

ALBERTO ROMANO (*)

ANTONIO ROMANO TASSONE

1. Antonio Romano (aggiunse il cognome della madre — Tassone —, quando cominciò a pubblicare i suoi scritti, solo per evitare omonimie con alcuni altri pubblicisti), di famiglia calabrese, nacque nel 1952 a Pisa, dove vi era stato trasferito il padre, magistrato.

E lì si laureò già a ventidue anni, con Franco Ledda, allievo del torinese Piero Bodda. Pisa, come si sa, è una piccola città toscana, sede, però, di una Università da secoli prestigiosa. E lì, appunto, incontrò il suo primo e più formativo Maestro.

2. Franco Ledda è stato un importante amministrativista, coltissimo non solo negli studi giuridici, di grandissima serietà, e di radicato senso etico. Questi tratti li ritroviamo tutti in Antonio Romano. È ragionevole vedere anche in questo, pure una notevole influenza del Maestro, nel rapporto molto intenso che Antonio ebbe con lui: fin da quando ancora sedeva nei banchi delle aule nell'Università pisana, e poi vi elaborava la sua tesi.

Tuttavia, ambedue lasciarono presto la città.

Franco Ledda, infatti, poi passò alla “Sapienza” di Roma: dove ebbi la fortuna di averlo per molti anni collega, in una profonda amicizia e convergenza nei valori di fondo; ma anche interlocutore appassionato in discussioni, per me assai stimolanti, su alcuni concetti fondamentali per la nostra comune materia.

E Antonio Romano, subito dopo la sua laurea — quindi, presumibilmente, tra il 1974 e il 1975 —, aveva seguito la famiglia nel nuovo trasferimento di questa: stavolta, a Messina. Si riaccostò, così, alla Calabria delle sue origini.

(*) Ringrazio Alessandro Cioffi per il contributo essenziale che mi ha dato nella stesura di questo testo.

Ed è in Calabria, dunque, oltre che in Sicilia, che Antonio svolse gran parte del suo insegnamento; in anni nei quali, anzitutto, superò tutti i livelli della carriera accademica.

In particolare, nel 1984 divenne professore associato — di diritto amministrativo nell'Università di Messina —; nel 1990, vinse il concorso a cattedra — nella stessa materia, presso la Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Reggio Calabria. Alternò il suo insegnamento tra questa, e l'altra Università calabrese — quella di Catanzaro —, fino al rientro definitivo, nel 2005, nell'Università isolana. Come nelle sedi precedenti, anche qui fu sempre molto impegnato nella didattica, e nell'intera vita accademica, finché le condizioni della sua salute glielo consentirono.

Insegnò, quale *professeur invité*, nell'Università di Paris 1 (Sorbonne), e nell'Università di Lyon 3 (Jean Moulin).

Fece parte dei comitati scientifici (in alcuni casi fu tra i fondatori o vice-direttore o condirettore) di importanti riviste di diritto amministrativo: tra le altre, in particolare, « *Diritto Amministrativo* » — del cui Comitato scientifico fu componente fin dalla fondazione (1993), e da ultimo componente della Direzione -, « *Diritto e Processo Amministrativo* », « *Ius publicum* » (network internazionale tra importanti riviste pubblicistiche europee).

Fu componente del Comitato direttivo dell'« *Associazione Italiana dei Professori di Diritto Amministrativo* » (A.I.P.D.A.), Vice-presidente dell'« *Associazione italo-argentina dei professori di diritto amministrativo* ».

3. Antonio Romano rimase intensamente legato a Franco Ledda, malgrado che ormai vivessero e insegnassero in città e in Università diverse; per un legame che mantenne fortissimo fino alla morte del Maestro, nel 2000. Terrà il discorso nella cerimonia al Consiglio di Stato in suo ricordo, e scriverà il suo elogio (1).

