

FRANCESCO D'ALESSIO
GIURISTA, AVVOCATO E
UOMO POLITICO MASSONE

Nicola di Modugno

SOMMARIO

1) I novant'anni della provincia di Matera; la Provincia nasce con il contributo determinante di D'Alessio. **2)** Vita di Francesco D'Alessio; l'attività accademica e forense; D'Alessio come fondatore del diritto processuale amministrativo come scienza autonoma. **3)** Iniziazione muratoria di D'Alessio presso Madre Loggia "Peucetia" di Bari. **4)** Le due monografie di D'Alessio come base della ricostruzione scientifica del processo amministrativo. **5)** Vita politica di D'Alessio liberale giolittiano che soltanto nel 1924 si iscrive al P.N.F.; in realtà, nel regime D'Alessio assunse un ruolo eminentemente tecnico. **6)** La ripresa dell'attività scientifica di D'Alessio negli anni Trenta e il suo significato fortemente anticipatorio dell'odierno principio di proporzionalità. **7)** Fine della collaborazione con Volpi e mancata ripresentazione di D'Alessio alla Camera nel 1929; Espulsione di D'Alessio dal P.N.F.; Ciò malgrado D'Alessio alla cauta del fascismo venne epurato dall'insegnamento universitario; malattia e morte il 1° aprile 1949. **8)** L'espulsione dal P.N.F. come espressione della massofobia tipica del fascismo; il pensiero di Michele Terzaghi su Massoneria e fascismo, sua palpitante attualità; conclusioni.

1) Quest'anno noi celebriamo i novant'anni della Provincia di Matera che entrò in funzione il 1° gennaio 1928 e che deve la sua origine, essenzialmente, alla forza di volontà, alle grandi capacità politiche e all'amore per la sua terra che contraddistinse tutta l'opera di Francesco D'Alessio che fece sì che Matera, all'atto della soppressione dei circondari (1927) fosse fra quei pochi ad essere elevati a province¹. Va ricordato che nella nostra zona essi furono, soltanto, due: Matera e Brindisi mentre il regime disse di no a Barletta provocando ivi, addirittura, un'insurrezione popolare.

2) Francesco D'Alessio era nato a Montescaglioso il 27 maggio 1886 da Carlo, notaio e discendente da una famiglia di patrioti di Risorgimento.

Alcuni suoi parenti, erano Carbonari e, come tali, furono protagonisti dei moti liberali del 1820 che, come è noto, costrinsero Ferdinando I, Re delle Due Sicilie, a concedere la costituzione di Cadice.

Nel 1907, all'età di soli 21 anni, D'Alessio si laurea alla Sapienza romana in Giurisprudenza con 110 e lode in diritto amministrativo con relatore Antonio Salandra che, come ci informa, Virgilio Gaito² era un Fratello del G.O.I..

L'impronta dell'insegnamento dell'insigne Maestro contrassegnò tutta la vita scientifica del Nostro che, subito dopo la laurea, iniziò la

¹ Sul tema v. N. DI MODUGNO, *Origini e irrinunciabilità dell'autonomia provinciale*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2-3/13, p. 442 ss.

² V. GAITO, *Massoneria, un amore. Etica, cultura, libertà. Prefazione di Tiziana Parenti*, Angelo Pontecorboli Editore, Firenze, 2017, pp. 117-191.

carriera accademica unitamente alla professione forense in cui onorò altamente la Toga emergendo come uno dei primi amministrativisti esercenti dinanzi al Consiglio di Stato³. Consiglio di Stato cui il Fratello Francesco Crispi⁴, con la legge 31/3/1889, istitutiva della IV Sezione, aveva affidato la tutela degli interessi legittimi così iniziando quel luminoso cammino di sottrazione dei cittadini agli abusi del potere che avrebbe contraddistinto tutta l'esperienza giuridica successiva nella materia *de qua* fino ai nostri giorni.

Come, infatti, avrebbe detto il Fr. Vittorio Emanuele Orlando⁵, nel 1923⁶, la legge del 1889 era la legge più liberale emanata dopo lo Statuto con cui Crispi, (di cui quest'anno ricorre il bicentenario della nascita, che per la nostra Istituzione è doveroso ricordare), volle conciliare l'autorità dello Stato con la libertà dei singoli⁷ guadagnando,

³ Il grande prestigio con cui D'Alessio esercitò la professione forense dinanzi al Consiglio di Stato gli valse il riconoscimento delle sue qualità da parte della V Sezione che con decisione 22 gennaio 1936 n. 68 (Pres. Alberto Pironti, Est. Michele Carlo Isacco) che lo definì <<... *Il valoroso patrono della ricorrente*>>. La sentenza è stata ripubblicata da PASQUINI e SANDULLI (a cura di) *Le grandi decisioni del Consiglio di Stato*, Giuffrè Editore, Milano, 2001, p. 187.

