin de aumentar la producción, dando lugar al sistema capitalista.

El desarrollo industrial, sin embargo, requirió, además del capital y el ingenio de los particulares, el apoyo no solo económico-financiero de las instituciones públicas, sino también de un Estado fuerte y cohesionado: un Estado de gran envergadura que, al despojarse de su mera función de guardián nocturno, fuera capaz de garantizar directamente el ejercicio de determinadas actividades económicas, la realización de infraestructuras, la prestación de servicios esenciales fundamentales y la creación de modelos públicos de asistencia sanitaria y social.

Todo esto ocurrió en Italia de forma repentina y caótica, además de manera desigual en todo el territorio nacional (como es sabido, el sur se quedó rezagado). Italia, como se ha mencionado anteriormente, había vivido de forma marginal la primera Revolución Industrial y seguía siendo un país de carácter agrícola y ganadero, como mucho comercial. Así pues, el último cuarto del siglo XIX fue un periodo de cambios trascendentales, que generó procesos acelerados en el ámbito de la industrialización y, por lo tanto, más desordenados en comparación con otros países.

De ahí la necesidad de un Estado centralizado, autoritario y éticamente orientado a la prevalencia del interés público: en definitiva, la opción del Estado-persona fue casi obligatoria para nuestro país.

El segundo factor deriva de las construcciones de la teoría general del derecho, en particular de las desarrolladas en Alemania en la segunda mitad del siglo XIX.

El siglo XIX alemán constituyó el laboratorio burgués de la evolución de las ciencias sociales, en cuyo ámbito la *Juristendominanz* revistió una especial importancia en el plano de la elaboración teórica general.

Como es sabido, a partir de los estudios de Friedrich Gerber y Paul Laband se elaboró la teoría de la persona jurídica unitaria del Estado, entendida como un sujeto dotado de poder soberano de imperio, capaz de imponer de forma coercitiva su voluntad a los individuos que forman parte del cuerpo único del Estado. Para Gerber, es el reconocimiento de la personalidad jurídica del Estado lo que determina la fractura entre el pensamiento privatista y el publicista. Y Laband califica de autónoma la voluntad de ejercer los poderes de imperio del Estado, separando la posición de este último de la del pueblo. El *Volk* queda así relegado a mero elemento del Estado, junto con el territorio. De ello se deriva que el Estado está totalmente separado de la sociedad y del pueblo. *Los criterios técnicos* de Vittorio Emanuele Orlando, que sentarán las bases de la escuela italiana de derecho público, se construirán precisamente sobre la plataforma labandiana¹².

¹² Sobre estos aspectos, véanse, entre otros, Giulio Cianferotti (1980), *Il pensiero di V.E. Orlando e la giuspubblicistica italiana fra Ottocento e Novecento*, Milano: Giuffrè; Alberto Massera (1989), «L'influenza della cultura tedesca sulla prolusione orlandiana», *Rivista tri-*

El tercer factor está representado por la construcción política del Estado administrativo en Italia.

Esta operación de consolidación del Estado-nación tuvo lugar bajo la dirección de Francesco Crispi, abogado siciliano, exgaribaldino, exponente de la derecha histórica. Fue presidente del Consejo de Ministros, casi ininterrumpidamente, durante aproximadamente una década, entre 1887 y 1896¹³.

La construcción del Estado administrativo se llevó a cabo principalmente mediante la reorganización de la Administración del Estado, a través de lo que se ha definido como una especie de «dictadura del Estado», partiendo precisamente de la concepción del Estado como persona jurídica, motor de la sociedad o, mejor dicho, de una sociedad que funciona en función del Estado.

El pilar de dicha reorganización lo constituye la Ley n.º 5195/1888, con la que se afirmó la autonomía organizativa del Ejecutivo respecto al legislativo y se previó el nombramiento de un subsecretario de Estado para cada ministerio, reforzando con ello la presencia política en el seno del Gobierno, pero también la presencia ministerial en el seno del Parlamento.

El prefecto se ha convertido en un instrumento flexible en manos del Ejecutivo, también en virtud de los mayores poderes de control a nivel local, a raíz de la ley municipal y provincial, que introdujo la elección directa del alcalde y la elección del presidente de la diputación provincial, así como la ampliación del electorado.

Las reformas administrativas de Crispi afectaron de lleno a los servicios sociales: la sanidad, con la asunción por parte del Estado de las funciones asistenciales y sanitarias; las obras de misericordia, con la nacionalización de las funciones de asistencia y beneficencia; la escuela, con la ampliación de la escolarización obligatoria y, más tarde, con Giolitti, con la conversión de la escuela primaria en escuela pública.