In questo decisivo rapporto di vita di Antonio con Franco, le influenze furono profonde. Per certi aspetti anche reciproche: come deve essere, quando esso sia realmente coinvolgente. Comunque, quella del Maestro sull'allievo è evidentissima: come è nella natura delle cose. Anche nella sua prima monografia: *La*

(1) *In memoria di Franco Ledda, Dir. amm.*, 2000, 357.

localizzazione dei programmi di edilizia residenziale pubblica (2); e più ancora sulla seconda, più impegnativa: *Motivazione dei provvedimenti amministrativi e sindacato di legittimità* (3).

Antonio le pubblicò quando già da più di dieci anni viveva a Messina. Il suo legame con Franco Ledda — lo ho già sottolineato —, rimase costante e intenso. Ma dal nuovo ambiente ricevette altre ricche suggestioni.

Anzitutto, nei suoi studi di diritto amministrativo trovò il suo interlocutore più immediato in Nazareno Saitta, uno dei cattedratici della materia in quella città. E molto importante e significativo divenne pure questo nuovo rapporto scientifico e umano.

Inoltre, fu coinvolto nei dibattiti della Facoltà giuridica messinese. Ne respirò gli orientamenti culturali che vi erano dominanti; alle cui influenze, peraltro, fu sensibile solo variamente.

Vi accennerò. Ma non tarderei ancora a parlare della monografia sulla *Motivazione...*: questa, infatti, mi pare sia rimasta il suo lavoro di maggiore complessità e approfondimento, tra i tantissimi e importantissimi suoi altri; riflesso e matrice di alcuni che lo precedettero, e di molti dei tanti che li seguirono.

Antonio, in questo libro, pur se comparso nell'ormai lontano 1987 tuttora fondamentale tra gli studi sull'argomento, respinge la concezione tradizionale sulla motivazione: non è enunciazione formale dei motivi, perché il motivo non è categoria utilizzabile; la ragione: perché non ha dimensione tecnica precisa (4).

Della motivazione cerca invece la complessa dogmatica, la specifica problematica. Per lui — lo sottolineerò tra poche righe —, la motivazione si riferisce alla « decisione » (5). Decisione e motivazione sono un binomio. Vi inserisce un terzo termine, il giudizio. Gli serve, il giudizio, per mettere in luce la distinzione tra fatto e valore; entrambi vengono messi a oggetto della decisione: la decisione è resa e si basa sul valore della questione, degli interessi che vi sono coinvolti; e questi sono insiti nel fatto (6). E siffatta decisione è controllabile soprattutto alla luce di un para-

(2) Milano, 1982.

(3) *Motivazione dei provvedimenti amministrativi e sindacato di legittimità*, Milano, 1987.

(4) *Ibid.*, 13-25.

(5) *Ibid.*, 39-49.

(6) *Ibid.*, 255.

metro: quello della razionalità obiettiva, dei criteri della ragionevolezza. Ecco allora che la decisione è risultato ed espressione di questa; la stessa che è insita nella legittimazione del potere: ed ecco che potere e sua legittimazione, e decisione si ricongiungono, nella stessa matrice di razionalità obiettiva (7).

Questo suo libro, molto importante, è stato anche indicativo fin dal titolo, di temi sui quali si focalizzerà, direttamente o indirettamente, gran parte dell'intera sua opera: l'azione amministrativa — e nello sfondo si staglia il problema del potere e della sua legittimazione —; il vaglio cui può essere sottoposta da parte del giudice della legittimità; e gli ovvi fattori di mediazione tra l'una e l'altro: l'insieme delle forme di invalidità degli atti e dei provvedimenti amministrativi anzitutto, ma anche da quello delle situazioni giuridiche soggettive che in quella azione vengono coinvolte.

