SCUOLA DOTTORALE
SEZIONE GOVERNO E ISTITUZIONI
FACOLTÀ DI SCIENZE POLITICHE

CICLO DEL CORSO DI DOTTORATO

XXIV CICLO

Titolo della tesi

# Il Consiglio di Stato durante la fase Costituente

Nome e Cognome del dottorando

Corrado Cavallo

Docente Tutor: Prof. Paolo Alvazzi del Frate

# *Il Consiglio di Stato durante la fase Costituente*

# IL CONSIGLIO DI STATO DURANTE LA FASE COSTITUENTE

INDICE


Premessa introduttiva Pag. 5

**I) Il Consiglio di Stato 8**

1.1. Premessa 8

1.2. Le origini 12

1.3. Il consolidamento del Consiglio di Stato 19

1.4. Le leggi del 1865 25

1.5. La creazione della IV Sezione 30

1.6. Il Consiglio di Stato e il periodo liberale 36

1.7. Il Consiglio di Stato e il fascismo 45

**II) Il Consiglio di Stato alla fine della seconda guerra mondiale 61**

2.1 Premessa 61

2.2 Il Consiglio di Stato a Cremona 64

2.3 Le sentenze 66

2.4 L'organizzazione 72

2.5 I magistrati coinvolti 77

2.6 Il Consiglio di Stato alla fine del 1945 82

2.7 La figura di Meuccio Ruini 87

2.8 L'insediamento di Ruini in qualità di Presidente del Consiglio di Stato 101

2.9 Il Consiglio di Stato e l'epurazione 105

Pag.

**III) Il Consiglio di Stato nella fase Costituente 117**

3.1. La Commissione per la riorganizzazione dello Stato 117

3.2. I verbali della Commissione Forti 126

3.3. La relazione della Commissione Forti all'Assemblea Costituente 139

3.4. La Commissione per la Costituzione e Ruini 145

3.5. Il pensiero di Ruini 153

3.6. I lavori della Commissione dei 75 161

3.7. I lavori dell'Assemblea Costituente 199

3.8. Il Consiglio di Stato nelle riviste dell'epoca 231

3.9. Alcune considerazioni 243

**IV) Il Consiglio di Stato e l'attuazione della Costituzione 251**

4.1. Profili biografici dei Presidenti del dopoguerra 251

4.2. La VI Sezione definitiva e il Consiglio di giustizia amministrativa 268

4.3. Il Consiglio di Stato durante la I Legislatura 277

4.4. Ruini Presidente del Senato 286

Considerazioni conclusive 295

**ALLEGATI 299**

I° seduta del Consiglio di Stato, 4 novembre 1831 300

Disposizioni approvate da S.M. sulla divisa uniforme del Consiglio di Stato 305

**BIBLIOGRAFIA 308**

## Premessa introduttiva

Il 2011, oltre a segnare i 150 anni dell'Unità d'Italia, rappresenta anche l'anno in cui il Consiglio di Stato festeggia i suoi 180 anni risultando così essere un organo preunitario, che è passato apparentemente indenne attraverso periodi complessi e diversi tra loro, dal regime liberale al regime autoritario e dispotico degli anni del fascismo, dalla monarchia alla repubblica, dallo monarchia assoluta del re Carlo Alberto al periodo costituzionale. Inoltre risulta essere espressamente previsto e citato da ben tre articoli della nostra Costituzione.

Ci siamo chiesti come è stato possibile che un organo espressamente voluto da un monarca, inizialmente un monarca assoluto, sia potuto resistere nel tempo con delle trasformazioni che ne hanno ampliato gli ambiti di riferimento e di azione invece di ridurli? Come è stato possibile che attraverso la trasformazione più radicale della storia italiana, nascita della Repubblica nel 1946 ed entrata in vigore della Costituzione nel 1958, il Consiglio di Stato sia potuto non solo sopravvivere ma vedere riconosciute costituzionalmente le sue funzioni e prerogative?

Come il Consiglio di Stato è cambiato negli anni? Come è arrivato ad affrontare tale fase di passaggio? Perché è stato costituzionalizzato? Chi ha lavorato per questo e soprattutto come si è lavorato per non far scomparire l'attuale massimo organo di giustizia amministrativa nel nostro paese? Da subito ci si è accorti che non erano domande dalle risposte scontate: così come non è stato pacifico il passaggio dal periodo preunitario a quello unitario e liberale, così non lo è stato ancor di più nel periodo della fase Costituente.

La ricerca dei motivi alla base della permanenza del Consiglio di Stato nel nostro ordinamento giuridico-amministrativo non possono essere solamente ricercate nelle parole che appartennero a Santi Romano, a lungo Presidente del Consiglio di Stato, il quale, in Campidoglio in occasione delle celebrazioni per il centenario dell'Istituzione, ha scritto che il Consiglio di Stato era «Istituzione, in certo senso, universale e perenne»; espressione che ha molto colpito Pasquale de Lise, Presidente in carica in occasione delle celebrazioni per i 180 anni.

