

Der juristische Institutionalismus von Santi Romano

Maria Daniela Poli (Hg.)

Schriften des Italienzentrums der Freien Universität Berlin
Band 2



Schriften des Italienzentrums der Freien Universität Berlin

Die Schriften des Italienzentrums der Freien Universität Berlin werden vom Italienzentrum herausgegeben. Die einzelnen Bände sind auf unserer Webseite sowie dem Dokumentenserver der Freien Universität Berlin kostenfrei abrufbar:

www.fu-berlin.de/italienzentrum

<https://refubium.fu-berlin.de/handle/fub188/22221>

Die Veröffentlichung erfolgt nach Begutachtung durch den Direktor des Italienzentrums und die Mitglieder des Beirats der Schriften. Mit Zusendung des Typoskripts überträgt die Autorin / der Autor dem Italienzentrum ein nichtexklusives Nutzungsrecht zur dauerhaften Hinterlegung des Dokuments auf der Webseite des Italienzentrums. Die Wahrung von Sperrfristen sowie von Urheber- und Verwertungsrechten Dritter obliegt den Autor*innen.

Die Veröffentlichung eines Beitrags als Preprint in den Schriften des Italienzentrums ist kein Ausschlussgrund für eine anschließende Publikation in einem anderen Format. Das Urheberrecht verbleibt grundsätzlich bei den Autor*innen.

Zitationsangabe für diesen Band:

Poli, Maria Daniela (Hg.): *Der juristische Institutionalismus von Santi Romano*. Freie Universität Berlin 2019.

DOI 10.17169/refubium-4027

ISBN 978-3-96110-240-2

Schriften des Italienzentrums – Beirat:

Prof. Dr. Christian Armbrüster

Prof. Dr. Giulio Busi

Prof. Dr. Daniela Caspari

Prof. Dr. Dr. Giacomo Corneo

Prof. Dr. Johanna Fabricius

Prof. Dr. Doris Kolesch

Prof. Dr. Klaus Krüger

Herausgeber: Prof. Dr. Bernhard Huss

Editorische Betreuung: Sabine Greiner

Lektorat: Sabine Greiner, Emanuela Mingo, Janna Roisch

Freie Universität Berlin

Italienzentrum

Geschäftsführung

Habelschwerdter Allee 45

D-14195 Berlin

Tel: +49-(0)30-838 50455

mail: sabine.greiner@fu-berlin.de

Inhalt

Der juristische Institutionalismus von Santi Romano

	Seite
Geleitwort von Dr. Maria Daniela Poli	3
Zu Santi Romano: Die Rechtsordnung, Prof. Dr. Dian Schefold	6
Die Institutionenwelt des Santi Romano, Prof. Dr. Jörg Luther	14

Der juristische Institutionalismus von Santi Romano

Geleitwort

Maria Daniela Poli*

Dieser zweite Band der Schriften des Italienzentrums, der das Ergebnis eines am 8. Juni 2018 gehaltenen Seminars ist, beschäftigt sich mit Santi Romano, einem der wichtigsten italienischen Juristen des 20. Jahrhunderts und Begründer des Institutionalismus in Italien. Die Bedeutung von Santi Romano ist offensichtlich. In der Tat müssen sich alle italienischen Rechtswissenschaftler des 20. Jahrhunderts (und auch die nachfolgenden) mit seiner berühmten Monographie *L'ordinamento giuridico | Die Rechtsordnung* (ROMANO 1918)¹, die vor 100 Jahren (1918) veröffentlicht wurde und als ein „goldenes Buch“ („aureo libretto“) definiert wurde, auseinandergesetzt haben (vgl. RIPEPE 2012). Außerdem gehört das Buch von Romano zu den italienischen juristischen Texten, die in die meisten Sprachen übersetzt wurden² (auf Spanisch im Jahr 1963 (ROMANO 1963), auf Französisch und Deutsch im Jahr 1975 (ROMANO 1975a; ROMANO 1975b), auf Portugiesisch im Jahr 2008 (ROMANO 2008) und auf English erst im Jahr 2017 (ROMANO 2017)³) und die die nationale und europäische Kultur am meisten beeinflusst haben (ARMAO 2018 :4-5).

Nach der Rechtstheorie von Santi Romano ist das Recht – „noch bevor es Norm wird, noch bevor es sich auf ein einzelnes oder eine Reihe von Lebensverhältnissen bezieht“ (ROMANO 1975a: 32) – „*Organisation, Struktur* und *Grundlage* eben jener Gesellschaft, in der es sich verwirklicht und die es seinerseits als ein autonomes Gebilde, als Einheit konstituiert.“ (ROMANO 1975a: 32) Der Begriff „Institution“ drückt deswegen aus, was das Recht ist. Hierzu schreibt Santi Romano: „Recht ist hierbei die Rechtsordnung in ihrer *Gesamtheit* und unter dem Blickwinkel auf ihre Einheit. Jede Rechtsordnung ist Institution, und, umgekehrt, jede Institution ist Rechtsordnung: die Gleichung zwischen beiden Begriffen ist notwendig und absolut.“ (ROMANO 1975a: 32) Der nächste Schritt ist, dass „es so viele Rechtsordnungen wie Institutionen gibt.“ (ROMANO 1975a: 32.)

Es ist auch wichtig zu unterstreichen, dass – obwohl sich der Normativismus gegen den Institutionalismus im Laufe der Zeit durchgesetzt hat – die Theorie von Santi Romano heute wiederauftaucht. Das kürzlich erneuerte Interesse der wissenschaftlichen Lehre an dem Autor ist kein reiner Zufall.⁴ Wie der ehemalige Präsident des italienischen Verfassungsgerichts, Professor Paolo Grossi, behauptet hat, ist die pluralistische Perspektive von Romano im Hinblick auf die heutige Krise der Rechtsquellen und der Normenhierarchie extrem aktuell (GROSSI 2006: 377-396). Sie kann uns helfen, den gegenwärtigen Rechtspluralismus besser zu verstehen und zu analysieren.

Der Band versammelt die Beiträge von zwei hochkarätigen Wissenschaftlern: Herrn Professor Dian Schefold und Herrn Professor Jörg Luther. Es geht um zwei deutsche Juristen, die auf der einen Seite eine tiefe Kenntnis der italienischen Rechtsordnung haben und Experten für deutsch-italienische Rechtsvergleichung sind, und auf der anderen Seite Paradebeispiele der akademischen Mobilität zwischen Italien und Deutschland darstellen. In der Tat hat Professor Schefold viele Gastprofessuren in Italien bekleidet und häufig an italienischen Tagungen und Konferenzen teilgenommen, während Professor Luther einen Lehrstuhl für Öffentliches Recht in Italien innehat. Da das Italienzentrum der Freien Universität Berlin Kooperationen mit italienischen wissenschaftlichen Einrichtungen fördert und zum akademischen

* Gastdozentin für Rechtswissenschaft am Italienzentrum der Freien Universität Berlin im akademischen Jahr 2017/2018.

¹ Der Text ist bereits 1917 und 1918 in zwei Teilen innerhalb der *Annali delle Università toscane* erschienen.

² Darauf bezugnehmend CASSESE 2015: 177.

³ Die späte Übersetzung in die englische Sprache ist symptomatisch für die Ignoranz der anglo-amerikanischen juristischen Kultur gegenüber der italienischen Rechtstradition. In diesem Sinne: RIPEPE 2012 vorher BOBBIO 1977: 168.

⁴ Siehe zum Beispiel das von Thomas CASADEI und Stefano PIETROPAOLI herausgegebene Heft Nr.2/2018 der Zeitschrift *Jura Gentium*, das völlig Santi Romano gewidmet wurde.

Austausch zwischen Deutschland und Italien beiträgt, ist es sehr wichtig, die Aufsätze dieser Juristen innerhalb der Schriften des Italienzentrums aufzunehmen.

Professor Schefold ist emeritierter Professor für Öffentliches Recht, einschließlich allgemeiner Staatslehre und neuerer Verfassungsgeschichte am Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Bremen. Nach seinem Studium in Basel, Berlin und Rom und seiner Promotion in Basel habilitierte er an der Freien Universität Berlin, wo er von 1970 bis 1980 lehrte, als er dem Ruf an die Universität Bremen folgte. Wie schon erwähnt, war er oftmals Gastprofessor in Italien. Insbesondere in Rom (an den Universitäten La Sapienza sowie Tor Vergata), Cosenza, Bologna, Trient. Für einen Zeitraum von zehn Jahren (2001-2011) hat er auch mit dem Arbeitskreis der unabhängigen Experten über die lokale Autonomie des Europarates zusammengearbeitet. Er ist Autor von mehr als 250 Publikationen (sowohl auf Deutsch als auch auf Italienisch). Exemplarisch genannt werden sollen *Volkssouveränität und repräsentative Demokratie in der schweizerischen Regeneration 1830 – 1848* (1966); *Zweifel des erkennenden Gerichts* (1971); *Parteienrecht im europäischen Vergleich* (mit Dimitris Th. TSATSOS und Hans-Peter SCHNEIDER, 1990); *Entwicklungstendenzen der Kommunalverfassungen in Deutschland: Demokratisierung und Dezentralisierung?* (1996); *Hugo Preuß: Öffentliches Recht und Rechtsphilosophie im Kaiserreich* (2009); *Italiens Verfassungsentwicklung zwischen Regionalismus, Devolution und Föderalismus - Parallelen zu Deutschland?* (2010); *Bewahrung der Demokratie* (2012) und kürzlich – es ist letztes Jahr erschienen – *La Costituzione di Francoforte del 1848/49* (2018) in italienischer Sprache.

Professor Jörg Luther ist Professor für Öffentliches Recht am Fachbereich Rechtswissenschaft und Politik-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaft der Universität von Piemonte Orientale. Er promovierte an den Universitäten Göttingen (1990) und Mailand (1992). Vor seinem Ruf an die Universität von Piemonte Orientale war er von 1996 bis 2001 außerordentlicher Professor (Professore associato) an der Universität Pisa. Seit 2010 hält er auch Vorlesungen an der Universität Turin. Er war ebenfalls Mitglied des Justizrats Piemonte / Valle d'Aosta und wurde von 2008 bis 2014 zum Mitglied der Garantiekommision der Region Piemont gewählt. Er hat viele Publikationen in deutscher sowie in italienischer Sprache veröffentlicht. Um nur einige zu nennen: *Idee e storie di giustizia costituzionale nell'Ottocento* (1990); *Die italienische Verfassungsgerichtsbarkeit* (1990); *Principi per il diritto dei musei pubblici in Italia* (1995); *Il futuro della Costituzione* (mit Gustavo ZAGREBELSKY und Pier Paolo PORTINARO, 1996); *Esperienze di giustizia costituzionale* (mit Roberto ROMBOLI und Rolando TARCHI, 2000); *I principi fondamentali della Costituzione italiana* (mit Elena MALFATTI und Emanuele ROSSI, 2002); *Europa costituenda. Studi di politica, diritto e cultura costituzionale* (2007) sowie *La Corte costituzionale a vent'anni dalla svolta* (mit Renato BALDUZZI und Massimo CAVINO, 2011).

Die Beiträge werden zwei sehr bedeutsame Aspekte in Bezug auf Romanos Theorie in den Fokus der Betrachtung rücken.

Professor Dian Schefold fokussiert die Rezeption von Santi Romano im deutschen Sprachraum. Er erklärt die Gründe für die komplizierte und lückenhafte Auseinandersetzung mit Santi Romano in Deutschland, welche übrigens beispielhaft für die Problematik der Rechtsvergleichung (und insbesondere das Bedürfnis von Übersetzungen sowie der Gefahr der Verfälschung der Theorie durch andere Perspektiven) ist. Da es keine vergleichbare Lücke bei der Rezeption der Werke eines deutschen Juristen in Italien gibt, führt die Analyse auch zu der Überlegung, dass die italienische Rechtslehre die deutsche Rechtstradition mehr einbezieht als umgekehrt.

Professor Jörg Luther bietet eine Skizze der Figur Santi Romanos sowie einen Überblick seiner wissenschaftlichen Arbeiten und seiner verfassungsrechtlichen und allgemeinen Lehre. Außerdem konzentriert er sich auf den Begriff der Autonomie und der Gemeinde, der im Buch *Il Comune* (ROMANO 1908) behandelt wird, das Teil seines umfassenden Werks zum Verwaltungsrecht (*Trattato di diritto amministrativo*) ist. Zum Schluss beschäftigt er sich mit dem Einfluss der Lehren Romanos auf die heutige italienische Verfassung und mit den Kritiken am Institutionalismus. Hierbei wird ein umfassendes Bild entworfen, welches für die Kenntnis und Verbreitung der Ideen Romanos in Deutschland sowie als Grundlage für die aktuelle Diskussion in Italien überaus wichtig ist.

Bibliographie

- ARMAO, Gaetano: „Santi Romano protagonista della Scuola palermitana di diritto pubblico“, in: *Amministrazione In Cammino*, <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it> [05.04.2018].
- BARBERIS, Mauro: „Dopo Romano. Istituzioni, razionalità, populismo“, in: *Jura Gentium* 2 (2018) 129-142.
- BOBBIO, Norberto: „Teoria e ideologia nella dottrina di Santi Romano“, in: DERS., *Dalla struttura alla funzione*, Edizioni di Comunità, Milano 1977, 165-186.
- CASADEI, Thomas/PIETROPAOLI, Stefano: „Nota editoriale. ‚Ricucire‘ prassi e teoria del diritto: spunti di riflessione a partire da Santi Romano“, in: *Jura Gentium* 2 (2018) 7-17.
- CASSESE, Sabino: „Ipotesi sulla fortuna all'estero de *L'Ordinamento giuridico* di Santi Romano“, in: *Rivista trimestrale di diritto pubblico* 1 (2015) 177-182.
- CROCE, Mariano: „La tecnica della composizione: il pluralismo operativo di Santi Romano“, in: *Jura Gentium* 2 (2018) 19-25.
- DE VANNA, Francesco: „*L'Ordinamento giuridico* di Santi Romano e il pluralismo oltre l'orizzonte dello Stato: alcuni percorsi interpretativi“, in: *Jura Gentium* 2 (2018) 37-56.
- GAZZOLO, Tommaso: „Santi Romano e l'ordinamento giuridico come unità“, in: *Jura Gentium* 2 (2018), 115-127.
- GROSSI, Paolo: „Santi Romano: un messaggio da ripensare nella odierna crisi delle fonti“, in: *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile* 2 (2006) 377-396.
- PEDRINI, Federico: „Santi Romano e l'interpretazione giuridica. Appunti per una riflessione sul ‚metodo‘ nel diritto pubblico“, in: *Jura Gentium* 2 (2018) 79-113.
- RIPEPE, Eugenio: „La teoria dell'ordinamento giuridico: Santi Romano“, in: *Il contributo italiano alla storia del Pensiero. Treccani.it*, [http://www.treccani.it/enciclopedia/la-teoria-dell-ordinamento-giuridico-santi-romano_\(Il-Contributo-italiano-alla-storia-del-Pensiero-Diritto\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/la-teoria-dell-ordinamento-giuridico-santi-romano_(Il-Contributo-italiano-alla-storia-del-Pensiero-Diritto)/) 2012. [05.04.2018]
- ROMANO, Santi: *Il Comune*, Milano 1908.
- ROMANO, Santi: *L'ordinamento giuridico*, Pisa 1918
- ROMANO, Santi: *El ordenamiento jurídico*, üb. von Sebastián MARTÍN-RETORTILLO und Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Madrid 1963.
- ROMANO, Santi: *Die Rechtsordnung*, hg. von Roman SCHNUR, üb. von Werner DAUM, Berlin 1975. (ROMANO 1975a)
- ROMANO, Santi: *L'ordre juridique*, üb. von Lucien François Pierre GOTHOT, Paris 1975b. (ROMANO 1975b)
- ROMANO, Santi: *O Ordenamento Jurídico*, üb. von Arno DAL RI JÚNIOR, Florianópolis 2008.
- ROMANO, Santi: *The Legal Order*, üb. von Mariano CROCE, New York 2017.
- SORDI, Bernardo: „Il contrastato avvicinamento della storiografia giuridica alla pluralità degli ordinamenti“, in: *Jura Gentium* 2 (2018) 27-35.
- TRIFONE, Gian Paolo: „L'istituzione e il suo motivo esistenziale. Intorno al valore dell'effettività nella teoria di Santi Romano“, in: *Jura Gentium* 2 (2018) 57-77.