⁴ Su Crispi Massone, v. GNOCCHINI, *L'Italia dei Liberi Muratori. Piccole biografie di Massoni famosi*, Erasmo Editore, Roma, 2005, p. 88, secondo cui Crispi venne affiliato alla R.L. *Propaganda* di Roma nel 1880.

⁵ L'appartenenza di Vittorio Emanuele Orlando al G.O.I. è pacifica: v. per tutti, GAITO, *Massoneria*, cit., pp. 117 e 191.

⁶ Il riferimento è a V. E. ORLANDO, *Francesco Crispi*, Discorso pronunciato al Teatro San Carlo di Napoli il 4 ottobre 1923, in VITTORIO EMANUELE ORLANDO, *Scritti Varii di Diritto Pubblico e Scienza Politica*, che scrive: <<*Se mi si domandasse quale sia per me la legge più liberale che l'Italia si sia data dal 1848 ad oggi, non esiterei a citare, almeno per suo spirito, la legge del 1889 che istituì il controllo contenzioso degli atti dell'autorità, in difesa degli interessi individuali ingiustamente offesi: ed è legge di Crispi. Ed egualmente, sempre possente fu in Lui il genio della organizzazione istituzionale, che doveva nel tempo stesso assicurare l'autorità e garantire la libertà*>>.

⁷ Sul punto va ricordato il pensiero di F. CRISPI, *Politica interna. Diario e documenti raccolti e ordinati da T. Palamenghi - Crispi*, Garzanti, Milano, 1945, p. 220, che

così, nuove frontiere alla tutela giuridica nei confronti della P.A. come, in modo indimenticabile, avrebbe dichiarato il Fr. Meuccio Ruini⁸ alla Costituente.

Francesco D'Alessio incominciò la sua carriera universitaria a Bari nel 1910 come titolare di Istituzioni di diritto pubblico presso il Regio Istituto Superiore di Commercio da cui poi, nel 1923, avrà origine la nostra Università "Aldo Moro".

3) Giunto a Bari, Francesco D'Alessio il 28 ottobre 1910⁹ venne iniziato ad Apprendista presso la R. M. L. "Peucetia" di Bari la nostra Officina più antica¹⁰ essendo stata clandestinamente costituita sotto i Borboni nel 1834 e rifondata nel 1862 dal Fr. Vincenzo Sylos Labini, poi Senatore del Regno, appartenente alla Madre Loggia "Ausonia" di Torino.

Nel 1910, quando il Fr. D'Alessio vi vide la Luce, l'anima della R.L. Peucetia era, senza alcun dubbio, il Fr. Avv. Alberto Russo Frattasi

significativamente ricorda: <<La relazione (al progetto di legge approvato nel 1889, ndr) concludeva perorando per l'approvazione di una legge che "intendeva a rafforzare la libertà civile, a impedire o correggere i travimenti del potere esecutivo pericolosi sempre, a dare al diritto pubblico quelle guarentigie di che abbisogna nella mutevole vicenda dei Ministeri, a rendere l'Amministrazione serva non solo della legalità, ma della giustizia">>.

⁸ L'appartenenza di Ruini al G.O.I. è pacifica come autorevolmente afferma GAITO, *Massoneria*, cit., pp. 117 e 191.

⁹ Come si informa GNOCCHINI, *L'Italia dei Liberi Muratori, piccole biografie di Massoni famosi*, Erasmo Editore, Roma. 2005, pag. 89 che precisa che Francesco D'Alessio : <<Venne iniziato Massone il 28 ottobre 1910 nella Loggia "Peucetia" di Bari>>.

¹⁰ Sulla R.M.L. "Peucetia" di Bari v. N. DI MODUGNO, *La Gnosi Pitagorica del Maestro Architetto : alla riscoperta della tradizione simbolica in Puglia*, in *L'Acacia* n. 1-2-2015, pp.127-129

che, di lì a poco nel 1911¹¹, attraverso una I.P.A.B. finanziata dall'Officina, fonderà l'asilo nido tuttora esistente in Via Pasquale Villari che, poi, il regime fascista, con un vergognoso provvedimento, sottrasse alla nostra Istituzione per appropriarsene tramite l'Opera Nazionale Maternità e Infanzia.

