

## **Pasquale de Lise**

### **Presentazione**

1. L'occasione di questa giornata di studio dedicata a Santi Romano, che si ricollega idealmente a quella che si è svolta sempre nella sala di Pompeo il 6 febbraio 2003, è importante non solo per ricordare lo straordinario valore dell'illustre giurista, le cui opere conservano grande attualità ancora oggi, ma anche per ripercorrere la nostra storia, la storia del Consiglio di Stato, di cui Santi Romano è stato presidente dal dicembre 1928 al gennaio 1945.

Voltarsi indietro per riscoprire la storia della nascita, del rafforzamento e dello sviluppo della giustizia amministrativa, infatti, vuol dire ritrovare quell'unità di intenti che talora sembra mancare nel nostro Paese e rinvenire nuova linfa per svolgere al meglio il nostro dovere di servitori dello Stato, teso a garantire un servizio da rendere sia ai cittadini, che pretendono tutela, sia alle amministrazioni, che sono e devono essere interessate alla verifica della legittimità del loro operato.

In tale direzione, occorre ribadire il concetto che proprio Santi Romano affermava nel 1931, nello studio introduttivo delle celebrazioni del centenario del Consiglio di Stato, e cioè che questa è un'istituzione in un certo senso universale e perenne, la quale, a prescindere da periodi o momenti di crisi, si è dimostrata necessaria in ogni epoca ed in ogni regime e nella quale, come in tutte le istituzioni, solo alcuni dei suoi caratteri rimangono costanti, mentre gli altri si modificano, si aggiungono, vengono meno, in ragione dei tempi e del mutevole contesto storico.

2. La vicenda di studioso di Santi Romano è stata definita da Paolo Grossi come la più straordinaria avventura intellettuale che un giurista italiano del novecento abbia mai vissuto.

La prolusione pisana del 1909, *“Lo Stato moderno e la sua crisi”*, è stata ritenuta la tappa di maggior rilievo culturale nell'itinerario della progressiva maturazione del giurista, volta alla ricerca ed alla ricostruzione di quello che il suo maestro Vittorio Emanuele Orlando chiamava "principio giuridico".

La scelta metodologica fondamentale è stata lo spostamento dell'angolo di osservazione del giuspubblicista dallo Stato alla società in quanto una contemplazione totalizzante verso lo Stato si rivelava troppo limitativa.

Nella prospettiva di Romano, infatti, la crisi stava soprattutto nella separazione dello Stato dalla società e nell'aver esso rappresentato una forzatura sull'assetto spontaneo della società stessa e sulla sua evoluzione.

E' da cogliere soprattutto in questa separazione tra Stato e società l'origine del fenomeno chiamato "eclissi dello Stato", provocato dal movimento costituito dalla creazione spontanea di organizzazioni e di associazioni aventi un carattere comune, quello di raggruppare gli individui in base alla loro professione o, più ancora, al loro interesse economico.

Pertanto, nel pensiero dell'illustre giurista è evidente l'esigenza che siano rispettate e valorizzate più intensamente quelle aggregazioni socio-economiche che, nate allo scopo di offrire tutela efficace al cittadino nella vita quotidiana, ricevono da lui consenso e partecipazione.

Nella prolusione è già chiara la percezione che la società va sviluppandosi secondo modelli che comportano la nascita di interessi metaindividuali, riferibili a gruppi di persone accomunate dall'interesse ad un bene della vita condiviso.

Dalla speculazione dottrina di Santi Romano, in sostanza, è possibile evincere che, a livello sociale e, di conseguenza, a livello giuridico, sono progressivamente emerse nuove situazioni sostanziali meritevoli di tutela, dapprima nella forma degli interessi collettivi e successivamente in quella degli interessi diffusi.

La sempre maggiore complessità sociale dei tempi moderni ha poi portato il legislatore ad estendere, mediante la disciplina della cosiddetta *class action*, la legittimazione ad agire anche ai titolari di «interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei per una pluralità di utenti e consumatori». Rimane comunque ferma la natura soggettiva della giurisdizione amministrativa, come recentemente affermato dall'Adunanza plenaria (dec. n. 4 del 2011) che, nel definire il rapporto tra ricorso principale e incidentale, ha ritenuto non tutelabile il mero interesse strumentale (nella specie, alla rinnovazione della procedura di gara).

In definitiva, può dirsi come la capacità di Santi Romano di cogliere la complessità del fenomeno giuridico e sociale sia l'aspetto che, più di ogni altro, pone in rilievo lo stretto legame dell'insigne studioso al Consiglio di Stato, del sommo giurista all'Istituzione che è chiamato a presiedere, della cultura dell'uno alla storia dell'altro.

3. La nomina di Santi Romano a presidente del Consiglio di Stato fu espressione di una decisione esterna alla tradizione di palazzo Spada, in quanto la scelta di un professore universitario, sia pure eminente studioso del diritto pubblico, ma totalmente estraneo all'esperienza dell'Istituto, costituiva una rottura della prassi fino ad allora seguita.

D'altra parte, al cospetto di una figura così autorevole, era - e sarebbe anche oggi del tutto condivisibile - una tale scelta.