Zu Santi Romano: Die Rechtsordnung*

Dian Schefold**

I. Würdigungen nach hundert Jahren

Vor hundert Jahren erschien ein Buch mit dem Titel *L'ordinamento giuridico*, verfasst von dem italienischen Rechtstheoretiker und Öffentlichrechtler Santi Romano (ROMANO 1918).¹ Es versuchte, die Rechtsordnung als Gesamtheit und als Element der Bildung der Gesellschaft zu verstehen. Dazu entwickelte er den Begriff der Institution. Konstatiert wurde eine Vielzahl sich überlagernder Rechtsordnungen, nicht nur der Staaten, und Gegenstand der Untersuchung war auch ihr Verhältnis zueinander.² Damit wurden Grundfragen der Rechtstheorie, bedeutsam für alle Rechtsgebiete und über Italien hinaus, angesprochen. Das Buch hatte und hat deshalb für Italien enorme Bedeutung.³

Die Zusammenstellung der Einflüsse auf die deutsche Diskussion ist nicht nur vielgestaltig und von großem, auch aktuellem Interesse, sondern überdies charakteristisch für die Entwicklungen in den letzten hundert Jahren und für die Schwierigkeiten und Probleme der Rechtsvergleichung.

* Der Artikel wurde bereits in der Zeitschrift *JuristenZeitung* (JZ) 73/2018, 613-617 veröffentlicht. Ein Dankeschön geht an die Redaktion der JZ, die diese erneute Publikation des Aufsatzes erlaubt hat. Der Text diente als Grundlage eines Vortrags und einer Diskussion unter der Leitung von Frau Dr. Maria Daniela Poli im Italienzentrum der Freien Universität Berlin am 8. Juni 2018. Der Verfasser dankt für die freundliche Einladung und für das weiterführende Gespräch.

** Emeritierter Professor am Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Bremen.

¹ Eine Vorveröffentlichung erfolgte schon 1917; eine zweite, in den Fußnoten ergänzte Auflage erschien in Florenz 1946 und wurde seither häufig nachgedruckt.

² Das Buch ist in deutscher Sprache in der von Roman SCHNUR herausgegebenen Ausgabe zugänglich: ROMANO 1975; die Übersetzung wurde von Werner DAUM besorgt. Es wird in der Darstellung von FUCHS 1979 monographisch behandelt (als Heft 86 der „Schriften zur Rechtstheorie“, als deren Heft 44 die Übersetzung Schnurs erschienen war); dazu unten II. 5., 6.

³ Daher fand am 24. und 25. November 2017 an der Heimatuniversität Romanos, in Palermo, auf Einladung von Marco Mazzamuto eine groß angelegte Tagung über den Autor und sein Werk statt, Titel der Tagung: *Santi Romano, l'ordinamento giuridico 1917 – 2017. La fortuna della teoria romaniana dell'ordinamento dalla sua pubblicazione ai tempi nostri nelle varie aree disciplinari* (= Santi Romano, Die Rechtsordnung 1917 – 2017. Das Schicksal von Romanos Theorie der Rechtsordnung von der Veröffentlichung bis zur Gegenwart in den verschiedenen Rechtsgebieten). Ihre Bedeutung wurde durch die Schirmherrschaft des Staatspräsidenten, das grundlegende Einführungsreferat des Präsidenten des Verfassungsgerichtshofs, des Rechtshistorikers Paolo Grossi, und die Beteiligung des Präsidenten des Verwaltungsgerichtshofs, Alessandro Pajno, unterstrichen; auch ein Enkel Romanos, der in Rom lehrende Verwaltungsrechtler Alberto Romano, trug zu der Tagung bei. Kennzeichnend für die Tragweite von Santi Romanos Untersuchungen war, dass Referenten aus nahezu allen Rechtsgebieten deren Bedeutung für ihr Fach darstellten. Das galt für das öffentliche Recht (Mario Dogliani: Verfassungsrecht, Sabino Cassese: Verwaltungsrecht, Francesco Salerno: Völkerrecht) wie auch für Römisches Recht (Massimo Bruti), Zivilrecht (Salvatore Mazzamuto), Kirchenrecht (Cesare Mirabelli), Strafrecht (Giovanni Fiandaca) sowie für die Grundlagenfächer (Mauro Barberis: Rechtsphilosophie, Bernardo Sordi: Rechtsgeschichte, Antonio La Spina: Rechtssoziologie). Schließlich galt das Augenmerk dem Einfluss der Theorie Romanos auf andere Staaten. Leider fiel der vorgesehene Referent für Spanien, auf das Romano besonderen Einfluss hatte, aus und Martin Loughlins Darstellung zum angelsächsischen Rechtskreis wurde durch Giacinto della Cananea präsentiert, aber Jean-Bernard Auby referierte für Frankreich, Dian Schefold für Deutschland. Für den letztgenannten Beitrag siehe SCHEFOLD 2017.

II. Probleme der Rezeption in Deutschland

Romano stand zeitlebens in enger Verbindung zur deutschen Rechtswissenschaft. Dennoch entwickelte sich der Einfluss seiner Schriften auf Deutschland nur langsam und allmählich, beeinflusst durch Hindernisse, Missverständnisse und Verzögerungen, wie sie für Probleme der Rechtsvergleichung als exemplarisch gelten können. Im Einzelnen lassen sich sieben Rezeptionsstufen feststellen, jede mit besonderen Schwierigkeiten verknüpft.

1. „Das Staatsrecht des Königreichs Italien“

Im Rahmen der von Paul Laband und Georg Jellinek begründeten Buchserie über *Das öffentliche Recht der Gegenwart* war auch eine Darstellung zu „Das Staatsrecht des Königreichs Italien“ geplant, und als deren Autor wurde Santi Romano gewonnen. In der Tat lieferte dieser 1914 ein Manuskript ab, und dieses ließ bereits Grundgedanken des 1917/18 veröffentlichten Werks erkennen. Aber der Ausbruch des Ersten Weltkriegs stand der Übersetzung und Veröffentlichung entgegen. Wie Roman Schnur berichtet, „schrieb der Inhaber des Verlages Mohr, Dr. Siebeck, er werde das Manuskript Santi Romanos aus ethischen Gründen nicht veröffentlichen können, wenn Italien seinen Bündnispflichten gegenüber den beiden andern Dreibundmächten nicht nachkomme“.⁴ So blieb die Darstellung des italienischen Staatsrechts unübersetzt und lange Zeit unveröffentlicht. Erst im Zuge der Arbeiten Sabino Casseses über Romano stieß das italienische Manuskript wieder auf Interesse und wurde, lange nach dem Tod Romanos, veröffentlicht (ROMANO 1988). In Deutschland dagegen wurde es nicht beachtet und konnte daher keinen Einfluss entfalten. So fehlte zunächst auch der Anlass, das Buch über die Rechtsordnung zur Kenntnis zu nehmen.

2. Der einseitige und begrenzte Einfluss Gierkes

Seinerseits jedoch hatte sich Romano schon frühzeitig mit Otto Gierkes Genossenschaftstheorie befasst. Es ist offensichtlich, wird von Romano ausdrücklich bestätigt und in Fußnoten dokumentiert, dass das Buch über die Rechtsordnung von Gierkes Genossenschaftstheorie beeinflusst ist.⁵ Romanos Begriff der „Institution“ ähnelt Gierkes Körperschafts-Begriff, und die Vielzahl der Rechtsordnungen nimmt das Nebeneinander einer Vielheit von Körperschaften bei Gierke auf; beide haben die angelsächsische Pluralismustheorie beeinflusst. Eine Verbindung der beiden Gelehrten hätte daher nahegelegen. Soweit ersichtlich, ist jedoch Gierkes Einfluss einseitig geblieben; seinerseits hat er Romano keine Aufmerksamkeit zukommen lassen. Das mag auch an der Altersdifferenz liegen; schließlich starb Gierke schon 1921. Aber mit dem Fortwirken der Lehre Gierkes hat sich Romano kaum befasst. Hugo Preuß wird nur einmal, mit seiner Habilitationsschrift, und am Rande zitiert,⁶ während seine Weiterentwicklung von Gierkes Theorie nicht zur Kenntnis genommen wird, obwohl sie mit Romanos Ausführungen weithin konvergiert. Namentlich Preuß' Ablehnung der Souveränitätslehre, die den Pluralismus der Gebietskörperschaften erst ins Licht rückt, ferner seine Ablehnung der Fiktionstheorie zur Deutung der juristischen Person und die Betonung des Rechtscharakters der Innenbeziehungen zwischen Organen der Körperschaften entsprechen weithin Romanos Erkenntnissen.⁷ Die Anwendung dieser Gedanken auf den Entwurf der Weimarer Verfassung (WRV)⁸ hätte Romanos Überlegungen untermauern können.

Noch gravierender ist, dass auch Preuß seinerseits von Santi Romano keine Notiz genommen hat. Er zitiert ihn nirgends. Daher bleibt ihm die Nähe von Romanos Institutionenbegriff zur Lehre von den Gebietskörperschaften verborgen, und Romanos Lehre vom Verhältnis der verschiedenen Rechtsordnungen zueinander wird nicht genutzt, um Preuß' Lehre von der innerstaatlichen Geltung des Völkerrechts (Art. 4

⁴ Roman SCHNUR, *Vorwort*, in: ROMANO 1975: 6, Anm. 1.

⁵ ROMANO 1975: 88-90, Anm. 41. Zur Bedeutung dieser Nähe vgl. die Untersuchungen von FUCHS 1979: 117ff., dazu unten II. 6.

⁶ ROMANO 1975: 32, Anm. 89 und ROMANO 1975: 106.

⁷ Für Nachweise und Darstellung dieser Gedanken bei Hugo Preuß darf ich auf meine Einleitung zu PREUß 2009: 11ff., 38ff. verweisen.

⁸ In PREUß 2015: 299ff., dort speziell 352ff., 362ff. und dazu meine Einleitung 47ff.

WRV) zu untermauern. Hier hätten die in Italien und in Deutschland entwickelten Gedanken in Verbindung gebracht werden können.

3. Institutionen in Italien und institutionelle Garantien in Deutschland

Für das Verständnis Santi Romanos in Deutschland von Bedeutung war überdies, dass die Theorie der Institution das deutsche Recht auf anderem Weg beeinflusst hat als in Italien. Anders zunächst in der Schweiz. Dort hatte Walther Burckhardt seine Organisationslehre, in Anknüpfung an Santi Romano, auf ein Zusammenwirken von Menschen zur Schaffung einer objektiven Rechtsordnung oder Institution zurückgeführt (BURCKHARDT 1944).⁹

In Deutschland dagegen wurde die Diskussion des Begriffs der Institution entscheidend durch die Grundrechtsdogmatik bestimmt. Martin Wolff hatte, wenige Jahre nach dem Erscheinen des *Ordinamento giuridico*, in seinem grundlegenden Beitrag das Privateigentum als Institution prätendiert (WOLFF 1923: 5ff).¹⁰ Das Eigentum, nach Art. 153 WRV mit Inhalt und Schranken durch die Gesetze zu bestimmen, sei dadurch verfassungsrechtlich gewährleistet und von der Gesetzgebung als „Institution“ zu respektieren. Das legte den Grund für eine umfangreiche Diskussion der Grundrechte, vor allem soweit diese eine gesetzliche Ausgestaltung voraussetzten, ihres verfassungsrechtlichen Schutzes und dessen Gewährung auch durch das richterliche Prüfungsrecht. Insofern kamen zahlreiche Grundrechte als Gegenstand institutioneller Garantie in Betracht, etwa die Wissenschaftsfreiheit, die Pressefreiheit, die Familie. Gewiss konnten auch gesellschaftliche Gruppierungen Träger eines solchen Schutzes sein: neben der Universität und der Familie etwa auch die Gemeinde, die Kirche, der öffentliche Dienst, und gewiss hatten diese Garantien auch eine objektive Bedeutung für das verfassungsrechtliche System. Aber während nach Santi Romanos Argumentation das öffentliche Recht bestimmte Institutionen ausgestaltete und schützte, ging es in der deutschen Diskussion der zwanziger Jahre um den Schutz von Grundrechten, mochten deren Träger auch gesellschaftliche Gruppierungen sein.

Exemplarisch für diese die Verbindung zur italienischen Diskussion über den Institutionen-Begriff auflösende Sichtweise war Carl Schmitts Darstellung von Inhalt und Bedeutung des zweiten Hauptteils der Reichsverfassung im *Handbuch des Deutschen Staatsrechts* (SCHMITT 1932: 572ff, 595f).¹¹ Sie fasste die deutsche Erörterung der Einrichtungsgarantien zusammen und hat die Dogmatik auch unter dem Grundgesetz maßgeblich beeinflusst. Niklas Luhmann, der das Schlagwort der „Grundrechte als Institution“ (LUHMANN 1965)¹² geprägt hatte, stellte diesen soziologischen Institutionenbegriff dem juristischen eines Santi Romano entgegen. Er bezog sich dabei auch auf Peter Häberles Dissertation (HÄBERLE 1962), die das institutionelle Grundrechtsverständnis betont hatte. Häberle hatte sich dabei besonders auch auf Maurice Hauriou bezogen und die Weimarer Diskussion um die institutionellen und Institutsgarantien sowie die „objektive“ Funktion der Grundrechte verarbeitet.¹³ Aber die Genese und Darstellung zeigen, wie weit sich die Argumentation vom Buch Santi Romanos entfernt hat. Dieser wird nicht zitiert. Mehr noch, Häberles Arbeit, ins Italienische übersetzt und von Paolo Ridola eingeleitet (HÄBERLE 1993),¹⁴ hat einen großen Einfluss auf die italienische Diskussion ausgeübt. Aber auch diese Diskussion geht nicht auf die Wurzeln in der Theorie Santi Romanos ein; dieser wird auch in der Bibliographie der italienischen Ausgabe nicht erwähnt.

⁹ BURCKHARDT (1927) 1944, aufbauend auf einen grundlegenden Gegensatz von öffentlichem und privatem Recht und unter Berufung auf ROMANO: 1918, vgl. die Nachweise BURCKHARDT 1944: 126, Anm. 5, 136, Anm. 28, 143, Anm. 42, 303, Anm. 18 und 305, Anm. 22.

¹⁰ Ohne sich auf Santi Romano zu beziehen.

¹¹ Speziell 595f. mit der weiteren Ausdifferenzierung von (öffentlichrechtlichen) institutionellen und (private Rechte gewährleistenden) Institutsgarantien.

¹² Mit der Gegenüberstellung eines soziologischen und eines juristischen Institutionenbegriffs, wobei für Letzteren auf Santi Romano Bezug genommen wird, LUHMANN 1965: 12f. mit Anm. 14.

¹³ Dazu namentlich BÖCKENFÖRDE 1976: 221 (228ff.); vgl. SCHEFOLD 2006: 343 (358ff.).

¹⁴ Die Übersetzung erwähnt das „institutionelle Verständnis der Grundrechte“ nicht und zitiert auch Santi Romano nicht. Vgl. neuerdings RIDOLA 2017: 513ff., § 300, der – durchaus in Kenntnis des Werks Santi Romanos, dessen frühere Schrift über die subjektiven öffentlichen Rechte (1897) erwähnt wird – Romanos Institutionen-Begriff nicht in den Zusammenhang der italienischen Grundrechtsdiskussion stellt.

Insofern bleibt für die aktuelle italienische wie für die deutsche Dogmatik die Ablösung von Santi Romano kennzeichnend.