La nacionalización afectó también a los servicios esenciales a nivel nacional y municipal, como los ferrocarriles, el transporte municipal, la electricidad urbana, el gas y el agua. Más tarde, con el Gobierno de Giolitti, se desarrolló el llamado «socialismo municipal» en el ámbito de los servicios públicos locales.

También en el ámbito económico (en particular, en los sectores bancario y de seguros) se extendió la injerencia estatal: con la nueva ley bancaria se instituyó el Banco de Italia; con la reorganización de las cajas de ahorros se intensificó el control del Estado sobre instituciones que eran expresión de la sociedad civil; más tarde, con Giolitti, se constituyó el monopolio estatal sobre los seguros de vida.

mestrale diritto pubblico, págs. 937 ss.; Aldo Sandulli (2009), *Costruire lo Stato. La scienza del diritto amministrativo in Italia (1800-1945)*, Milano: Giuffrè.

¹³ Sobre Crispi véase, entre otros, Gaetano Armao (2023), *Francesco Crispi e le riforme amministrative. Il primo intervento di riforma strutturale dello Stato unitario*, Palermo: Palermo University Press.

En definitiva, la unidad del Estado liberal burgués en Italia se logró mediante la afirmación de carácter público del Estado administrativo.

En ese complejo proceso de transformación hay que situar la fundamental Ley n.º 5992 de 1889, por la que se creó la IV Sección del Consejo de Estado, que constituyó la piedra angular de la identidad disciplinaria del derecho administrativo en la península. A lo largo de los veinte años siguientes, la jurisprudencia de la Cuarta Sección sentó los principios y parámetros del nuevo derecho administrativo, como rama del derecho público y como disciplina autónoma respecto al derecho privado. Se definieron las características del acto administrativo, las formas de limitación del poder público y los contenidos del interés legítimo como situación jurídica subjetiva protegida.

IV. VITTORIO EMANUELE ORLANDO, ORESTE RANELLETTI, FEDERICO CAMMEO, SANTI ROMANO

La Ley de 1889 sentó también las bases para la generalización de los fundamentos teóricos del derecho administrativo por parte de la escuela italiana de derecho público.

De hecho, hasta el último decenio y medio del siglo XIX, el derecho administrativo seguía siendo una materia carente de una identidad disciplinaria real y que, en esencia, se podía encuadrar en el ámbito del derecho privado o, al menos, del derecho civil del Estado.

Al palermitano Vittorio Emanuele Orlando (1860-1952)¹⁴, fundador de la denominada escuela italiana de derecho público, se le atribuye el mérito de haber dotado al derecho administrativo de autonomía científica. Se trató de un recorrido teórico-doctrinal, pero dicha reflexión también dio un fuerte impulso, en el plano práctico y operativo, a la construcción del Estado administrativo.

En 1889, Orlando, tras pasar un año en Múnich (donde asistió a las clases del jurista alemán Aloys Brinz, a quien siempre consideró su maestro), durante el cual había profundizado en las teorías desarrolladas por la escuela histórica de Savigny y estudiado las obras de Von Gerber y Laband sobre el *Estado de derecho*, formuló su concepto de un nuevo método para el estudio del derecho público, conocido como «método jurídico».

¹⁴ Además de las obras indicadas en la nota 9, véanse, entre otras, Maurizio Fioravanti (2001), «Vittorio Emanuele Orlando e le prime riviste della giuspubblicistica italiana (1891-1903)», en M. Fioravanti, *La scienza del diritto pubblico. Dottrine dello Stato e della Costituzione tra Otto e Novecento*, Milano: Giuffrè, págs. 201 ss.; Aldo Sandulli, «Vittorio Emanuele Orlando, organizzatore di cultura: le riviste e il Primo Trattato Completo», en *Diritto pubblico*, págs. 519 ss.

La publicación de su ensayo *Los criterios técnicos para la reconstrucción jurídica del derecho público* fue de vital importancia, ya que constituyó un manifiesto ideológico para las generaciones posteriores de estudiosos del derecho público.

Orlando estableció tres criterios principales. Según el jurista de Palermo, los estudios de derecho público debían liberarse de la influencia de otras ciencias sociales (historia, filosofía, ciencias políticas, sociología y economía). Esto debía lograrse utilizando un método jurídico, en particular recurriendo a los dictados metodológicos del derecho privado. Era, por tanto, necesario combinar la teoría con la práctica con el fin de desarrollar un enfoque sistemático del derecho público. Por último, todo ello tenía como objetivo la construcción de un derecho público nacional que preservara la unidad y la soberanía del Estado-nación.