Qui, dunque, emerge la grande rilevanza che Antonio Romano diede alla nozione di “*decisione amministrativa*” — ci ritornerò in seguito, per poterla collegare meglio alle più compiute linee fondamentali dell'intera sua opera scientifica —: il capitolo terzo (8), quello più costruttivo, infatti, concerne « *Il momento della decisione e la sua dipendenza dalla definizione della situazione problematica* », con « *conseguente applicazione dei parametri di razionalità della decisione* ». E qui, dunque, appaiono i concetti cui si è già accennato, e che rimarranno fondamentali nel pensiero di Antonio, che ricorreranno spesso nell'intera sua opera, marcandola incisivamente: la decisione, la razionalità della decisione, la legittimità sostanziale della decisione; e sono concetti che l'allievo aveva ricevuto dal suo Maestro (9). Le conseguenze di questa impostazione di Antonio saranno assai rilevanti, e ben percepibili in tanti suoi scritti successivi: la decisione diventa valutazione del problema di valore, posto nel procedimento e affermato nel provvedimento; dunque la decisione assume carattere razionale e sostituisce il concetto di provvedimento. Così,

(7) *Ibid.*, 363.

(8) *Ibid.*, 315 ss.

(9) Soprattutto v. F. LEDDA, *La concezione dell'atto amministrativo e dei suoi caratteri*, in *Diritto amministrativo e giustizia nel bilancio di un decennio di giurisprudenza*, a cura di U. ALLEGRETTI, A. ORSI BATTAGLINI, D. SORACE, Rimini, 1987, II, 777 ss.

Antonio, in un certo senso, arriva a decostruire la nozione di autorità del provvedimento (10): la razionalità sostituisce l'autorità; e in filigrana, traspare anche qui un altro dei temi che si sono già detti a lui cari: quello del potere, con l'ineludibile problema della sua legittimazione.

La essenzialità della razionalità obiettiva, inoltre, viene congiunta alla teoria assiologica del valore, anch'essa di larga derivazione da Ledda; e, così, ambedue diventano fattori della « *legittimità sostanziale* » (11).

Antonio Romano trova conferma di questi suoi orientamenti pure in elementi di diritto positivo: anzitutto, nell'art. 3 della legge n. 241/1990 (12), che riferisce la motivazione alla « decisione » e non al provvedimento. Per lui è una scelta consapevole del legislatore, è l'adesione programmatica ad un concetto, quello della decisione amministrativa razionale, che Ledda aveva prefigurato. Scelta che egli aveva poi sviluppato ulteriormente, specie negli studi sulla motivazione successivi all'entrata in vigore di tale articolo; vi era ritornato, tra l'altro, in una voce fondamentale e poco conosciuta sulla motivazione (13).

Di tutta questa lezione ricevuta da Ledda, dirà che per lui è conferma di « metodo », « riaffermazione di valore », di « cultura », e che in fondo è la « coscienza collettiva » del giurista (14).

4. Comunque, Antonio Romano, dall'Università di Messina ricevette le altre ricche suggestioni cui ho già accennato.

In essa aveva importanza e prestigio una scuola civilistica assai influente, anche sul piano nazionale. Le personalità di spicco erano soprattutto due: Salvatore Pugliatti (1903-1976); e Angelo Falzea (1914, tutt'ora vivente).

(10) A. ROMANO TASSONE, *Esiste l'« atto autoritativo » della pubblica amministrazione? In margine ad un recente convegno dell'AIPDA, Dir. amm.*, 2011, 759 ss.

(11) A. ROMANO TASSONE, *Motivazione dei provvedimenti amministrativi e sindacato di legittimità*, cit., 2 e 363 ss.

(12) Originariamente: *Legge sul procedimento amministrativo*; ora, dal 2005: *Norme generali che regolano l'attività amministrativa*.

(13) È la voce *Motivazione nel diritto amministrativo*, *Dig. pubbl.*, appendice al vol. XIII, 683 ss.

(14) Così A. ROMANO TASSONE, *Il contributo di Franco Ledda alla teoria del provvedimento amministrativo, Dir. e proc. amm.*, 2007, 489 ss., 499.

