

ROBERTO CAVALLO PERIN

Alberto Romano:
un maestro agli albori del nuovo millennio

SOMMARIO: 1. La formazione. – 2. La cattedra di diritto amministrativo. – 3. Tra Torino e Roma. – 4. Il periodo romano. – 5. Professore emerito e l'avventura continua.

1. *La formazione*

Alberto Romano nasce a Parma il 15 aprile 1932; a ventidue anni (1954) si laurea in Giurisprudenza, con punti 110 *cum laude*, presso l'Università degli Studi di Firenze, ove prosegue gli studi di diritto amministrativo sotto la guida del prof. Giovanni Miele titolare della cattedra della materia nella stessa Facoltà, che a sua volta è allievo diretto di Santi Romano oltreché dell'allievo di questi Guido Zanobini. Nella formazione molto ha influito il padre Salvatore, ordinario di diritto civile a Firenze, che ha sviluppato nel diritto privato la teoria istituzionale del nonno Santi.

Vince una borsa di studio annuale della von Humboldt-Stiftung che nel 1955-56 utilizza presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Heidelberg, al tempo in cui aveva riottenuto la cattedra (1952)¹ il prof. Ernst Forsthoff (13 settembre 1902 Laar – 13 agosto 1974 Heidelberg), fondatore della rivista *Die Verwaltung*.

Inizia l'attività didattica universitaria su materie secondarie, prima come assistente e dal 1956 come professore incaricato presso l'Università di Urbino. Nel frattempo pubblica i primi lavori giovanili: *Osservazioni*

¹A seguito di un divieto d'insegnamento e di un allontanamento: il primo nell'Università di Vienna ad opera della Gestapo e sino al 1943; l'altro dall'Università di Heidelberg durante il periodo del governo militare americano nel secondo dopoguerra.

sull'impugnativa dei regolamenti della pubblica amministrazione (in *Riv. dir. pubbl.*, 1955, 1870 s.), *Osservazioni in tema di discriminazione di giurisdizione tra giudice ordinario e amministrativo* (in *Foro amm.*, 1956, pt II, sez. I, 339), *In tema di circolari amministrative* (in *Riv. dir. fin.*, 1959 II, 105 ss.) ma soprattutto, si dedica alla stesura dell'importante monografia sulla *Pregiudizialità nel processo amministrativo* (Milano, 1958).

Si tratta del "lavoro" per la libera docenza di diritto amministrativo conseguita nella primavera del 1959, cui segue l'incarico (1 novembre 1959) del relativo corso della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Ferrara. È questo il primo "vero" insegnamento, che segna un salto di maturazione scientifica e accademica, con riflessi positivi per la costruzione della sua famiglia.

In tale periodo il lavoro di ricerca si concentra essenzialmente (oltre a: *Considerazioni sui casi e le forme di intervento dello Stato nell'agricoltura*, in *Riv. dir. agr.*, 1960, 464 ss; *In tema di intervento nel processo amministrativo*, in *Foro amm.*, 1961, I, 1247 ss.) sulla seconda monografia dedicata ai *Limiti dell'autonomia privata derivanti da atti amministrativi* (Milano, 1960, titolo principale per il concorso a cattedra, rimasto in edizione provvisoria e che perciò ebbe scarsa circolazione), ove l'accento non casuale è sui "Limiti" piuttosto che sull'*autonomia*, secondo un impianto che segna una distanza dall'impostazione paterna e che accompagna la non facile "maturazione-differenziazione" di un giovane che è d'arte, sia come figlio sia come nipote.

2. La cattedra di diritto amministrativo

L'Università di Ferrara si appresta a divenire la levatrice essenziale di questo processo di "maturazione-differenziazione". Nel 1962 vince infatti il concorso a cattedra bandito dalla medesima Università con una commissione di concorso composta dai professori (per anzianità nel ruolo) Roberto Lucifredi, Massimo Severo Giannini, Pietro Virga, Feliciano Benvenuti, Elio Casetta.

Chiamato nello stesso anno dalla Facoltà di Giurisprudenza di tale Università, come professore straordinario di ruolo, vi tiene la prolusione su *Note in tema di decadenza*, attentamente rivista e pubblicata solo due anni dopo sulla *Riv. trim. di dir. e proc. civile*. Il tema è materia d'interesse soprattutto per il diritto privato; sul piano teorico riprende la voce dei *Frammenti di un dizionario giuridico* di Santi Romano.

L'attività di ricerca prosegue con una sistematica indagine sui diversi caratteri del processo amministrativo (*Causa pregiudiziale e sospensione del processo amministrativo*, in *Foro amm.*, 1964, VI, 76 ss.; *Cessazione della materia del contendere e carenza sopravvenuta d'interesse*, suo primo intervento ai convegni annuali di Villa Monastero in Varenna in *Problemi del processo amministrativo*, Atti, 19-22 Settembre 1963, Milano, 1964).

Divenuto professore ordinario nel 1966, è nello stesso anno chiamato dalla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Torino su proposta di Elio Casetta – Preside per lungo tempo di quelle Facoltà – col quale sviluppò un'amicizia fraterna nei lunghi anni dell'insegnamento torinese. Tiene l'insegnamento di Diritto regionale, poi di Diritto amministrativo, quindi di Diritto costituzionale, infine è il definitivo ritorno al Diritto amministrativo. Partecipa attivamente alla vita di Facoltà in situazioni talvolta difficili sin dal finire degli anni sessanta; è per due mandati direttore dell'Istituto Giuridico dell'Università degli Studi di Torino (1 gennaio 1979-10 febbraio 1985).