La teoría de Orlando, junto con la jurisprudencia del Consejo de Estado, las sistematizaciones doctrinales (el propio Orlando fue autor de un importante manual, los *Principios de derecho administrativo*, en 1891, y, a partir de 1897, fue editor del *Primo trattato completo di diritto amministrativo*¹⁵) y la legislación para

¹⁵ Ese mismo año fue elegido diputado en el Parlamento y fue reelegido durante siete legislaturas consecutivas, hasta 1925, cuando, tras la promulgación de las «leyes fascistas», se retiró de la vida política. Políticamente cercano a Zanardelli y a Giolitti, figuras destacadas de la izquierda histórica, Orlando se convirtió en poco tiempo en un referente del debate parlamentario, gracias a la claridad de sus ideas y a su elocuencia combativa. Fue nombrado ministro de Educación Pública en el segundo Gobierno de Giolitti de 1903 (cargo que ocupó hasta 1905), poco después de su nombramiento en la Universidad de Roma, en la cátedra de Derecho Público Interno. Posteriormente, fue ministro de Justicia y de Cultos en el tercer Gobierno de Giolitti (1907-1909) y, junto a él, se puso en marcha una forma primitiva de autogobierno de la magistratura. Tras distanciarse de la corriente giolittiana debido a la opción intervencionista, pasó a ser ministro de Justicia en el segundo Gobierno de Salandra (1914-1916) y ministro del Interior en el Gobierno presidido por Paolo Boselli (1916-1917). Tras la derrota de Caporetto, fue nombrado presidente del Consejo y se dedicó con gran empeño a la delicada tarea, contribuyendo a cambiar el rumbo del conflicto, hasta tal punto que, tras Vittorio Veneto, fue recordado como el presidente de la Victoria. A la página más gloriosa de la historia política de Orlando le siguió la menos brillante. En 1919 encabezó la delegación italiana en la Conferencia de Paz de París, de la que también formaba parte Sidney Sonnino, entonces ministro de Asuntos Exteriores, con quien mantuvo fuertes desacuerdos e incomprensiones. La solicitud simultánea de anexión a Italia de Fiume (en la que insistía Orlando) y de Dalmacia (defendida con insistencia por Sonnino) sufrió el veto tanto del presidente estadounidense Woodrow Wilson como del primer ministro francés Georges Clemenceau. En abril, tras sufrir una humillación pública por parte de Wilson, Orlando retiró impulsivamente a la delegación italiana de los trabajos de la Conferencia. Los Tratados de Versalles, muy perjudiciales para Italia, provocaron la moción de censura del Parlamento: Orlando presentó su dimisión el 23 de junio de 1919. Fue presidente de la Cámara de Diputados en 1919-1920. El advenimiento del fascismo contó inicialmente con Orlando entre sus tímidos partidarios, ya que veía en el fascismo un dique contra el socialismo

el desarrollo del Estado administrativo —que determinó el nacimiento de un sentido de identidad nacional y respondió a las necesidades del ciudadano-elector—, situó el derecho administrativo en el centro del Estado italiano, convirtiéndolo en el campo más importante de los estudios administrativos. El derecho administrativo se utilizó así, a nivel formal, como instrumento para construir el Estado administrativo, basado en la burocracia profesional y en la identidad nacional. Se trató de un proceso de construcción del Estado, pero también fue un proceso de conservación de la élite burguesa en el poder, ya que tenía como objetivo mantener el *statu quo* frente a las necesidades y aspiraciones sociales de las clases inferiores (pensemos, por ejemplo, en la defensa de la burguesía rural, las políticas proteccionistas de los aranceles aduaneros de 1887 y la represión de los Fasci Siciliani en la década de 1890; para hacer frente a las reivindicaciones socialistas, en defensa de la burguesía industrial, la aristocracia terrateniente forjó una alianza con la burguesía industrial, el llamado bloque agrario-industrial, respaldado por los gobiernos de la época).

De este modo, en Italia, el derecho administrativo asumió, entre finales del siglo XIX y principios del XX, ese papel de guía científica de la dimensión política y de las decisiones del Gobierno que hoy desempeña, a nivel mundial, la economía política. Absorbió todas las disciplinas afines que se ocupaban de la Administración pública; en primer lugar, la ciencia de la Administración.