Pugliatti era uomo coltissimo in vari campi, e fu protagonista eminente della vita culturale della città: anche musicologo — per più di trenta anni ha insegnato per incarico *Storia della musica* alla Facoltà di Lettere —, Rettore dell'Ateneo — e in questo suo ruolo contribuì alla realizzazione di una mostra su Antonello da Messina che negli anni '50 del secolo scorso fece epoca non solo in Italia —, collezionista di oggetti di antiquariato, e ancora altro. E anche in Angelo Falzea ritroviamo molti di questi tratti. E Antonio Romano assorbì ampiamente tutti questi stimoli culturali, naturalmente filtrati dalle sue personali predisposizioni e interessi: tra l'altro, era grande lettore non solo di libri giuridici, e appassionato bibliofilo.

Per quel che riguarda l'opera giuridica di quei due autori — o, meglio, quella sua parte che appare più significativa per la comprensione di quella di Antonio Romano —, Salvatore Pugliatti, nel 1945 pubblica *I fatti giuridici*, rieditata nel 1996 “*con revisione e aggiornamento*” di Angelo Falzea (15). Pugliatti ne formula la seguente definizione: sono fatti giuridici quelli che vengono” ...considerati con riferimento agli effetti che producono sulla sfera dei soggetti” (16).

Ecco che il fatto giuridico è considerato per quel che produce: si stacca dalla norma giuridica, e si valorizza per l'effetto che ne deriva; l'effetto giuridico, effetto inerente alla situazione giuridica del soggetto di cui viene toccata la sfera.

Tuttavia, il significato che questa definizione acquista nella impostazione scientifica di Pugliatti, può essere compreso appieno solo alla luce di un altro tratto essenziale del suo pensiero: quello relativo alla identificazione della matrice di tale effetto. Matrice, che l'autore identifica solo nella legge, nella norma statutale. Il dibattito, a livello nazionale, si era ed è polarizzato, nell'universo dei fatti giuridici, sul modo di produzione degli effetti, da parte di quei particolari atti, appunto giuridici, che nel nostro linguaggio vengono definiti come negozi: i contratti, naturalmente; ma anche i testamenti, e qualche altro. È generalmente dato per scontato che l'ordinamento tratti gli atti giuridici, i c.d. meri atti giuridici, come fatti giuridici. Quel che si disputava e si disputa, è la

(15) V. S. PUGLIATTI, *I fatti giuridici*, 1945, rist., 1996, Milano.

(16) V. S. PUGLIATTI, *I fatti giuridici*, cit., 25.

definizione e la classificazione da dare ai negozi. Per Pugliatti, non devono esserci dubbi: va negata loro una propria specificità nella categoria degli atti giuridici. Anche per essi, la fonte dei loro effetti è pur sempre la norma, è pure sempre la legge: con una generalizzazione degli effetti giuridici come effetti sempre *ex lege*; quindi, in una visione essenzialmente monistica dell'ordinamento, in una visione che nega il loro pluralismo.

È nota, d'altra parte, una diversa, per certi aspetti addirittura opposta sistematizzazione della disciplina giuridica dei rapporti tra privati, anch'essa molto importante nel quadro della cultura giuridica nazionale. Sistematizzazione che si basa sul rilievo di diverso ruolo che la volontà degli autori degli atti e dei negozi giuridici, giuoca nella determinazione dei loro effetti. Se per i meri atti la volontarietà viene circoscritta al loro compimento, perché i loro effetti vengono definiti e determinati *ex lege*, questa diversa impostazione si fonda sulla percezione viceversa di una coincidenza, comunque di una tendenziale corrispondenza degli effetti dei negozi alle determinazioni, viceversa, di chi li ha posti in essere. Questa coincidenza, questa almeno tendenziale corrispondenza tra la determinazione da parte degli autori privati dei c.d. negozi, dei loro contenuti e quindi dei loro effetti, viene sistematizzata inquadrandoli come espressione di una autonomia dei privati medesimi. Di una loro autonomia, nei sensi di una loro capacità di darsi proprie regole, fino a costituirsi propri ordinamenti particolari, appunti privati; nei sensi che a tale concetto danno le teorizzazioni istituzionali, e della pluralità degli ordinamenti giuridici (17). Autonomia che non è l'ordinamento statale a derivare:

(17) Santi ROMANO, soprattutto nella voce *Autonomia*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, fin dalla prima edizione, Milano 1947; ora ripubblicati in *L'ultimo Santi Romano*, Milano 2013; naturalmente è uno sviluppo della sua opera fondamentale, *L'ordinamento giuridico*, Pisa 1917, ripubblicato in Italia (Firenze 1946, presso l'editore Sansoni, che la ristampò in seguito più volte), in una edizione arricchita da importanti note critiche della opinioni dottrinali manifestate nel frattempo nei confronti di quella originaria, ed ora compresa ne *L'ultimo Santi Romano* appena citato. L'opera è comparsa anche in numerose edizioni estere: in Spagna, nel 1963, col titolo *El ordinamiento juridico*, a cura di Sebastiano — che vi ha premesso uno studio preliminare —, e di Lorenzo Martín-Retortillo, per l'*Instituto de Estudios políticos* (riedita quest'anno presso il medesimo editore, a cura di Lorenzo Martín Retortillo, e con una mia nota bio-bibliografica); in Germania, nel 1975, col titolo *Die Rechtsordnung*, a cura di Roman Schnur, per Duncker &

essa, infatti, esiste, e addirittura gli preesiste per vita propria, come fenomeno sociale, e con la forza che le dà la sua realtà, la sua effettività. Certo, rimane essenziale il ruolo anche dell'ordinamento statale, specie di garanzia di quanto i privati dispongano e pattuiscano; ben s'intende: purché lecitamente; fermo restando che quel che sia lecito e quel che non lo sia, va determinato alla luce di tale ordinamento statale, dei suoi principi, norme e disposizioni. Ma per quanto si voglia esaltare quel suo ruolo, questo si traduce e si basa, su quel che è solo un riconoscimento di fattualità sociali, quindi giuridiche — *ubi societas, ibi jus* —, le quali esistono e preesistono indipendentemente da esso. E anche a prescindere dalla questione se la primigenia capacità negoziale dei privati possa o no essere inquadrata come un loro diritto fondamentale, appare comunque qui pertinente la formula con la quale l'art. 2 Cost. definisce la funzione — di riconoscimento e di garanzia —, che la Repubblica deve esercitare, in riferimento ai diritti inviolabili dell'uomo.

In questa diversa prospettiva, d'altra parte, le nozioni di effetti e di efficacia vanno tenuti ben distinti: i primi sono le conseguenze prodotte dagli atti nell'ordinamento di riferimento — in ipotesi quello, quelli che i privati si costruiscono —; la seconda è la rilevanza che a questi effetti dà un diverso ordinamento — in ipotesi, quello statale —. Di qui, un'ulteriore distinzione: quella tra diritto dei privati — quello, quelli che i privati si danno —, e il diritto privato — quell'insieme di principi, norme e disposizioni statuali, che riconoscono quel diritto, ma anche che ne circoscrivono il riconoscimento: che stabiliscono che cosa per l'ordinamento statale sia lecito che dispongano o pattuiscano. Un esempio per tutti: la disciplina statale delle cause di nullità dei contratti e dei testamenti; cioè i limiti che l'ordinamento

Humblot; in Francia, ancora nel 1975, col titolo *L'ordre juridique*, a cura di Lucien François e Pierre Gothot, con prefazione di Ph. Francescakis, per Dalloz — che, poi, ne trasse almeno una successiva edizione senza che la famiglia ne fosse informata —; in Brasile, nel 2008, a cura di Arno Dal Ri Jr., con una Introduzione di Paolo Grossi, e con una mia nota bio-bibliografica, per la Fondazione Boiteux.

