

## Santi ROMANO

Nato a Palermo il 31 gennaio 1875, da Salvatore e Carmela Perez. Laureatosi nel 1896 in giurisprudenza nella stessa Università del capoluogo siciliano, nel 1898 conseguì la libera docenza in diritto amministrativo e nel 1899, in seguito a concorso, fu nominato professore incaricato di diritto costituzionale presso l'Università di Camerino, ove insegnò sino al 1902. Passò quindi a Modena, dapprima come professore straordinario alla cattedra di diritto internazionale (1902) per divenirvi poi il 1<sup>o</sup> ottobre 1905 straordinario di diritto costituzionale. Il 21 gennaio 1906 fu nominato (a decorrere dal mese successivo) professore ordinario. Nel dicembre 1908 fu chiamato ad insegnare diritto costituzionale all'Università di Pisa, ove nel 1923-1924 sarebbe stato preside della facoltà di giurisprudenza (in questo periodo insegnò anche legislazione coloniale comparata all'Istituto "Cesare Alfieri" di Firenze e fu membro - nel 1917-1921 - del consiglio superiore della pubblica istruzione). Nel dicembre 1924 si trasferì, sempre sulla cattedra di diritto costituzionale, all'Università di Milano, ove fu poi nominato rappresentante dei professori nel consiglio di amministrazione per il triennio 1925-1928 e dal 1<sup>o</sup> gennaio 1927 preside della facoltà. Aveva sposato nel frattempo Silvia Faraone, dalla quale avrebbe avuto due figli, Salvatore (1904) e Silvio (1907).

Allievo di Vittorio Emanuele Orlando, con il quale tra l'altro collaborò tra il 1891 e il 1897 all'"Archivio" di diritto pubblico, egli non tardò a segnalarsi sin negli anni immediatamente successivi alla laurea come uno dei più acuti e innovativi maestri della giovane scuola di diritto pubblico, dando prova di sé, innanzitutto, nei due fondamentali contributi giovanili in tema di decentramento amministrativo, poi ripresi e sistematizzati nella fondamentale monografia del Trattato Orlando del 1908. Nello stesso Trattato aveva frattanto pubblicato inoltre gli scritti su La teoria dei diritti pubblici subiettivi (1898) e su Le giurisdizioni speciali amministrative e i giudizi sui conflitti delle competenze amministrative (entrambi nel 1900). Nel 1898 erano stati anche pubblicati L'azione e natura degli organi costituzionali dello Stato e la Teoria delle leggi di approvazione; e nel 1901 L'instaurazione di fatto di un ordinamento costituzionale e la sua legittimazione. Pure nel 1901 R. scrisse i suoi fortunati Principi di diritto amministrativo, destinati a due successive riedizioni (1906 e 1912); nel 1903 tenne la prolusione modenese su Il diritto costituzionale e le altre scienze giuridiche, poi pubblicata nel 1903 in "Archivio del diritto pubblico"; e nel 1909 pronunciò a Pisa il discorso inaugurale dell'anno accademico su Lo Stato moderno e la sua crisi, illuminante interpretazione, alla luce della nuova categoria del pluralismo degli ordinamenti giuridici, delle trasformazioni in atto nel mondo del diritto e delle istituzioni. Nel 1911 apparve nell'Enciclopedia giuridica italiana (vol. IV, parte I, II e III) la voce Decentramento amministrativo, già anticipata per altro nel 1897. Nel 1914 scrisse un Italienisches Staatsrechts, destinato ad un pubblico di lingua tedesca, che tuttavia non fu allora pubblicato (e sarebbe poi stato ampiamente trasfuso nel Corso di diritto costituzionale del 1926). Nel 1917 pubblicò sugli "Annali delle Università toscane" l'anno successivo in volume autonomo) la fondamentale monografia su L'ordinamento giuridico, cui avrebbero fatto seguito, nel dopoguerra, il Corso di diritto coloniale nel 1918, le Lezioni di diritto ecclesiastico nel 1921, le due prime edizioni dei corsi di diritto costituzionale e di diritto internazionale nel 1926.

Nel 1924 R. fu chiamato a far parte prima della commissione dei quindici, formata dal Pnf, e poi (1925) della successiva commissione dei diciotto, istituita dal governo fascista per elaborare la riforma costituzionale.

Nel 1928 (a far data dal 1<sup>o</sup> gennaio 1929) sopravvenne la nomina a presidente del Consiglio

di Stato. La vicenda - per la sua evidente eccezionalità è l'unico caso in tutta la storia del Consiglio di Stato di una nomina a presidente totalmente "esterna", cioè di persona che non avesse compiuto un'esperienza sia pur breve nelle sezioni, merita d'essere brevemente ripercorsa.