En este contexto metodológico, nuevas generaciones de estudiosos del derecho administrativo contribuyeron a sentar las bases de la materia. Entre ellos cabe destacar al menos a Oreste Ranelletti, Federico Cammeo y Santi Romano.

y el sindicalismo y lo consideraba, erróneamente, un movimiento político destinado a agotar su impulso en poco tiempo. Tras retirarse de la vida política en 1925 y volver a ejercer la abogacía y la docencia universitaria, en 1931 se jubiló anticipadamente de la universidad para evitar jurar lealtad al partido fascista. Muy cercano al rey de Italia y su asesor jurídico, en 1943 fue uno de los que Vittorio Emanuele III consultó antes de destituir a Mussolini, y fue él quien redactó el texto de la proclama con la que el mariscal Badoglio anunció la caída del fascismo y la continuación de la guerra. De 1944 a 1946 volvió a ocupar el cargo de presidente de la Cámara de Diputados. Fue miembro de la Consulta Nacional en 1945 y de la Asamblea Constituyente en 1946-1947. En 1944 fue readmitido en la docencia sin límite de tiempo, pero no volvió a la cátedra universitaria hasta 1947 (y hasta su muerte), con una nueva conferencia inaugural (sobre *La rivoluzione mondiale e il diritto*), pronunciada (caso único en la historia) sesenta y dos años después de la primera conferencia inaugural en Palermo. En 1948 fue nombrado senador de oficio, cargo que, ya con noventa años, desempeñó con su habitual espíritu combativo, sin renunciar, a pesar de su edad, a perseguir objetivos ambiciosos, entre los que se encontraba, por ejemplo, la candidatura a la Presidencia de la República, en contraposición a la de Einaudi. Falleció en Roma el 1 de diciembre de 1952, sin dejar de ejercer, hasta sus últimos días, su actividad académica, forense y política: baste pensar que pronunció su último alegato de defensa ante el Tribunal de Casación el 19 de noviembre de 1952.

Oreste Ranalletti (1868-1956)¹⁶, originario de Abruzos, que provenía de los estudios de derecho romano y derecho civil y fue alumno de Vittorio Scialoja, fue el intérprete más fiel del método jurídico orlandiano: utilizar el derecho privado con el fin de forjar, mediante un método inductivo, principios y normas propios y autónomos del derecho público. Por ejemplo, basándose en la distinción entre actos de imperio y actos de gestión, Ranalletti utilizó la teoría del negocio jurídico para configurar los elementos paradigmáticos del acto administrativo especial, como acto unilateral de imperio.

Para Ranalletti, el derecho administrativo está al servicio del Estado y se ajusta a la soberanía y la autoridad de este: «el punto de partida lógico no es la libertad, sino el Estado», único «creador del derecho a la libertad» y «garante de toda libertad», «El Estado tiene una potestad suprema, que es la potestad de imperio». De ahí se deriva, en cadena, la teoría del órgano, las «fórmulas» del interés legítimo, del acto administrativo especial, del bien demanial y así sucesivamente.

Diferente fue el enfoque, con método deductivo, de Federico Cammeo (1872-1939)¹⁷, milanés de nacimiento, pero profesor en Florencia, para quien

¹⁶ Las obras más valiosas de Ranalletti se encuentran reunidas en *Scritti giuridici scelti*, vols. I-V, Napoli: Jovene, 1992. Sobre Ranalletti, véase recientemente Antonio Cassatella (2026), *L'invenzione dell'atto amministrativo. Il pensiero sistematico di Oreste Ranalletti*, Bologna: Il Mulino.

Durante el periodo que pasó en la Universidad de Camerino (1892-1899) elaboró las exhaustivas monografías sobre las competencias de la IV Sección del Consejo de Estado, sobre las autorizaciones y concesiones, y sobre el dominio público. De 1899 a 1905 impartió clases en la Universidad de Macerata: en 1904 publicó en el *Trattato Orlando* el volumen titulado *La polizia di sicurezza* y, en 1905, el famoso ensayo sobre la distinción entre los actos de imperio y los de gestión. Posteriormente se trasladó a la Universidad de Pavía, donde también fue rector entre 1915 y 1920. Durante su estancia en Pavía publicó dos volúmenes sobre los principios del derecho administrativo. Fue miembro del Consejo Superior de Educación Pública entre 1915 y 1935. En los primeros años de la posguerra, Ranalletti fue el principal asesor administrativo del Gobierno italiano, con el objetivo de intentar dotar de una nueva eficiencia al Estado, mermado por el conflicto: participó en las comisiones Villa, De Nicola, Scialoja y Schanzer de 1918 y 1919, actuando, en las cuatro ocasiones, como redactor del informe final. Entre 1920 y 1924 impartió clases en la Universidad Federico II de Nápoles. En 1924 participó en la fundación de la Universidad Estatal de Milán, donde permaneció hasta el final de su carrera académica, en 1938, ocupando en varias ocasiones el cargo de decano de la Facultad de Derecho.

