

## GLI SCRITTI DI DIRITTO PUBBLICO DI DONATO DONATI\*

Con questi due volumi, le Università di Modena e di Padova, nonchè gli allievi di Donati, hanno voluto onorare la figura del Maestro nel XX anniversario della scomparsa. La raccolta comprende tutta la produzione scientifica del Donati ad eccezione dei due volumi di maggior mole: *I trattati internazionali nel diritto costituzionale*, (1906) e *Stato e territorio*, (1924, ma già pubblicato a puntate sulla « Rivista di diritto internazionale »).

Le opere sono per lo più apparse su riviste; non mancano tuttavia anche monografie già pubblicate in forma autonoma (come lo studio sulle lacune e quello sulla Città del Vaticano). L'iniziativa della pubblicazione è veramente meritoria, non soltanto perchè rende accessibili opere ormai pressochè introvabili — da segnalare, per un particolare apprezzamento, il criterio di pubblicare gli scritti nella loro composizione tipografica originale, mediante un procedimento anastatico che ha fra l'altro il pregio di evitare a chi si servirà di questa raccolta gli inconvenienti della duplice citazione, dal testo originale e da essa — ma anche perchè offre all'attenzione, tutte in una volta, buona parte delle opere più significative dell'insigne studioso.

A vent'anni dalla scomparsa, il Donati è ricordato come uno dei maestri della scuola italiana del diritto pubblico: tuttavia non si potrebbe localizzarlo in uno dei settori in cui tradizionalmente questa disciplina viene suddivisa. Se la formazione del Donati e il suo interesse preminente furono per il diritto costituzionale, egli non si rinchiuse mai nell'esame tecnicistico della materia, ma aspirò costantemente a dare una visione globale dei problemi che gli si ponevano all'attenzione: vuoi ampliando l'analisi al diverso volto che gli stessi problemi presentano nel quadro del diritto internazionale, vuoi portandosi sul piano della schietta teoria del diritto. Il Donati fu, come giurista, un suscitatore di problemi, un demolitore di luoghi comuni e di soluzioni ricevute per inerzia mentale. Ne è prova la varietà di argomenti tratti dai più diversi settori delle discipline pubblicistiche, ma tutti contrassegnati da un'impronta unitaria del metodo di analisi. L'opera del Donati ebbe certamente — si potrebbe dire, parafrasando — il difetto delle sue virtù: l'applicazione rigorosa di principi che gli parevano la manifestazione stessa della logica ha portato sovente il Donati a conclusioni manifestamente lontane dalla realtà. Così nel saggio su *Gli organi dello Stato e il diritto internazionale* (vol. II, pp. 19-37), in cui un troppo conseguente svolgimento del principio della separazione fra diritto interno e diritto internazionale,

\* D. DONATI, *Scritti di diritto pubblico*, Cedam, Padova 1966, 2 voll., pp. XLVIII-491 e 407. Il vol. I contiene una *Presentazione* di E. Tosato, nonchè il testo della commemorazione tenuta il 27 maggio 1947 da E. GUICCIARDI all'Università di Padova.

unitamente alla mancata presa in considerazione del principio (ritenuto universalmente esistente anche sotto il regime dello Statuto albertino) dell'adeguamento automatico del primo al secondo, lo porta a configurare l'obbligo degli organi statali di conformarsi al diritto internazionale come un semplice *elemento di interpretazione del diritto statale*. Questo scritto riguarda, in via principale, la posizione dell'ordinamento italiano nei confronti delle convenzioni elaborate dalle Conferenze dell'Aja (8199, 1907) sulla condotta della guerra. Il Donati riteneva che, poichè l'ordine di esecuzione era stato dato in forma inidonea (con la controfirma del Ministro degli esteri anzichè di quello della guerra), le convenzioni erano irrilevanti per l'ordinamento italiano. Basta pensare alle conseguenze cui questa costruzione condurrebbe per respingerla. A questo fine, non è neppure necessario ritenere — con buona parte della dottrina più recente — che anche l'adeguamento al diritto internazionale convenzionale avvenga in maniera automatica; è sufficiente tener conto nel diritto interno, in via di adeguamento, del principio di diritto internazionale per cui lo Stato viene in considerazione come un'unità, senza divisione di funzioni e di competenze interne.

Il primo volume si apre con la monografia *Il problema delle lacune nell'ordinamento giuridico*, un'opera la cui attualità ed importanza non sono diminuite da quasi sessant'anni d'età: l'affiorare di altre correnti e di altre esigenze non hanno tolto nulla alla forza della soluzione del Donati, secondo la quale esiste nell'ordinamento una norma, fonte di un dovere generale per tutti i soggetti di astenersi da qualsiasi azione dalla quale possa derivare agli altri soggetti una limitazione e di un diritto generale di libertà per questi ultimi. Seguono quindi *Il contenuto del principio dell'irretroattività della legge*, in cui il Donati è riuscito a raggiungere un equilibrio perfetto ed esemplare fra le ragioni del diritto positivo e le esigenze della teoria generale, nonchè il noto studio *Atto complesso, autorizzazione, approvazione*, pregevole ancor oggi per lo sforzo perfettamente riuscito di inserire la problematica dell'atto amministrativo nella teoria generale dell'atto giuridico. Il secondo volume ospita più numerosi e più brevi contributi: taluni si riconnettono al noto lavoro del Donati sui trattati internazionali, altri trattano problemi di dottrina dello Stato, altri ancora sono dedicati a particolari aspetti del diritto costituzionale italiano nell'epoca delle trasformazioni fra le due guerre mondiali.

TITO BALLARINO

*Professore incaricato di diritto internazionale  
nell'Università cattolica del S. Cuore di Milano*