Va ricordato, altresì, che, nel 1917, il Gran Maestro Ernesto Nathan¹² chiamerà il Fr. Russo Frattasi a far parte del Governo dell'Ordine¹³.

4) Medio tempore D'Alessio proseguì incessantemente la via degli studi giuridici pubblicando nel 1912 una vasta monografia, di oltre 400 pagine, sui rapporti e conflitti fra IV e V Sezione del Consiglio di Stato¹⁴ cui fece seguito, nel 1915, il fondamentale libro sulle parti nel giudizio amministrativo.

La pubblicazione di questo volume, di ben oltre 300 pagine, fa di D'Alessio, a mio avviso, il fondatore, insieme a Federico Cammeo, del diritto processuale amministrativo come scienza autonoma.

Fondamento di entrambe le opere è, senz'altro, da ritenersi la profonda consapevolezza che D'Alessio ebbe, meglio di chiunque altro, del mutamento di DNA del Consiglio di Stato che era conseguito dal

¹¹ La prima pietra del Palazzo della Pubblica Assistenza di Bari realizzato dalle Logge di Bari, ed *in primis* dalla R. L. *Peucetia*, fu posta con una grande festa celebrata il 20 marzo 1911 come risulta dalla *Rivista Massonica*, 30 aprile 1911, p. 121 ss..

¹² V. Cfr. G. SCHIAVONE, *Scritti massonici di Ernesto Nathan*, Bastogi Editrice italiana, Foggia, 1998.

¹³ E. NATHAN. 1918 (*Il nuovo Governo del G.O.I.*), in SCHIAVONE, *Scritti*, cit. p.246

¹⁴ F. D'ALESSIO, *Rapporti e conflitti fra le due sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato*, Società Editrice Libreria, Milano, 1912.

riconoscimento della sua natura giurisdizionale compiuto dal legislatore della riforma del 1907, voluta da Giovanni Giolitti.

D'Alessio con il libro sulle parti¹⁵ iniziò la grande opera della costruzione sistematica del processo amministrativo come processo di parti imperniato sul principio di parità delle armi, principio affermato dall'insigne Maestro ben 35 anni prima della conclusione della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

In questo quadro, D'Alessio riconosce la qualità di parte non solo al ricorrente e al controinteressato ma, assumendo una posizione a quell'epoca innovativa, anche alla P.A. cui inizialmente la giurisprudenza negava la qualità di parte per affermarne, invece, il ruolo di ausiliaria del giudice, escludendone, così, la possibilità di una condanna alle spese in caso di soccombenza.

Con estremo rigore, al contrario, D'Alessio affermò che anche la P.A., in quanto parte, doveva rispondere dell'onere delle spese processuali in caso di soccombenza

Fra la P.A. e i controinteressati venne individuato un rapporto di litisconsorzio necessario¹⁶ sulla base dell'allora recentissima teorizzazione di Enrico Redenti¹⁷.

¹⁵ F. D'ALESSIO, *Le parti nel giudizio amministrativo*, Stab. Cromo - Tipografico, Roma, 1915.

¹⁶ In tal senso D'ALESSIO, *Le parti*, cit., p. 68: <<Accanto alla Amministrazione pubblica, come resistenti al ricorso possono trovarsi, **nella stessa posizione processuale** - come vedremo in prosieguo - altri soggetti ad essa estranei, al pari di lei, tuttavia, interessati alla difesa dell'atto amministrativo impugnato. Trattasi di un caso tipico di **litisconsorzio passivo necessario**>>.

¹⁷ Il riferimento è alla celebre monografia di E. REDENTI, *Il giudizio civile con pluralità di parti* Ristampa della prima edizione con una prefazione dell'autore,

D'Alessio pose per primo il problema dell'assenza di un rimedio nell'ipotesi di violazione delle regole del litisconsorzio necessario indicandolo concettualmente nell'opposizione di terzo allora non prevista anticipando di ottanta anni la sentenza della Corte Costituzionale 17 maggio 1995 n. 177.¹⁸

Scrivendo infatti D'Alessio : <<*La procedura civile offre anzi per quelle sentenze un mezzo proprio per far valere la nullità stessa oltre agli ordinari mezzi di impugnativa: vale a dire l'opposizione di terzo.*

Teoricamente nulla osterebbe all'introduzione di rimedii analoghi nel sistema processuale amministrativo, dove, almeno nel diritto positivo italiano, sono invece sconosciuti tutti i rimedi così ordinari come straordinari contro le decisioni del Consiglio di Stato, all'infuori del ricorso per Cassazione contro le decisioni viziate di assoluto difetto di giurisdizione nel Consiglio di Stato stesso (art. 40 T.U.) e del ricorso per revocazione nei casi stabiliti dal codice di procedura civile (art. 38 T.U.)>>¹⁹.