È questo il periodo in cui – oltre a continuare l'indagine su aspetti particolari del diritto processuale (*Incidente di costituzionalità in giudizio amministrativo*, in *Foro it.*, 1970, fasc. 3, 99-102; *Atti di controllo della corte dei conti e sindacato giurisdizionale amministrativo*, in *Foro it.*, 1972, fasc. 11, 334-335; *Deposito del ricorso al Consiglio di Stato e scadenza del termine in giorno festivo*, in *Foro it.*, 1977 fasc. 5, 244-246) – emerge l'attenzione per le Regioni, subito colte come autonomie, a cominciare dalla fonte che le caratterizza (*L'autonomia statutaria delle Regioni di tipo speciale*, in *Giur. cost.*, 1971, 1023 ss.; *La lotta agli inquinamenti: note di legislazione regionale*, in *Foro amm.*, 1975 fasc. 6, 393-403; *Vincoli urbanistici e programmi di fabbricazione: un problema superato*, in *Le Regioni*, 1978, fasc. 3-4, 695-706; *L'utilizzazione degli uffici degli enti locali*, in *N. rass.*, 1979, 2621 ss.; *Note sui caratteri della legislazione nello "Stato delle autonomie"*, in *Le Regioni*, 1981, 660 e ss.).

In soli dodici anni – dal 1975 al 1987– offre i lavori che più direttamente accompagnano o faranno da corona al tema di ricerca cui dedica una vita, con un'articolata riflessione sui principi dell'ordinamento giuridico italiano che è aperta dalla monografia sulla *Giurisdizione amministrativa e limiti della giurisdizione ordinaria*. Comparsa in edizione provvisoria come principale titolo per l'ordinariato, uscì in edizione definitiva molti anni dopo (Milano, 1975) a causa di eventi rilevanti: tra tutti il distacco da Firenze e il trasferimento della famiglia a Torino.

Il lavoro – che è sin da subito riconosciuto come di grande *innova-*

zione – non rompe con la tradizione di cui al contrario rivendica di essere la continuazione. Del Guicciardi riprende la teoria che fonda il riparto di giurisdizione sulla distinzione tra norme di relazione e norme di azione (*La giustizia amministrativa*, Padova, I ed. 1942) costruendone una propria, di originalissima configurazione, che nel solco della teoria istituzionale vede nelle prime (norme di relazione) la definizione di un *ordinamento generale* a tutti comune e nelle seconde (norme di azione) l'emersione dell'*ordinamento particolare* dell'amministrazione pubblica.

La distinzione è solo il punto di partenza – colto nel suo dato storicamente proprio dello Stato italiano – da cui Alberto Romano ridisegna il tema generalissimo del rapporto tra fonti dell'ordinamento giuridico, in particolare tra legge e regolamento, ove alla prima è riservato il compito di porre i limiti esterni che sono i principi normativi indisponibili all'autonomia dell'amministrazione pubblica. L'analisi teorica giunge sino alla ridefinizione delle posizioni soggettive che diversamente – come diritti soggettivi o interessi legittimi – si ergono a protezione dei soggetti dell'ordinamento legittimati a fare valere appunto i diversi limiti del pubblico potere (*Diritto soggettivo, interesse legittimo e assetto costituzionale*, in *Foro it.*, 1980, pt. V, c. 258 ss.; *Interesse legittimo e ordinamento amministrativo*, in *Atti del convegno celebrativo del 150° anniversario della istituzione del Consiglio di Stato*, Torino, 1981, 1983, 95 ss.; *La disapplicazione del provvedimento amministrativo da parte del giudice civile*, in *Dir. proc. amm.*, 1983, 22; *Il cittadino e la pubblica amministrazione*, in *Il diritto amministrativo degli anni '80, Atti del XXX° Convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, Milano, 1987).

Il pensiero fortemente innovativo, talvolta dirompente e presentato con vincente passione, è tuttavia sobrio nell'espressione, mai enfatico; rivendica – si è detto – una continuità con la tradizione del diritto pubblico italiano, con quella ch'egli riconosce come intimamente propria a partire dalla Scuola italiana di diritto pubblico avviata da V.E. Orlando. Spicca su tutti il nonno Santi Romano di cui è colta pienamente la teoria istituzionale e la conseguente affermazione di una pluralità degli ordinamenti, cui si aggiungono gli insegnamenti del padre sul significato più profondo dei concetti giuridici fondamentali, primo fra tutti quello di "autonomia" e "di diritto dei privati", essenzialmente riconosciuto e non posto dalla legge, neppure indirettamente.

L'elaborazione è chiaramente volta ad offrire un sistema teorico che dell'amministrazione pubblica e dei suoi poteri sappia dare una ragione istituzionale, obbligando gli studiosi a superare l'originario dualismo

posto dallo statuto albertino a fondamento di una monarchia costituzionale ed a misurarsi invece con il concetto contemporaneo di autonomia giuridica, che è propria di ogni soggetto giuridico sia esso pubblico o privato, senza perciò negare le profonde differenze che sussistono tra l'autonomia pubblica e privata.