Durante la presidenza di Santi Romano, l'attività consultiva, risultò rafforzata in quanto il Consiglio "filtrò" molta parte della nuova legislazione confluita nei testi unici del periodo, oltre a consolidarsi una incisiva attività di guida dell'amministrazione dall'esterno. Si conseguì così l'importante effetto dell'uniformità in un apparato amministrativo che negli anni del primo dopoguerra era andato scomponendosi in prassi e stili amministrativi differenti e non univoci.

Il processo amministrativo, al momento in cui Santi Romano assunse la presidenza del Consiglio di Stato, era già sufficientemente definito, essendosi esaurita la stagione delle grandi riforme legislative, con le tappe fondamentali del 1889, del 1907 e del 1924.

Il periodo di presidenza di Romano, tuttavia, è caratterizzato dal consistente rafforzamento delle possibilità di tutela giurisdizionale e, quindi, da una maggiore effettività della tutela stessa, anche attraverso l'ampliamento delle figure sintomatiche dell'eccesso di potere, con cui si determina il progressivo approfondimento del sindacato giurisdizionale.

Non può, inoltre, non ricordarsi il cosiddetto “concordato” tra Santi Romano ed il Primo presidente della Corte di Cassazione Mariano D'Amelio, che pose fine ad un contrasto di giurisprudenza affermando l'orientamento secondo cui la regola di riparto tra le due giurisdizioni va osservata con riferimento ad entrambi i profili del *petitum* e della *causa petendi*.

Come ha efficacemente rilevato il prof. Melis, non è facile documentare negli archivi l'attività personale di un presidente del Consiglio di Stato il quale, a differenza dei consiglieri, non redige direttamente pareri o decisioni.

Tuttavia, il presidente del Consiglio di Stato guida l'intera attività dell'istituzione, ne orienta, in misura maggiore o minore a seconda della sua personalità, lo stile pubblico e ne assicura i necessari collegamenti con le altre istituzioni.

L'influenza di Santi Romano fu molto ampia, in forza del suo enorme prestigio e della sua indiscussa autorità scientifica e morale.

In quegli anni Romano ricoprì altri importanti incarichi (membro del consiglio del contenzioso diplomatico, presidente della commissione centrale per la finanza locale, senatore del Regno, socio dell'Accademia dei Lincei) e fece parte di numerose commissioni ministeriali, fra le quali spicca per rilievo la presidenza della commissione incaricata di redigere lo schema del disegno

di legge sulla tutela dei beni d'interesse artistico e storico, che venne poi trasfuso nella legge 1° giugno 1939, n. 1089.

Il ruolo di Santi Romano, che lo ha portato ad essere tra i più autorevoli presidenti del Consiglio di Stato, è dipeso essenzialmente dalla sua altissima legittimazione scientifica.

In proposito, è interessante sottolineare come in quel periodo vi sia stata una notevole vicinanza di opinioni tra il giudice amministrativo e la dottrina attraverso il costante scambio di esperienze tra giuristi teorici e pratici ed a questo *idem sentire* non fu certo estranea la figura del presidente del Consiglio di Stato in ragione della sua provenienza e del suo indiscusso prestigio accademico.

Un'ultima notazione mi piace formulare, e cioè che il Consiglio, durante la presidenza di Santi Romano, conseguì elevati livelli di produttività e soprattutto seppe mantenere una sostanziale indipendenza di giudizio.

In definitiva, Santi Romano può essere definito il paradigma di un ceto di giudici e di studiosi aventi un orientamento comune, cementato dall'adesione alla "cultura" del diritto amministrativo e dello Stato amministrativo che anni fa Sabino Cassese indicò quali segni distintivi di un'intera generazione di giuristi italiani.

4. Guardare alla tradizione, ma nello stesso tempo rivolgersi al futuro, è l'insegnamento più profondo che è possibile trarre dall'opera di Santi Romano quale presidente del Consiglio di Stato, ed è un insegnamento che si è perpetuato nel tempo ed è stato fatto proprio anche da chi, come me, per una durata ben minore e con un prestigio di gran lunga inferiore, ha successivamente ricoperto questa carica che è la più prestigiosa per coloro che alla magistratura amministrativa hanno dedicato la vita.

Una testimonianza di questo percorso è data dall'emanazione del codice del processo amministrativo che, preso atto dei mutamenti che hanno riguardato

la pubblica amministrazione, ma non solo essa, li ha resi stabili, confermando al contempo il ruolo propulsivo della tutela offerta dal giudice amministrativo affinché l'azione pubblica sia sempre più orientata al soddisfacimento dei bisogni dei cittadini.

La peculiarità della codificazione è data dal fatto che essa rappresenta non tanto un “punto di arrivo” ma un “punto di partenza”, come hanno dimostrato le decisioni dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato successive all'entrata in vigore del codice, per ulteriori conquiste della giurisprudenza.

La nostra, in definitiva, è una storia in continua evoluzione e di ciò è stato consapevole ed abile timoniere, influenzando anche le generazioni future, Santi Romano.