Seguendo le orme del suo Maestro Salandra, D'Alessio riteneva che la giurisdizione amministrativa era una giurisdizione di diritto oggettivo riconoscendo all'interesse legittimo il ruolo di interesse ad agire.

Milano, Giuffrè Editore, 1960. L'opera di Redenti è richiamata esplicitamente da D'ALESSIO, *Le parti*, cit., p. 69 nota. Sulla figura di Enrico Redenti v. il saggio di F. CIPRIANI, *Alla scoperta di Enrico Redenti (e alle radici del codice di procedura civile)* (2005). Con Postilla (2006), ora in CIPRIANI, *Scritti in onore*, cit., p. 325 ss..

¹⁸ In *Giur. It.*, 1996, I, 504.

¹⁹ Così D'ALESSIO, *Le parti*, cit., p. 72.

Ma all'originario disegno di Salandra, D'Alessio introduce alcune innovazioni che conferiscono al sistema una spinta dinamica che lo avrebbe condotto, col tempo, a radicali trasformazioni, tuttora in atto. Egli, infatti, pur affermando che il giudice amministrativo di legittimità non poteva andare oltre l'annullamento dell'atto impugnato, attraverso il riconoscimento della cosa giudicata alle decisioni del Consiglio di Stato, conseguente all'affermazione legislativa della loro natura giurisdizionale, ne fa derivare un vero e proprio obbligo della P.A. soccombente di conformarsi alla sentenza cui, nel suo sistema, già corrisponde, in capo al singolo, un vero e proprio diritto all'ottemperanza al giudicato ad esso favorevole²⁰.

Questa innovazione di D'Alessio sembra, chiaramente, introdurre, nell'originaria disciplina processuale, una profonda contraddizione.

Ma in realtà, come gli eventi successivi avrebbero ampiamente dimostrato, si trattava di una splendida contraddizione.

Ed in effetti, ad un occhio rigidamente dogmatico, sembra inspiegabile che l'originario interesse legittimo²¹, la cenerentola delle situazioni

²⁰ Scrive significativamente F. D'ALESSIO, *Le parti*, cit., p. 340: <<...in quanto il rapporto regolato dalla decisione è subordinato ancora ad una attività positiva o negativa della pubblica amministrazione, tale attività deve essere prestata in maniera **conforme** alla decisione stessa, che altrimenti risulterebbe viziata non per violazione di legge, ma per violazione appunto della cosa giudicata. la decisione passando in giudicato, è fonte di un vero **diritto quesito**...>>.

²¹ La teorizzazione di D'Alessio dell'interesse legittimo è stata, di recente, molto autorevolmente esaminata da F. G. SCOCA, *L'interesse legittimo. Storia e teoria*, Giapichelli Editore, Torino, 2017, p. 973, testo e nota 82.

giuridiche, relegato, peraltro, al mero ruolo di interesse processuale²² ad agire, diviene, per effetto della sentenza di accoglimento del ricorso, un vero e proprio diritto all'ottemperanza al giudicato favorevole.

Circa vent'anni prima, però, il Fratello²³ Lodovico Mortara²⁴ aveva scritto: <<*La sentenza non crea dal nulla un diritto subiettivo; ma conferisce forza ed effetti di diritto subiettivo ad una pretesa presentata al magistrato sotto forma di domanda o di eccezione; e fa presumere che questo diritto subiettivo abbia preesistito all'iniziamento del rapporto processuale, per il tempo che conviene alla sua natura e alle circostanza particolari del fatto*>>²⁵.

A mio avviso, questo fondamentale insegnamento di Mortara, D'Alessio lo tenne ben presente quando concepì il libro sulle parti in cui recepisce esplicitamente la concezione mortariana dell'interesse ad agire come utilità finale ritraibile dalla domanda²⁶.

²² E' evidente l'influenza esercitata sul pensiero di D'Alessio dalla concezione di Chiovenda dell'interesse legittimo come pura azione su cui v. il saggio di N. Di MODUGNO, *Le lezioni di diritto amministrativo di Giuseppe Chiovenda e l'interesse legittimo come pura azione*, in Dir. Proc. Amm. n. 4/1991, p. 658 ss..