4. Das „konkrete Ordnungsdenken“ im Nationalsozialismus

Wohl aber beeinflusste Santi Romano Carl Schmitts Schrift von 1934 *Über die drei Arten des rechtswissenschaftlichen Denkens* (SCHMITT 1934).¹⁵ Während Schmitt zwei Jahre zuvor in seinem erwähnten Aufsatz über Grundrechte und institutionelle Garantien Santi Romanos Theorie der Institution nicht erwähnt hatte, berief er sich jetzt auf den italienischen Autor, um den Methoden des Dezisionismus und des Normativismus das so genannte „konkrete Ordnungsdenken“ gegenüberzustellen. Dabei ging es um das Verständnis objektiver, konkreter und in diesem Sinn institutioneller Ordnungen. Auf diesem Weg gelangte die Darstellung der Rechtsordnung durch Romano in die deutsche Diskussion, freilich ohne dass der Zusammenhang zur institutionellen Seite der Grundrechte hergestellt wurde. Sondern jetzt ging es um tradierte gesellschaftliche Ordnungen, weniger durch Normen als durch Fakten bestimmt, und gewährleistet durch die politische – konkret zeitgebundene – Macht. In diesem Sinn nennt Schmitt Beispiele wie den tapferen Soldaten, den pflichtbewussten Beamten, den guten Kameraden, letztlich auch den Führer der Bewegung, und betont die tragende Staatsautorität. Vom Pluralismus der Ordnungen, wie er bei Santi Romano so eindrücklich herausgearbeitet wird, ist keine Rede, wohl aber von einer Führung der Ordnungen durch den Staat, der deshalb total ist (SCHMITT 1934: 13, 42f., 48, 52f).¹⁶

So bleibt die Zurückführung des konkreten Ordnungsdenkens auf Romano eklektisch und überlagert die Institutionen durch eine Ideologie des totalen Staates, in radikalem Gegensatz zu Romanos Theorie der Rechtsordnungen. In der Tat behandelt Ilse Staff, die in Deutschland wohl am gründlichsten die italienische faschistische Staatstheorie untersucht hat, die Theorie Santi Romanos nicht. Wohl aber erwähnt sie, dass der italienische faschistische Staatsrechtslehrer Carlo Costamagna den Begriff der „Institutionen“ verwendet, um die unterschiedlichen Interessen zu einer einheitlichen politischen Führung zu vereinen. Diese Begriffsbildung steht in direktem Gegensatz zu Santi Romano und wird von Costamagna mit scharfer Kritik an ihm verbunden (STAFF 2005: 383 (401f.)).¹⁷ Vielleicht war Carl Schmitt dadurch beeinflusst. Jedenfalls hat diese Verwendung oder vielmehr Verfälschung der Theorie der Institution deren Einfluss auf Deutschland geprägt. Gewiss gibt es Gefolgschaft einer solchen unkritischen Übernahme, in Italien¹⁸ wie in Deutschland. Aber wer dem Wert von Romanos Theorie Rechnung tragen will, wird das pluralistische Modell der Institutionen und die präzise Analyse der möglichen Verhältnisse der Rechtsordnungen zueinander im zweiten Teil des Buchs nicht ausklammern.¹⁹

5. Die Diskussion der Theorie der Institution und die Übersetzung von Romanos Buch

Nach dieser verfälschenden Rezeption wurde die Diskussion zur Theorie der Institution in den 1960er Jahren vorgebracht. Sie konnte an die Weimarer Überlegungen und speziell an die Grundrechtsdiskussion anknüpfen. Der Anstoß kam von den Schriften Maurice Haurious. Er führte, über die Fragestellung nach den institutionellen Garantien hinaus, zum Modell der „Rechtsordnung“. Entscheidendes Verdienst dabei kam Roman Schnur zu. 1965 veranlasste er die Übersetzung und deutsche Veröffentlichung von Maurice Haurious Schriften zum Institutionenbegriff (SCHNUR 1965). Daran schloss 1968 ein Sammelband unter internationaler Beteiligung über Institution und Recht an (SCHNUR 1968).²⁰ Hier kam nun auch Santi Romano zur Sprache. Schließlich erschien 1975 dessen Buch über die Rechtsordnung in deutscher Übersetzung (ROMANO 1975). Damit wurde es in die deutsche Fachdiskussion einbezogen, und in der Tat finden sich seitdem häufiger

¹⁵ Dort wird auf ausdrücklich auf Santi Romano Bezug genommen (SCHMITT 1934: 20). Schmitts Schrift ist auch auf Italienisch übersetzt worden (SCHMITT 1972).

¹⁶ Dazu die Darstellung durch FUCHS 1979: 152ff.

¹⁷ Unter Hinweis auf STAFF 2004: 83 (93f.).

¹⁸ Exemplarisch sei hingewiesen auf PIETROPAOLI 2012, mit umfassenden Nachweisen.

¹⁹ Grundlegend in diesem Sinn schon NEUMANN 1967: 31ff., 71ff.; RÜTHERS 1968:293–302; FUCHS 1979: 153.

²⁰ Unter internationaler Beteiligung und namentlich mit einem Beitrag von Sebastián Martín-Retortillo über Santi Romano (MARTÍN-RETORTILLO 1968).

Bezugnahmen darauf, wenn auch meist ohne eingehendere Auseinandersetzung mit dem Inhalt²¹ – ein nicht nur Deutschland betreffender Befund, der während der Tagung in Palermo vielfach erhoben und bestätigt wurde.

Vielleicht ist es kein Zufall, dass diese Annäherung von einer neuen Stufe italienisch-deutscher Zusammenarbeit begleitet wurde. Sabino Cassese, der in jenen Jahren den entscheidenden Anstoß zur Einrichtung der italienisch-deutschen Kolloquien auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts gab, datiert ihn auf eine Begegnung mit Roman Schnur und erwähnt das gemeinsame Interesse an Santi Romano, zu dessen Verständnis und Interpretation Cassese in jenen Jahren beigetragen hatte (CASSESE 2016: 151ff). In diesem Sinn kann man sagen, dass Santi Romano die Grundlage der heutigen italienisch-deutschen Zusammenarbeit ist. – Dennoch stehen zwei Gründe einer solchen Herleitung entgegen. Einerseits erwähnt gerade der Bericht Casseses den „grande vecchio di Plettenberg“, den „nonagenario di Plettenberg“, also Carl Schmitt. Das mag durchaus im Sinn Roman Schnurs sein, der in seiner ganzen wissenschaftlichen Arbeit die zentrale Bedeutung Carl Schmitts betont hat. Aber damit wird die Ambivalenz des institutionellen Denkens zwischen Grundrechten (siehe oben 3.) und konkretem Ordnungsdenken (siehe oben 4.) ausgeblendet, ebenso wie die Rolle der letzteren Konzeption für den Nationalsozialismus. Welche der beiden kann sich auf Santi Romano berufen? – Sodann, andererseits, haben die italienisch-deutschen Kolloquien seit ihrem Beginn (1977) nie die Bedeutung Santi Romanos, speziell seinen Einfluss in Deutschland, zum Thema gemacht, weder zu Lebzeiten Roman Schnurs, der schon 1996 starb, noch danach. Gerade wenn man heute die Ausführungen zur vierzigjährigen Kooperation liest, kann man die Frage nicht abweisen, ob hier nicht eine Lücke geblieben ist, die der Schließung harret.

6. Die Untersuchung von Maximilian Fuchs

Allerdings ist ein erster Beitrag dazu schon bald nach dem Erscheinen der deutschen Übersetzung der Schrift über die Rechtsordnung geleistet worden. In der gleichen Reihe, in der diese Schrift erschienen ist, wurde die Dissertation eines Regensburger Doktoranden über *Die Allgemeine Rechtstheorie Santi Romanos* veröffentlicht (FUCHS 1979). Die Monographie wertet nicht nur die deutsche Ausgabe der Schrift Romanos aus, sondern verwertet die italienische Forschung der 1970er Jahre, insbesondere Arbeiten von Sabino Cassese, Salvatore d'Albergo, Giovanni Tarello, Norberto Bobbio, Giandomenico Falcon. Darauf gründend, stellt sie die sozialgeschichtliche Bedeutung der Schrift aufgrund der Situation Italiens unmittelbar vor dem Ersten Weltkrieg – der Ära Giolittis mit den sich verschärfenden Krisenphänomenen – dar und zeigt, wie Institutionenlehre, das Konzept einer Pluralität von Rechtsordnungen und die Untersuchung von deren Verhältnis zueinander darauf zu reagieren versuchen. Dabei geht sie auf die historischen und theoretischen Grundlagen für Romanos Arbeit ein, in Italien²² und Deutschland²³, charakterisiert die Wirkung des Buchs und gibt eine eigene Beurteilung. Daher ist sie eine überaus anregende, für die Grundlagen des öffentlichen Rechts und für die italienisch-deutsche Rechtsvergleichung wichtige Arbeit.

Dennoch hat sie keine große Wirkung entfaltet. Das scheint mir weniger an Relevanz und Qualität der Arbeit, als an der Tatsache zu liegen, dass der Verfasser nach der Veröffentlichung auf weitere Arbeit auf den Gebieten der Rechtstheorie und Rechtsgeschichte verzichtet und sich ganz dem Zivil-, Arbeits- und Sozialrecht zugewandt hat. Nach Habilitation in München hat er namentlich an den Universitäten Bamberg, Erlangen und Eichstätt-Ingolstadt, zeitweilig auch als Gastdozent an italienischen Universitäten gelehrt.²⁴ So

²¹ Typisches Beispiel ist, nach den zitierten Untersuchungen in STAFF 2004 und 2005, das überaus reichhaltige Buch von SEINECKE 2015, das zwar Santi Romano erwähnt (SEINECKE 2015: 60), aber ihn in eine lange Tradition der Rechtssoziologie einzuordnen sucht und ihn unter Hinweis auf seine (nicht zu bestreitende) Nähe zum Faschismus und an die oben unter 4. dargestellte Umdeutung durch Carl Schmitt als „unliebsamen Ahnen des Rechtspluralismus“ qualifiziert. Etwas eingehender PETERS 2010: 6f. mit Anm. 11-4, 35f. mit Anm. 164,166. Im *opus magnum* von Armin von Bogdandy, Peter M. Huber und anderen, *Ius Publicum Europaeum*, bezieht sich auf Santi Romano neben den italienischen Autoren wie Sabino Cassese, Aldo Sandulli, Piero Schiera, Bernardo G. Mattarella namentlich auch JOUANJAN 2011: 432.

²² Hier namentlich Vittorio Emanuele Orlando, auch Benedetto Croce.

²³ Zur Bedeutung Otto Gierkes siehe schon oben 2., Anm. 5.

²⁴ Angaben auf der Website der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, <https://www.ku.de/wwf/bgb/mitarbeiter/ehemaliger-lehrstuhlinhaber-prof-dr-maximilian-fuchs/> [28.08.2019].

ist die Arbeit über Santi Romano nicht fortgesetzt und zur Bearbeitung neuerer Fragestellungen, für die sie relevant gewesen wäre, herangezogen worden.

7. Die Bedeutung für den Rechtspluralismus

In der Erörterung neuerer Theorien, die, oft in der Systemtheorie gründend, ein Nebeneinander von Rechtssystemen prätendieren, ergeben sich in der Tat Fragestellungen, die ganz in die Nähe von Romanos Theorie führen. Das zeigt sich besonders in völkerrechtlichen Diskussionen, vor allem angesichts der Globalisierung und der Notwendigkeit, eine Theorie des Rechtspluralismus zu entwickeln.²⁵ Dabei ist die Entstehung und Entfaltung der Rechtssoziologie von großer Bedeutung, und sie führt zur Fragestellung nach der Theorie der Institution. In diesem Zusammenhang liegt es nahe, Santi Romano zu erwähnen, und in der Tat finden sich ihn betreffende Bezugnahmen.²⁶ Aber dabei geht es kaum um gründlichere inhaltliche Auseinandersetzung mit seinen Argumenten und Ergebnissen, etwa im Anschluss an die erwähnte Arbeit von Maximilian Fuchs, sondern meist um bloße generelle Hinweise. Das wird besonders an der so reichhaltigen Untersuchung durch Ralf Seinecke deutlich. Sie leitet den Rechtspluralismus aus der Entwicklung der Rechtssoziologie her und zitiert Romano beiläufig, aber ohne auf seine Theorie einzugehen und sie im Einzelnen zu diskutieren (SEINECKE 2015).²⁷ Etwas eingehender ist die Bezugnahme bei Anne Peters, die in ihrer Arbeit über die „Konstitutionalisierung“ der Rechtsordnungen und die Neubestimmung der Verhältnisse (PETERS 2010: 3-63) – also die Kernfrage des zweiten Teils von Romanos Buch – das Ausmaß eigenständiger Gestaltungsfreiheit der Rechtsordnungen zum Thema macht.

Dennoch scheinen diese Fragestellung und die Argumentation Romanos nicht im Mittelpunkt des Interesses zu stehen. Während für den angelsächsischen Bereich eine Untersuchung durch Filippo Fontanelli (FONTANELLI 2011: 67-117) Bedeutung und Schlüsselrolle des *Ordinamento giuridico* herausgestellt und dabei auch englischsprachiges Schrifttum deutscher Autoren ausgewertet hat, fehlt eine entsprechende Herleitung des heutigen Diskussionsstands unter Einbeziehung von Romanos Theorie für Deutschland. Insofern ist Fontanellis Beitrag eine Herausforderung für die Diskussion des Rechtspluralismus in Deutschland. Zu den Ergebnissen der Palermitaner Tagung gehört, darauf hingewiesen zu haben.

²⁵ Insofern konvergierte auf der Tagung in Palermo der für Frankreich von Jean-Bernard Auby konstatierte Befund mit den hier wiedergegebenen Ausführungen.

²⁶ So in jüngerer Zeit besonders SEINECKE 2015: 60; zugrunde liegt TEUBNER 1997: 3ff., wo Romano in der Bibliographie zitiert wird. Im Folgenden TEUBNER/ FISCHER-LESCANO 2007: 37ff. mit Anm. 33; PETERS 2010: 6f. mit Anm. 11–14, 35f. mit Anm. 164, 166.

²⁷ Romano wird zwar erwähnt (SEINECKE: 21, 60), aber nicht im umfangreichen 2. Kapitel über die Entwicklung der theoretischen Grundlagen behandelt; dort geht es um Klassiker der Rechtssoziologie wie Eugen Ehrlich und Max Weber, aber von Romano ist keine Rede, und folglich spielt er auch in der Darstellung des heutigen Meinungsstands keine Rolle.

Bibliographie

- BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang: „Grundrechtstheorie und Grundrechtsinterpretation“, in: *Staat – Gesellschaft – Freiheit*, Frankfurt a.M. 1976, 221-252.
- BURCKHARDT, Walther: *Die Organisation der Rechtsgemeinschaft (1927)*, Zürich 1944.
- CASSESE, Sabino: „*Quarant’anni di collaborazione italo-tedesca*“, in: Ferdinand WOLLENSCHLÄGER/Luca DE LUCIA (Hgg.): *Staat und Demokratie*, Tübingen 2016, 151-154.
- FONTANELLI, Filippo: „Santi Romano and *L’ordinamento giuridico*. The Relevance of a Forgotten Masterpiece for Contemporary International, Transnational and Global Legal Relations“, in: *Transnational Legal Theory* 2 (2011) 67-117.
- FUCHS, Maximilian: *Die allgemeine Rechtstheorie Santi Romanos*, Berlin 1979.
- HÄBERLE, Peter: *Die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs. 2 Grundgesetz. Zugleich ein Beitrag zum institutionellen Verständnis der Grundrechte und zur Lehre vom Gesetzesvorbehalt*, Karlsruhe 1962 (3. Aufl. 1983).
- HÄBERLE, Peter: *Le libertà fondamentali nello Stato costituzionale*, hg. von Paolo RIDOLA, Rom 1993.
- JOUANJAN, Olivier: „Zur Entstehung der Verwaltungsrechtswissenschaft“, in: Armin von BOGDANDY/Peter M. HUBER, (Hgg.): *Ius Publicum Europaeum, Bd. IV: Verwaltungsrecht in Europa: Wissenschaft*, Heidelberg 2011, 425-460.
- LUHMANN, Niklas: *Grundrechte als Institution*, Berlin 1965 (5. Aufl. 2009).
- MARTÍN-RETORTILLO, Sebastián: Die Lehre Santi Romanos von der Rechtsordnung und einige ihrer Anwendungen im Bereich des Verwaltungsrechts, in: Roman SCHNUR (Hg.), *Institution und Recht*, Darmstadt 1968, 370-420.
- NEUMANN, Franz: „Der Funktionswandel des Gesetzes im Recht der bürgerlichen Gesellschaft (1937)“, in: *Demokratischer und autoritärer Staat*, Frankfurt a.M. 1967, 31-81.
- PETERS, Anne: „Rechtsordnungen und Konstitutionalisierung. Zur Neubestimmung der Verhältnisse“, in: *Zeitschrift für Öffentliches Recht* 65 (2010) 3-63.
- PIETROPAOLI, Stefano: „Ordinamento giuridico e ‚konkrete Ordnung‘“, in: *Jura Gentium* 2 (2012) 49-63.
- PREUß, Hugo: *Reich und Länder*, Berlin 1928.
- PREUß, Hugo: *Gesammelte Schriften*, Bd.2, Tübingen 2009.
- PREUß, Hugo: *Gesammelte Schriften*, Bd. 3, Tübingen 2015.
- RIDOLA, Paolo, „Grundrechte in Italien“, in: Detlef MERTEN/Hans-Jürgen PAPIER (Hgg.), *Handbuch der Grundrechte*, Bd. 10, München 2017, 513-614.
- ROMANO, Santi: *L’ordinamento giuridico*, Pisa 1918.
- ROMANO, Santi: *Die Rechtsordnung*, Berlin 1975.
- ROMANO, Santi: *Il diritto pubblico italiano*, Milano 1988.
- RÜTHERS, Bernd: *Die unbegrenzte Auslegung*, Tübingen 1968 (6. Aufl. 2005).
- SCHEFOLD, Dian: „Von der Grundrechtsinterpretation zur Verfassungstheorie“, in: Karl ACHAM/Knut Wolfgang NÖRR/Bertram SCHEFOLD (Hgg.), *Der Gestaltungsanspruch der Wissenschaft*, Stuttgart 2006, 343-386.
- SCHEFOLD, Dian: „Einleitung“, in: PREUß, Hugo: *Gesammelte Schriften*, Bd. 2, Tübingen 2009, 1-76.
- SCHEFOLD, Dian: „Einleitung“, in: PREUß, Hugo: *Gesammelte Schriften*, Bd. 3, Tübingen 2015, 1-78.
- SCHEFOLD, Dian: „La ricezione de *L’ordinamento giuridico* in Germania“, in: *Diritto pubblico* 3 (2017) 831-840.
- SCHMITT, Carl: „Inhalt und Bedeutung des zweiten Hauptteils der Reichsverfassung“, in: Gerhard ANSCHÜTZ/Richard THOMA (Hgg.), *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*, Bd. 2, Tübingen 1932, 572-606.
- SCHMITT, Carl: *Über die drei Arten des rechtswissenschaftlichen Denkens*, Hamburg 1934 (3. Aufl. 2006).
- SCHMITT, Carl: *I tre tipi del pensiero giuridico*, hg. von Gianfranco MIGLIO/Pierangelo SCHIERA, Bologna 1972.
- SCHNUR, Roman (Hg.): *Die Theorie der Institution und zwei andere Aufsätze von Maurice Hauriou*, Berlin 1965.
- SCHNUR, Roman (Hg.): *Institution und Recht*, Darmstadt 1968.
- SCHNUR, Roman: „Vorwort“, in: ROMANO, Santi: *Die Rechtsordnung*, Berlin 1975, 5-8.