¹⁷ A Federico Cammeo se le dedicó un precioso número monográfico de los *Quaderni fiorentini* de 1993.

Alumno de Alfredo Codacci Pisanelli en Pisa, también consideraba maestro suyo al célebre especialista en proceso civil Lodovico Mortara. Y, de hecho, Cammeo era un jurista formidable en el plano técnico y también un excelente abogado. En 1895-1896 publicó la monografía sobre los monopolios municipales y, en 1897, la famosa entrada del *Digesto* sobre el dominio público. Ese mismo año, Orlando le encargó, quizá por sugerencia de Codacci Pisanelli, la redacción de la monografía sobre *La manifestazione di volontà dello Stato nel*

el derecho privado y el derecho administrativo, aunque distintos y separados, debían operar en un contexto común, de modo que «todo lo que atañe al mecanismo fundamental del derecho, como norma de conducta impuesta a dos sujetos subordinados a la voluntad superior del Estado y acompañada de sanción, no se presenta en los dos derechos de manera radicalmente diferente». Y, sin embargo, según Cammeo, «las relaciones entre el individuo y el Estado deben presumirse reguladas por el derecho público, si no hay una razón expresa o clara en contrario». El *Curso de derecho administrativo* de Cammeo, de 1912, sigue siendo hoy en día un punto de referencia fundamental para los estudiosos de la materia.

Santi Romano (1875-1947)¹⁸, natural de Palermo y discípulo directo de Vittorio Emanuele Orlando, puede considerarse el mayor especialista en derecho público italiano de todos los tiempos. Su manual de 1901, *Principios de derecho administrativo*, supuso una sistematización fundamental de la materia. Con esta obra reconstructiva, el derecho administrativo adquiere una forma madura y autónoma.

Pero Santi Romano es también el jurista constitucionalista que, a principios del siglo XX, percibió la crisis del Estado moderno y los síntomas de un mundo que ya se encontraba en transformación, con la aparición de organismos intermedios y la exigencia de satisfacción de las necesidades por parte de la clase obrera. En 1917 desarrolló su teoría institucional en un ensayo que hoy es conocido y traducido en todo el mundo: *L'ordinamento giuridico*¹⁹. En él, Santi Romano teorizó sobre la pluralidad de los ordenamientos jurídicos: según Romano, no existe

campo del diritto amministrativo, que, terminada en 1899, se publicó en el *Tratado* dirigido por Orlando en 1901. En la década siguiente se publicaron sus obras más importantes: en 1910 salió a la luz la primera edición del *Comentario sobre las leyes de justicia administrativa* y en 1914 se publicó, en edición litografiada, el *Curso de derecho administrativo*. Impartió clases de Derecho Administrativo en Cagliari (1900-1905), de Derecho Procesal Civil en Padua (1904-1910) y posteriormente en Bolonia (1910-1915), para volver luego a la cátedra de Derecho Administrativo en Bolonia (1915-1924) y, finalmente, en Florencia (1924-1938, donde también fue decano de la Facultad de Derecho desde 1935). En 1938 se le prohibió ejercer la docencia debido a las leyes raciales, por ser de origen judío. Murió pocos meses después, abatido por esta injusticia.

¹⁸ La bibliografía sobre Santi Romano es muy amplia. Permítanme remitirles a Aldo Sandulli (2009), «Santi Romano and the Perception of the Public Law Complexity», *Italian Journal of Public Law*, págs. 21 ss.; Aldo Sandulli (2013), «Santi Romano», en *Dizionario biografico dei giuristi italiani (secoli XII-XX)*, editado por Italo Birocchi, Ennio Cortese, Antonello Mattone, Marco Nicola Miletto, vol. II, Bologna: Il Mulino, págs. 1728 ss.; Aldo Sandulli (2023), «Santi Romano oltre la crisi del diritto e dello Stato», en S. Romano, *Lo Stato moderno e la sua crisi. Saggi costituzionali 1909-1925*, Macerata: Quodlibet, págs. 9 ss.