²³ L'appartenenza di Lodovico Mortara al G.O.I. è stata puntualmente documentata da A. A. MOLA, *Storia della Massoneria italiana dalle origini ai nostri giorni*, Bompiani Editore, Milano 1992, Appendice IX, Documento n. 2, IV, in cui il Mortara risulta iscritto al n. 22 dell'elenco dei Membri Liberi del Supremo Consiglio del R.S.A.A. di Palazzo Giustiniani dal 29 giugno 1903.

²⁴ Sulla figura e l'opera del grande processualista Mortara v. il saggio di F. CIPRIANI, *Lodovico Mortara nel 150° anniversario della nascita (2005)*, ora in F. CIPRIANI, *Scritti in onore dei Patres*, Giuffrè Editore, Milano, 2006, p. 93 ss..

²⁵ Così L. MORTARA, *Manuale della procedura civile*, UTET, Torino, 1903, pp. 14-15.

²⁶ Scrive, infatti, D'ALESSIO, *Le parti*, cit., p. 36, nota 1: <<*Egli ci sembra dia esattamente la nozione dell'interesse ad agire come "la utilità finale della domanda"*>>.

La pubblicazione della prima monografia nel 1912 era valsa a D'Alessio il conseguimento della libera docenza in Diritto Amministrativo alla Sapienza romana, dove nello stesso anno, tenne un corso libero di tale disciplina.

Nell'anno accademico 1913-1914, poi, D'Alessio ottenne l'insegnamento di Diritto Amministrativo all'Università di Urbino.

Dieci anni dopo, nel 1922, ottenne la cattedra di Diritto Amministrativo all'Università di Cagliari.

Nel 1924 venne trasferito all'Università di Pavia dove venne chiamato ad insegnare Diritto finanziario. Nel 1935 da Pavia venne trasferito all'Università di Napoli dove insegnò, prima, Istituzioni di Diritto pubblico, poi, Diritto finanziario per poi assumere nel 1938 la Cattedra di Diritto Amministrativo al posto di Ugo Forti destituito per effetto delle leggi razziali.

5) Medio tempore, nel 1919, fu eletto in Basilicata al Parlamento come deputato nella lista di *Opposizione Costituzionale*²⁷ che si riconosceva nella leadership di Giovanni Giolitti in contrapposizione al lucano Francesco Saverio Nitti, allora Presidente del Consiglio dei Ministri. D'Alessio prese subito posizione in favore di Gabriele D'Annunzio chiedendo l'annessione di Fiume all'Italia. E' evidente, anche su tale essenziale punto, la piena fedeltà di D'Alessio alla

²⁷ F. CONTI, *Storia della Massoneria italiana dal Risorgimento al fascismo*, Il Mulino Editore, Bologna, 2003, p. 432 nota (193) pubblica l'elenco dei Deputati aderenti al G.O.I. eletti alla Camera nel 1919 comprendente 29 nomi fra i quali è incluso Francesco D'Alessio.

posizione allora in tal senso assunta dal Gran Maestro del G.O.I. Domizio Torrigiani.²⁸

Alla Camera venne rieletto sia nel 1921, aderendo poi al gruppo di Democrazia Sociale, e, nel 1924, in una lista giolittiana fiancheggiatrice dall'esterno, e con molte rivalse, del Governo fascista. Soltanto dopo le elezioni del 1924 D'Alessio prese la tessera del PNF.

Nel 1925, quindi, D'Alessio venne nominato Sottosegretario al Ministero delle Finanze carica che resse dal 1925 al 1926 sotto il Ministro Giuseppe Volpi di Misurata²⁹, grande industriale e finanziere di cui, chiaramente, D'Alessio era il consulente giuridico. Del resto, come si è visto, in quell'epoca, egli era Ordinario di diritto finanziario all'Università di Pavia.

La creazione della Provincia di Matera fu, sicuramente, ottenuta nel corso delle negoziazioni politiche che precedettero e accompagnarono la riforma introdotta da Mussolini con la soppressione dei circondari che risalivano all'unità nazionale.

Soltanto il prestigio personale di Francesco D'Alessio, e l'aiuto che, sicuramente, ottenne dal Ministro Volpi, molto influente sullo stesso

²⁸ Sulla posizione della massoneria sulla questione fiumana v. N. DI MODUGNO, *D'Annunzio, Fiume e la Massoneria*, in *L'Acacia* n. 2 – 2016, p. 65 e ss.. Sul contributo essenziale del pensiero massonico alla formazione della costituzione di Fiume è fondamentale la recente monografia di C. RICOTTI, *La Carta del Carnaro dannunziana massonica autonomista*, Fefè Editore, Roma, 2015.