Candidato alla successione di Raffaele Perla era stato, a lungo e pre sino a qualche ora prima della nomina di R., il consigliere anziano Carlo Schanzer, ex ministro con Giolitti, Nitti e Facta. Lo stesso Schanzer avrebbe raccontato a caldo, subito dopo gli eventi, la sua versione dei fatti, condensandola in un breve, polemico memoriale dal titolo più che eloquente: Storia della mia nomina e snomina a Presidente del Consiglio di Stato. Nel manoscritto, oggi conservato nelle Carte Schanzer, si ripercorre la meticolosa cronistoria di quei giorni, insistendo (non senza una nota di evidente risentimento polemico) sui ripetuti affidamenti avuti dal vecchio consigliere dalle autorità di governo (da Mussolini in persona, persino) e sulla repentinità della sua defenestrazione a vantaggio del più giovane R. Questi - stando alle spiegazioni che Schanzer ebbe nell'occasione da Mussolini - sarebbe stato privilegiato per "maggiormente fascistizzare alcune alte cariche dello Stato" (non solo il Consiglio di Stato - avrebbe spiegato il capo del governo- ma anche il Senato, la Camera, la Corte dei conti, l'Avvocatura generale erariale).

Spiegazione quest'ultima convincente solo sino a un certo punto: R. aveva infatti chiesto e ottenuta la tessera del Pnf solo il 6 ottobre 1928, non aveva alcun precedente esplicito di militanza fascista attiva, non si era sino ad allora occupato espressamente di politica, anche se la stessa precedente nomina nelle due commissioni dei quindici e dei diciotto ("come tecnico", si sarebbe difeso R. nel 1944, durante l'epurazione) attestava certamente le sue simpatie per il nuovo governo e soprattutto per i suoi progetti di riforma autoritaria dello Stato: insomma, R. era forse più "fascista" del vecchio Schanzer, ma certamente lo era di meno e meno esplicitamente di altri suoi colleghi o di altre personalità comunque all'epoca candidabili alla presidenza.

Probabilmente la scelta del suo nome era stata dunque il frutto di altri fattori, non ultimo l'idea di Mussolini circa il ruolo che il Consiglio di Stato avrebbe dovuto assumere nelle riforme costituzionali fasciste. L'esaltazione della consulenza del massimo consesso amministrativo si inseriva, nel 1928-1929, in un quadro di rafforzamento del potere esecutivo (si era all'indomani delle leggi del 1925) e di sensibile attenuazione dei controlli politici esterni: come R. avrebbe del resto teorizzato nel suo stesso discorso di investitura, si trattava di fare del Consiglio di Stato il consulente del governo in materia tecnico-amministrativa, così come il Gran consiglio ne era divenuto, per la riforma costituzionale, il consulente in materia politica.

Sotto la presidenza R. (dal gennaio 1929 all'ottobre 1944) l'attività consultiva venne dunque rafforzata: il Consiglio "filtrò" molta parte della nuova legislazione confluita nei grandi testi unici del periodo e si consolidò una discreta ma incisiva attività di guida dall'esterno dell'amministrazione. Ciò produsse due effetti importanti: riportò uniformità in un apparato amministrativo che negli anni del dopoguerra era andato scomponendosi in prassi e stili amministrativi talvolta inclini alla difformità (per esempio fu realizzata una radicale riduzione dell'influenza dei collegi tecnici presenti in molti ministeri, e è cianche nell'illusione - rivelatasi poi vana, però - di estromettere dall'attività amministrativa quegli interessi che vi avevano fatto ingresso durante e dopo la guerra); appesantì e allungò l'iter del procedimento, nel quale il parere del Consiglio diveniva quasi sempre obbligatorio, per legge o per prassi.

Quanto poi all'attività giurisdizionale, la giurisprudenza del periodo della presidenza di R. non differì, per stile (cioè per struttura, per ampiezza del riferimento al fatto, per illustrazione larga e spesso plurima della motivazione, per lessico del giudice), da quella dei

periodi precedenti, restando perfettamente nella tradizione consolidata del Consiglio di Stato, che anzi ripetutamente invocò quale auctoritas dietro la quale – sovente - ripararsi e autolegittimarsi in quello che parve talvolta un difficile gioco d'equilibri nei confronti del potere politico.

