

Фелићано Бенвенути (*Feliciano Benvenuti*),
професор Универзитета у Венецији

НАУКА УПРАВНОГ ПРАВА У ИТАЛИЈИ(*)

Управно право као наука у Италији има дубоке корене. Чак се Италија и Француска споре око тога којој од две земље припада част да је прва увела управно право. Иако је тачно да је Макарел (*Macarel*) објавио своје познато дело у Паризу 1818. и да је прва катедра за административно и јавно право била поверена Де Жеранду (*De Gerando*) следеће године, зна се исто тако да је Ромањози (*Romagnosi*) већ низ година предавао *Однос законодавне власти и јавне управе* и да је крајем 1814. објавио своја *Основна начела управног права*.

Аустријска влада је међутим, 1817. забранила рад Ромањозијеве катедре. У Италији је примењивано страни административно право тако да је и управноправна наука неко време ћутала, осим у Напуљу и Пијемонту. У Напуљу је Мана (*Manna*) објавио 1840. *Управно право Краљевине двеју Сицилија*, а у Торину, где је Кридис (*Cridis*) већ од 1802. предавао економију и јавну управу, током 1846. је поверена катедра управног права Мерлоу (*Merlo*). Следеће године га је наследио Антонио Шалоја (*Scialoja*) а затим Лионе (*Lione*), који је објавио 1849. *Основе управног права*.

Оквири овог рада не дозвољавају улажење у све детаље потоњег развоја науке Управног права у Италији све до Устава из 1948. Напоменимо само да је у независној држави развој управног права добрим делом био заснован на ранијој традицији. Свој печат су дали професори који су били активни у првој четвртини овог века. У том раздобљу плодне активности научници су полазили од јавноправног метода чије је основе поставио Орландо, примењујући га на нове или још непрочучене институте. Не може се рећи да је то била последица недостатка стваралачких способности или оној врсти неинвентивности која карактерише научнике који су под утицајем других школа. Читав сплет околности довео је до ове стагнације. Једна од најважнијих је што је овај нови метод довео до објављивања низа дела тако да је од самог почетка наука дала, ако не коначне, а оно бар трајне резултате.

Поред тога, морамо имати у виду да је италијански правосудни систем изграђен на основу јединственог законодавства из 1865. тако да су најважнији закони донети између ове године и првог светског рата.

(*) Текст предавања које је проф. Бенвенути одржао на Правном факултету у Београду октобра 1984.

Зато је у првих двадесет пет година овог века наука већ изградила основна начела административног права. Томе је и допринело оснивање четвртог одељка Државног савета 1889., који је добио правосудне надлежности.

Све је то допринело ауторитету „великих професора“ и ваљаности њихових дела. И то је трајало до 1925. када је Виторио Емануеле Орландо (*Vittorio Emanuele Orlando*), уочи обнављања демократског политичког живота, објавио *Начела административног права*. Од тада је наука управног права, под утицајем нових чинилаца, узела један други смер.

Тај нови правац се тумачи и великим утицајем немачких аутора, код којих је префињени техницизам имао превагу над суштинским решавањем проблема. Данас, можда, овакво тумачење изгледа претерано, али се мора водити рачуна да је у оно време немачка литература прихватана а да се није имао увид у разлоге због којих су писци на такав начин прилазили одређеним проблемима. Поред тога, италијански правници су били оптерећени позитивистичким прилазом, јер су на њих мало утицале идеалистичке философије Б. Крочеа (*B. Croce*) и Б. Бентилеа (*Gentile*). У таквој атмосфери, све важније културне теме, било да су философске или историјске, сматране су као нешто страном, што нема везе са правним истраживањем.

Наравно, било је изузетака. Било је аутора који су се бавили философским темама и историјом, али је лако увидети да се радило о вештачки накалемљеним елементима, који нису постали део методологије правних наука. И за ово се једним делом могу окривити „велики професори“, а њих оправдава околност што су живели у време када је италијанска култура имала таква обележја, као и чињеница да је овај недостатак културе био у вези са њиховим политичким ангажовањем, јер су у њиховим делима нашли места елементи демократског друштва, па су се кроз ту призму преламали и културни утицаји. Јасно је, дакле, да је у основи свега тога био политички момент Италије тог доба.