²⁹ Su Giuseppe Volpi di Misurata v. F. CARNELUTTI, *Commemorazione del Conte Giuseppe Volpi di Misurata*, in Gianluca Tracuzzi (a cura di) *Per Francesco Carnelutti A cinquant'anni dalla scomparsa*, Wolters Kluwer Cedam Lavis (TN), 2015, p. 229 ss.

Mussolini, vale, più di ogni altra cosa, a mio avviso, a spiegare il successo di tale operazione.

6) A partire dal 1930 vi fu una forte ripresa dell'attività scientifica di D'Alessio.

Da questa intensa concentrazione nacquero le famose Istituzioni di Diritto amministrativo.

Il primo volume fu pubblicato nel 1932³⁰. Il secondo volume venne ad aggiungersi nel 1934³¹ ed è dedicato prevalentemente al processo amministrativo.

La trattazione assurge, con la sua estrema chiarezza, al rigore tipico della costruzione sistematica degli istituti. In questo campo, D'Alessio, per un verso, riprende la concezione tipica del libro sulle parti del processo amministrativo di legittimità come processo oggettivo imperniato sulla mera questione di legittimità dell'atto impugnato.

Peraltro, il Maestro si sofferma, ampiamente, sulla giurisdizione di merito ricostruendone l'oggetto del processo in chiave fortemente innovativa.

Ed infatti scrive sul punto D'Alessio nelle Istituzioni : <<... *mentre nei giudizi rientrati nella competenza generale di cui dicemmo dianzi (nella competenza di legittimità, n.dr.) l'interesse individuale resta estraneo a tutto lo svolgimento del giudizio e perfino alla decisione,*

³⁰ Il riferimento è a F. D'ALESSIO, *Istituzioni di Diritto Amministrativo italiano*, Vol. I, UTET Torino, 1932

³¹ F. D'ALESSIO, *Istituzioni di Diritto Amministrativo italiano*, Vol. II UTET Torino, 1934.

da cui esso non viene affatto considerato nell'ipotesi di cui ora trattiamo, un atto viene invece a stabilirsi fra l'interesse stesso ed il contenuto discrezionale dell'atto e tale rapporto a sua volta costituisce il vero oggetto del giudizio di merito>>³².

Precisa inoltre che, nel processo di merito, infatti, l'interesse del ricorrente <<... non è già una semplice condizione dell'esercizio del ricorso, ma invece esso stesso è poi abbietto del giudizio, l'atto discrezionale dell'autorità amministrativa non venendo in sé e per sé assolutamente e obbiettivamente esaminato, bensì appunto in relazione diretta ed immediata con quell'interesse individuale, che si pretende offeso, al fine di ricercare se di esso fu tenuto il giusto conto, in modo da raggiungere il maggior possibile vantaggio pubblico al minor possibile sacrificio privato>>³³.

Il riferimento di D'Alessio è chiaramente alla famosa massima di Gian Domenico Romagnosi, celebre Massone³⁴ del Risorgimento, che può ritenersi il fondatore degli studi di diritto amministrativo in Italia con suo fondamentale libro del 1814.

Massima che oggi costituisce parte del principio di proporzionalità³⁵ che, sulla base del richiamo ai principi dell'ordinamento comunitario di

³² Così D'ALESSIO, *Istituzioni*, cit., vol. II, p. 428.

³³ Così D'ALESSIO, *Ibidem*.

³⁴ Sulla vita massonica di Giandomenico Romagnosi v. GNOCCHINI, *L'Italia*, cit., p. 238, che ci informa che Romagnosi nel 1805 fu grande esperto del Grande Oriente d'Italia con sede in Milano e poi Grande Oratore Aggiunto.

³⁵ Sulla proporzionalità sono fondamentali le monografie di S. COGNETTI, *Principio di proporzionalità. Profili di teoria generale e analisi sistematica*, Giappichelli Editore, Torino, 2011, D.U. GALETTA, *Principio di proporzionalità e sindacato giurisdizionale nel diritto*

cui all'art. 1 della legge 8 Agosto 1990 n. 241, deve ritenersi, di certo, ricompreso nel sindacato di legittimità del giudice amministrativo.