L'influenza di R. sull'attività dell'organo fu comunque eccezionalmente estesa e incisiva, specialmente in forza del suo indiscusso prestigio personale: efficace fu il suo coordinamento dei lavori del Consiglio; puntuale la sua vigilanza su ogni aspetto del suo concreto funzionamento; determinante, sino a risultare condizionante, la sua influenza personale sugli stessi comportamenti dei consiglieri. Esercitando a pieno la sua autorità, egli attribuì gli arbitrati (secondo un metodo paritario del quale avrebbe poi rivendicato con orgoglio la paternità) e spesso intervenne pronunziando la sua parola decisiva nelle istruttorie informali precedenti le nomine dei nuovi consiglieri.

Di particolare rilievo (sebbene non sempre resa pubblica) fu l'attività di R. in difesa dell'immagine e del ruolo del Consiglio di Stato: così nel 1932, quando fece presente a Mussolini, anche per iscritto, l'inopportunità di nominare consiglieri persone di competenza giuridica non conclamata; nel 1938, quando propose - ma inascoltato - di limitare i poteri del capo del governo in ordine alle nomine; e nel 1934, quando chiese che ogni disposizione legislativa inerente all'ordinamento e al funzionamento del Consiglio di Stato dovesse obbligatoriamente essere preceduta dal parere del Consiglio stesso (ciò che più tardi diede luogo al decreto-legge 6 febbraio 1939).

Nel corso della sua presidenza R. ricoprì diversi altri ruoli. Alcuni istituzionali: fu per esempio membro del consiglio del contenzioso diplomatico (dal 1926), presidente della commissione centrale per la finanza locale (dal 1934), senatore del Regno (dal 6 aprile 1934), socio dei Lincei (categoria scienze giuridiche; dal 1935). Fece inoltre parte di importanti commissioni ministeriali, tra le quali spicca per rilevanza quella per lo schema della nuova legge sulla tutela delle cose d'interesse artistico e storico: quest'ultima commissione, nominata dal ministro Bottai, concluse i suoi lavori con una relazione dello stesso R. che fu interamente recepita dal ministro e trasfusa poi integralmente nel disegno di legge che, senza ulteriori modifiche da parte del Parlamento, divenne poi la l. 1 giugno 1939, n. 1089. In virtù della carica, ma anche del prestigio scientifico unanimemente riconosciutogli, R. ebbe numerosi riconoscimenti: fu insignito tra l'altro della gran croce dell'Ordine della Corona d'Italia (aprile 1930) della gran croce dell'Ordine mauriziano (gennaio 1933) e fu nominato cavaliere dell'Ordine civile di Savoia (maggio 1937).

Attaccatissimo ai suoi studi, maestro accademico nel senso pieno della parola (tra i suoi allievi pisani ci fu Guido Zanobini e a Roma anche Giovanni Miele e Massimo Severo Giannini), R. non abbandonò mai completamente l'università. Negli anni accademici 1929-30 e 1930-31 fu incaricato di diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione presso la facoltà giuridica dell'Università di Roma e dal 1932-33 al 1941-42 ebbe presso lo stesso ateneo l'incarico annuale di diritto costituzionale. Autorità indiscussa nel campo del diritto costituzionale ed amministrativo (pubblicò nel 1931 il suo Corso di diritto amministrativo primo volume dedicato ai Principii generali - destinato a altre due edizioni nei successivi sei anni), R. ebbe proprio in ragione di ciò, anche in via informale, rapporti continui con i principali vertici delle istituzioni e con i capi dei principali enti pubblici del periodo. Fu, in molti casi, il discreto consigliere, l'arbitro non visibile di difficili scelte tecnico-normative.

Si inquadra in questo ruolo, che si potrebbe definire di expertise giuridica per conto del governo, anche il discusso episodio del parere sul primo maresciallo dell'Impero, quando R. fu chiamato, direttamente da Mussolini, ad esprimersi circa la legittimità del conferimento alla sua persona (per legge, approvata insolitamente per acclamazione da parte dei due rami del Parlamento) del nuovo grado, attribuito anche al re. R. elaborò il parere nel