Настанак диктатуре, што се везује за 1925. годину, изоловао је Италију од утицаја европске културе и вратио правнике у ранији техницизам, који је у неким екстремним случајевима, био и начин да се сакрије оно што се мисли и средство да се одбрани личност. Тако су из италијанске правне науке ишчезле велике теме, а нарочито она пасионираност која је карактерисала чак и расправе о најапстрактнијим проблемима. Правне науке постале су свет за себе, врста апстрактне логике, плодно тло за силогистичко резонување, које је поново почело да цвета.

Као последица тога, од 1925. г. старији аутори су свели своју активност на објављивање приручника и уџбеника. Иако има и неких новина, то су дела која представљају резиме претходног развоја, којима све више недостаје веза са стварношћу. У ова спадају Донатова (*Donato*) *Општа начела управног права*, уџбеник Сантија Романа (*Romano*), Презуттијеви (*Presutti*) *Институти*, Фортијево (*Forti*) *Управно право* и Занобинијев (*Zanobini*) уџбеник.

Поред ових општих дела било је приручника који су имали за предмет управни поступак. Они су обрађали пажњу на формалну систематику, занемарујући расправу о положају појединих институата у поли-

тичкој и правној организацији државе, што је била основна тема у радовима Орланда и Саландре.

Ова дела су представљала широко прихваћену основу за систем италијанског материјалног и процедуралног управног права. У периоду између 1920. и 1940. млади аутори су били принуђени да се баве проучавањем појединих проблема, а не великим синтетичким расправама.

За разлику од уставног права, које је било осуђено на ћутање током фашистичког периода, управно право је цветало. Није овде могуће набројати све оне ауторе, који се сматрају наследницима „великих професора“. Можемо запазити да су они даље развили метод формално-правног догматизма, чије је основе дао Орландо. Они су избегавали сваку расправу о политичким и социјалним видовима проблема који су расправљали. Настojали су да анализом позитивноправних прописа нађу карактеристике и *ratio* појединих института. Тако су, примера ради, поништај управног акта, чиме се бавило више ових аутора, расправљали не улазећи у последице овог поништаја на положај управе и грађана, иако овај институт има велики значај за добро функционисање управе, за њену ефикасност, као и за правни положај грађана. Они су, полазећи од утврђених канона, проучавали правне услове, правни основ и последице поништаја у оквиру управног поступка, као и однос поништаја са опозивом и укидањем. Исто тако, ако би писали о концесијама, настојали су да обраде услове и правни основ, начин поништавања и однос са сличним актима, као што су овлашћење и дозвола. Тако је настао низ систематизованих монографија, на којима се још увек заснива проучавање управног права.

У том периоду изучавани су не само различити административни акти, већ и њихови елементи као што су основ, изјава воље, дискрециона овлашћења. Продубљиване су теме које су везане за динамизам управних аката, управни уговори, претпоставка законитости, неважност аката. Тако су настала три важнија дела, која представљају камене међаше научне обраде ових проблема, а то су: Банинијева (*Giannini*) расправа о тумачењу управних аката, Сандулијев (*Sandulli*) рад о управном поступку и Лућифридијева (*Lucifridi*) о узгредним елементима управног акта.

Обрађена је пажња и на однос између управе и грађана. Овај проблем је обрађен на више нивоа: изражавање воље грађана, услуге које приватна лица пружају администрацији, уговорни односи, режим јавних добара (за ово је још увек веома значајна Гвићардијева (*Guicciardi*) расправа о јавним добрима), затим организација управе (овде треба поменути Де Валесову (*De Vales*) студију о правној теорији државне организације. Једна група научника се бавила проблемима управног правосуђа. Они су главну пажњу обратили на природу управног поступка, као судског поступка који је регулисан објективним правом или као поступка за заштиту субјективних права и за успостављање ситуације грађана која је била нарушена непunoважним управним актом. Та тенденција достигла је највиши ниво у Гвићардијевој књизи *Традиционална схватања и начела накнаде у управном поступку*.