Ne discende, adeguando la teoria di D'Alessio all'attuale stato evolutivo dell'ordinamento, può dirsi senz'altro, che il sindacato del giudice amministrativo di legittimità ha come oggetto proprio il <<... rapporto che viene a stabilirsi fra l'interesse del ricorrente e il contenuto discrezionale dell'atto>> al fine di verificare che di tale interesse l'Amministrazione abbia <<tenuto il giusto conto in modo da raggiungere il maggior possibile vantaggio pubblico col minimo possibile sacrificio privato>>.

Questa fondamentale affermazione di principio riprende uno dei punti più significativi di un suo fondamentale saggio del 1915³⁶ in cui si legge: <<Certo, pure nello Stato moderno si può parlare e si parla di frequente di una superiorità dell'interesse pubblico sul'individuale, di una prevalenza che al primo debba accordarsi in confronto del secondo quando un contrasto si presenti fra di essi. Ma una tale prevalenza, se esiste, no può essere intesa nel senso che autorizzi impunemente la violazione dei diritti individuali una vota che essi sieno costituiti. E' ben vero quello che osserva e cioè che l'interesse pubblico non è un elemento che si possa in qualsiasi momento esattamente circoscrivere e ponderate: esso si trasforma e si muove

amministrativo, Giuffrè Editore, Milano 1998 e A. SANDULLI, *La proporzionalità dell'azione amministrativa*, CEDAM, Padova, 1998.

³⁶ Il riferimento è a F. D'ALESSIO, *Dalla dichiarazione dei diritti dell'uomo al moderno stato di diritto*, Stab. Cromo - Tipografico, Roma. 1915

*come si trasforma e si muove la società. Ma, prescindendo dai casi eccezionali di intermittenza o **sospensione** dei diritti individuali motivati da ragioni impellenti di utilità pubblica, della cui legittimità tuttavia pur tanto si discute, l'esigenze dell'interesse pubblico non possono mai importare l'annullamento del diritto individuale; bensì solo ed eventualmente **conversione** di esso, ricollegandosi in ciò alla formula dell'attività dello Stato, che il sommo Romagnosi indicava in quella di "cercare l'utile generale col minimo privato nocumento">>³⁷.*

Alla pubblicazione dei due volumi delle istituzioni fece seguito il notevole commentario alle leggi sulla giustizia amministrativa³⁸ che estende l'indagine anche alle giurisdizioni amministrative speciali (Corte dei Conti, Commissioni Tributarie, Tribunali delle acque). In tale opera che è l'ultima di notevole mole D'Alessio³⁹ accoglie favorevolmente la svolta giurisprudenziale con cui nel 1928 il Consiglio di Stato aveva esteso il giudizio di ottemperanza alle proprie sentenze malgrado l'art. 27 n. 4 del T.U. 26 giugno 1924 n. 1054 sul Consiglio di Stato, allora vigente, lo prevedeva per le sole sentenze del giudice ordinario nei confronti della P.A..

D'Alessio con tale opera, come osservò autorevolmente C. M. Iaccarino, si confermò come grande studioso della giustizia amministrativa, qualità per cui <<...Vittorio Emanuele Orlando gli

³⁷ Così D'ALESSIO, *Dalla dichiarazione dei diritti*, cit., pp. 111-112.

³⁸ F. D'ALESSIO, *Le leggi sulla giustizia amministrativa commentate*, UTET, Torino, 1938.

³⁹ D'ALESSIO, *Le leggi*, cit., p. 189.

affidò nel 1922 l'aggiornamento e la revisione della sua monografia sulla giustizia amministrativa>>.⁴⁰

7) Finita la collaborazione con Volpi, cominciarono per D'Alessio, le prime difficoltà politiche nel 1929, infatti, D'Alessio non venne ripresentato alle elezioni relative alla Camera dei Deputati, le prime indette dal regime col nuovo sistema plebiscitario. Nel 1931, come ci informa Melis⁴¹, D'Alessio fu addirittura espulso dal P.N.F..

Ciò non gli valse, però, una volta caduto il regime e liberata Napoli dalle armi alleate il 28 settembre 1943, ad evitare l'umiliazione dell'epurazione.

A mio avviso, gli venne rimproverata l'assunzione della Cattedra di Diritto Amministrativo all'Università di Napoli nel 1938 al posto di Forti destituito, come abbiamo visto, a seguito delle leggi razziali.

In realtà, D'Alessio era totalmente incolpevole in quanto aveva assunto la cattedra proprio per salvaguardare, dalle interferenze di regime, la scuola di Forti.