giro di due giorni (la data è del 12 aprile 1938) e il suo testo fu poi inviato al sovrano e per conoscenza alle principali cariche del regime. Dopo aver risolto nei primi due paragrafi del breve documento le questioni preliminari relative alla legittimità procedurale (convocazione d'urgenza della Camera, assenza del vaglio istruttorio da parte delle commissioni parlamentari previste dall'art. 55 dello statuto), R. affrontava il punto della competenza, affermando che "la creazione di nuovi gradi militari spetta al Potere Legislativo"; passava quindi a considerare l'obiezione che i gradi militari, istituiti con legge, dovessero essere poi necessariamente conferiti mediante decreti reali, e la risolveva ravvisando "nel caso concreto" la volontà del Parlamento di escludere che il primo maresciallato potesse essere conferito "ad altri personaggi" all'infuori del re edel duce ("tale e esclusione, cioè tale disposizione negativa, doveva necessariamente formare oggetto di una legge formale"); concludeva infine nel senso della piena legittimità del "conferimento simultaneo" al capo dello Stato e al capo del governo, "anchè dal punto di vista costituzionale, per l'ovvia considerazione che tale conferimento non deroga alla disposizione statutaria per cui il Re è il Capo Supremo dell'Esercito".

Con il sopravvenire della crisi del regime R. assunse un atteggiamento di attesa. Dopo l'8 settembre emanò, come imposto dalle direttive ministeriali fasciste, drastiche disposizioni per il trasferimento del personale al Nord, anche se posto di fronte all'ordine di raggiungere egli stesso la sede del Consiglio di Stato a Cremona preferì piuttosto subire il collocamento a riposo. Rientrato nella carica dopo la liberazione di Roma, nel giugno 1944, fu in settembre deferito al giudizio dell'Alta corte di giustizia per avere attivamente partecipato alla vita politica del fascismo quale senatore e sottoposto alla commissione di epurazione di primo grado per il Consiglio di Stato "per avere consentito che durante la sua presidenza si instaurassero e ripetessero (...) sistemi di favoritismi, particolarmente nelle promozioni di grado superiore conseguite da vari colleghi con notevole vantaggio nei riguardi di colleghi più anziani" e "per avere collaborato con il governo fascista repubblicano", emanando tra l'altro una circolare per il trasferimento al Nord contenente minacce di gravi sanzioni ai dipendenti che vi si fossero sottratti. R. si difese respingendo puntigliosamente i singoli addebiti, ma anche sostenendo, in linea generale, di aver voluto tutelare sempre l'indipendenza dell'istituto. Il 25 ottobre 1944 (adducendo di avere quasi 70 anni e più di 40 anni di servizio) chiese ed ottenne, in base all'art. 2 del dlgt 11 ottobre 1944, n. 257, il proprio collocamento a riposo.

Si situa in quel difficile periodo (gli ultimi anni di vita di R.) il breve carteggio con il vecchio maestro Orlando circa il parere sul maresciallato dell'Impero. Lamentando nell'ottobre 1946 gli attacchi giornalistici subiti in quei giorni, R. scriveva: È vero che il parere fu da me dato. Esso mi fu chiesto dopo che la legge era stata approvata dalle due Camere e concerneva soltanto la questione giuridica se tale legge ledeva le prerogative regie, non l'opportunità politica del provvedimento. Sono anche oggi convinto della esattezza del mio parere". Lapidaria, tre giorni dopo, la risposta del vecchio Orlando: "Per quanto mi riguarda, io non posso escludere che l'opinione da Lei espressa sia discutibile, come invece escludo che l'averla manifestata diminuisca e ferisca la stima per un Maestro come Lei. Ma bisogna far pure i conti con l'altrui malignità".

Lo scambio epistolare del 1946 tra i due capiscuola del diritto pubblico italiano, l'uno rimasto a lungo nell'ombra, in opposizione tacita al regime e al di fuori dell'università, l'altro invece impegnato in un ruolo di primo piano nelle istituzioni dell'Italia fascista, implicava, anche se non lo richiamava in modo diretto, il tema del "fascismo di R.". R. era stato indubbiamente fascista, giacché aveva richiesto nel 1928 la tessera del Pnf e in molteplici occasioni pubbliche (ivi compresi i discorsi inaugurali dell'anno giudiziario in Consiglio di Stato) aveva tributato riconoscimenti al regime e al suo capo. Ma il problema del fascismo

di R. oltrepassava la sua pur rilevante personalità e finiva per essere, in definitiva, il problema stesso del peculiare rapporto con il fascismo delle classi dirigenti italiane, specificamente delle élites colte impegnate ai vertici delle istituzioni.

Nel formulare un giudizio di sintesi sulla presidenza R. al Consiglio di Stato si possono isolare almeno quattro punti fermi: il primo riguarda il reclutamento dei consiglieri; il secondo i contenuti dell'attività istituzionale; il terzo la partecipazione indiretta dei membri del Consiglio di Stato al sistema di governo fascista; il quarto il recepimento della legislazione propriamente fascista nella giurisprudenza.

