GIUSTAMM
RIVISTA DI DIRITTO PUBBLICO

CLAUDIO FRANCHINI: L'UOMO E LE OPERE

11 Dicembre 2023

Aldo Sandulli

1. Il 2023 sarà ricordato come un anno triste per la scienza italiana del diritto amministrativo.

A pochi mesi dalla scomparsa di Carla Barbati, il 2 dicembre ci ha prematuramente lasciati Claudio Franchini, dopo una fiera lotta contro un male incurabile, durata oltre un anno.

Franchini è stato un punto di riferimento per gli studiosi italiani di diritto pubblico, tanto per le qualità scientifiche, quanto per le doti manageriali e la pragmatica visione di "politica accademica". Molti giovani si sono rivolti a lui per consigli ed egli ha elargito suggerimenti con generosità. Tra gli studiosi che ha seguito con più costanza vi sono Ruggiero Dipace, Marco Macchia, Massimo Nunziata. Possedeva una profonda capacità di penetrazione dell'animo umano, dote che, unita all'indubbio acume, lo rendeva particolarmente adatto all'agone nelle sedi collegiali.

Egli ha dato un contributo significativo al nuovo assetto della disciplina universitaria dell'ultimo ventennio e ha svolto innumerevoli incarichi gestionali. Ciononostante, ha sempre avuto un approccio dissacrante alla carriera accademica. Ha adempiuto con serietà ai propri doveri professionali, ma nella consapevolezza che vi fossero cose più importanti, nella vita, che richiedevano il tempo necessario. Profondamente credente, egli ha dedicato energie, soprattutto negli ultimi anni, ad attività caritatevoli. La fede gli è stata di conforto nel periodo di malattia.

2. Nato a Roma, il 9 luglio 1955, era figlio d'arte. Il padre, Flaminio Franchini, è stato tra i maggiori amministrativisti italiani e, dopo aver insegnato a Sassari e a Pisa, aveva ricoperto, a Roma, la prima cattedra di diritto amministrativo presso la Facoltà di Scienze politiche della Sapienza, sino al 1980. Tra i suoi allievi, Alberto Azzena, Mario Pilade Chiti e Giovanna Colombini. I figli maschi, Marco e Claudio, hanno seguito la strada paterna, nell'area degli studi giuspubblicistici: il fratello maggiore è stato ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso la Facoltà di Economia della Sapienza.

Claudio, laureatosi nel 1977, con il massimo dei voti, presso la Facoltà di Giurisprudenza della Sapienza, è stato avviato alla carriera universitaria da Massimo Severo Giannini, essendo però sempre seguito, sul piano scientifico, da Sabino Cassese, suo maestro. Ha stabilito solidi rapporti anche con altri esponenti della scienza del diritto amministrativo, tra i quali certamente spicca il legame intenso con Mario Pilade Chiti.

GIUSTAMM
RIVISTA DI DIRITTO PUBBLICO

Borsista di studio del CNR nel 1979 e poi ricercatore di diritto pubblico presso la Facoltà di Giurisprudenza della Sapienza dal 1981, ha trascorso un periodo di studi presso la Facoltà di Scienze politiche della Sorbona, lavorando sotto la guida di Yves Meny. Ha poi svolto un'intensa attività didattica nelle Università di Urbino, Firenze e Roma Tor Vergata. A Firenze è stato direttore del Dipartimento di Scienze politiche "Cesare Alfieri". A Tor Vergata ha adempiuto ai più alti incarichi gestionali: è stato Direttore del Dipartimento di diritto pubblico (2006-2012), Presidente della Conferenza dei direttori di dipartimento (2009-2012), Prorettore per il coordinamento delle strutture didattiche e di ricerca e per l'attuazione del nuovo ordinamento (2012-2013) e Prorettore vicario (2013-2019). È stato inoltre Presidente del Mipa – Consorzio per lo sviluppo delle metodologie e delle innovazioni nelle pubbliche amministrazioni (1997-2002) e Presidente del Centro interdipartimentale di studi sulla pubblica amministrazione (CISPA) presso l'Università degli studi di Roma Tor Vergata (2010-2013).

Ha diretto ricerche e partecipato attivamente alle iniziative della comunità scientifica giuspubblicistica, tessendo rapporti internazionali, in particolare con colleghi dell'area francofona e anglofona.

Ha assolto anche a numerosi incarichi istituzionali, tra i quali quello di componente della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, per più di un decennio (2002-2013), e di componente del Comitato Nazionale dei Garanti della Ricerca presso il Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca (2012-15). Ha fatto parte di numerose commissioni di studio e ha svolto un ruolo significativo al fine della riforma organizzativa delle pubbliche amministrazioni, in particolare nel periodo in cui Sabino Cassese è stato Ministro della funzione pubblica. Ha presieduto un cospicuo numero di commissioni di concorso pubblico, tra le quali, di recente, la Commissione per l'Asn nel settore concorsuale 12/D1.

Pur essendo avvocato cassazionista, non ha mai frequentato le aule di tribunale, ma, negli ultimi anni, è stato *of counsel* dello Studio legale Astolfo Di Amato e Associati.