SEINECKE, Ralf: *Das Recht des Rechtspluralismus*, Tübingen 2015.

STAFF, Ilse: „Teorie costituzionalistiche del fascismo italiano“, in: Aldo MAZZACANE (Hg.), *Diritto, economia e istituzioni nell'Italia fascista*, Baden-Baden 2004, 83-125.

STAFF, Ilse: „Das rechtliche Steuerungspotential im NS-Staat im Blickwinkel des italienischen Faschismus“, in: Dieter GOSEWINKEL (Hg.), *Wirtschaftskontrolle und Recht in der nationalsozialistischen Diktatur*, Frankfurt a.M. 2005, 383-420.

TEUBNER, Gunther: „Global Bukowina. Legal pluralism in the world society“, in: DERS.: *Global law without a State*, Aldershot 1997, 3-30.

TEUBNER, Gunther/FISCHER-LESCANO, Andreas: „Fragmentierung des Weltrechts“, in: Matthias ALBERT/Rudolf STICHWEH (Hgg.): *Weltstaat und Weltstaatlichkeit*, Wiesbaden 2007, 37-61.

WOLFF, Martin: „Reichsverfassung und Eigentum“, in: *Festgabe der Berliner Juristischen Fakultät für Wilhelm Kahl*, Tübingen 1923, 1-30.

Die Institutionenwelt des Santi Romano*

Jörg Luther**



<http://image.archivioluce.com/foto/high/ATTUALITA/A27-098/Aoooo6940.JPG> [28.08.2019]

1. Santi Romano als europäischer Klassiker?

Santi Romano (1875-1947) ist ein mehr verehrter oder gefürchteter als rezipierter oder erforschter Staatslehrer Italiens, der jedenfalls als italienischer, vielleicht sogar als europäischer Klassiker der Lehren des öffentlichen Rechts auch in Deutschland Anerkennung beanspruchen darf. In Italien haben sich weder die Historiker, noch die Juristen, weder die Geschichte der Politischen Lehren (*storia delle dottrine politiche*) noch die Rechtsgeschichte (*storia del diritto*) unter Einschluss der Verfassungsgeschichte bisher zu einer umfassenden monographischen Würdigung dieser Person und ihres Werkes durchgerungen.³² Dennoch wurden zahlreiche individuelle und kollektive Erinnerungstücke auch von der Familie³³ zusammengetragen und Erinnerungstagungen veranstaltet.³⁴ Unbestritten groß war auch der Einfluss seiner Schüler: im Verwaltungsrecht u.a. Guido Zanobini (Pisa) und Massimo Severo Giannini (Rom), im Verfassungsrecht Paolo Biscaretti di Ruffia (Mailand, z.B. BISCARETTI DI RUFFIA 1977; BISCARETTI DI RUFFIA 1975) und Vezio Crisafulli (Rom, z.B. CRISAFULLI 1975). Für Deutschland hat zuletzt Dian Schefold ein zutreffendes Bild der eher verhaltenen Rezeption gezeichnet (SCHEFOLD 2017; SCHEFOLD 2018), für den angelsächsischen Raum Martin

* Überarbeitete Fassung eines Vortrags im Doktorat öffentliche, soziale und kulturelle Institutionen, Alessandria, und anlässlich des Workshops des Italienzentrums „Der juristische Institutionalismus von Santi Romano“ an der Freien Universität Berlin am 08.06.2018.

** Ordentlicher Professor am Fachbereich Rechtswissenschaft der Università del Piemonte Orientale (Italien).

³² Vgl. zu einzelnen Theorien TARANTINO 1980; TENUTA 2013; aus rechtsphilosophischer Sicht umfassender zuletzt OLIVARI 2016. Ideengeschichtlich vergleichend auch FOTIA 2001.

³³ Vgl. die Erinnerungen von Alberto Romano in: RIPEPE 2013; ROMANO 2011: 333ff; ders., Nota bio-bliografica, in ROMANO 2013: 843ff.

³⁴ Vgl. nur die Bibliographie MELIS 2006: 1518ff. und zuletzt die Tagungen in Palermo am 24.11.2017, <http://www.unipa.it/Convegno-su-Santi-Romano-lordinamento-giuridico-1917-2017/> [29.08.2019] und in Neapel am 21.03.2018, <https://www.iiss.it/23-marzo-2018-convegno-santi-romani-a-cento-anni-da-lordinamento-giuridico/> [29.08.2019].

Loughlin neues Interesse geweckt,³⁵ während in Frankreich Eric Millard Romano eher in der Tradition von Hauriou sieht (MILLARD 2004: 34ff.; MORET-BAILLY 2000).³⁶

Eine Periodisierung könnte erste Hilfe im Zugang zu Person und Werk bieten. Bisher wird die entscheidende Zäsur in der Pisaner Antrittsvorlesung zur Krise des modernen Staates von 1909 gesehen, mit der Santi Romano die auf die *Loi le Chapelier* zurückgehende traditionelle Ausblendung des Pluralismus verwarf und einem berufsständischen ‚diritto corporativo‘ den Weg wies. Mit Aldo Sandulli lassen sich erstens (I) die Palermitaner Lehrjahre bis 1901 von zweitens (II) den zwei Jahrzehnten der Entwicklung der institutionellen Lehren als junger Professor in Modena (ab 1906) und Pisa (ab 1908) und drittens (III) den zwei Jahrzehnten der institutionellen Karriere im faschistischen Regime im Lehrstuhl in Mailand (ab 1924) und im Staatsrat in Rom (ab 1928) unterscheiden, an die sich viertens (IV) noch kurze, späte Jahre des Ruhestands anschließen (SANDULLI 2009b: 156ff). Ohne damit Kontinuitäten zu leugnen, soll daher zur weiteren Vereinfachung von Romano I, II, III und IV die Rede sein und das gesamte Lebenswerk wie eine Bibliothek beleuchtet werden.

In der Phase II wurde die Bibliothek durch *Prinzipien des italienischen Verwaltungsrechts* (1902), einen Allgemeinen Teil des Kommunalrechts in *Die Gemeinde* (1908) und das in Deutschland nicht mehr veröffentlichte *Staatsrecht des italienischen Königreichs* (1914) eröffnet (CASSESE 1972). Die im Krieg abgeschlossene, aber Fragment gebliebene programmatische Schrift von Romano II zur „Rechtsordnung“, deren Untertitel „Studien zu Begriff, Quellen und Merkmalen des Rechts“ sich zum Beruf der „allgemeinen Rechtslehre“ (bzw. –theorie) (vgl. ROMANO 1903: 258) bekennt, wurde dann zu einer Art „allgemeiner Teil“ der fünf großen Lehrbücher des Kolonial-, Kirchen-, Verfassungs- Völker- und Verwaltungsrechts der Phase III. Abgeschlossen wurde die Bibliothek in der Phase IV durch die *Prinzipien des allgemeinen Verfassungsrechts* (1946) und die Fragmente eines juristischen Wörterbuchs (1947), eine kulturelle Gesamtleistung, die wohl in der ganzen Welt der Rechtswissenschaften nicht ihresgleichen findet.

Aufgabe dieser Untersuchung ist es nicht, den Streit um die weiterhin offene Frage zu entscheiden, ob Santi Romano in seiner Karriere in den Institutionen, von der Mitgliedschaft in den Verfassungsreformkommissionen von 1924 und 1925 bis zum Vorsitz des Staatsrats (1928), der Kommunalfinanzreformkommission und zum Senatorenamt (1934) eher einen maßgebenden oder einen mäßigenden Einfluss auf den von ihm öffentlich als „Genie“ verehrten Mussolini und den Faschismus ausgeübt hat (SANDULLI 2018: 287ff). Auf der einen Seite hat schon der Kassationsgerichtshof die Aberkennung des Senatorenamtes für unwirksam erklärt und der Rechtsprechung des Staatsrats wurde eine mildernde Auslegung der faschistischen Gesetze attestiert. Auf der anderen Seite hat sich Romano einer Untersuchung seiner Tätigkeit im Staatsrat durch Versetzung in den Ruhestand entzogen und seine freiwillige Beteiligung am wissenschaftlichen Beirat der Zeitschrift „Il diritto razzista“ (Das rassistische Recht) bleibt schlicht ekelierend.³⁷

Statt aber über die Gewissen der ‚maestri‘ zu richten, sollen hier eher die Anfänge des Institutionalismus und Pluralismus von Santi Romano in seinen frühen Werken (2) und seine Ausrichtung auf eine realistische Staatslehre und allgemeinere Rechtslehre (3) rekonstruiert werden. Dabei ist ein besonderes Augenmerk auf Romanos Autonomiekonzept zu richten, das ihm gestattete, sich für den Pluralismus zu erwärmen, ohne den Etatismus einzufrieren (4). Abschließend sollen die Rezeptionen und Kritiken eine Einschätzung der Aktualität seiner Lehren ermöglichen (5).

³⁵ Vgl. die Einleitung von Martin Loughlin zu: ROMANO 2017; FONTANELLI, 2011, SANDULLI 2009a.

³⁶ Vgl. auch die Einführung von Pierre Mayer zur zweiten Auflage (2002) von ROMANO 1975b.

³⁷ Vgl. auf der einen Seite MELIS 2006: 1527 ff. und SANDULLI 2009a: 30ff., auf der anderen Seite zuletzt RIDOLFI 2017.

2. Erste Spuren des Institutionalismus und Pluralismus

Den frühen Santi Romano (I) erinnerte sein Lehrer Vittorio Emanuele Orlando, den er nach dessen Verweigerung des faschistischen Treuschwurs an der Sapienza ersetzte, wie folgt: „... in Palermo gab es im letzten Jahrzehnt des letzten Jahrhunderts in einer juristischen Handwerker-, Werkstatt‘ einen Lehrling, der rasch zum Meister wurde (...). In der Werkstatt machte man vielerlei: von brennenden Debatten zu den kühnsten Fragen *de apicibus*, bis hin zu den bescheidensten Untersuchungen der besten Kniffe, um in einem Verfahren des Prätores eine Pfändung zu erreichen.“ (ORLANDO 1954a1: 41) Orlandos positivistische „Methode der juristischen Rekonstruktion des öffentlichen Rechts“ eiferte dem im römischrechtlichen Geist geschulten und kodifizierten Privatrecht nach und kombinierte die Rechtsquellenexegese mit einem systematisch-institutionellen Element („elemento sistematico ed istituzionale“). Seine Schule versuchte, Anschluss an die deutsche Staatsrechtswissenschaft zu gewinnen und die auch in England, Frankreich und Amerika vorherrschende, auf historischen und politischen Lehren gegründete Methode des öffentlichen Rechts zu erneuern. Während Gaetano Mosca aus dem Verfassungsrecht erstmals *Elemente einer politischen Wissenschaft* (1896) herausfilterte, um die nationalen Eigenarten der administrativen und rechtlichen „Institutionen eines politisch organisierten Volkes“ geschichtlich zu rekonstruieren, nahm Romano Orlandos Definition des Staates als rechtlich geordneter Gesellschaft auf und versuchte das Staatsrecht von den politischen Neigungen zu befreien (MOSCA 1912: 7).

Den Institutionenbegriff erfanden weder Romano noch Hauriou neu, denn schon Savigny konnte in Pisa und Rom beobachten, wie sich die Institutionenlehren aus der Romanistik und Kanonistik auf alle Rechtswissenschaften erstreckten und geschichtlichen Sinn für Ordnung bildeten.³⁸

Institution bedeutete positivrechtlich die ‚Einrichtung‘ einer Regierungskanzlei im Grundgesetz des Königreichs der beiden Sizilien von 1816 oder allgemein die ‚Organisation‘ der öffentlichen Verwaltung des Kirchenstaats im *Motu proprio* von Papst Pius VII. 1816.³⁹ Eine Sicherheit und Reichtum der Nation garantierende „istituzione di Governo“ im Sinne der „scienza delle costituzioni“ von Giandomenico Romagnosi (1818) erforderte ein „Grundgesetz, mit dem die Regierung in der Verwaltung eines Staates verfahren soll“ (ROMAGNOSI 1848).⁴⁰ Caspar Bluntschli *Allgemeines Staatsrecht* von 1851, Vorbild des *Diritto pubblico generale* von Vittorio Emanuele Orlando 1901, unterschied dann originäre von abgeleiteten Formen der „Institution von Staaten“ und nahm Abstand von den konfessionellen Theorien des Staates als unmittelbar oder mittelbar theokratischer Institution (BLUNTSCHLI 1851: 131, 139ff). Im Risorgimento fand auch bereits die Pluralform der gemeinsamen „Institutionen und Ideen“ Eingang in den Vorspann des piemontesischen Projekts einer *Lega Politica* von 1848. Das *Statuto Albertino* (1848) versprach dagegen eine gesetzliche Regelung der „istituzioni comunali e provinciali“ (art. 74).⁴¹ Der Begriff der „istituzioni costituzionali“ erschien schließlich in dem als „zu deutsch“ kritisierten Art. 126 des Strafgesetzbuchs des Ministers Zanardelli von 1889, der die öffentliche Schmähung der „Verfassungsinstitutionen“ unter Strafe stellte, nach liberaler Auslegung

³⁸ SAVIGNY 1850: 309 ff. Lehrbücher im Stil der römischrechtlichen Institutionen wurden im 19. Jh. erstmals für das öffentliche Recht (LORENZONI 1835), das Staatskirchenrecht (DI SANTA SUSANNA 1864) und das Völkerrecht (DEL BON 1868; CONTUZZI 1885) verfasst.

³⁹ „Noi riflettemmo in primo luogo, che la unità, ed uniformità debbono essere le basi di ogni politica istituzione (...).“ (PAPA PIO VII 1816: 2) Vgl. auch den Vorspann zum *Statuto fondamentale* für den Kirchenstaat im *Motu Proprio* von Pius IX. 1848: „Nelle istituzioni di cui finora dotammo i Nostri sudditi fu Nostra intenzione di riprodurre alcune istituzioni antiche (...).“ (PAPA PIO IX 1848: 121)

⁴⁰ ROMAGNOSI 1848, 1. Ein eigenes Kapitel „istituzioni costituzionali sussidiarie“ handelt von der Zivilisierung des Staates durch: I. Abgestufte Bildung, II. Daseinsvorsorge („sussistenza operosa“) III. Bürgermiliz, IV. Bürgerbeteiligung an den öffentlichen Geschäften (ROMAGNOSI 1848: 128ff.).

⁴¹ Der österreichische Entwurf einer Verfassung für das Königreich Lombardo-Venetien von 1849/50 versprach der Kirche „il possesso e il godimento delle istituzioni e delle fondazioni destinate al proprio culto.“ (art. 8) (DIPPEL/LUTHER: 599).

aber nicht für das Regierungskabinett gelten sollte. Seitdem wurde mit Institutionen im öffentlichen Diskurs auch Autorität assoziiert.