¹⁹ Mariano Croce (2018), «Per una storia futura de L'ordinamento giuridico», en S. Romano, *L'ordinamento giuridico*, Macerata: Quodlibet; AA. VV. (2019), *Attualità e necessità del pensiero giuridico di Santi Romano*, R. Cavallo Perin, G. Colombini, F. Merusi, A. Police, A. Romano (eds.), Napoli: Editoriale Scientifica; AA. VV. (2020), «L'ordinamento giuridico» nel centenario, A. Sandulli (ed.), Bologna: Il Mulino.

necesariamente un vínculo entre el derecho y el Estado; el derecho no tiene por qué ser el producto exclusivo del Estado. El Estado, a su vez, no es el único sistema jurídico, sino simplemente uno de los muchos sistemas jurídicos existentes.

Sus ideas eran demasiado avanzadas para la época y solo encontrarían pleno espacio en el orden pluralista y constitucional-democrático de la posguerra. Fue la Constitución republicana la que dio vía libre a *L'ordinamento giuridico*, en el sentido de que sentó las bases y estableció el sustrato de principios fundamentales a través de los cuales la tesis pluralista pudo desarrollarse de manera concreta. Estudiosos como el filósofo del derecho Giuseppe Capograssi (1889-1956), el especialista en derecho romano Riccardo Orestano (1909-1988), los especialistas en derecho administrativo Massimo Severo Giannini (1915-2000) y Vittorio Ottaviano (1916-2007) y otros se valieron de su intuición para desarrollar nuevos planteamientos teóricos y demostrar también su valor práctico y aplicativo.

V. CONCLUSIONES

Lo que se acaba de describir brevemente es la trayectoria evolutiva de la gran popularización que tuvo lugar entre finales del siglo XIX y principios del XX.

Dicha trayectoria evolutiva constituyó para Italia el camino idóneo y necesario para alcanzar dos objetivos: en primer lugar, un objetivo de política social, de preservación de la unidad del Estado y del papel dirigente de la burguesía media-alta; en segundo lugar, un objetivo de política jurídica, de afirmación de la autonomía de un nuevo sector de los estudios jurídicos, mediante un proceso purista de reducción de los límites que permitiera la percepción y el estudio de los rasgos de especialidad. La escuela italiana de derecho público, por lo tanto, en ese momento histórico concreto, fue un instrumento político para la realización de un proyecto específico de unidad e identidad nacional.

No es casualidad que, entre 1914 y 1919, Italia tuviera dos presidentes del Consejo de Ministros procedentes de la cátedra universitaria de Derecho Admi-

Tras la Primera Guerra Mundial, ocupó numerosos cargos institucionales. De 1917 a 1921 fue miembro del Consejo Superior de Educación Pública. En 1924 fue llamado a formar parte de la primera comisión de los quince, constituida por el Partido Nacional Fascista, y en 1925 fue confirmado en la comisión de los dieciocho, creada por el Gobierno fascista, para la elaboración de la reforma constitucional. En 1926 fue nombrado miembro del Consejo de Litigios Diplomáticos. En 1928 fue nombrado por Mussolini presidente del Consejo de Estado, el primer y único presidente académico que no procedía del seno del propio Consejo de Estado. Ocupó el cargo hasta 1944. Fue nombrado senador del Reino en 1934 (hasta 1944). En 1935 (hasta 1946) pasó a ser miembro de la Accademia dei Lincei, en la categoría de ciencias jurídicas. Tras la Segunda Guerra Mundial fue objeto de un proceso de depuración por haber apoyado al régimen fascista, y falleció en 1947, a los setenta y dos años, tras haber dado a luz otra obra maestra inolvidable, *Frammenti di un dizionario giuridico*.

nistrativo: Antonio Salandra, quien firmó la entrada de Italia en la Primera Guerra Mundial, y Vittorio Emanuele Orlando, quien fue presidente del Consejo de la Victoria, pero también encabezó la delegación italiana en la derrota diplomática de los Tratados de Versalles de 1919.

Es bien sabido que las desviaciones autoritarias de los Estados-nación llevaron a Italia y a Europa hacia dos devastadoras guerras mundiales.

En la segunda mitad del siglo XX, el despertar de los horrores de las dos guerras sugirió un orden constitucional destinado a buscar un equilibrio entre las funciones del Estado, los intereses de la colectividad y los derechos y libertades de los individuos y las formaciones sociales.

Pero este es otro capítulo de la historia del Estado y del derecho administrativo italiano, por lo que, por el momento, conviene detenerse aquí.