Ови проблеми су били блиски политичкој проблематици тог времена у Италији. Уствари, док су сви остали могли да избегну суштинске теме које се односе на политичку структуру, управни поступак је обратио пуну пажњу баш на њих. То је, између осталог, била последица окол-

ности што су политички односи чинили основ за управни поступак који се тада изграђивао. Као што је познато, правна држава, која је наследила апсолутистичку, а полицијска држава је била један међуоблик, заснивала се углавном на томе што су индивидуална права грађана у односу према држави била призната као субјективна права, која могу бити заштићена поступком против државе, а нису била само теоријске прокламације.

Ово питање је било у центру пажње правне политике 19. века у Европи. Државни савет у Француској као и Врховни управни суд у Немачкој представљали су правосудне органе, одвојене од извршне власти, који су могли да пониште акт за који је грађанин сматрао да му наноси штету, јер дира у његов правни положај који је законом заштићен.

У прошлом веку у Италији се много расправљало о проблему који је Силвио Спавента (*Spaventa*) назвао „правда у управи“. Најпре је законодавац тај проблем решио тако што је укинуо управни парнични поступак који је давао администрацији право да суди о сопственим одлукама и пренео је ово најпре у надлежност редовних судова, а затим је основан посебан суд за ово. То је довело до претварања саветодавног органа, који се звао, а и даље је задржао тај назив, Државни савет, у самосталан правосудни орган, независан од извршне власти.

И за време фашистичке диктатуре ово је остало као питање о којем се много расправљало, не зато што је режим желео да напада правосудне органе, већ зато што је њихова политичка улога могла да буде смањена ако се из њихове надлежности изузме један део субјективних права грађана. То је остварено на два начина: путем проглашења неких аката управе за такве да не подлежу ревизији, што је био прилично груб метод, и затим путем покушаја да се смањи надлежност редовних судова у корист управног правосуђа. Већ по свом уставном положају и саставу, ово је било по вољи владајућих кругова, као један много рафиниранији поступак.

Тако се у Италији развила расправа о проширењу оних правних ситуација које се могу изнети пред Државни савет, а које су назване „леgitимни интереси“. Чак је изнето мишљење да увек када управа примени своје дискреционо право, субјективно право које може бити заштићено пред редовним судом постаје „леgitимни интерес“ који се може изнети пред Државни савет. Говорило се да су права грађана тиме осиромашена, „интереси“ су ретко заштићивани, а „леgitимни интерес“ је постао нека подврста субјективних права, слабије заштићен од њих.

На тај начин је сачувана превласт државе и управе, што је било у складу са фашистичком идеологијом, која је по својој природи била тоталитарна.

Став законодавства, а још у већој мери правне доктрине, да се у управном судском поступку види једна врста правосуђа о објективном праву. То је значило просуђивање о ваљаности аката, а не о заштити субјективних права грађана, одбрана њиховог правног положаја у односу према администрацији. Такви закључци нашли су места у поменутом приручнику Гвићардија, који је временом постао широко коришћени уџбеник о управном судском поступку.

Може се рећи да је овако завршено једно раздобље које је било значајно не само за научну обраду проблема управног права, већ и за одређивање основних политичких односа.

*

Пад фашизма и доношење републиканског устава 1948. означили су преломну тачку у развоју управног права Италије, будући да су уведени демократска начела свуда где је то било могуће. Па ипак, прелаз са ранијих метода на оне коју је захтевала нова, сасвим различита структура, није био нимало лак. Заиста се може рећи: *Natura non facis saltus!*

Почетна истраживања управне структуре у доктрини личила су на прилаз који карактерише нека ранија проучавања, као што је било Орландово. Прве кораке представљају приручници који су настојали да дају цео систем, у које спадају Мијелеова (*Miele*) *Начела* (1945), Сандулијев (*Sandulli*) уџбеник о управном праву, Алесијев (*Alessi*) *Уставни систем* и Гаспаријев (*Gasparri*) *Курс управног права*.