Schon Romanos erstes Werk zum *Begriff der öffentlichen Wohltätigkeitsinstitution am Beispiel der Gesellschaften zum Patronat der Haftentlassenen* (ROMANO 1950b1) von 1894 beschäftigte sich mit einer Institution im römisch- und kirchenrechtlichen Sinn, die 1890 per Gesetz in öffentliche Einrichtungen überführt worden war. Francesco Ruffini führte diesen Institutionenbegriff bis auf den Genueser Kanonisten Sinibaldo de' Fieschi (Papst Innozenz IV) zurück, der neben Korporation und Stiftung als eine dritte, einem höheren Willen unterstellte „persona ficta“ konzipiert hatte, die durch ihre Organe einen höheren Willen ausführten (RUFFINI 1936).⁴²

Eine verwaltungs- und verfassungsrechtliche Sicht findet sich damals in Romanos ersten mit der ‚libera docenza‘ prämierten Werken: der Dissertation zum System der subjektiven öffentlichen Rechte (1896), den – zu vertiefenden – Theorien der Dezentralisierung der Verwaltung (1897) und der Zustimmungsgesetze (1898) sowie in einem monographischen Aufsatz zum Begriff der Verfassungsorgane (1898) (ROMANO 1950a1: 13). Die Theorie der *Rechtsordnung* (1917) umschreibt den schon hier anklingenden juristischen Institutionenbegriff wie folgt: „die zahlreichen Mechanismen und Getriebe, die Verbindungen von Autorität und Kraft (forza), die als solche die Rechtsnormen produzieren, verändern, anwenden und garantieren, ohne sich mit ihnen zu identifizieren“ (ROMANO 1946: 15, Üb. d. Autors).⁴³

Die an Gerber und Jellinek anknüpfende Theorie der subjektiven öffentlichen Rechte benannte den *status positivus* in einen Rechtsschutz- und Dienst- sowie Geldleistungsrechte umfassenden *status civitatis* um und stellte den drei Kategorien der Bürgerrechte die öffentlichen Hoheits- („diritti di supremazia“) und Vermögensrechte („diritti pubblici patrimoniali“) gegenüber, um mit Imperium und Dominium systematisch alle öffentlich-rechtlichen Rechtsverhältnisse zu erfassen.⁴⁴ Der Staat wurde auf Augenhöhe mit den Bürgern gebracht, aber kein Vorrang der ‚Grundrechte‘, eher ein Aufwiegen von Freiheit und Autorität und die Notwendigkeit institutioneller Garantien der Rechte angedacht.⁴⁵

Die Verfassungsorgantheorie (1898) begriff die Regierung mit Orlando als „Komplex der politischen Institutionen, aus denen das öffentliche Recht des Staates besteht“ (ROMANO 1950a1: 5)⁴⁶ und definierte als Verfassungsorgane „alle Staatsorgane, auf die weder der Begriff der Hierarchie noch der Begriff der Autarkie angewandt werden kann“. (ROMANO 1950a1: 20ff.) Die Erkenntnis der rechtlichen Existenz einer Pluralität von Verfassungsorganen führte zur Anerkennung eines institutionellen Pluralismus.

⁴² Bei Sinibaldus heisse es: „praebenda potest habere iura et possidere, sicut episcopatus ... vel quaecumque alia domus vel dignitas vel administratio.“ (RUFFINI 1896: 51) Zur Verbindung des säkularem zum kanonischen Institutionenbegriff MODUGNO 1973: 77ff. Dieser Teil der Begriffsgeschichte entgeht Carl Schmitt, der zurecht eine Übersetzung von Institution mit Einrichtung, Anstalt oder Organismus, zu Unrecht eine Rezeption des „Fremdwortes“ verwirft, SCHMITT 1934: 57.

⁴³ „(...) i numerosi meccanismi o ingranaggi, i collegamenti di autorità e di forza, che producono, modificano, applicano, garantiscono le norme giuridiche, ma non si identificano con esse.“ Zum Hintergrund auch LANCHESTER 2011.

⁴⁴ Vgl. die Rekonstruktion bei ZANOBINI 1944: 219ff., der auf die spätere Lehrbuchdefinition der öffentlichen Rechte bei Romano als „potestà di agire in un rapporto giuridico connesso con una pubblica funzione“ hinweist.

⁴⁵ Die Schrift zur Rechtsnatur der Zustimmungsgesetze (1898) sah in der nachträglichen Zustimmung des Parlaments zu Notverordnungen nicht allein eine dem „Fetischismus der Legalität“ der Zeit geschuldete „fictio juris“, sondern die Bändigung einer nach Machiavelli grundsätzlich „republikschädlichen“ Ausnahmegewalt, die sich nur durch eine schwere Gefahr für den Staat oder aus einem „Mangel der Institutionenordnung“ rechtfertigen lasse: ROMANO 1950a2: 103f.: „Unsere gesamte institutionelle Ordnung hat ein Organgefüge, eine Funktionsverteilung, aktive Kontrollvorrichtungen und politische und zivile Garantien dergestalt, dass sie sich jenem Ideal eines guten Staates nähert, das man gewöhnlich mit dem technischen Ausdruck „rechtlicher Staat“ („stato giuridico“) bezeichnet...“ (Üb. d. Autors) Später: ROMANO 1950a8: 349ff.

⁴⁶ Romano teilte die Preuss'sche Kritik des bayrischen Realismus von Seydel und des österreichischen Empirismus von Lingg, deren naturalistische Fehlschlüsse den Staat mit der Regierung und Staatsform mit Regierungsform gleichsetzten.

In den ersten Jahren der Lehre in Palermo, Camerino und Modena schuf Romano (II) weitere verwaltungs- und verfassungsrechtliche Grundlagen. In der Palermitaner Antrittsvorlesung *Die Auslegung der Gesetze des öffentlichen Rechts* (1899) widersprach er – unter Berufung auf Bodin („magistratus lex est vivens ac spirans“) – der Gleichsetzung von Verwaltung mit ausführender Gewalt, die ihre Gewohnheiten und Analogien nutzende praktische Interpretationsaufgabe sowie ihr auf Normen gegründetes Ermessen („potere discrezionale“) verkenne. Nur die – institutionalisierte – Balance beider vermeide ein Entgleiten in einen „Nichtverfassungsstaat“ („Stato non costituzionale“) und Willkürherrschaft (ROMANO 1950a5: 115ff).

Im Kontext der in der anarchistischen Ermordung von König Umberto I⁴⁷ und dem Rücktritt der Regierung Saracco nach einem Generalstreik in Genua verwies der Eintrag „Costituente“ in der Enzyklopädie des *Digesto* (1900) jede verfassungsgebende Gewalt oder Funktion aus dem Institutionengefüge des öffentlichen Rechts, in dem allenfalls eine in der geschriebenen Verfassung nicht vorhersehbare „außerordentliche Gesetzgebungsgewalt“ denkbar sei (ROMANO 1900: 352).⁴⁸ „Die faktische Errichtung einer Verfassungsordnung und ihre Legitimation“ (1901) wandte sich gegen Versuche, unter Berufung auf „vage Tendenzen und konfuses Streben“ des Frühkonstitutionalismus oder auf Wesensbedingungen und Grundprinzipien des Rechts die Betätigung einer nur dem Volke zustehenden verfassungsgebenden Gewalt zu legitimieren. Rechtlich legitim sei jeder Staat und jede Regierung, solange sie existieren, jede nicht nur lebende, sondern vitale und sich auf unbestimmte Zeit stabil haltende Rechtsordnung, jede ex-post als erfolgreich akkreditierte Instauration oder Restauration einer Verfassung, auch wenn sie auf einem Staatsstreich, einer Revolution oder der Intervention eines dritten Staates beruhe. Der politische Realismus des Spät- korrigierte so den Idealismus des Frühkonstitutionalismus und den Positivismus zu einem „Institutionalismus“ als Orientierung in Staatskrisen.

In den *Vorbereitenden Beobachtungen zu einer Theorie der Grenzen der Gesetzgebungsfunktion im italienischen Recht* (1902) deduzierte Romano aus der Pluralität der an der Souveränität teilhabenden Verfassungsorgane funktionell-rechtliche Schranken und eine Pflicht zur „notwendigen Zusammenarbeit“ („necessaria collaborazione“), die den „Normen ihre volle Rechtlichkeit verleiht“. ⁴⁹ Das flexible und elastische Albertinische Statut als Verfassung werde nicht nur durch Gewohnheitsrecht und organische Gesetze ergänzt, sondern könne auch durch Gesetze derogiert werden, wenn es die Not („necessità“) als Rechtsquelle gebiete. Hier tauchte aus einer Art Staatsräson ein neues Recht auf, „das unmittelbar und direkt den sozialen Kräften entspringt, derart kategorisch, explizit und gewiss, dass zwischen den sozialen Bedürfnissen, die die Rechtsnorm bestimmen, und ihrer Findung und Erklärung keine rationale Erwägung der zu dieser Erklärung befugten Organe schiebt.“ (ROMANO 1950a6: 236)

Die Antrittsvorlesung von Modena (1903) über *Das Verfassungsrecht und die anderen Rechtswissenschaften* sieht darin nicht mehr einen Zweig, sondern den Stamm des gesamten öffentlichen Rechts, aus dem alle dessen Zweige und das Privatrecht hervorgehen, insbesondere die „grundlegenden Institutionen“ wie das Gesetz und der „Staat an sich“ („Stato in sé medesimo“),

⁴⁷ Zur politischen Reaktivierung der Monarchie nach dem Aufruf von Sidney Sonnino, zu den Ursprüngen des Albertinischen Statuts zurückzukehren, VOLPE 2009: 171. Eine verfassungsgebende Versammlung forderte im selben Jahr der kalabresische Abgeordnete der Rechten, Achille Fazzari, und beschäftigte den Orlandoschüler Ettore Lombardo Pellegrino, vgl. LOMBARDO PELLEGRINO 1900 und POMBENI 2016: 40.

⁴⁸ Romano bleibt auch auf Distanz zur These von Attilio Brunialti, das Statut habe sich durch die Plebiszite zu einem Verfassungspakt des Monarchen mit der Nation gewandelt (BRUNIALTI 1883: 322ff.; dazu DOGLIANI 2010: 509-555). In ROMANO 1950a4: 397ff. verteidigte Romano auch die herrschende Annexionstheorie gegen Anzilottis Fusionsthese.

⁴⁹ ROMANO 1950a6: 225: „Wenn man die innere Natur der grundlegenden Institutionen des heutigen Verfassungsrechts vertiefen will, muss man sie vor allem in der Möglichkeit aufspüren, dass die Rechtsnorm bis in die höchsten Ausdrucksformen vordringt und sich derart bei den höchsten Staatsorganen Gehör verschafft, dass sich keines von ihnen mehr als *legibus solutus* bezeichnen kann.“

dessen spezifische Aufgabe und unabdingbare Funktion die Erhaltung des Rechts im Inneren und in den internationalen Beziehungen ist (ROMANO 1950a3: 252f). In *Die ersten Verfassungsurkunden* (1906) kritisierte Romano scharf die Illusionen der politischen Romantik, „in einige trockene Artikel eines Gesetzes oder einer gleichwertigen Urkunde lasse sich die weitreichende und nichtreduzierbare Materie des Verfassungsrechts eines Staates kondensieren und zwingen“ (ROMANO 1950a7: 321f). Die Idee des verfassungsrechtlichen Gesellschaftsvertrags zum Zwecke eines „bürgerlicher Katechismus“ scheitere an seiner Aufkündbarkeit. Verglichen mit der Vielzahl der englischen Verfassungsdokumente habe nicht die im Schönheitswettbewerb erzeugte „Fragilität“ der europäischen Verfassungsurkunden, sondern das ungeschriebene Verfassungsgewohnheitsrecht die politischen Institutionen stabilisiert (ROMANO 1950a7: 322, 325).

3. Realistischere Verfassungslehre und allgemeinere Rechtslehre

In den ersten Pisaner Vorlesungen *Recht und Korrektheit der Verfassung* (1909) und *Der moderne Staat und seine Krise* (1909) konfrontierte Romano eine unruhige Verfassungsrealität mit dem Idealismus der traditionellen Staatslehre, um den modernen Staates als körperloses, aber durch Institutionen wirkendes Wesens als „wunderbare Rechtsschöpfung“ der Geschichte, „Synthese aller sozialen Kräfte“, Kooperation aller Individuen und Gruppen zu verteidigen.⁵⁰ Der Generalstreik (1904) und die massive Syndikalisierung des öffentlichen Dienstes, die Ohnmachtserfahrung der Erdbebenkatastrophe von Messina und Reggio (1908), Marinettis Manifest des Futurismus und der durch eine Wahlreform erleichterte Wahlsieg von Giovanni Giolitti (1909) bildeten den Kontext. Die Krise des Staates kam aus der Sozialstruktur, dem Ringen des kapitalistischen Wirtschaftsrechts mit dem kommunistischen Sozialrecht. Sie eröffnete Chancen eines dritten Weges der korporativen Repräsentation besonderer gesellschaftlicher Interessen und einer konstruktiven Modernisierung der öffentlichen Institutionen, die noch heute betriebene Mission „institutioneller Reformen“ (CASSESE 2011; MORRONE 2012: 369ff).

Das *italienische Staatsrecht* (1914), sein wegen des Weltkriegs weder in Deutschland noch in Italien veröffentlichtes *diritto pubblico italiano*, definierte die Rechtsordnung als ein System von Normen und Institutionen und den Staat als „originäre Rechtsordnung“, die sich sowohl als Einheit als auch als eine Vielheit von Rechtsordnungen darstellen lasse. Das kollektive Trauma des ersten Weltkriegs versuchte Romano, anders als sein in die Regierung eintretender Lehrer Orlando, in einem Lehrbuch der allgemeinen Rechtslehre⁵¹ und vergleichender Studien des Kolonialrechts (BASCHERINI 2013: 117ff) zu verarbeiten, das eine kritische Distanz sowohl zu Kelsen und zur deutschen Lehrtradition hielt und sich den französischen Lehren von Hauriou näherte. Am Florentiner Institut für Sozialwissenschaften sah er 1917 im Weltkrieg eine Fortsetzung der Staatskrise, aber auch neue Tendenzen eines internationalen Föderalismus in Europa, der über die wirtschaftsimperialistischen Mitteleuropa-Ambitionen Deutschlands hinausgehende „überstaatliche Strukturen“, speziell Zollunionen, anstrebte (*Über den Staat hinaus*, ROMANO 1950a9). Der teils vergöttlichte, teils verteufelte, teils realisierte, teils idealisierte, teils heils-, teils verderbenbringende Staat könne sich nicht mehr nur territorial durch Kolonialisierung erweitern, sondern habe über sich hinaus zu wachsen, in dem er mehr kooperiere und sich seiner geschichtlichen Mission bewusst werde, ohne Utopien oder imperiale Ambitionen

⁵⁰ ROMANO 1950a: 382: „L’impersonalità del potere pubblico o, meglio, la personificazione del potere per mezzo dello Stato, concepito esso stesso come persona: ecco il principio fondamentale del diritto moderno: una persona immateriale, ma pur reale; un’entità fittizia e immaginaria, ma che pur non avendo corpo esiste, riesce per mezzo di delicati e meravigliosi meccanismi giuridici, a formarsi, manifestare e imporre una propria volontà [...] Stupenda creazione del diritto che, ad una facile critica è sembrato che non abbia consistenza che quella di una fantasia poetica, ma che invece frutto di un lungo e sicuro processo storico, ha dato vita ad una grandezza sociale, per esprimerci alla meno peggio, maggiore di ogni altra e più di ogni altra attiva e potente.“

⁵¹ *L’ordinamento giuridico*, 1917, vgl. ROMANO 2013, 1ff.

sowohl eigenen Partikularinteressen, als auch denen der gesamten Menschheit zu dienen (ROMANO 1950: 419ff).

Die institutionelle Theorie der *Rechtsordnung* (1917) versuchte dem Positivismus der Normen, in Österreich von Hans Kelsen entwickelt, einen Positivismus der Institutionen entgegenzuhalten, der in Frankreich von Maurice Hauriou entwickelt wurde. Rechtsordnung sei nicht lediglich eine Summe von Rechtsnormen und Rechtsverhältnissen, sondern Organisation sozialer Körper (und ihrer subjektiven und objektiven Elemente) als Institutionen. Sie habe keine naturrechtliche Moral, sondern eine auf den Tatsachen ihrer Entstehung und Effektivität beruhende Geltung, aus der sich dann jede einzelne Norm ableitet. Zur Institution gehörten alle personalen und sachlichen Elemente, die ihre Normen wirksam werden lassen. Rechtsordnung und Institution ist aber nicht nur der Staat, rechtlicher Makrokosmos, denn unter und über ihm existieren eine Vielzahl von internen und externen Rechtsordnungen, die in verschiedenen Beziehungen existenzieller, inhaltlicher und wirksamkeitsbedingter Abhängigkeit und „Relevanz“ zum Staate stehen. *Ubi ius ibi societas* und *ubi societas ibi ius*, diese beiden Thesen verklammern die institutionelle Theorie des Rechts mit der Theorie der Pluralität der Rechtsordnungen.⁵² Auch die Kirche, Gemeinden oder Betriebe sowie sogar vom Staat als rechtswidrig qualifizierte Organisationen, die sich dem Staat entziehen – Carbonari und Mafia werden nicht ausdrücklich genannt⁵³ – sind für Romano ebenso Institutionen und Rechtsordnungen wie die den Staat inkludierende internationale Staatengemeinschaft, die Zwang zur Beachtung des Völkerrechts erlaubt und durch gemeinsame Prinzipien und Gewohnheitsrecht zusammengehalten wird (ROMANO 1946: 47).