Di Santi Romano sviluppa i rapporti tra ordinamento particolare dell'amministrazione pubblica e ordinamento generale, tra fonti legislative che definiscono i limiti esterni del primo e fonti che più propriamente sono espressione dell'autonomia dell'amministrazione pubblica (voce *Autonomia nel diritto pubblico*, in *Dig. Disc. pubbl.*, 1987, II, 30 ss.); con l'originale sviluppo teorico che la stessa si aggiunge e non si sostituisce all'autonomia privata che spetta a tutti i soggetti dell'ordinamento, dunque alle stesse amministrazioni pubbliche. Di Salvatore Romano sviluppa gli studi sull'autonomia, offrendo un'elaborazione dell'accezione pubblica, non solo come derivata e dunque riconosciuta dall'ordinamento a tutti comune, ma soprattutto perché promossa da quest'ultimo (art. 5, Cost.) ed in quanto tale funzionalizzata all'interesse pubblico. In ciò la ricostruzione teorica sottolinea il carattere costituzionale essenziale dell'attribuzione dei poteri autoritativi all'amministrazione pubblica, in conformità alla tradizione liberale dello Stato unitario.

Oltre a dare spiegazione delle non semplici vicende giuridiche che scaturiscono dal complesso fenomeno dei poteri dell'amministrazione pubblica nell'ordinamento contemporaneo, la teoria così proposta si afferma come intimamente precettiva. Non è certo ad un malcelato *ius scriptum* cui si intende fare riferimento, per il quale il teorico soprattutto contemporaneo non ha alcuna legittimazione, ma ad una profonda rivendicazione del mestiere del giurista, della capacità scientifica di questi di saper offrire la più intima spiegazione dell'essenza dell'organizzazione pubblica in epoca contemporanea, del suo funzionamento, delle sue relazioni con gli individui e le altre organizzazioni, siano esse locali, nazionali, transnazionali o internazionali, pubbliche e private, d'impresa o sociali.

La teoria come ricognizione dei principi che caratterizzano l'essere pubblica amministrazione oggi, dunque come affermazione di limite all'organizzazione pubblica, sia esso quello positivo o interno (autonomia) o inevitabilmente negativo o esterno (norme inderogabili). La teoria perciò essenzialmente come diritto positivo. Impostazione che è certo sistematica (o sistemica secondo il lessico proprio di altre scienze), ma non per ciò dogmatica, ove delle evoluzioni storiche e sociali intende fare il

proprio necessario oggetto di riflessione; egli aborre il *decostruttivismo* poiché del reale e delle sue contraddizioni intende fornire una spiegazione, che è d'insieme e soprattutto capace di risalire dal *particolare* al generale e – non pago – trovare nuova prova scientifica in un'ulteriore verifica, che dal generale deve trovare conforto ancora nel particolare, secondo la migliore cultura classica.

I temi minori trovano ormai un impianto di riferimento che vanno ad arricchire: così il pubblico impiego che interseca i lavori sulla giurisdizione con acute analisi su un settore che a partire dalla fine degli anni settanta è sottoposto a crescenti innovazioni (*Pubblico impiego e contrattazione collettiva: aspetti pubblicistici*, Relazione al XXV Congresso di Studi amministrativi sul tema “*Pubblico impiego e contrattazione collettiva*”, Varenna 20-22 settembre 1979, in *Giur. it.*, 1980, fasc. 6, 851-909, pt. 1; *Rapporto di pubblico impiego a termine, questione di costituzionalità e rilevanza della questione di giurisdizione*, nt. C. Cost. 3 marzo 1986, n. 40, in *Giur. cost.*, 1986, fasc. 4, 747-755, pt. 1; *Tutela cautelare nel processo amministrativo e giurisdizione di merito*, in *Foro it.*, 1985, 1, col. 2491 e s.; *Il giudizio cautelare: linee di sviluppo*, in *Riv. amm. Rep. It.*, 1987, fasc. 5).

Cura per più di un decennio la parte III del *Foro italiano* dedicata al diritto amministrativo, a cui lo aveva introdotto Virgilio Andrioli, giurista capace di seguire e dirigere davvero l'intera rivista, in tutte le sue componenti: civile, penale, amministrativo, dottrina, e infine diritto comunitario. Quest'ultimo era giunto a Firenze a seguito della chiamata della Facoltà di Giurisprudenza avvenuta sotto la lunga presidenza di Salvatore Romano, per coprire la cattedra di diritto processuale civile che fu di Piero Calamandrei, poi di Gian Antonio Micheli. Alberto Romano ad egli si legò per la sua generosità, l'esemplare impegno didattico, accademico e civile *tout-court*, in un'Università molto diversa da quella odierna perché era “*fatta*” di Maestri (“quelli sì” egli adesso si schernisce), Università che tuttora rievoca con molta nostalgia (cfr. *Ricordo di Aldo Sandulli amministrativista*, in *Diritto e società*, 2005, fasc. 1, 1 e ss.): certo perché è stata la *sua* formazione sin dai primordi, anzitutto con la famiglia di appartenenza, con gli amici di questa (suo padrino è Giorgio La Pira, ordinario di diritto romano), con gli allievi del nonno diventati suoi maestri (Giovanni Miele), ma soprattutto per la profonda amicizia che, oltre la colleganza, alcuni non famigliari gli manifestarono in un particolare momento della sua vita, malgrado l'evidente disparità di età e di livello di maturazione. Così è per Virgilio Andrioli (ma non solo), che offre al giovane professore considerazione e poi stima.