Мијелеова књига је поставила основе за повратак правном методу и довела је до једног очевидно теоретског приступа. Сандули је зачетник једног модернијег начина, за које је Занобини (*Zanobini*) дао први пример. У исту групу може се убројити и Алесијев систем у коме је упоредо изложио теоријска начела са њиховом практичном импликацијом и тако омогућио шири и систематичан увид.

Насупрот томе, Гаспаријев *Курс* је био заснован на претераном логицизму, који је надвладао догматизам позитивноправног метода и навео аутора да заборави конкретне проблеме управе, тако да је његов трактат претежно теоријски.

Упркос новинама које је уводио нови устав, у овим делима општег карактера остало је много што-шта из методологије примењиване у доба фашизма. Исто се може приметити и за монографије из управног права, које су примењивале метод ранијих времена, не водећи довољно рачуна о новим проблемима управе.

Иако на први поглед овакав приступ може изгледати разумљив, нарочито ако имамо у виду задатке које је нови устав дао државној администрацији, оправдање лежи и у чињеници да се републиканско законодавство веома прилагођавало уставноправним новинама.

Захтевало би сувише времена и простора набрајање свих аутора. Довољно је да кажемо да су били обрађени сви традиционални проблеми управног права, да се нису само понављали они који су већ раније истражени, већ су чињени покушаји да се повежу са новим темама преко којих се раније ћутке прелазило.

У погледу аката управе, проучавани су проблеми уставности, уредбе, наредбе, ванредне мере, устројство и активност управе, пропратне мере као и веома тежак проблем ретроактивности.

Поред ових традиционалних тема, доктрина је обратила пажњу и на неке нове проблеме, као што су организација, нарочито када је реч о колегијалним органима надлежним за промет добара и услуга.

Други аутори су почели да се баве новим проблемима које је намећао нов уставнополитички поредак. Јављају се и општи погледи, који,

иако нису претендовали на коначност, ипак дају увид у целину материје. Они напуштају стари метод по којем је општи трактат само синтеза резултата до којих се дошло у појединим студијама, и покушавају да организују материју према плану, који води рачуна о новим захтевима. Тако су добијене, не синтезе, већ опште схеме којима се жели дати карактер плана који обједињује поједине елементе. Иако су логички дедуковани из опште конструкције, ови покушаји дају и понеки оригинални прилаз проблемима.

Овој групи припада Банинијево (*Giannini*) *Лекције управног права* (Милано, 1950), које је утицало на потоње радове монографског карактера. Ову књигу карактерише расправљање са организационе тачке гледишта, тако да се и устројство управе и њено функционисање посматрају са становишта науке о организацији (науке о управљању). У основи оваквог прилаза лежи интуиција (која је одређена историјским и културним искуством) да у феномену управе постоји једна трајност која превазилази политичке, а у извесној мери и правне разлике, тако да, с једне стране, то представља најмање променљив чинилац, а с друге стране тај феномен омогућује постављање општих начела која су независна од политичког и правног устројства. Не би се могла процена вредности овог дела ограничити само на овај аспект, јер постоји ту још низ других, али се може схватити да је овакав став последица запажања да постоје елементи управе који су непроменљиви, упркос томе што је држава прошла кроз период првобитне парламентарне демократије, преко фашистичког режима до другог демократског поретка.

Истом типу припада и Бенвенутијева књига *Белешке о управном праву* (Падова, прво издање 1952, четврто 1959). Овде је основна пажња обрађена на промене у положају и функцијама управе које су последице нових задатака државе. Полазећи од тога да држава сада нема само задатак да контролише, већ и да активно интервенише у привредне и друштвене односе, долази се до ревалоризације неких института а до редифиниције других.

Нашли су овде места и различита практична и културна искуства, али се може рећи да је аутор основну пажњу усмерио према будућности, полазећи од реалистичке визије управе у држави са наглашеном социјалном функцијом, у складу са уставним прописима.