Die Welt des Rechts wird in der soziologisch erweiterten Rechtslehre zu einer differenzierten Vielfalt von institutionalisierten Rechtsordnungen, die Romano in seinen Lehrbüchern zu integrieren versuchte. Der Präsident des Staatsrats erklärt die Staatskrise für beendet und betreibt sowohl die Institutionalisierung des den Staat einnehmenden faschistischen „Regiment“, als auch eine Öffnung der Verwaltungsgerichtsbarkeit zugunsten des institutionellen Pluralismus (PAJNO 2004: 11ff).

Romano's Vorschlag von 1939, auch in den juristischen Fakultäten die Lehre der „Institutionen des öffentlichen Rechts“ als Grundlagenvorlesung zu etablieren, hielt die liberale Privilegierung des Privatrechts vor dem öffentlichen Recht für durch die Rechtsentwicklung des modernen Staates, speziell in Italien, überholt: „das stetig wachsende Eingreifen des Staates in jede Sphäre der menschlichen Tätigkeit, die von ihm auf die zahlreichen anderen Organisationen ausgeübte Anziehungs- und Absorptionskraft, die nun seine Satelliten geworden sind...“ (ROMANO 1950b3: 411ff.)

Im zweiten Weltkrieg kam Romano (IV) auf seine Ideen aus dem ersten Weltkrieg zurück und versuchte sie durch „Fragmente eines Rechtswörterbuchs“ zu ergänzen. Recht und Moral müssten getrennt bleiben, aber der Staat und die internationale Gemeinschaft seien notwendige Institutionen mit Elementen eines „ius involontarium“ (ROMANO, 1947a: 68). Seine *Prinzipien des allgemeinen Verfassungsrechts* (1947) auf vergleichender Grundlage behaupteten eine Identität von Verfassung mit Verfassungsrecht. Auch despotische Staaten hätten mindestens eine Grundnorm zur Verfassung, weil die Verfassung der Anfang („cominciamento“) und die Grundlage, stets aber nur ein notwendiger Teil einer staatlichen Rechtsordnung sei. Eine Verfassung im weitesten materiellen Sinne als organisatorische Rechtsgrundlage habe jedenfalls jede komplexe Institution, neben der autoritären Institution Staat auch die auf Parität gegründete internationale Gemeinschaft, die originäre Institution Kirche oder eine dem Staat untergeordnete Gemeinde (ROMANO 1947b).

⁵² Nach BOBBIO 1958: 12 verbindet der Institutionenbegriff Gesellschaft als Tatsachengrundlage, Ordnung als Zweck und Organisation als Mittel.

⁵³ Zuletzt ausdrücklich ROMANO 1947a: 72f.: „die berühmte Frage, ob auch die sog. Räuberbande und allgemeiner noch, ob jede organisierte Gesellschaft, die von anderen Rechtsordnungen wie den Ordnungen des Staates und der Kirche als kriminell qualifiziert wird, als Rechtsordnung anzusehen ist, ist in der allgemeinen Rechtstheorie unabhängig von jeglicher moralischen Position zu sehen, auch wenn letztere für die Philosophie erheblich ist.“ Zur Kritik vgl. PIZZORUSSO, 1994: 608ff.

4. Von der Autarkie zur Autonomie

Zur Genealogie dieses pluralistischen Institutionalismus bzw. institutionellen Pluralismus haben in besonderem Umfang die Untersuchungen Romanos zum Begriff der Autarkie und Autonomie beigetragen. Michael Stolleis hat an die Karriere der Idee der Selbstverwaltung bzw. des Selfgovernments im Spätkonstitutionalismus erinnert, die von den Gemeinden ausging und die Berufsstände, die Wissenschaft, die Kirchen und die Sozialversicherungsträger ergriff (STOLLEIS 1993: 251). In Italien waren die Gemeinden nach der Wahlreform von 1889 nicht mehr nur den Staat hemmende Gegengewalten, sondern wurden Hoffnungsträger eines „Munizipalföderalismus“, den Gaetano Salvemini wie folgt beschrieb: „Die perfekt autonomen Gemeinden würden recht schnell das Bedürfnis verspüren, sich in Föderationen zusammen zu schließen, um von selbst alle gemeinsamen Angelegenheiten erledigen zu können, ohne die Zentralregierung um Erlaubnis zu ersuchen (...). Italien würde sich allmählich von einem Einheitsstaat in einen Bundesstaat verwandeln.“ (SALVEMINI 1963: 223)⁵⁴

Dies war der Hintergrund von Romanos Werken zu Dezentralisierung und Kommunalrecht.

Romano I beschreibt 1897 im *Digesto* die Dezentralisierung der Verwaltung als eine Tendenz und Losung („parola d’ordine“), deren Bedeutung sich soweit ausgedehnt habe, dass sich alle darauf beriefen, ohne damit freilich dieselbe Bedeutung zu verbinden. Die Geschichte zeige, dass es ursprünglich nur um lokale Selbstverwaltung gegangen sei, aber begrifflich sei die bürokratische Dezentralisierung der direkten Staatsverwaltung von der „autarkischen“ Dezentralisierung durch auf lokaler Ebene organisierte juristische Personen zu unterscheiden, die sich wiederum in „territoriale“ Dezentralisierung durch Gemeinden und Provinzen und „institutionelle“ Dezentralisierung durch nicht territoriale Organisationen unterteilten. Mit „Autarkie“ bezeichnet Romano die im Gegensatz zur „Hierarchie“ konzipierte „indirekte Staatsverwaltung durch eine juristische Person aus subjektivem Recht und im Interesse nicht nur des Staates, sondern auch ihrer selbst.“ (ROMANO 1950b2: 57) Dieser aristotelische Autarkiebegriff, von Gierke geschichtlich rekonstruiert und von Jellinek kritisch beäugt (GIERKE 1902: 229ff.; JELLINEK 1922: 438ff.), idealisierte Selbstgenügsamkeit, spiegelte aber nur ein Staatsideal wieder, das dann auch vom Faschismus wiederbelebt wurde.

Hinsichtlich der bürokratischen Dezentralisierung sah der Sizilianer im „unauslöschlich regionalen“ Italien eine Tendenz zum Regionalismus, auch zulasten der Provinzen. Ebenfalls in der autarkischen Dezentralisierung seien neben den Gemeinden Regionen zu bilden, dazu bestehe aber keine Rechtspflicht. Die verwaltungswissenschaftlich und vergleichend zu beantwortende Frage der Vor- und Nachteile der Dezentralisierung sei von der rechtlichen Frage ihrer Ausgestaltung zu trennen. Entgegen Tocquevilles Forderung, Verwaltung zu dezentralisieren und Politik zu zentralisieren, bevorzugt Romano eine Unterscheidung nach allgemeinen und lokalen Interessen, deren Einordnung sich teils aus der Natur der Dinge ergebe, im Zweifelsfall der Weisheit des Gesetzgebers obliege. Der Gesetzgeber allein entscheide über den Bestand und das Gebiet von Gemeinden und müsse nicht notwendig ihre Organe wählen lassen, weshalb die von Crispi 1888 eingeführten Gemeindewahlen im Faschismus mit der Ernennung der ‚Podestà‘ wieder abgeschafft wurden. In den Gemeinden würden zwar politische Rechte und Freiheiten, aber gleichzeitig auch hoheitliche Funktionen ausgeübt, die anders als in den französischen Theorien des ‚Pouvoir municipal‘ und in der deutschen Genossenschaftslehre stets dem Staat zuzurechnen seien.

Romano II widmete 1908 im Verwaltungsrechtshandbuch von Orlando einen Band der Gemeinde (*Comune*), in dem er in der neueren Gesetzgebung sowohl ein Prinzip der Uniformierung bzw. Gleichbehandlung der Gemeinden als auch ein Prinzip der gemeindlichen Autonomie sah, zu der eine eigenständige Rechtspersönlichkeit, eine ausreichende Ausstattung mit nicht notwendig zu zentralisierenden Aufgaben und eine demokratisch-repräsentative Organisation gehöre. Die Gemeinde sei zu einem „Mikrokosmos des Staates“ geworden und daraus ergebe sich die „Quasi-

⁵⁴ Zum geschichtlichen Hintergrund vgl. nur. ROMANELLI 1995.

Notwendigkeit, die Institutionen der Ersteren den Institutionen des Letzteren gegenüber homogen werden zu lassen“ (ROMANO 1908: 11). Die Gemeinde sei eher der Kategorie der politischen Gemeinwesen als dem sozialen Recht der gesellschaftlichen Vereinigungen zuzurechnen, weil sie nicht gewillkürte, sondern „notwendige“ Gebietskörperschaft sei. Verglichen mit dem Staat habe sie keine originäre Gewalt oder naturrechtliche Grundlage, leite ihre Rechtsmacht aber auch nicht „aus einem subjektiven Hoheitsrecht des Staates“ ab, sondern erhalte sie als ein „von ihm gesondertes Recht aus der staatlichen Rechtsordnung“. Neben den Staat als juristische Person (*stato-persona*) begann so eine staatliche Rechtsordnung (*stato-ordinamento*) mit territorialen Teilrechtsordnungen zu treten. Die auch im Ausland anerkannte öffentliche Rechtspersönlichkeit der Gemeinde habe aber weder die Form einer Institution, noch die einer Korporation, sondern sei eine Synthese beider. Ihre „Autarkie“ bedeute Selbstregierung, beinhalte aber auch Autonomie im Sinne der Fähigkeit, eine eigene Rechtsordnung zu bilden (ROMANO 1908: 81ff., 119 ff.).

Schon in seiner Schrift *Zur Rechtsnatur der parlamentarischen Geschäftsordnungen* (1905) hatte Romano die Unschärfe des Autonomiebegriffs kritisiert, der für sehr unterschiedliche Tatbestände verwandt werde und mit der der deutschen Staatsrechtslehre eher auf einen nicht dem Staat zuzurechnenden Rechtserzeugungswillen hindeute.

Das Kirchenrechtslehrbuch von 1912 zeichnete die katholische Kirche ohne Kirchenstaat und noch ohne erneuerten *Corpus juris canonici* als eine Autonomie besitzende Institution, die sich aus einer Pluralität von Vereinigungen hin zu einer einzigen universalen Institution unter einem unsichtbaren, Christus, und einem sichtbaren Herrscher, dem Papst, entwickelt habe. Sie sei zunächst „quasi eine Institution des Staates“, die „sich dann jedoch von ihm emanzipiert, selbst zum Staat, ja für einen Moment zu einem den Staat überragenden Seiendem („ente“) wird, um dann ihre politische Natur zu verlieren und nur noch ein religiös Seiendes zu bleiben.“ Der konfessionsgebundene italienische Staat konnte sich mit dieser Institution, die im geistlichen Bereich über eine originäre Rechtsmacht verfügte, nicht nur völkerrechtlich vertragen, sondern sie auch als die einzige wirklich autonome Organisation im Staate anerkennen (ROMANO 1912: 21).⁵⁵

Während die Kolonialrechtsvorlesung das italienische Modell der Unterwerfung der Kolonien mit dem differenzierten britischen „System der Autonomie“ verglich (ROMANO 1918: 169ff.), wurde in der Theorie der Rechtsordnung von 1917 Autonomie zu einem Merkmal jeder Institution. Sie müsse nicht absolut und perfekt, sondern könne nur relativ und imperfekt sein, weil jede Institution durch Koordination, Integration oder Subordination mit anderen Institutionen verknüpft werde.⁵⁶ In der Pluralität der Rechtsordnungen gebe es Verknüpfungen durch Kriterien existentieller, inhaltlicher oder wirksamkeitsbezogener Relevanz. Originäre Autonomien wie die der Staaten seien gleichgeordnet, abgeleitete wie die der Gemeinden seien dem Staat untergeordnet (ROMANO 1975a: 40).

Auch für Romano III in Mailand und Rom bleibt die Pluralität der Rechtsordnungen eine Tatsache, weil der dem Korporatismus huldigende Faschismus zwar den politischen Pluralismus erstickt, sich aber die Gründung neuer funktioneller Verwaltungskörper zur Mission macht. Noch unerforscht ist aber Romanos Rolle in den beiden Verfassungsreformkommissionen, die institutionelle Reformen zur Stärkung der Exekutive legitimierten. Art. 1 des Gesetzes Nr. 100/1926 gab der Regierung die Befugnis, durch Rechtsverordnung die Organisation aller öffentlichen Verwaltungsinstitutionen zu regeln und nahm davon nur die Gemeinden, Provinzen und Universitäten aus. Von den faschistischen Kommunalreformen (Gesetz Nr. 237/1926) kritisierte Romano ebenso wenig die Erdrosselung der Gemeindedemokratie durch die Auflösung von 1.600 Gemeindevertretungen und Einführung des von der Regierung ernannten Podestà (1926) wie die Umwandlung der Gemeindegemeindefunktionäre in Ministerialbeamte, die Stärkung der Präfekten und den Aufbau eines Systems zahl- (ca. 130) und umfangreicher Kontrollverfahren. 1934 wurde er dann auch Präsident der „Commissione centrale per la finanza locale“, die eine deutliche Absenkung des Gemeindeanteils an den Staatsausgaben

⁵⁵ 1916 wird Romano zum Kavalier des Ordens der Heiligen Mauritius und Lazzarus ernannt. Zu seinen nur teilweise von Ruffini abweichenden Positionen vgl. FINOCCHIARO 1977: 163ff.; zuletzt GHERRI 2018: 1-21.

⁵⁶ ROMANO 1946: 38, entsprechend in der deutschen Übertragung ROMANO 1975a: 40.

realisierte.⁵⁷ Zwar überwiegt die Einschätzung, Gentiles Projekt eines „totalen Staates“ habe es nur zu einem „autoritären Staat“ gebracht.⁵⁸ In der Festschrift für Oreste Ranelletti befasste Romano sich immerhin mit den Disharmonien zwischen autarkischen und staatlichen Interessen. Häufig gehe es nur um Partikularinteressen, die mit den staatlichen Interessen zu harmonisieren, zu koordinieren oder ihnen unterzuordnen seien. Gemeinden und Staat stünden in einem Komplementärverhältnis (ROMANO 1931: 431ff.). Die Rechtsprechung des Staatsrats zu den Autonomien unter dem Faschismus bedürfte weiterer Untersuchungen.

Romano IV widmet sich in seinen *Fragmenten eines Rechtswörterbuchs* erneut dem Autonomiebegriff. Autonomie bezeichnet danach sowohl die Befugnis („potestà“), sich eine eigene Rechtsordnung zu geben, als auch die objektive Eigenständigkeit dieser Rechtsordnung. Genauer besehen beziehe sich das subjektive Recht der Autonomie nicht nur auf die Konstituierung der gesamten Rechtsordnung, sondern auch auf die sie formenden Normen und Elemente. Autonom seien auch Rechtsordnungen ohne Rechtspersönlichkeit und solche, deren Bildung nicht auf einem Gestaltungswillen, sondern auf Gewohnheiten und schlichter Observanz beruhe. Zudem habe sich der Begriff mittlerweile – mit der Überwindung des Naturrechtsdenkens - vor allem auf nicht originäre, d.h. nur abgeleitete Rechtsordnungen konzentriert und damit von der Souveränität abgesetzt. Eine Rechtsordnung könne sich selbst als autonom, von einer anderen Rechtsordnung aber als abgeleitet qualifiziert werden. Souveränität aus der Sicht der staatlichen Rechtsordnung könne sich daher auch mit Autonomie aus der Sicht der internationalen Rechtsordnung paaren. In ihrer Beziehung zu den drei Gewalten habe man die Autonomie (Selbstordnung durch Statute und Regelungen) von der Autarkie (Selbstregierung und -verwaltung) und der Autotutela (dem Selbstschutz der eigenen Interessen)⁵⁹ zu unterscheiden. Autonomie und Autarkie seien daher Rechte verschiedenen Inhalts, dienten aber den gleichen Interessen und ergänzten sich gegenseitig und könnten sogar ineinander aufgehen. Im Verhältnis der Rechtsordnungen untereinander und zum Staat könne es ein Mehr oder Weniger und Graduierungen der Autonomie geben: organinterne Verwaltungsvorschriften enthielten ein Minimum, das im internationalen Privatrecht zur Anwendung kommende ausländische Recht ein Maximum. Zwischenstufen bildeten die juristischen Personen und mit öffentlichen Funktionen belehnten Privaten im öffentliche Recht und die Autonomien der Institutionen des Privatrechts (ROMANO 1983: 14ff). Die Autonomien des öffentlichen Rechts sind nur mehr oder weniger funktionell notwendige Werkzeuge des Staates, die Privatautonomie ist vom öffentlichen Recht nur erlaubt und beschränkt (ROMANO 1947c: 76).