In ambito nazionale è condirettore, insieme a Franco Gaetano Scoca della Rivista di *Diritto processuale amministrativo* (Milano, 1983), fondata soprattutto per impulso di Riccardo Villata (direttore responsabile).

Nello stesso periodo prese l'iniziativa con Elio Casetta di costituire il *Dottorato di ricerca in diritto amministrativo* organizzato in Consorzio delle Università di Genova, Milano, Padova, Pavia, Torino, diventando il coordinatore scientifico di un prestigioso collegio docenti (1983-1987) ove spiccano i capiscuola di allora e di oggi di molta parte del Nord d'Italia: Elio Casetta, Guido Greco, Leopoldo Mazzarolli, Giuseppe Pericu, Umberto Pototschnig, Riccardo Villata e con una minore iniziale assiduità Giorgio Pastori.

Il dottorato accompagna l'evidente riconoscimento di Alberto Romano come maestro del diritto amministrativo in Italia: è generale la stima dei colleghi e tra questi dei più illustri; è crescente l'interesse ad ottenere un suo benevolo giudizio dai più giovani studiosi o un suo coinvolgimento in attività di ricerca.

Quel dottorato consente ai giovani di confrontarsi ed essere conosciuti da un largo ed importante collegio docenti, offrendo un'occasione di alta formazione che è per lungo tempo l'unica di riferimento in Italia nella materia, da cui escono molti avvocati di successo e non ultima una nuova generazione di professori di diritto amministrativo, tra cui: Roberto Cavallo Perin, Marco Sica, Piera Maria Vipiana, Fabrizio Fracchia, Margherita Ramajoli, Maurizio Cafagno, Gabriella Margherita Racca, Mauro Renna, Luca Perfetti, Bruno Tonoletti ed Eugenio Bruti Liberati.

3. *Tra Torino e Roma*

A coronamento dei riconoscimenti e su proposta di Eugenio Cannada Bartoli – col quale si trovò poi in grande consonanza nell'insegnamento e nella vita accademica – è chiamato alla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma "La Sapienza", a coprire dal 1° novembre 1987 una delle cattedre di Diritto amministrativo – succedendo così idealmente a Santi Romano e al suo allievo Guido Zanobini – e raggiungendo, oltre a Cannada Bartoli, anche Massimo Severo Giannini, Giuseppe Guarino e Sabino Cassese, con cui si apre l'ultimo periodo di dedizione esclusiva alla ricerca scientifica ed in cui Alberto Romano vive davvero "tra Roma e Torino".

Gli allievi lo attendono ogni quindici giorni all'Istituto giuridico del-

l'Università di Torino per gli incontri periodici che dal martedì mattino sono stati trasferiti al venerdì pomeriggio al suo *ritorno a casa*, affinché, prima tutti insieme poi uno dopo l'altro, si possa conferire *personalmente* nella stanza n. 17 dell'Istituto giuridico, per discutere apparentemente di solo diritto amministrativo.

Lo spunto per la discussione è sempre dato dalle osservazioni che con dedizione, garbo e grande rispetto, il maestro porge all'autore dello scritto affidato alla sua lettura secondo le diverse necessità: chi interi capitoli di libro, chi un solo articolo, chi una semplice annotazione da inviare al *Foro italiano*, parte terza o prima. Attende a noi tutti portando con sé fogli battuti a macchina, contenenti le preziose osservazioni, seppur esclusivamente utilizzati come appunti per la conversazione orale, fogli normalmente ripiegati nella tasca della giacca o strappati al termine del colloquio nei pochi casi d'eccezione in cui una replica dell'autore potesse risultare risolutiva, secondo un rituale che compiaceva e ripagava largamente della fatica il giovane allievo.

La critica essenziale e precisa rivela all'interlocutore la grande passione del maestro per la ricerca, da condurre anzitutto con obiettività, evitando i giudizi diretti ma incitando agli approfondimenti o ai repentini mutamenti di rotta atti ad evitare strade ritenute ancora insicure, quanto meno in quel periodo o in quel particolare stadio evolutivo della ricerca. All'interessato sono presentate anzitutto le questioni di principio su cui si poteva indugiare, anzi verso le quali si doveva interloquire perché avanzate normalmente sotto forma di domanda o d'interpretazione del pensiero dell'autore. Alla fine sono lasciate le minori, non certo da intendersi come secondarie, ma tali unicamente perché dal professore ritenute di pronta ed evidente comprensione anche per l'allievo.

Critiche di sostanza e al tempo stesso di forma ad un lavoro scientifico di cui non era affatto noto il termine di una possibile conclusione. Alla confusa difesa di chi, vistosamente caduto nella forma o nella sostanza delle questioni, avanzava timidamente l'ipotesi che ciò nonostante si potesse salvare almeno qualcosa, egli enunciava candidamente un amore per la parola *λόγος* (logos) "che è pensiero critico, razionale e oggettivo, ove forma e sostanza si ritrovano fuse insieme".