Per il diritto privato, v. l'ampia opera di Salvatore Romano, a cominciare dall'articolo *Autonomia privata*, *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 801 ss., ora in *Scritti minori*, Milano 1980, II, 541 ss., nei tre volumi dei quali vi sono tanti altri lavori espressione di questo orientamento.

statuale pone alla efficacia nel proprio interno di tali negozi, quali che siano gli effetti di questi cui i privati attribuiscono comunque rilevanza nei loro ordinamenti.

Pugliatti, statualista e monista, critica radicalmente queste teorizzazioni (18). Ma non mi pare che Antonio Romano sia stato eccessivamente influenzato da questo suo insegnamento. È vero che non mi è mai parso interessato a vedere i provvedimenti delle amministrazioni — ipoteticamente simmetrici ai negozi privatistici —, come espressione di una loro autonomia nel senso sopra precisato, non solo riconosciuta ma addirittura attribuita loro dall'ordinamento statale, — problematicamente simmetrica a quella che il medesimo ordinamento riconosce ai privati —; neppure quando disegnò in pagine molto belle la formazione di quei provvedimenti stessi su un piano puramente oggettivo (19) — con una approfondita rimediazione, anche se non sempre e completamente esplicitata, della nozione classica di organo di persona giuridica, specie pubblica (20). Ma mi sembra indubbio che attribuisse rilevanza — e, come si è visto: tanta —, ai valori; a fattori sicuramente non riconducibili, cioè, al rigido legalismo dello statalista e del monista Pugliatti. Semmai, sembrerebbe di poter intuire, recepì di più l'insegnamento di Angelo Falzea.

5. Falzea, malgrado sia nato non molti anni dopo Pugliatti, è considerato suo allievo; è sicura, d'altra parte, l'originalità della sua personalità scientifica, sia pure nell'ambito della scuola nel cui ambito si era formato. Per un verso, è certo che nella definizione di Pugliatti sopra riportata dei “*fatti giuridici*” — sono tali quelli che vengono “...considerati con riferimento agli effetti che producono sulla sfera dei soggetti” —, vi è già molto della teoria della

(18) Voce *Autonomia privata*, *Enc. dir.*, IV, 366 ss.; proprio in uno dei primi volumi dell'opera, nei quali comparvero scritti di Salvatore ROMANO formulati secondo tali opposte teorizzazioni: *Abuso del diritto*, e *Buona fede nel diritto privato*, rispettivamente vol. I, 166 ss., e vol. V, 677 ss. (ora in *Scritti minori*, cit., vol. II, rispettivamente 825 ss., e 837 ss.).

(19) *Legge sul procedimento e motivazione del provvedimento amministrativo. Prime osservazioni*. in *Scritti in onore di Pietro Virga*, 1994, II, 1589-1590. È poi ripresa ed accennata nello scritto *Sul concetto di « autonomia » nel pensiero di Francesco Pugliese*, *Dir. e proc. amm.*, 2007, fasc. 3, 763 ss.

(20) *La responsabilità della P.A. tra provvedimento e comportamento (a proposito di un libro recente)*, *Dir. amm.*, 2004, 209.

causalità giuridica di Falzea; teoria, che egli sviluppò come quella dell'efficacia giuridica, esponendola negli anni cinquanta, e poi, più compiutamente, nel 1965, nella voce dell'*Enciclopedia del diritto* (21). Lì, già nell'*incipit*, egli afferma: il problema dell'efficacia giuridica è il problema della scienza del diritto e del diritto stesso. Ma dove anche precisa: l'effetto giuridico non è altro che valore, interesse (22). E da qui, anche da qui, emerge l'originalità della personalità scientifica di Falzea.

Anche nell'ambito della Facoltà messinese, dunque, Antonio Romano incontra di nuovo l'affermazione della rilevanza giuridica del fattore assiologico. È concezione che si ricollega alla filosofia analitica. Falzea la trasporta nel diritto (23), Antonio Romano Tassone la applica nel diritto amministrativo — del resto, già per le suggestioni che anzitutto ricevette dal suo Maestro, da Franco Ledda —.