5. Rezeptionsspuren und Kritiken

Welchen Einfluss haben die Lehren Romanos auf die heutige italienische Verfassung? Er war zwar anders als sein Lehrer Orlando und sein Schüler Giannini an der Ausarbeitung der Verfassung nicht direkt beteiligt und verstarb noch vor ihrem Inkrafttreten. Dennoch haben seine Theorien und die von ihm bearbeiteten Begriffe unübersehbare Spuren in der Sprache und Struktur der Verfassung hinterlassen, die vor allem auffällig häufig (32mal) den Begriff „ordinamento“ (Ordnung) gebraucht.

Im Grundrechtsteil wurde den „Institutionen der Hochkultur“ das Recht zugestanden, sich eine eigene Ordnung zu geben (Art. 33), den Gewerkschaften eine „innere Ordnung auf demokratischer Grundlage“ (Art. 39) und den Parteien eine „demokratische Methode“ (Art. 49) vorgeschrieben. Der gesamte zweite Teil wurde zur „Ordnung der Republik“, ein besonderer Titel zur „Ordnung der

⁵⁷ Die Ernennung erfolgte gem. Art. 329 R.D. 14.9.1931, n. 1175 (*Testo unico per la finanza locale*) durch den Finanzminister im Einvernehmen mit dem Innenminister.

⁵⁸ Gegen diese Auffassung argumentiert FROSINI 1977: 212f.

⁵⁹ Hierzu wäre auch die sog. Autodichie, die eigene Gerichtsbarkeit der Verfassungsorgane über ihre Bediensteten zu rechnen.

Rechtsprechung“, in dem die Judikative als „Gewalt“ und Richter und Staatsanwälte als „ordine“ qualifiziert wurden, was wörtlich soviel wie Orden bzw. Berufsstand bedeutet. Im Vorspann der „Grundprinzipien“ finden sich die über den Staat hinausweisenden Institutionen in den „formazioni sociali“ (Art. 2), den „sozialen Gebilden“, in denen sich die Persönlichkeit entfaltet und ihre Rechte ausübt. Das Versprechen, materielle Ungleichheiten zu beseitigen gilt für die „politische, wirtschaftliche und soziale Organisation des Landes“ (Art. 3), d.h. die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Institutionen. Die „lokalen Autonomien“ werden offiziell ein die Einheit der Republik relativierendes Verfassungsgrundprinzip und erhalten durch die – schon 1897 von Romano unterstützte – Regionalisierung sogar einen Vorrang vor der Dezentralisierung der Staatsämter (Art. 5). Staat und Kirche werden „im jeweiligen Ordnungsbereich“ für unabhängig und souverän erklärt, den nichtkatholischen Konfessionen gleiche Freiheit und ein Recht zur Selbstordnung garantiert, „soweit sie nicht der italienischen Rechtsordnung“ widersprechen (Art. 8). Institutionelle und pluralistische Anklänge finden sich auch im Verfassungsgrundprinzip der Internationalität. Es gebietet der Republik u.a. die für eine „Frieden und Gerechtigkeit („giustizia“) zwischen den Nationen sichernde Ordnung notwendigen Beschränkungen der Souveränität“ und „fördert die auf diesen Zweck ausgerichteten internationalen Organisationen“ (Art. 11).

Die institutionelle Theorie als Alternative zu Naturrecht, Reiner Rechtslehre und soziologischem Realismus ist zwar nicht herrschende italienische Lehre geworden, hat aber in nicht zu unterschätzendem Ausmaß auch die republikanischen Staatsrechtslehrer und Verfassungsrichter konditioniert oder geprägt. Ihr Einfluss auf die Verwaltungsrechtswissenschaft mag dabei den auf die anderen Wissenschaften des öffentlichen Rechts und auf die Rechtsphilosophie überwogen haben, wurde jedoch durch die Kritik sowohl des Lehrers als auch der Schüler vermittelt.

Die Kritiken am Institutionalismus waren zunächst eher verhaltene Verteidigungen der von ihm kritisierten Positionen des von Kelsen auf die Norm zentrierten Positivismus und des Naturrechts.

Orlando hatte schon in seiner römischen Antrittsvorlesung (*Der Staat und die Realität*, 1910) die realistischen Theorien als verkappte Neuauflagen mechanistischer, organologischer oder voluntaristischer Staatsideale kritisiert und dazu aufgerufen, die Regierungskraft des Staates (*iubeo ego sum*) gegen den Pluralismus zu verteidigen (ORLANDO 1954a3, 199 ff). Nachdem seine politische Karriere mit Giolitti am Kriegsende durch das Parlament zum Scheitern verurteilt wurde, verteidigte er zu Beginn der institutionellen Karriere von Romano in *Staat und Recht* (1926)⁶⁰ dessen Absage an die traditionelle philosophische Methode, wies zugleich aber auch auf ihre Verwurzelung in den Ideen der deutschen historischen Rechtsschule und der Genossenschaftslehre von Gierke und Preuss hin. Die die Rechtsordnung beinhaltende Institution sei zu symmetrisch zum Staat gedacht, ihr Wesen bleibe aber vage, denn Recht und Institution verhielten sich gegenseitig wie Erzeuger und Erzeugter.

Von naturrechtlicher Seite rügte Giorgio Del Vecchio dagegen die Gleichsetzung von Sein und Sollen in der Definition der Rechtsordnung als Institution (DEL VECCHIO 1921: 200), während Giuseppe Capograssi in Romano zwar einen Brückenbauer zum eigenen Naturrecht der Rechtserfahrung sah, aber ihm vorwarf, das Rechtssubjekt, seinen Willen und dessen Erklärungen in den Hintergrund zu drängen.⁶¹

Carl Schmitt versuchte eine nationalsozialistische Rezeption. Durch die Wiederherstellung des Institutionenbegriffs sei es gelungen, „sowohl den bisherigen Normativismus, wie den Dezisionismus und damit auch den aus beiden zusammengesetzten Positivismus“ zu überwinden. Um das Fremdwort und eine Verengung auf eine „typisch römisch-katholische“ Theorie zu vermeiden, schlug

⁶⁰ Stato e diritto (ordinamento giuridico – regola di diritto – istituzione) (1926), in: ORLANDO 1954a2: 223ff. Abgemildert wurde die Kritik im Beitrag zur Romano-Festschrift von 1939: ORLANDO 1954a1: 39ff.

⁶¹ CAPOGRASSI 1959a: 183ff. mit positivistischer Gegenkritik von Santi Romano in: ROMANO 1947a: 69 und Replik von Capograssi in CAPOGRASSI 1959b: 245ff. Zu ihrem Verhältnis D’ADDIO 2011: 179ff.

er als Bezeichnung für die dritte und gegenwärtige Art rechtswissenschaftlichen Denkens das „Konkrete Ordnungs- und Gestaltungsdenken“ vor.⁶²

Nachhaltiger waren die Kritiken und Variationen der Schüler.⁶³ Carlo Esposito zeigte die Distanzen der Schule zu Schmitts Theorie der Grenzen der Verfassungsänderung auf, betonte die Rolle von Kompetenznormen und erkannte realistischer noch als Romano die Wirksamkeit von Verfassungsnormen als negative Bedingung der Geltung von Gesetzen (ESPOSITO 1964: 199ff).⁶⁴ Constantin Mortati beschäftigte sich mit der Partei als Rechtsordnung und versuchte den Institutionalismus in seiner Theorie der Verfassung im materiellen Sinn als Synthese der maßgebenden politischen Kräfte und Ideen weiterzuentwickeln (MORTATI 1940: 92f). Vezio Crisafulli focht für die nicht nur politisch deskriptive, sondern auch normative Qualität der von Santi Romano eher als willensunabhängiges *ius involontarium* und ungeschrieben qualifizierten „Grundprinzipien“ der Verfassung (CRISAFULLI 1943: 186f., CRISAFULLI 1940: 673 und CRISAFULLI 1941: 172). Massimo Severo Giannini machte sich daran, die Autonomietypen und -rechte wieder zu pluralisieren (GIANNINI 1948; CRISAFULLI 1951)⁶⁵ und als weitere Elemente der Institutionen neben den Normen ihre Pluralität von Beteiligten („plurisoggettività“) und Dauerhaftigkeit aufzuzeigen (GIANNINI 1958: 219).

Zunehmende Kritik an Romano wurde in den siebziger Jahren laut. Einer der führenden christdemokratischen Befürworter der „institutionellen Reformen“, Roberto Ruffilli, betonte seinen mehr auf Idealismus als Realismus gegründeten Optimismus in einen Strukturwandel des modernen Staates. Dieser Etatismus habe kurzfristig den Faschismus in eine Art ethischen Rechtsstaat zu integrieren versucht, sei mittelfristig aber durchaus mit dem sozialen Rechtsstaat zu vereinbaren (RUFFILLI 1977: 314).

Unter den Rechtsphilosophen kritisierte Giovanni Tarello den Formalismus und „Pangiuridicismo“ von Romano (TARELLO 1988: 49ff). Norberto Bobbio versuchte seinen Institutionalismus wieder an den Normativismus anzunähern, da die Institution als Organisation nicht wie bei Hauriou oder Renard auf eine vorrechtliche Macht und Realität, sondern letztlich auf das gesamte Rechtssystem verweise und sich der Pluralismus auch ohne den Institutionalismus vertreten lasse. Romano sei in seinen Werken eher deskriptiv und theoretisch moderat gewesen, habe sich aber in seinem institutionellen Wirken monistischen Ideologien angenähert (BOBBIO 1977: 42). Während Letizia Gianformaggio in ihm einen ersten italienischen Rechtsrealisten sah (GIANFORMAGGIO 1991: 163f.), ordnete ihn Massimo La Torre eher einem Anti-Etatismus zu, weil sein Recht nicht nur in staatlichen Vorschriften, Befehlen und Sanktionen bestehe und sich nicht in den vom Staat gesetzten Normen erschöpfe. Der Neoinstitutionalismus (H.L.A. Hart, O. Weinberger, N. McCormick) erkenne dagegen auch nichtrechtliche Institutionen an und lehne die ontologische Rückführung des Sollens auf das Sein des Rechts ab (LA TORRE 1999: 132ff).

Im Einklang mit dem Aufruf von Paolo Grossi (GROSSI 2012: 4ff.), mit Romano wieder einen Blick auf das Recht von unten, aus den Sozialordnungen zu richten, hat Mariano Croce zuletzt Parallelen mit einigen angelsächsischen Pluralismustheorien (K. Llewellyn, M. Galanter, G. Woodman) festgestellt und Filippo Fontanelli in Romano Anfänge eines postmodernen „non-essentialist“ Konzepts von Rechtspluralismus ausgemacht (CROCE 2017: 841ff.; FONTANELLI 2011: 67ff).

Ihnen hat zuletzt Mauro Barberis widersprochen. Aus der Sicht des heutigen Neoinstitutionalismus sei Romano nur ein Dinosaurier des Positivismus, habe keinen realistischen Sinn für kreative Auslegung und richterliche Rechtsherstellung nach angelsächsischem Muster entwickelt und mit seinem „ontologischen“ Pluralismus nur eine Re-Integration der intermediären Gewalten in den Staat verfolgt (BARBERIS 2017: 243ff.).

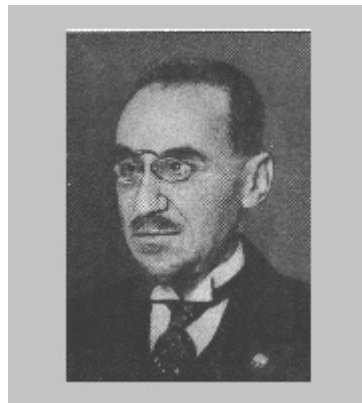
⁶² SCHMITT 1934: 57f. Hierzu CATANIA 1987, DE WILDE 2018 und SALVATORE 2018.

⁶³ Grundlegend PINELLI 2012.

⁶⁴ Zur Wirksamkeit der Rechtsnormen die Replik von ROMANO 1950a11: 479 ff.

⁶⁵ Giannini unterscheidet darin souveräne, normative, institutionelle und organisatorische Autonomie.

Dem ist insofern Recht zu geben, als Romano selbst noch 1946 die stabilisierende und konservierende Funktion des Rechts betonte, vor einer „evolutiven Auslegung“ warnte, eine Pflichtenlehre skizzierte, die Grundrechte als Rechtsmythos einstufte und revolutionären Verfassungen ein revolutionäres Ende prophezeite (ROMANO 1946: 86, 91, 122 (gegen Carnelutti), 134, 229). Seine Institutionenlehre blieb antiliberal und eine verkürzte Integrationslehre, die die „Institution der Institutionen“ als „Stato-ordinamento“ restaurierte und allenfalls Aristoteles als philosophische Rechtfertigung nachschob (VINX 2018). Der Schritt von der Theorie der Pluralität der Rechtsordnungen zu einem demokratischen Pluralismus der Meinungen, Gruppen und Parteien war nicht mehr seine Sache. In der heutigen Diskussion um das Ende der Parteien, die Resilienz faschistischer Ideen oder um den differenzierten Regionalismus taucht er nicht wieder auf. Zum Verständnis der neueren Krisen der Institutionen der Verfassung und des Völkerrechts tragen deshalb seine Ideen nur noch beschränkt bei. Andererseits haben sich heute die sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen Theorien erheblich weiterentwickelt. Ob die Rechtswissenschaft an sie dauerhaft Anschluss zu gewinnen vermag, ist eine noch offene Frage (PALLANTE 2008: 224ff.).



https://upload.wikimedia.org/wikipedia/it/5/57/Santi_Romano.gif [28.08.2019]

Bibliographie

- BARBERIS, Mauro: „Santi Romano e le metamorfosi dell’istituzionalismo“, in: *Lo Stato* (2017) 243-250.
- BASCHERINI, Gianluca: „On Colonization and Legal Thought: An Approach to Santi Romano’s *Corso di Diritto Coloniale*“, in: *Giornale di Storia Costituzionale* 25,1 (2013) 117-136.
- BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo: „Le dottrine giuridiche di oggi e l’insegnamento di Santi Romano: il diritto costituzionale“, in: *Il Politico* 40 (1975) 574-592.
- BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo (Hg): *Le dottrine giuridiche di oggi e l’insegnamento di Santi Romano*, Milano 1977.
- BLUNTSCHLI, Johann Caspar: *Allgemeines Staatsrecht*, München 1851.
- BOBBIO, Norberto: *Teoria della norma giuridica*, Torino 1958.
- BOBBIO, Norberto: „Teoria e ideologia nella dottrina di Santi Romano“, in: Paolo BISCARETTI DI RUFFIA (Hg.): *Le dottrine giuridiche di oggi e l’insegnamento di Santi Romano*, Milano 1977, 25-43.
- BRUNIALTI, Attilio: „La costituzione italiana e i plebisciti“, in: *Nuova Antologia* 37 (1883), 322-349.
- CAPOGRASSI, Giuseppe: *Alcune osservazioni sulla molteplicità degli ordinamenti giuridici (1936)*, in: DERS.: *Opere*, Milano 1959, IV, 181-221. (CAPOGRASSI 1959a)
- CAPOGRASSI, Giuseppe: *L’ultimo libro di Santi Romano (1951)*, in: DERS., *Opere*, Milano 1959, IV, xx-xx. (CAPOGRASSI 1959b).
- CASSESE, Sabino: „Ipotesi sulla formazione de *L’ordinamento giuridico* di Santi Romano“, in: *Quaderni Fiorentini* 1 (1972) 243-283.
- CASSESE, Sabino: „La prolusione romaniana sulla crisi dello Stato moderno e il suo tempo“, in: <https://www.irpa.eu/wp-content/uploads/2011/10/La-prolusione-romaniana-sulla-crisi-dello-Stato-moderno-e-il-suo-tempo-CdS-30-novembre-3.pdf> (2011) [28.08.2019].
- CATANIA, Alfonso: „Carl Schmitt e Santi Romano“, in: *Rivista internazionale di filosofia del diritto* (1987) 545-575.
- CONTUZZI, Francesco Paolo: *Istituzioni di diritto internazionale pubblico e privato ad uso di lezioni universitarie*, Napoli 1885.
- CRISAFULLI, Vezio: „I principi costituzionali dell’interpretazione ed applicazione delle leggi“, in: *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, Padova 1940, I, 665-703.
- CRISAFULLI, Vezio: „Per la determinazione del concetto dei principi generali del diritto“, in: *Rivista internazionale di filosofia del diritto* (1941) 157-181.
- CRISAFULLI, Vezio: „Per la determinazione del concetto dei principi generali dell’ordinamento giuridico fascista“, in: *Studi sui principî generali dell’ordinamento giuridico fascista*, Pisa 1943.
- CRISAFULLI, Vezio: „Ricordo di Santi Romano“, in: *Giurisprudenza costituzionale* (1975) 3249-3256.
- CROCE, Mariano: „Il diritto come morfologia del sociale“, in: *Diritto pubblico* (2017) 841-860.
- D’ADDIO, Mario: *Giuseppe Capograssi (1889-1956)*, Milano 2011.
- DE WILDE, Marc: „The dark side of institutionalism: Carl Schmitt reading Santi Romano“, in: *Ethics & Global Politics* (2018) 12-24.
- DEL BON, Antonio: *Istituzioni del diritto pubblico internazionale*, Padova 1868.
- DEL VECCHIO, Giorgio: „Moderne concezioni del diritto“, in: *Rivista internazionale di filosofia del diritto* (1921) 191-202.
- DIPPEL, Horst/LUTHER, Jörg (Hgg.): *Verfassungen der Welt vom späten 18. Jahrhundert bis Mitte des 19. Jahrhunderts. Quellen zur Herausbildung des modernen Konstitutionalismus, Teil 1: Documenti costituzionali di Italia e Malta 1787-1850*. Berlin/New York 2010.
- DI SANTA SUSANNA, Abramo: *Istituzioni di diritto ecclesiastico Pubblico e privato Antico, del Medio evo e novissimo esposte secondo il metodo del Cardinale Giovanni Soglia*, Napoli 1864.
- DOGLIANI, Mario: „Un peccato originale del costituzionalismo italiano: incertezze e silenzi sulla novazione dello Statuto dopo i plebisciti“, in: *Diritto pubblico* 26 (2010) 509-555.
- ESPOSITO, Carlo: *La validità delle leggi (1934)*, Milano 1964.
- FINOCCHIARO, Francesco: „Il diritto ecclesiastico“, in: Paolo BISCARETTI DI RUFFIA (Hg.): *Le dottrine giuridiche di oggi e l’insegnamento di Santi Romano*, Milano 1977, 163-176.