Упоредо са оваквим делима, која пружају слику целине, објављене су и бројне монографије. Они откривају једну нову визију која пружа основе да се надамо, како ће се доћи и до нових значајних доктринарних закључака. Њих можемо поделити у две групе, на расправе које се доносе на управно право у материјалном смислу, и на оне које тирају проблеме управног поступка.

У погледу прве групе, може се закључити да се ове расправе углавном односе на организацију, можда зато што су раније управни акти подробно обрађени и што нема места за неке нове закључке. Нова структура државе указала је на нове проблеме који нису остали незапажени. Јавила су се дела која су расправљала регионалну организацију, као и она која су обратила пажњу на све већу интервенцију државе у привреду. Објављене су занимљиве књиге о регионалном систему, о усаглашавању државне активности у домену привреде. Расправљано је о јавним установама, њиховим незаконитим актима, односу између управе

и грађана, о предузећима од посебног јавног интереса, о приватним привредним предузећима, инвестицијама, јавним (комуналним) службама, планирању и правним основама планирања — да наведемо само неке од тема.

Расправе из друге групе обухватале су, поред књига посвећених правосудним управним органима, као што су Државни савет и Канцеларија за притужбе грађана, обухватале су и проблеме основних политичких начела. Канада Бартоли (*Cannada Bartoli*) је, више од других, поново обратио пажњу на судску заштиту грађана у односу са органима управе, расправљајући основна питања управног поступка и са једним широким историјским приступом.

Упоредо са овим, појавила се и књига Гарбангатија (*Garbangati*) о управној јурисдикцији као и Казаринова темељна студија Правосудне ситуације и предмета управног поступка. Он је исцрпно истражио однос између „легитимних интереса“ и субјективних права, уносећи новине у традиционално гледање и позивајући се често на општу теорију.

И Пирас (*Piras*) својом књигом *Легитимни интерес и управни поступак* дао допринос решавању овог проблема. Али је на основне проблеме указао Бенвенути у делу *Подука у управном поступку* који овај поступак своди на процес о субјективним правима, значи на поступак између странака, одступајући тако од преовлађујуће доктрине у време фашизма, која је управни поступак видела као поступак на основу објективног права и то једино у интересу државне управе.

*

После овога је наступила садашња етапа, веома значајна, коју карактерише обновљени политички сензибилитет.

Било би занимљиво показати које све тенденције постоје, али ће бити довољно да кажемо како постоје аутори који уз политичка разматрања дају позитивноправну анализу, док се други задовољавају догматским приступом, иако не заборављају и дубоке импликације које на управно право има политичка стварност. У ствари, пошто су најпре прилазили управи кроз проблем организације и активности, италијански правници су обратили пажњу на привредне проблеме и на положај државе, као и, у вези с тим, на положај грађана. Написано је доста монографија о својини, која је предмет интересовања и цивилиста, имовинским односима на земљи и на зградама, који су истраживани у вези са својином. Поред тога писано је о привредним слободама, које су посматране у склопу са политичким и личним слободама. У тим расправама нашла је места обрада знатног материјала из уставних спорова који се односе на приватну привредну активност.

Разматран је такође и проблем односа између привредних предузећа и управне власти, а нарочито природа и границе државног ангажовања у привреди. У вези са овим било је и питање планирања у привреди, како са гледишта уставних основа, тако и са гледишта ефекта, као и поступка за доношење планова. Проучаване су и државне организације у привреди, управљање привредним предузећима, учешће државе у домену производње, који обухвата и друге делатности а не само држав-

не монополе у енергетици. Исто тако је анализирана привредна активност области (региона) као и локалних институција.

Отворене су и неке важне нове области проучавања, које су битне за добро функционисање управе и државе уопште: организација јавних финансија, управљање јавним фондовима, проширење улоге државе у сектору штедних улога, усаглашавање кредитне политике, политике финансија, као и финансијске и банкарске делатности уопште.