L'attività scientifica è in questo periodo di completamento e di consolidamento (*I caratteri originari della giurisdizione amministrativa e la loro evoluzione*, in *Dir. proc. amm.*, 1994, 635) unitamente ad altri studi che solo *prima facie* appaiono dedicati ad aspetti particolari o generali della disciplina del processo amministrativo (*La situazione legittimante al*

processo amministrativo, in *Dir. proc. amm.*, 1989, 528; *Giudice amministrativo e giudici amministrativi*, in *Foro it.*, 1992, I, 2033; *La giustizia amministrativa*, in *L'amministrazione italiana*, 1993, 749 ss.) che trovano coronamento nelle tre edizioni (1992; 2001; 2009) dei *breviaria juris* dedicati al commento sistematico delle leggi sulla giustizia amministrativa (*Commentario Breve alle leggi sulla giustizia amministrativa*, a cura di Alberto Romano, Padova, 1992, 221) ove – oltre al *Commento all'art. 26, t.u. Cons. St.* – assumono rilievo la lunga premessa alla prima edizione (1992) e quella che presenta la seconda (2001).

Commissario di vari concorsi di prima e seconda fascia, lo è anche nel penultimo nazionale a cattedra (1990) in cui emerge il folto gruppo di vincitori che grazie al giovane Francesco Pugliese, poi purtroppo prematuramente scomparso, ha dato vita al gruppo S. Giustino; tra di essi si riconoscono oltre ai torinesi Carlo Emanuele Gallo e Rosario Ferrara – che lo rivendicano ancor oggi come maestro unitamente al prof. Casetta – anche i professori Giuseppe Caia e Antonio Romano Tassone, che lo affiancheranno in seguito come vicedirettori della rivista *Diritto amministrativo*.

A quasi sessant'anni insiste per essere accompagnato dall'allievo ad un *Applestore* ove acquista il suo primo *personal computer* (1990), di cui è subito un fruitore entusiasta; la gioia è accresciuta dal successivo avvento di *internet*, di cui impara velocemente e con piacere ogni funzionamento, sino al punto di lamentarsi talvolta di quei collaboratori, che seppur giovani, non sanno godere dell'innovazione tecnologica e non ne promuovono adeguatamente presso di lui nuove utili applicazioni per la professione, ma ancora prima per la ricerca scientifica.

Accoglie le sollecitazioni torinesi del giovane allievo per curare insieme al prof. Giuseppe Pericu ed al prof. Vincenzo Spagnuolo Vigorita la ricerca ed il convegno (S. Margherita Ligure, 26-27 aprile 1993) su *La concessione di pubblico servizio* nei cui atti (Giuffrè, Milano, 1995) compare un suo contributo sulla natura giuridica della concessione ed ancor prima del pubblico servizio (p. 11 s.). Con esso si avverte la forte considerazione dell'ordinamento europeo che, con la disciplina sulla concorrenza, ha inevitabilmente mutato la natura giuridica dei principi e delle norme che rispettivamente disciplinano gli affidamenti di pubblico servizio e l'aggiudicazione dei contratti con la pubblica amministrazione: da norme di azione a norme di relazione.

Il successo scientifico è alto quando prende l'iniziativa e fonda nel 1993 – con un “gruppo di professori” la rivista *Diritto amministrativo*

(Giuffrè) di cui è condirettore con Leopoldo Mazzarolli e Umberto Pototschnig, assumendosi l'onere del direttore responsabile che tuttora mantiene a distanza di quasi vent'anni dalla fondazione.

La direzione della rivista è contornata non casualmente da un consiglio la cui presidenza è offerta a Elio Casetta (presidente) e al quale aveva chiamato Franco Bassi, Guido Greco, Fabio Merusi, Giuseppe Morbidelli, Giorgio Pastori, Giuseppe Pericu, Fabio Roversi Monaco, Franco Gaetano Scoca, Vincenzo Spagnuolo Vigorita, Riccardo Villata.

La partecipazione ai lavori della rivista è completata dal comitato dei collaboratori scientifici che, altrettanto non casualmente, individua in: Mario Bertolissi, Giuseppe Caia, Vittorio Domenichelli, Rosario Ferrara, Erminio Ferrari, Enrico Follieri, Carlo Emanuele Gallo, Carlo Marzuoli, Lucio Jannotta, Claudio Mignone, Francesco Pugliese, Antonio Romano Tassone, Maria Alessandra Sandulli, Aldo Travi.

Con la prima edizione (1993) del *Diritto amministrativo* (Monduzzi Editore, seguite dalla II ed. 1998; III ed. 2001; IV ed. 2005) – di cui è curatore unitamente a Leopoldo Mazzarolli, Giuseppe Pericu, Fabio Roversi Monaco, Vincenzo Spagnuolo Vigorita – prosegue e precisa dal punto di vista del diritto sostanziale quanto già compiutamente elaborato dall'angolo visuale della giustizia amministrativa, scrivendo direttamente e magistralmente non solo le parti sulle *fonti nelle sue linee generali ed i soggetti e le situazioni giuridiche soggettive*, ma anche definendo i caratteri essenziali del diritto amministrativo in una trattazione che solo l'umiltà del vero ricercatore può definire *Introduzione*.