6. Comunque, questa prospettiva assiologica marcherà sempre il pensiero di Antonio Romano. È secondo essa che arrivò ad una teorizzazione del diritto amministrativo: adottandola come metodo e sviluppandola come dogmatica. Ed è nei frutti di questa sua ricerca, che si può vedere il suo maggiore apporto originale alla dottrina del diritto amministrativo. È da questo punto di vista che si può tentare di dare uno sguardo panoramico sulla impressionante mole della sua opera scientifica, e sul suo significato.

In questa luce si può intravedere con maggiore chiarezza il filo che sembra legare le sue riflessioni sui temi che predilesse: l'azio-

(21) A. FALZEA, *Efficacia giuridica*, *Enc. del dir.*, XIV, 432 ss.

(22) A. FALZEA, *Efficacia giuridica ... cit.*, 430: « Il problema dell'effetto giuridico è in ultima istanza il problema più generale della scienza del diritto, anzi... è lo stesso problema del diritto visto su piano strettamente scientifico »; e aggiunge: « ciò che in termini di causalità si chiama l'effetto giuridico è in più corretti termini niente altro che un peculiare valore, il valore peculiarmente giuridico... »; « il diritto è un valore reale oggettivo... Se si conviene di chiamare interesse questo valore oggettivo reale, secondo la felice intuizione di Jhering, che opponeva interesse a volontà...è lecito dire che il fondo del diritto è interesse » (pag. 452).

(23) A. FALZEA, *Efficacia giuridica ... cit.*, 432: la concezione del valore giuridico « richiedeva una non superficiale presa di contatto con la teoria filosofica dei valori, anche considerato il larghissimo impiego che se ne fa, specialmente in Germania, tanto nella filosofia del diritto quanto nella metodologia (e persino nella dogmatica) della scienza del diritto ».

ne amministrativa, il potere che la legittima ma che a sua volta deve essere legittimato, le invalidità della prima, il relativo sindacato giurisdizionale, le soggettività giuridiche e le loro situazioni. Corrispondono a tre gruppi fondamentali delle sue opere: gli scritti sul potere, la monografia e gli altri studi sulla motivazione, la voce dedicata alle situazioni giuridiche soggettive (24), dove esplicita concetti e passaggi sottesi quasi sempre nei suoi scritti. Su queste opere, solo alcune note si possono svolgere qui, a darne non i contenuti, bensì i collegamenti; nel rispetto di una sua naturale convinzione: più volte disse di non voler riassumere le opere degli altri, perché si finisce solo a impoverirle, facendo brutti riassunti (25). Dunque preferiamo segnare solo dei collegamenti tra le opere.

Se gli studi sulla *Localizzazione dei programmi...* e sulla *Motivazione dei provvedimenti amministrativi...* sono le sue prime monografie, il suo saggio di esordio era stato sul potere (26). Qui Antonio aveva messo in luce che il potere ha — deve avere? —, una legittimazione politica; e che il diritto ne è il riflesso. Quindi, aveva rilevato e approfondito la relazione tra ordine politico e ordine giuridico. Ed è, questa, una relazione che non abbandonerà (27). Gli servirà per inquadrare la relazione tra potere e atto, tra legittimazione del potere e validità giuridica dell'atto. E lo farà dando a quella relazione una direzione precisa: è l'assetto del potere politico che condiziona il regime positivo degli atti giuridici (28).

(24) A. ROMANO TASSONE, *Note sul concetto di potere giuridico*, *Ann. Fac. Ec. Messina*, 1981, 442; *Motivazione dei provvedimenti amministrativi e sindacato di legittimità*, Milano, 1987; *Situazioni giuridiche soggettive (diritto amministrativo)*, *Enc. del dir., aggiornamento*, II, 966.

(25) COSÌ A. ROMANO TASSONE, *Il contributo di Franco Ledda alla teoria del provvedimento amministrativo*, *Dir. e proc. amm.*, 2007, 489 ss.