Тако је правна доктрина следила законодавне новине и расправљала проблеме који потресају италијански политички живот, полазећи од државе која, иако није социјалистичка, није у потпуности ни капиталистичка. Тежи се ка држави која се заснива на мешовитој привреди у којој држава има не само надлежност општег усмеравања, већ и задатак да подстиче, што доводи до неких задатака у области контроле. Ова област изучавања посебно је занимљива, јер представља новину за коју није знала ни либерално-капиталистичка ни фашистичка епоха.

Међутим, у погледу развоја законодавства, јавили су се и нови проблеми, у складу са општим линијама уставног поретка, али је било и претеривања, као и неадекватних решења. Доктрина се окреће проблемима организације области, провинције и комуна, што је било у складу са тежњом ка локалним самоуправама, покушавајући да нађе места за нове структуре, нарочито за локалну здравствену службу, која је постала нови административни центар за здравствену службу превенције и лечења.

Није запостављен ни општи проблем управе. Било је вредних прилога проучавању уставних аспеката управе са гледишта управног права и развоја улоге и структуре администрације, како на највишем, тако и на локалном нивоу.

Промене у структури довеле су до промене у положају јавних службеника. Пре устава, положај службеника управе је регулисан или путем законодавства или управним актима. У новије време расте улога синдиката у јавним службама, и то не само када се ради о њиховом економском положају, већ и питања њиховог постављања, као и улоге унутар организације.

Поменимо на крају да је доктрина почела да расправља о активности управе, не кроз појединачне акте, већ посматрајући функционисање управе у целини, као скуп одређених начела и њихову примену. Програмско уставно начело које је пошло од тога да све јавне службе морају бити подложне закону, нашло је широку примену са циљем да обезбеди непристрасност у раду управе. Кроз проблем непристрасности, коме се посвећује велика пажња, настојало се да се обезбеди тоталитарни карактер фашистичке државе и да се дође до демократскијег принципа у раду управе. Јавиле су се студије које су расправљале о могућности учешћа грађана у јавној управи, у њеним активностима. Проучавање непристрасности довело је до категоризације управе као неутралне организације, засноване на начелима легалитета и демократије.

Обраћена је пажња и на интересе који се не тичу само појединаца, него већих друштвених група. Такав је, рецимо, интерес заштите човекове природне средине и здравља, што се сматра и једном од основних потреба грађана.

Једно од најзанимљивијих питања овог односа јесте заштита грађана у односу према управи, која добија нове облике јер се, с једне стране, омогућује учешће грађана у управним активностима, а с друге, јер се проширује домен заштите његових субјективних права, тако да се изједначавају „леgitимни интереси“ са субјективним правима.

Расправљају се и многа друга питања, јер су се проблеми управног права веома проширили. Научници који се баве административним правом непрекидно су у расправама око суштине државе, њене организације, задатака, степена демократије, односа државне власти и положаја грађана, који се посматра у оквиру ширег проблема демократске концепције политичких односа.

*

Овај кратак преглед даје увид у значај италијанске школе управног права и њене основне карактеристике у садашњем тренутку.

Нећемо подробније улазити у поменути однос између политичког миљеа и научне обраде управног права или у однос између живе законодавне активности у области управног права и развоја одговарајуће научне анализе.

Први закључак који се намеће: наука управног права је у тесној вези са политичким условима и културним развојем земље.

Следећи: наука управног права треба да се прилагођава политичким условима, али исто тако и да усклади апстрактне догматске интересе потребама живота. Укратко: управно право не сме да постане апстрактна теорија, проверена на нивоу пуког логицизма, оно мора да постане право једне управе у правом смислу речи, тако да кроз правне форме решава основне, стварне проблеме. Данас се ти проблеми не свде на доследност и ваљаност система, него се састоје из низа питања која намећу променљиви политички, друштвени и економски услови, али кроз једну вишу и помало идеализовану оптику.

(Предео Обрад Станојевић)

Feliciano Benvenuti

SUMMARY

THE ADMINISTRATIVE LAW IN ITALY

Italy competes with France for the honor of having giving birth to the Administrative law, because Romagnosi published his *Basic principles of Administrative Law* in 1818, before Macarel did it in Paris (1818).