Ancora un suo successo quando, l'anno successivo, senza partecipare alla commissione di concorso, vede il suo giovane allievo partecipare come semplice dottore di ricerca e vincere la cattedra di diritto amministrativo nell'ultimo concorso nazionale di prima fascia (febbraio-maggio 1994).

4. *Il periodo romano*

Se il primo decennio di cattedra alla Sapienza è visto come una missione al cui termine si profetizza un ritorno a Torino, il secondo (1996-2007) segna il trasferimento di residenza a Roma di tutta la famiglia (dicembre 1995-agosto 1996).

L'ultrasessantenne ha da poco iniziato la libera professione di cui scopre l'utile, la divertita e talvolta gradevole portata, ma la passione e le

“cose serie” non si spostano e restano all’Università, cui ha dedicato una vita. Nell’Istituto di Diritto pubblico mantiene gli incontri settimanali del martedì pomeriggio con i nuovi allievi, cui dedica come sempre le migliori attenzioni, proseguendo anche a *La Sapienza* un’abitudine iniziata nell’Ateneo torinese.

È condirettore del “*Foro amministrativo – Consiglio di Stato*” dal 2002, dall’esordio con Vincenzo Caianiello e Giorgio Giovannini, poi unicamente con quest’ultimo. Oltre alle citate ultime edizioni del 2001 e del 2009 del *Commentario Breve alle leggi sulla giustizia amministrativa*, di cui l’ultima è curata congiuntamente a Riccardo Villata e alle ultime edizioni del manuale di *Diritto amministrativo*, l’attività di ricerca è attratta inevitabilmente dai temi di fine millennio tra cui spicca la riforma della giustizia amministrativa ed il tema della c. d. *risarcibilità* degli interessi legittimi.

Quest’ultima è sin da subito reinterpretata da Alberto Romano unendo un sommo rigore ad una mal celata ironia, con parole chiare sin dai titoli che vengono utilizzati per i propri lavori: *Sulla pretesa risarcibilità degli interessi legittimi: se sono risarcibili, sono diritti soggettivi* (in *Dir. amm.*, 1998, 1), *Sono risarcibili: ma perché devono essere interessi legittimi?* (nt. Cass., s.u., n. 500/1999, in *Foro it.*, 1999, III, c. 3222 s.), *Risarcibilità dei danni da lesione di interessi legittimi ed opere pubbliche* (in *Risarcibilità dei danni da lesione di interessi legittimi*, Atti del XLIII Convegno di Scienza dell’Amministrazione, Varenna-Villa Monastero, 18-20 settembre 1997, Milano, 1998), *La risarcibilità degli interessi legittimi: il parere di un rappresentante dell’accademia* (in *Temi romana*, 2000 fasc. 3, pt. 1, 1074-1083).

Prosegue l’incessante attività di consolidamento e completamento teorico (*Amministrazione, principio di legalità e ordinamenti giuridici*, in *Dir. amm.*, 1999, 111 ss.; *Il principio di legalità nella Costituzione italiana*, in *Principio di uguaglianza e principio di legalità nella pluralità degli ordinamenti giuridici*, Associazione dei costituzionalisti, Annuario 1998, Padova, 1999, 45 ss.) che sopporta l’urto dei tentativi di riforma della pubblica amministrazione iniziati nella seconda metà degli anni novanta e culminati nella grande riforma della giurisdizione amministrativa che – cercata inutilmente la via della norma costituzionale – è poi definita con la l. n. 205 del 2000 (*Giurisdizione ordinaria e giurisdizione amministrativa dopo la legge n. 205 del 2000, Epitaffio per un sistema*, in *Dir. proc. amm.*, 2001, fasc. 3, 602 ss.; *L’attuazione dei giudicati da parte della pub-*

blica amministrazione, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2001 fasc. 2, 411-432; *Un (eterodosso) auspicio di una almeno parziale controriforma*, in *Lav. nella p.a.*, 2003, 265 ss.; *La giurisdizione amministrativa esclusiva dal 1865 al 1948*, in *Dir. proc. amm.*, 2004, fasc. 2, 417-442; *Il quadro normativo della giurisdizione esclusiva sino all'avvento della Costituzione*, in *L'evoluzione della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo*, Atti del XLVIII Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione, Varenna-Villa Monastero – 18-20 settembre 2003, Milano, 2004).

Finalmente la Corte costituzionale con la sua sentenza 6 luglio 2004, n. 204, restituisce soddisfazione e un evidente sorriso al professore: la giustizia amministrativa è salva nei suoi tratti essenziali che sono quelli inevitabilmente dettati dalla nostra storia costituzionale, perché fondati sulla tutela degli interessi legittimi e solo in particolari materie anche dei diritti soggettivi, ove quell'anche vale inscindibilità nelle materie di giurisdizione esclusiva della compresenza di una tutela di quest'ultimi con il sindacato sui pubblici poteri.

Nel frattempo vincono la cattedra altri quattro allievi: Diego Vaiano 2001, Gabriella M. Racca 2004, Francesco de Leonardis 2006, Paolo Lazzara 2010, mentre raggiungono l'associazione Elisa Scotti e Alessandro Cioffi.