3. Sul piano scientifico, Claudio Franchini è stato un esponente importante della scuola romana del diritto pubblico.

La sua produzione scientifica è stata ricca e continua, con più di duecentocinquanta pubblicazioni al suo attivo e un'attività redazionale di grande impegno soprattutto per la *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, in particolare nell'ultimo ventennio del XX secolo, e per la *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*.

Oltre a molti importanti saggi, ha pubblicato sei studi monografici.

I lavori giovanili hanno avuto ad oggetto soprattutto l'organizzazione amministrativa, con un taglio fortemente

orientato al diritto internazionale, europeo e comparato, in tal modo precorrendo i tempi.

Il suo primo libro è dedicato a *La disciplina giuridica del commercio con l'estero* (*Profili amministrativi e costituzionali*, Padova, Cedam, 1987), un tema "cassesiano" (su questo argomento era già uscito, nel 1979, il libro di Alberto Massera, *L'ordinamento sezionale del commercio con l'estero*, e che Sabino Cassese aveva affrontato, in particolare, nel saggio del 1981, *L'ordinamento del commercio con l'estero*) e che apriva in modo audace ai nuovi modelli istituzionali di governo dell'economia e di controllo sulle attività, in un assetto mondiale in trasformazione (anche a seguito delle riforme finanziarie dei primi anni Ottanta).

Il suo secondo libro (*Amministrazione italiana e amministrazione comunitaria*, 2 ed., Padova, Cedam, 1993), è opera di significativo rilievo scientifico e forse il suo scritto di maggior rilievo. Si tratta, infatti – dopo i due volumi, rimasti isolati, di Gianguido Sacchi Morsiani (del 1969-1970) – del primo studio monografico dedicato, in Italia, al diritto amministrativo europeo e, in particolare, ai rapporti tra amministrazioni nazionali e amministrazione comunitaria. Come tale, esso ha aperto la strada ai ricchissimi studi che hanno interessato il settore nei decenni successivi. Il modello organizzativo della coamministrazione costituiva l'esito scientifico più avanzato del libro di Franchini e dava dimostrazione come l'integrazione europea stesse facendo progressi principalmente sul piano dei rapporti tra amministrativi. Ma era l'intero volume a essere costruito in modo intelligente e originale, con una consistente scandaglio delle relazioni economico-finanziarie e con l'analisi dei modi di esecuzione indiretta e diretta. Se si pensa che l'opera è stata realizzata nel periodo tra l'Atto unico europeo e il Trattato di Maastricht si comprende come essa sia stata frutto di puro pionierismo.

Sui temi dell'integrazione europea Franchini è tornato con altri due libri, realizzati a quattro mani. La prima volta, con Edoardo Chiti, con un'opera intelligente e ben costruita su *L'integrazione amministrativa europea* (Bologna, il Mulino, 2003), che ricostruiva i modelli teorici e meccanismi di avanzamento dell'integrazione europea e ragionava sui possibili sviluppi evolutivi. La seconda volta, con Giacinto della Cananea, con un tomo trattatistico che andava molto oltre il titolo de *I principi dell'amministrazione europea* (Torino, Giappichelli, 2010, giunto poi alla terza edizione), rappresentando un vero e proprio manuale avanzato a tutto tondo sulla parte generale del diritto amministrativo europeo.

Significativo è anche lo studio su *Il controllo del giudice penale sulla pubblica amministrazione* (Padova, Cedam, 1998), dedicato al delicato rapporto, tutt'ora irrisolto, tra giudice penale e pubblica amministrazione, che introduce a un tema centrale e caratterizzante degli ultimi decenni di amministrazione in Italia. Nel volume egli ha approfondito le ragioni della crescente ingerenza del giudice penale sull'attività amministrativa e le distorsioni legate al sindacato giurisdizionale penalistico sulla pubblica amministrazione e ai rapporti tra potere

amministrativo e giustizia penale.

Un paio di anni fa, infine, ha pubblicato l'importante volume sugli strumenti pubblicistici di contrasto alla povertà (*L'intervento pubblico di contrasto alla povertà*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021), che ha sviluppato riflessioni di consistente spessore su un tema di notevole rilievo e attualità. Se, da un lato, egli ha sottolineato, sulla scia della Corte costituzionale, che la protezione minima essenziale deve essere garantita a tutti e che non può essere pretermessa sulla base dei dati finanziari e dei tagli alla spesa pubblica, dall'altro ha segnalato come l'erogazione di sussidi non possa costituire una misura isolata, dovendo essere accompagnata da idonee politiche attive sul lavoro.

Ha collaborato a numerose opere manualistiche, ha diretto ricerche scientifiche di rilievo nazionale e curato la pubblicazione di molti volumi.

4. Tra le sue doti personali più spiccate vanno annoverate schiettezza, fedeltà alla parola data, significativa capacità di lavoro.

Aveva un fare severo e risoluto, ma sapeva anche ridere, pure di sé stesso.

Era amante dello sport (calcio e nuoto, in particolare) e della vita all'aria aperta. Si dedicava a lunghe passeggiate in compagnia dell'amato cane ed era una grande tifoso della Lazio.

Era rimasto molto legato ai luoghi pisani, dove aveva trascorso le vacanze dell'adolescenza, e adorava il rifugio estivo a Castel Gandolfo.

Era una cosa sola con Laura e stravedeva per i figli Andrea e Flaminia.

Ci mancherai, caro Claudio.