Quanto al primo punto, un'indagine anche sommaria delle 58 nomine intervenute nel periodo non consente di concludere a favore di una fascistizzazione o politicizzazione dell'organo. Al contrario, la riserva dei posti a favore dei referendari, introdotta nel 1923 e poi ulteriormente estesa, resse bene anche negli anni Trenta all'urto delle nomine politiche. Numerosissime furono nel periodo le nomine di ex funzionari dei ministeri e quelle (in crescita dopo il 1930) dei consiglieri provenienti dall'Avvocatura dello Stato. Ridotte, e tutto sommato di scarsa influenza nei lavori del Consiglio, furono le presenze di consiglieri di diretta estrazione Pnf. Eminentissime personalità, destinate a lasciare un segno nella storia interna del Consiglio di Stato, entrarono nel massimo consesso amministrativo proprio durante la presidenza R. e vi svolsero a lungo la propria attività.

Quanto al secondo punto, l'attività propriamente istituzionale, il Consiglio mantenne durante la presidenza R. non solo elevati tassi di produttività (testimoniati dai dati delle statistiche annuali sugli affari trattati) ma anche una sostanziale indipendenza di giudizio rispetto all'esecutivo. Su temi delicatissimi anzi (per tutti quello dell'obbligo della tessera del Pnf per l'accesso agli impieghi pubblici, nonché sull'applicazione delle leggi razziali del 1938) una giurisprudenza talvolta coraggiosa fissò principi e limiti, impedendo (ove possibile) interpretazioni estensive di norme che apparivano ed erano in contrasto con le garanzie previste nell'ordinamento. Non mancò, naturalmente, una collaborazione anche efficace di R. e dello stesso Consiglio di Stato con il governo, ma la qualità della giurisprudenza e della consulenza amministrativa evitarono spesso il rischio della più brutale strumentalizzazione politica.

Circa il terzo punto, il Consiglio svolse anche nel periodo fascista il suo tradizionale ruolo di pepinière de grands commis, il che naturalmente creò o rinsaldò legami profondi con il tessuto amministrativo (non solo quello dello Stato ma anche quello, all'epoca in espansione, del cosiddetto parastato) e diede alimento a un reticolo di rapporti anche con la classe politica del fascismo che furono talvolta coinvolgenti.

Il quarto ed ultimo punto, infine, concerne il modo in cui il Consiglio di Stato si misurò e in certo modo "metabolizzò" l'ordinamento fascista, cioè il complesso delle nuove leggi degli anni Trenta. Sembra, in proposito, che sia prevalsa la finalità non tanto di contestare ma piuttosto di inserire le nuove norme nel corpo delle vecchie, stabilendo (salvo che non fosse espressamente abrogata) la piena vigenza dei precedenti, la continuità delle prassi, il rispetto scrupoloso delle forme e in definitiva affermando la supremazia della interpretazione tradizionale (spesso anche formale) del diritto anche in presenza di un "nuovo diritto" in formazione: quando il Consiglio - come fece sempre più frequentemente negli anni Trenta - si lasciò andare a obiter dicta o comunque a veri e propri interventi di carattere generale (quasi interventi da politica di diritto) lo scopo fu quasi sempre quello di attuare espressamente questa complessa e a tratti anche sofisticata mediazione tra vecchio e nuovo, che sembrò rappresentare, in conclusione, il vero programma del Consiglio di Stato durante la presidenza R..

Gli ultimi anni di R. dopo le dimissioni furono contrassegnati dall'amarezza e, in parte, anche dalla solitudine. Morì a Roma il 3 novembre 1947. Nel commemorarne la figura e

l'opera su richiesta dell'Università di Roma, Vittorio Emanuele Orlando si soffermò brevemente anche sul suo ruolo come presidente del Consiglio di Stato: "Si può (...) affermare in maniera certa e sicura - disse davanti al corpo accademico - che quell'ufficio non fu da lui né desiderato, né chiesto; gli arrivò assolutamente inaspettato, come del resto a tutti. Tanto meno, fu determinato da alcun interesse materiale. Non fu, ad ogni modo, una violazione della sua originaria fede. Il compito altissimo, per quanto di altra specie, rimaneva nel campo della sua vocazione: le relazioni da lui dettate nella varia attività del supremo Collegio amministrativo sono documenti di un mirabile valore storico e giuridico insieme; onde degnamente si contengono nel quadro generale dell'opera da lui dedicata al diritto nella sua complessa, indivisibile unità".

Guido Melis