Il percorso teorico è ora rivolto a temi d'attualità la cui analisi offre conferma alle elaborazioni teoriche a suo tempo definite con un forte ritorno ai temi dell'autonomia privata, e, quindi, a quella dell'amministrazione pubblica (*Relazione di sintesi*, in *Aa.Vv., Fondazioni e attività amministrativa*, Atti del Convegno -Palermo, 13 maggio 2005, a cura di S. Raimondi e R. Ursi, Torino, 2006; *Relazione*, in *Le nuove regole dell'azione amministrativa*, Atti del convegno di Catania 11-12 novembre 2005, raccolti da A. Cariola, G. D'Allura e F. Florio, Catania, 2006; *A proposito dei vigenti artt. 19 e 20 della l. 241 del 1990: divagazioni sull'autonomia dell'amministrazione*, in *Dir. amm.*, 2006, fasc. 2, 489-517).

Emerge la consapevolezza dei limiti delle analisi condotte in ambito nazionale che talvolta definisce "ormai di storia del diritto italiano", poiché sente sfuggire la materia o più precisamente l'andamento evolutivo di un ordinamento che non riesce più a reggere sotto i colpi delle trasformazioni economiche e sociali imposte dalla mondializzazione.

Non a caso incrementa la riedizione degli scritti di Santi Romano – il teorico della pluralità degli ordinamenti giuridici che ridimensiona o ricolloca quello statale – di cui cura le presentazioni dimenticandosi talvolta la firma; così oltre a già citati *Frammenti di un dizionario giuridico*

(ristampa, Milano, 1983), supera un divieto paterno e pubblica l'inedito (del 1914) *Il diritto pubblico italiano* (Milano, 1988, XVII-LXIV), ristampa gli *Scritti minori* (Milano, 1990), ripubblica *Gli scritti nel Trattato Orlando* (Milano, 2003, V-XXXI) ed è ormai imminente la ristampa – nel volume “L'Ultimo Santi Romano” – de *L'Ordinamento giuridico*, dei *Frammenti di un dizionario giuridico* e della seconda edizione del *Diritto costituzionale generale*.

L'interesse per gli scritti di Santi Romano è all'evidenza alimentato scientificamente dalla crisi di questo inizio millennio, ove prosegue l'analisi sui crescenti limiti di un ordinamento statale che è nazionale. I rapporti dello Stato nazionale con gli altri ordinamenti sono colti ora dallo studioso non solo nei riguardi delle autonomie regionali o locali, ma anzitutto verso l'Unione europea e per tutto quanto involge la teorica stessa della pluralità delle relazioni tra istituzioni e ancor prima degli ordinamenti giuridici. Sono in evidenza i molteplici rapporti che gli ordinamenti vengono inevitabilmente ad instaurare, a partire da quelle relazioni non esclusive ma certo essenziali che, a partire dal secondo dopoguerra, riguardano le limitazioni di sovranità imposte da ordinamenti sovranazionali che oggi possono dirsi ormai consolidati (*Santi Romano, la giurispubblicistica italiana: temi e tendenze*, in *Dir. e soc.*, 2004, fasc. 1, 7; *La giustizia amministrativa nel pensiero del professor Santi Romano*, in *Aa.Vv., La giustizia amministrativa ai tempi di Santi Romano presidente del Consiglio*, Torino, 2004, 9 ss.; *Intervento al Convegno “L'ambiente è sviluppo”. L'attuazione della Delega Ambientale*, Roma 12 settembre 2005, *Avvocatura generale dello stato*, in *Gazzetta ambiente*, 2005, 5, 14 ss.; *Commento all'art. 1 del d. lgs. 18 agosto 2000 n. 267*, in *Commentario breve al Testo Unico sulle autonomie locali*, a cura di R. Cavallo Perin e A. Romano, Padova, 2006, 1 ss.).

5. Professore emerito e l'avventura continua

Al suo collocamento a riposo (31 ottobre 2007) riceve dal Rettore dell'Università degli Studi di Roma “La Sapienza” l'attribuzione del titolo di professore emerito, rilasciato su proposta unanime del Consiglio della Facoltà di Giurisprudenza, in cui ha contribuito a chiamare come colleghi di materia Franco Ledda, Franco Scoca, Filippo Satta, Vincenzo Cerulli e Marco D'Alberti, nonché Giuseppe Morbidelli sul diritto costituzionale.

È tuttora componente del collegio dei docenti del Dottorato di ricerca in *Diritto amministrativo* dell'Università di Roma "La Sapienza" e dei Master in *Organizzazione e Funzionamento della Pubblica Amministrazione*, e in *Diritto ambientale* nei quali svolge annualmente attività didattica.

Continua l'attività professionale ed assume la difesa in importanti ricorsi avanti alla Corte costituzionale in materia ambientale, sullo scottante tema della privatizzazione dei servizi pubblici locali e sul nucleare, ma soprattutto continua ad essere l'animatore oltreché il direttore (responsabile) della rivista di *Diritto amministrativo*, che potenzia nella forma e nella sostanza.

Chiama come vicedirettori il prof. Giuseppe Caia e il prof. Antonio Romano Tassone, nonché il prof. Leonardo Ferrara ed il prof. Aristide Police, che affiancano l'allievo che prima di altri ha raggiunto la cattedra, di nuovo secondo una non casuale simmetria: due colleghi con maggiore esperienza e due più giovani.

Ridefinisce il comitato scientifico e potenzia la squadra dei collaboratori con i più giovani allievi torinesi e romani, tra questi ultimi: Alessandro Cioffi, Elisa Scotti, Maria Chiara Romano, Maria Grazia della Scala, Fulvio Costantino.