Period which runs to 1925 was reach in jurisprudential elaboration of Administrative law, and gave great Masters, Orlando being the most prominent. Their works are characterized by the influence of german authors, with their refined technicism. The second quarter of the century produced works of synthesis (Donato, Santi Romano, Presutti, Forti). Younger authors

concentrated on the dogmatic analysis of individual institutes: the annulment of deeds, public property, administrative justice (Guicciardini).

During the fascist period the science of Administrative law focused its attention to the probleme of "justice in the administration". The field of subjective rights has been reduced by the dichotomy: subjective rights — "legitimate interests" and by the impovrishment of the jurisdiction of the ordinary judge in favor of the administrative judge. The authors tended to avoid any political or sociological implication, their method being juridical dogmatism.

After the constitution of 1948 the new tendencies occurred. There were again the works of synthesis (Giannini, Benvenuti). Some monographies dealt with the new tasks of the state in the field of economy. Legitimate interests were equalized with the subjective rights.

The present phase is supported by a renewed political awarness. Jurists focused new themes, often with the new method: property, political and personal freedom, public economic enterprises, planning, industrial management, regions and local administration, public health and the protection of human environment. The problem of impartiality became one of the central topics. The structure and the activity of the administration are regarded in the light of the organisation and its effectiveness.

As a result, we may conclude: 1. the developpment of the science of Administrative law is linked to the political conditions; 2. this science must adjust itself to the needs of political life, tempering its abstract dogmatic interests with the demands of reality.

Feliciano Benvenuti

RESUMÉ

LA SCIENCE DU DROIT ADMINISTRATIF EN L'ITALIE

L'Italie et la France sont les concurrents pour l'honneur d'être le pays du naissance du droit administratif, puisque Romagnosi a publié ses Principes fondamentaux du droit administratif en 1818, avant que Macarel l'a fait à Paris (1818).

La periode jusqu'au 1925. était riche en ce qui concerne l'élaboration jurisprudentielle du droit administratif et elle a donné les grands maîtres desquels Orlando était le plus remarquable. Leurs travaux étaient caractérisés par l'influence des auteurs Allemands et leur technique raffinée. La deuxième quart du siècle est caractérisée par les oeuvres synthétiques (Donato, Santi Romano, Presutti, Forti). Les jeunes auteurs étaient concentrés aux analyses dogmatiques des instituts individuels: l'annulation des actes, la propriété publique, la justice administrative (Guicciardini).

Pendant la période fasciste, la science du droit administratif a payé son intention aux problèmes de la «justice administrative». Les droits subjectifs étaient réduits par une dichotomie: les droits subjectifs — «les intérêts légitimes» et par la diminution du juridiction des juges ordinaires en faveur des juges administratifs. Les auteurs essayaient d'éviter tous les implications politiques et sociologiques et leur méthode était le pur dogmatisme juridique.

Après la Constitution de 1948, les nouvelles tendances ont apparu, mais on y trouve aussi les oeuvres syntétiques (Giannini, Benvenuti). Quelques monographies sur les nouveaux devoirs d'état sur le plan économique

étaient publiées. Les intérêts légitimes ont été égalisés avec les droits subjectifs.

La phase présente est caractérisée par une conscience politique nouvelle. Les juristes examinent les thèmes nouveaux, en utilisant les méthodes nouvelles: la propriété, la liberté politique et personnelle, les entreprises économiques publiques, la planification, la gestion en industrie, l'administration des régions et locale, le service public de la santé et la protection d'environ humains. Le sujet le plus intéressant a devenu le problème d'impartialité. La structure et les activités d'administration sont examinés en lumière de son organisation et de ses effectifs.

Comme le résultat, on peut conclure: 1) le développement de la science du droit administratif est lié aux conditions politiques, 2) cette science doit être confirmée par elle-même en cadre des besoins de la vie politique qui conforme les intérêts dogmatics abstraits avec les demandes de la réalité.