Nel luglio 1944, ciò malgrado, D'Alessio, per sottrarsi alla disposta sospensione dall'insegnamento universitario nell'ambito dell'epurazione, fu costretto a chiedere il collocamento a riposo.

L'ingiustizia subita fu grande in quanto egli aveva avuto nell'ambito del regime, un ruolo marginale di tipo prevalentemente tecnico,

⁴⁰ Così C. M. IACCARINO, *Francesco D'Alessio*, in Riv. Dir. Pubblico, 1950, p. 207.

⁴¹ Cfr. G. MELIS, *D'Alessio Francesco*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, Volume 31 (1985).

peraltro, venendo, come si è visto, addirittura, espulso dal PNF nel 1931. Espulsione che rientra, a mio avviso, nella strategia massofobica tipica del regime fascista. D'Alessio pagò, pertanto, ingiustamente e riebbe la Cattedra soltanto nel settembre 1947 ma, nel frattempo, la sua salute era già stata scossa.

Egli, infatti, aveva contratto un male incurabile di cui morì il 1° aprile 1949 a neppure 63 anni.

8) Peraltro, come ci insegna il libro del Gran Maestro Stefano Bisi, la storia è sempre contemporanea, Croce⁴² lo affermava, in linea generale, ma per noi, e per la nostra Istituzione, questa massima è sempre quanto mai attuale.

Che cosa, in realtà, il regime imputava a D'Alessio al punto da espellerlo dal PNF ?

Gli si rimproverava, la non interrotta frequentazione, come ci informa Guido Melis, con alcuni ex colleghi antifascisti della Camera anch'essi appartenenti al GOI.

Ed infatti, D'Alessio fu un massone coerente che, subito dopo il trasferimento a Roma (dove aprì un prestigioso studio legale che aveva sede in via Torlonia), già dal 1912 si era trasferito dalla R.L.

⁴² Scrive B. CROCE, *La storia come pensiero e come azione*, Ed. Laterza, 3^a Ed. , Bari, 1973, p. 11: <<Il bisogno pratico, che è nel fondo di ogni giudizio storico, conferisce a ogni storia il carattere di "storia contemporanea", perché, per remoti o remotissimi che sembrano cronologicamente i fatti che vi entrano, essa è, in realtà, storia sempre riferita al bisogno e alla situazione presente, nella quale quei fatti proporgono le loro vibrazioni>>.

"*Peucetia*" di Bari alla R.L. "*Rienzi*" di Roma⁴³ alla quale apparteneva, in quel tempo, lo stesso Gran Maestro Ettore Ferrari.

Dopo la soppressione della Massoneria, disposta dal regime, la R.L. "*Rienzi*", come ci ricorda Santi Fedele⁴⁴, entrò in clandestinità e D'Alessio, pur essendo iscritto al partito fascista, non venne mai meno al giuramento prestato al momento della sua iniziazione.

La sua vita di massone, coerente pur tra mille difficoltà e contraddizioni, costituisce la più alta dimostrazione della profonda verità contenuta nella meravigliosa allegoria di Michele Terzaghi secondo cui la Massoneria era lo scoglio che venne, soltanto, lambito dalle ondate malevole e violente del fascismo⁴⁵.

Scrive, significativamente, il Fr. Terzaghi alludendo al regime: <<*E' passato – e come tragicamente! – ma la Massoneria è risorta: era naturale. La massoneria è un'idea, è una filosofia, è un sistema di vita, di educazione e di disciplina. E' la libertà umana individuale che resiste e si difende tenacemente, in quanto insopprimibile ... Chi ha la religione della libertà è un sacerdote dello spirito immortale. L'eclissi*

⁴³ Ci informa dell'affiliazione di D'Alessio alla R. L. "*Rienzi*" di Roma GNOCCHINI, *L'Italia*, cit., p. 89.

⁴⁴ S. FEDELI, *La Massoneria italiana nell'esilio e nella clandestinità*, Franco Angeli Editore, Milano, 2005, pp. 65-66.

⁴⁵ Scrive significativamente M. TERZAGHI, *Fascismo e massoneria*, 2000, Arktos-Oggero Editore, Carmagnola, p. 6: <<*La massoneria è lo scoglio. Delle ondate malevole e violente ne ha avute molte, anche da parte di massoni. Ma ha finito e finirà sempre per rimanere vittoriosa*>>.

presuppone l'astro: ciò che è transitorio non può distruggere quello che è permanente>>⁴⁶.

⁴⁶ Così TERZAGHI, *Ibidem*.