Il 26 aprile 2010 vola a Madrid con gli allievi torinesi Roberto Cavallo Perin, Gabriella M. Racca, Dario Casalini, Manuela Consito, Barbara Gagliardi e Silvia Ponzio che presso le "Corti d'Europa" avevano raggiunto l'accordo per la creazione di *Ius Publicum Network Rewiev* (www.ius-publicum.com) tra la sua *Diritto amministrativo* e le riviste *Die Verwaltung* (De), la *Revista de administración pública* (Es), la *Revue française de droit administratif* (Fr) e la *Public Law* (Gb), cui intende aderire l'*International Journal of Constitutional Law*.

Scriva il progetto culturale che rappresenta l'indirizzo editoriale della nuova rivista delle riviste (www.ius-publicum.com/repository/RomanoIT.pdf), che già solo perciò rivoluziona la struttura delle culture giuridiche nazionali, superandole e valorizzandole al tempo stesso; così, di nuovo, una profonda innovazione che è forte della tradizione.

Il progetto, fortemente voluto dall'allievo, è ambizioso sia nel metodo sia negli obiettivi. Si vuole ottenere una riflessione sistematica sull'andamento e sugli effetti che la globalizzazione ha avuto sui mercati nazionali, ma ancora prima sulle imprese e sulle istituzioni che sono ad essa sottoposte, offrendo un'analisi che non può non dipartire dall'impetuoso sviluppo dei fattori sociali ed economici che operano similmente in Paesi

retti dai “regimi politici più affini”, che quindi ne ravvicinano prepotentemente i diritti pubblici e la relativa cultura.

Interesse al confronto che a partire dalle differenze tra diritti nazionali intende ritrovare ciò che unisce le culture giuridiche europee e più in generale dell'occidente, alle quali si appartiene come identità che ci distingue nel confronto con l'oriente e con le sue differenti culture, recuperando le insegne di uno *jus publicum europaeum* che non casualmente denomina il *network*.

È strumento tecnologico e culturale, nato per la scienza giuridica del diritto pubblico e del diritto amministrativo in particolare, un mezzo che vuole offrire i risultati delle ricerche della propria comunità scientifica agli altri, organizzandone la necessaria diffusione in altre culture ed ordinamenti, per ritrovare di essi le radici comuni o le inevitabili differenze, per resuscitare in ogni caso un confronto tra *vere* scuole di pensiero.

Ancora un progetto ambizioso vissuto nella consapevolezza di una propria solidità culturale, cui segue una buona dose di ironia e di spirito d'avventura; non manca infine di saggezza chi sa che nella migliore delle ipotesi si è comunque solo una parte – non sempre principale – di una storia che ci sovrasta.

Ed è un tratto di questa ironia la risposta che offre a chi – non ritrovando in lui alcun accento regionale – gli chiede la ragione di provenienza: “in effetti la mia vita si è divisa tra Firenze, Torino e Roma... Sa tutte le capitali d'Italia”.

L'attività scientifica di Alberto Romano non è rallentata affatto. Anzitutto il lungo scritto su Santi Romano, che sviluppa a partire da un intervento tenuto all'inaugurazione dell'a.a. 2010-11 dell'Università di Pisa (con prolusione di Paolo Grossi) per il centenario della prolusione che un secolo prima, nella stessa Università, Santi Romano ha tenuto con *Lo Stato moderno e la sua crisi* (il lavoro è uscito in due parti: la prima con il titolo: *Santi Romano, “Lo Stato moderno e la sua crisi” e “L'ordinamento giuridico”*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2 del 2011; e la seconda, con il titolo: “L'ordinamento giuridico” di Santi Romano, *il diritto dei privati e il diritto dell'amministrazione*, in *Dir. amm.*, n. 2 del 2011).

Poi ancora un perfezionamento su *Potere amministrativo e situazioni giuridiche soggettive* (rielaborazione della relazione al convegno *La tutela giurisdizionale nei confronti del potere amministrativo e “le ragioni” dell'interesse pubblico*, nelle VIII Giornate di studio sulla giustizia amministrativa dedicate a E. Cannada Bartoli, tenute a Siena il 12-13 giugno

2009, di prossima apparizione sulla *Diritto amministrativo*, ma già in parte comparsa in *L'interesse pubblico tra politica e amministrazione*, Napoli, 2010, vol. II), che trova un ottimo completamento nel commento all'art. 21-sexies della l. n. 241 del 1990, sempre in attesa di pubblicazione sulla *Dir. Amm.*, con il titolo *Note sulla nullità dei provvedimenti amministrativi*.

Infine – ma ne siamo certi non l'ultimo dei suoi contributi – sempre di prossima pubblicazione è l'intervento su *La pregiudiziale amministrativa* nelle IX *Giornate di studio sulla giustizia amministrativa*, tenute a Siena il 10-11 giugno 2010, su *Riforme della giustizia amministrativa e giudice amministrativo*.

Di Alberto Romano molto non si è qui riusciti a ricordare, cui s'aggiunge un tesoro di ricordi intimi e sensazioni che trattengo per me, ma un ultimo pensiero va a lui direttamente rivolto:

*Grazie Alberto per la grande avventura intellettuale
in cui ci hai coinvolti.*