(26) V. A. ROMANO TASSONE, *Note sul concetto di potere giuridico*, *Ann. Fac. Ec. Messina*, 1981, 442; e sul potere è anche il suo ultimo scritto, che l'aggravarsi delle condizioni della sua salute gli impedì di rifinire: *A proposito del potere, pubblico e privato, e della sua legittimazione*.

(27) Di recente era tornato ad affrontare il tema: A. ROMANO TASSONE, *Sui rapporti tra legittimazione politica e regime giuridico degli atti dei pubblici poteri*, in P. CARTA, F. CORTESE (a cura di), *Ordine giuridico e ordine politico*, Padova, 2008, 139 ss.

(28) A. ROMANO TASSONE, *Sui rapporti tra legittimazione politica e regime giuridico degli atti dei pubblici poteri ...*, cit., 140: « esiste invece un rapporto assai

È da qui che trae due notevoli sviluppi su temi a lui cari. Il primo sfocia in una vera teoria della decisione — vi si è già accennato —, formulata già nella monografia sulla motivazione. Il secondo si traduce in approfondimenti sulle invalidità degli atti e provvedimenti, svolta e ripresa in più opere; e va particolarmente ricordato il contributo, molto importante, sul problema della irregolarità dei provvedimenti amministrativi, loro non conformità sì alla norma, ma che non ne causa l'annullabilità (29); solo vari anni dopo questi suoi studi, il legislatore italiano, nel tentativo di dare disciplina normativa alla figura, nel 2005, introdusse l'art. 21-*octies*, co. 2, nella legge sul procedimento amministrativo.

Ed al potere ed alla sua legittimazione, Antonio ha dedicato il suo ultimo scritto. Avrebbe voluto rivederlo ancora, ma la malattia è stata troppo rapida. Lo abbiamo pubblicato postumo (30).

7. Queste note su Antonio Romano, hanno considerato solo la sua opera di giurista, del resto con una rappresentazione del tutto impari alla importanza di questa. E, d'altra parte, le righe che compaiono in una rivista giuridica dovrebbero essere limitate a questo aspetto della sua persona.

Ma Antonio aveva, era una personalità umanamente così ricca, che non si può non ricordare questa sua dote. Non si può tacere questa sua grande capacità di dare e di suscitare affetti. E non solo nel suo ambito familiare: ma anche nell'Università, e nella vasta rete di amicizie negli altri ambienti in cui ha vissuto. Dire che suscitava simpatia è poco. Perché quel che colpiva tutti quelli che hanno avuto la fortuna di conoscerlo, era la semplicità con la quale entrava in empatia con loro. L'amicizia era il senti-

stretto che collega il concreto assetto di volta in volta assunto dal potere pubblico (più esattamente: gli effettivi principi cui si ispira la sua legittimazione politica), ed il regime giuridico positivo degli atti cui le decisioni autoritative mettono infine capo, nel senso che il primo costituisce invariabilmente il sostrato assiologico — *ergo*: l'*humus* sistematico — in cui il secondo affonda le proprie radici ».

(29) Cfr. A. ROMANO TASSONE, *Contributo sul tema dell'irregolarità degli atti amministrativi*, Torino, 1993; Id., « Tra diversità e devianza ». *Appunti sul concetto di invalidità*, in *Studi in onore di Vittorio Ottaviano*, Milano, 1993, II, 1125; Id. *Osservazioni su invalidità e irregolarità degli atti amministrativi* in *Annuario AIPDA* 2002, Milano, 2003, 101.

(30) *Dir. Amm.*, 2013, 559.

mento che era dominante nelle sue relazioni: con i colleghi, con gli allievi di una rigogliosa scuola che ha saputo creare in così pochi anni, con gli “*altri*” in genere. Ne rimane indimenticabile testimonianza, il *pathos* che univa tutti i presenti alla tristissima cerimonia del 25 febbraio 2014 nel Duomo di Messina. Antonio Romano giurista, Antonio Romano uomo di Università, ha lasciato un grande rimpianto. Antonio amico, uno ancora molto più grande.