- FONTANELLI, Filippo: „Santi Romano and *L'Ordinamento Giuridico*: The Relevance of a Forgotten Masterpiece of Contemporary International, Transnational and Global Legal Relations“, in: *Transnational Legal Theory*(2011) 67-117.
- FOTIA, Mauro: *Il liberalismo incompiuto: Gaetano Mosca, Vittorio Emanuele Orlando, Santi Romano tra pensiero europeo e cultura meridionale*, Milano 2001.
- FROSINI, Vittorio: „L'attualità di Santi Romano“, in: Paolo BISCARETTI DI RUFFIA (Hg.): *Le dottrine giuridiche di oggi e l'insegnamento di Santi Romano*, Milano 1977, 211-214.
- GHERRI, Paolo, „Ordinamento giuridico e Diritto canonico: il contributo strutturante di Santi Romano“, in: *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* 28 (2018) 1-21.
https://www.statoechiese.it/images/uploads/articoli_pdf/Gherri.M_Ordinamento--BIS.pdf?pdf=ordinamento-giuridico-e-diritto-canonico-il-contributo-strutturante-di-sant
[28.08.2019]
- GIANFORMAGGIO, Letizia: „Realismi giuridici italiani“, in: *Analisi e diritto* (1991) 159-176.
- GIANNINI, Massimo Severo: *Autonomia Locale e Autogoverno*, Empoli 1948.
- GIANNINI, Massimo Severo: „Autonomia (Saggio sui Concetti di Autonomia)“, in: *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico* (1951) 851-883.
- GIANNINI, Massimo Severo: „Gli elementi degli ordinamenti giuridici“, in: *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico* (1958) 219-240.
- GIERKE, Otto Friedrich von: *Johannes Althusius und die Entwicklung der naturrechtlichen Staatstheorien*, Breslau 1902.
- GROSSI, Paolo: *Introduzione al Novecento giuridico*, Bari 2012.
- JELLINEK, Georg: *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1922.
- LA TORRE, Massimo: *Norme, istituzioni, valori*, Roma 1999.
- LANCHESTER, Fulco, „Santi Romano e le ideologie giuridiche italiane nella transizione allo Stato di massa“, in: *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti* 4 (2011) 1-10.
<https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/Lanchester.pdf> [28.08.2019]
- LOMBARDO PELLEGRINO, Ettore: *La Costituente: Conferenza tenuta nell'Università di Palermo a di 29 Marzo 1900*. Palermo 1900.
- LORENZONI, Antonio: *Istituzioni del diritto pubblico interno pel Regno Lombardo-Veneto*, Padova 1835.
- MELIS, Guido: „Romano, Santi“, in: Guido MELIS (Hg.): *Il Consiglio di Stato nella Storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, II, Milano 2006, 1518-1534.
- MILLARD, Éric: „Sur les théories italiennes de l'institution“, in Brigitte BASDEVANT/Michel BOUVIER (Hgg.), *Contrat ou institution : un enjeu de société*, Paris 2004, 31-46.
- MODUGNO, Franco : „Istituzione“, in: *Enciclopedia del diritto*, 23, Milano 1973, 69-96.
- MORET-BAILLY, Joël : „La théorie pluraliste de Romano à l'épreuve des déontologies“, in: *Droits* 32 (2000) 170-184.
- MORRONE, Andrea: „Per il metodo del costituzionalista: riflettendo su *Lo Stato moderno e la sua crisi* di Santi Romano“, in: *Quaderni costituzionali* 2 (2012) 369-390.
- MORTATI, Costantino: *La Costituzione in senso materiale*, Milano 1940.
- MOSCA, Gaetano: *Appunti di diritto costituzionale*, Milano 1912.
- MOSCA, Gaetano: *Elementi di Scienza politica*, in: DERS.: *Scritti politici*, II, Torino 1982.
- OLIVARI, Alessandro: *Santi Romano ontologo del diritto*, Milano 2016.
- ORLANDO, Vittorio Emanuele: *Diritto pubblico generale*, Milano 1954. (ORLANDO 1954a)
- ORLANDO, Vittorio Emanuele: „Ancora del metodo in diritto pubblico con particolare riguardo all'opera di Santi Romano (1939)“, in: DERS.: *Diritto pubblico generale*, Milano 1954, 39-54. (ORLANDO 1954a1)
- ORLANDO, Vittorio Emanuele: „Stato e diritto (ordinamento giuridico - regola di diritto – istituzione) (1926)“, in: DERS.: *Diritto pubblico generale*, Milano 1954. (ORLANDO 1954a2)
- ORLANDO, Vittorio Emanuele: *Sul concetto di Stato (1910)*, in: DERS.: *Diritto pubblico generale*, Milano 1954, 199-222. (ORLANDO 1954a3)
- PAJNO, Alessandro: „La funzione giurisdizionale del Consiglio di Stato ai tempi di Santi Romano Presidente: l'effettività della tutela“, in: *Diritto Amministrativo* (2004) 1-35.

- PALLANTE, Francesco: *Il neoistituzionalismo nel pensiero giuridico contemporaneo*, Napoli 2008.
- PAPA PIO VII: *Moto Proprio della Sanità di Nostro Signore Papa Pio VII in data de' 6 luglio 1816 sulla organizzazione dell'amministrazione pubblica*, Milano 1816.
- PAPA PIO IX: „Statuto Fondamentale pel Governo Temporale degli Stati di S. Chiesa“, in: *Raccolta di tutte le Costituzioni antiche e moderne* Vol. I, Torino 1848.
- PINELLI, Cesare: „La Costituzione di Santi Romano e i primi maestri dell'età repubblicana“, in: *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti* 2 (2012) 1-26.
- PIZZORUSSO, Alessandro: „La dottrina di Santi Romano e la mafia siciliana“, in: *L'Indice penale* (1994) 608-614.
- POMBENI, Paolo: *La questione costituzionale in Italia*, Bologna 2016.
- RIDOLFI, Andrea: „I „decostituiti“ de „la Sapienza“: Santi Romano, Maurizio Maraviglia e Carlo Costamagna“, in: *Nomos* 3 (2017) 1-27.
<http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2018/01/Ridolfi.pdf> [28.08.2019]
- RIPEPE, Eugenio (Hg.): *Ricordando Santi Romano: in occasione dell'inaugurazione dei corsi dell'a.a. 2010-2011 nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Pisa*, Pisa 2013.
- ROMAGNOSI, Gian Domenico: *La scienza delle costituzioni*, Bastia 1848.
- ROMANELLI, Raffaele: „Centralismo e autonomie“, in: DERS. (Hg.): *Storia dello Stato Italiano dall'Unità a oggi*, Roma 1995, 125-186.
- ROMANO, Alberto: „Santi Romano. Lo Stato moderno e la sua crisi e l'ordinamento giuridico“, in: *Rivista trimestrale di diritto pubblico* 2011, 333-358.
- ROMANO, Alberto (Hg.): *L'Ultimo Santi Romano*, Milano 2013.
- ROMANO, Santi: „Costituente“, in: *Il Digesto italiano*, VIII, parte 4°, Torino 1900, 352-353.
- ROMANO, Santi: *Il diritto costituzionale e le altre scienze*, Modena 1903.
- ROMANO, Santi: *Il Comune*, Milano 1908.
- ROMANO, Santi: *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Pisa 1912.
- ROMANO, Santi: *Corso di diritto coloniale*, Roma 1918.
- ROMANO, Santi: „Gli interessi dei soggetti autarchici e gli interessi dello Stato“, in: *Studi di diritto pubblico in onore di Oreste Ranalletti nel XXXV anno d'insegnamento* I, Padova 1931, 431-442.
- ROMANO, Santi: *L'ordinamento giuridico*, Firenze 1946.
- ROMANO, Santi: *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano 1947. (ROMANO 1947a)
- ROMANO, Santi: *Principi di diritto costituzionale generale*, Milano 1947. (ROMANO 1947b)
- ROMANO, Santi: „Diritto e morale“, in: DERS.: *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano 1947, 64-75. (ROMANO 1947c)
- ROMANO, Santi: *Scritti minori* I, Milano 1950. (ROMANO 1950a)
- ROMANO, Santi: „Nozione e natura degli organi costituzionali dello Stato (1898)“, in: DERS.: *Scritti minori* I, Milano 1950, 1-40. (ROMANO 1950a1)
- ROMANO, Santi: „Saggio di una teoria sulle leggi di approvazione (1898)“, in: DERS.: *Scritti minori* I, Milano 1950, 47-92. (ROMANO 1950a2)
- ROMANO, Santi: „Il diritto costituzionale e le altre scienze giuridiche (1903)“, in: DERS.: *Scritti minori* I, Milano 1950, 201-212. (ROMANO 1950a3)
- ROMANO, Santi: „I caratteri giuridici della formazione del Regno d'Italia (1912)“, in: DERS.: *Scritti minori* I, Milano 1950, 327-344. (ROMANO 1950a4)
- ROMANO, Santi: „L'interpretazione delle leggi di diritto pubblico (1899)“, in: DERS.: *Scritti minori* I, Milano 1950, 93-105. (ROMANO 1950a5)
- ROMANO, Santi: „Osservazioni preliminari per una teoria sui limiti della funzione legislative nel diritto italiano (1902)“, in: DERS.: *Scritti minori* I, Milano 1950, 179-200. (ROMANO 1950a6)
- ROMANO, Santi: „Le prime carte costituzionali (1906)“, in: DERS.: *Scritti minori* I, Milano 1950, 259-270. (ROMANO 1950a7)
- ROMANO, Santi: „Lo stato moderno e la sua crisi (1909)“, in: *Scritti minori* I, Milano 1950, 311-325. (ROMANO 1950a8)

- ROMANO, Santi: „Oltre lo Stato (1917/8)“, in: DERS.: *Scritti minori I*, Milano 1950, 345-356. (ROMANO 1950a9)
- ROMANO, Santi: „Sui decreti-legge e lo stato di assedio in occasione del terremoto di Messina e di Reggio-Calabria (1909)“, in: DERS.: *Scritti minori I*, Milano 1950, 349-378. (ROMANO 1950a10)
- ROMANO, Santi: „Osservazioni sull'efficacia della legge (1947)“, in: DERS.: *Scritti minori I*, Milano 1950, 379-405. (ROMANO 1950a11)
- ROMANO, Santi: *Scritti minori II*, Milano 1950. (ROMANO 1950b)
- ROMANO, Santi: „Del concetto di istituzione di pubblica beneficenza. A proposito della società di patronato pei liberati di carcere (1894)“, in: DERS.: *Scritti minori II*, Milano 1950, 5-9. (ROMANO 1950b1)
- ROMANO, Santi: „Decentramento amministrativo (1897)“, in: DERS.: *Scritti minori II*, Milano 1950, 11-73. (ROMANO 1950b2)
- ROMANO, Santi: „L'insegnamento del diritto pubblico nelle Facoltà di giurisprudenza (1939)“, in: DERS.: *Scritti minori II*, Milano 1950, 347-349. (ROMANO 1950b3)
- ROMANO, Santi: *Die Rechtsordnung*, hg. von Roman SCHNUR, Berlin 1975. (ROMANO 1975a)
- ROMANO, Santi: *L'ordre juridique*, üb. von Lucien François und Pierre Gothot, Paris 1975. (ROMANO 1975b)
- ROMANO, Santi: *Legal Order*, London 2017.
- RUFFILLI, Roberto: „Santi Romano e la crisi dello Stato agli inizi dell'età contemporanea“, in: *Rivista trimestrale di diritto pubblico* (1977) 311-325.
- RUFFINI, Francesco: *La rappresentanza giuridica delle parrocchie*. Torino 1896.
- RUFFINI, Francesco: „La classificazione delle persone giuridiche: in Sinibaldo dei Fieschi (Innocenzo IV) ed in Federico Carlo di Savigny (1898)“, in: *Scritti giuridici minori II*, Milano 1936, 5-90.
- SALVATORE, Andrea: „A counter-mine that explodes silently: Romano and Schmitt on the unity of the legal order“, in: *Ethics & Global Politics* (2018) 50-59.
- SALVEMINI, Gaetano: „Movimento socialista e questione meridionale (1897)“, in: *Opere II*, Milano 1963.
- SANDULLI, Aldo: „Santi Romano and the Perception of the Public Law Complexity“, in: *Italian Journal of Public Law* (2009) 1-38. (SANDULLI 2009a)
- SANDULLI, Aldo: *Costruire lo Stato. La scienza del diritto amministrativo in Italia (1800-1945)*, Milano 2009. (SANDULLI 2009b)
- SANDULLI, Aldo: „Santi Romano e l'epurazione antifascista“, in: *Diritto Amministrativo 2* (2018) 287-310.
- SAVIGNY, Friedrich Karl von: „Ueber den juristischen Unterricht in Italien (1828)“, in: *Vermischte Schriften*, Berlin 1850, 309-342.
- SCHEFOLD, Dian: „La ricezione de *L'ordinamento giuridico* in Germania“, in: *Rivista Diritto pubblico* (2017) 831-840.
- SCHEFOLD, Dian: „Zu Santi Romano: Die Rechtsordnung“, in: *JuristenZeitung* (2018) 613-617.
- SCHMITT, Carl: *Über die drei Arten des rechtswissenschaftlichen Denkens*, Hamburg 1934 (3. Aufl. 2006).
- STOLLEIS, Michael: „Autogoverno: un'indagine semantica“, in: Raffaella GHERARDI/Gustavo GOZZI (Hg.): *Saperi della borghesia e storia dei concetti fra Otto e Novecento*, Bologna 1993, 249-261
- TARANTINO, Antonio: *La teoria della necessità nell'ordinamento giuridico*, Milano 1980.
- TARELLO, Giovanni: „Il diritto come ordinamento (1974)“, in: *Cultura giuridica e politica del diritto*, Bologna 1988.
- TENUTA, Michele F.: *Le sovranità ordinamentali. Lineamenti di una teoria a partire da Santi Romano e dalla scienza giuridica del Novecento*, Roma 2013
- VINX, Lars: „Santi Romano against the state?“, in: *Ethics & Global Politics* 11 (2018) 1-12.
- VOLPE, Giuseppe: *Storia costituzionale degli Italiani, I. L'Italietta (1861-1915)*, Torino 2009.
- ZANOBINI, Guido: *Corso di diritto amministrativo, I. Parte Generale*, Milano 1944.



Schriften des Italienzentrums der Freien Universität Berlin
Herausgeber: Prof. Dr. Bernhard Huss
Editorische Betreuung: Sabine Greiner

Freie Universität Berlin
Italienzentrum
Geschäftsführung
Habelschwerdter Allee 45
D-14195 Berlin