La determinazione della fase iniziale non poteva essere che l'inizio del Consiglio di Stato, sia per celebrarne i 180 anni in comunione con tutta l'Istituzione, sia perché ritornare alle origini ha aiutato chi ha condotto la ricerca a capire quali erano le forze e le energie che scorrevano e scorrono a livello sotterraneo nella storia che hanno permesso una continuità, seppur con delle variazioni, ad uno delle istituzioni più antiche, di poco più giovane dell'Arma dei Carabinieri.

Si è scelto come termine della ricerca il 1953 per vari motivi. In quegli anni finiva una legislatura con un episodio da molti, specie da l versante di sinistra, criticato e vivamente osteggiato al Senato con l'approvazione della cd. "legge truffa", il Senato sarebbe stato sciolto dopo la presidenza più breve della storia di Meuccio Ruini, Presidente emerito tra l'altro del Consiglio di Stato, La legge per il funzionamento della Corte Costituzionale era stata approvata, si stava dando attuazione alla Costituzione anche mediante pronunce del Consiglio di Stato, era entrato in funzione uno speciale organo di giustizia amministrativa in Sicilia. Per tutti questi motivi si è deciso di fissare il termine della ricerca al 1953.

Non è dunque un caso che in un lavoro di Guido Melis del 2011 dal titolo Servitori dello Stato – centocinquanta biografie, pubblicato a cura del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, viene fatta esplicita menzione di molti consiglieri di Stato.

Le domande iniziali, e cioè come sia stato possibile per il Consiglio di Stato rimanere a tutt'oggi una Istituzione in vita nella sua doppia funzione consultiva e giurisdizionale, hanno trovato una risposta proprio nell'analisi della sua storia. Analisi condotta attraverso le ricerche di archivio, quello Centrale dello Stato e quello del Consiglio di Stato, offre libertà di accesso e di consultazione, nonché utilissimo materiale non rintracciabile altrove. La stessa biblioteca del Consiglio di Stato, seppur contenente volumi prettamente giuridici, avendo ricevuto nei decenni anche donazioni ed essendo stata identificata fino a pochi anni fa con l'Archivio, offre un'ampia scelta di materiale bibliografico anche da un punto di vista storico. L'Archivio storico della Camera dei deputati, così come quello del Senato sono stati fondamentali per l'analisi del periodo costituente.

Durante la presente ricerca sono stati molto utili sia le prime indicazioni del prof. Agosta, sia i contatti con i consiglieri di Stato, e sia la collaborazione del personale della biblioteca del Consiglio di Stato.

Infine vorrei ringraziare il prof. Paolo Alvazzi del Frate per i preziosi suggerimenti e le utili indicazioni fornitemi, per avermi seguito nella fase finale della mia ricerca supportandomi e portandomi ad una conclusione che non appariva per niente ovvia. A lui va il mio ringraziamento e la mia stima.

# 1. Il Consiglio di Stato

## 1.1 Premessa

Il Consiglio di Stato[1] nasce il 18 agosto 1831 con l'editto di Racconigi, espressamente voluto dal sovrano Carlo Alberto[2].

La monarchia assoluta, logica conseguenza dell'assoggettamento delle aristocrazie feudali all'assolutismo regio, esprimeva l'autorità dello Stato, che si trovava però a dover affrontare nuove istanze e nuovi problemi di gestione di un apparato che appariva immenso. Forse più di tutto la storia della Francia esprime tutto ciò. In Italia, più che in altri paesi dell'Europa occidentale, tali trasformazioni ebbero un riflesso fondamentale e anche oggi, risalendo alle origini di molte istituzioni, anche democratiche, non si può fare a meno di far rifermento a leggi, istituzioni e concetti transalpini. Molti concetti resistettero anche alla Restaurazione seguita al Congresso di Vienna del 1815.

Riguardo al Consiglio di Stato, si può affermare che molti Re avevano collaboratori e consiglieri, che godevano della fiducia personale del sovrano e che fornivano i loro pareri, spesso in linea con la volontà del sovrano, proprio per quel particolare di rapporto fiduciario che li teneva in posti altolocati. Il Re di Francia aveva il *Conseil du Roi* che lo consigliava e lo assisteva nelle funzioni politiche,

---

[1] Si veda la voce «Consiglio di Stato», in *Digesto italiano*, Torino 1896, vol. VIII; L. Armanni, «Il Consiglio di Stato e le sue attribuzioni consultive», in V.E. Orlando, *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. I, Milano 1897, pp. 763-1040; voce «Consiglio di Stato» in *Enciclopedia giuridica italiana*, Milano 1936, vol. III; voce «Consiglio di Stato» in *Nuovo Digesto italiano*, Torino 1938, vol. III.

[2] Su questo si veda la ben fatta ricostruzione storica, anche se non più recente, in G. Landi, *Il Consiglio di Stato*, Giuffrè, Milano 1955, nonché C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1948*, Laterza, Bari 2000. Prezioso anche M. Nigro, *Giustizia amministrativa*, a cura di E. Cardi e A. Nigro, il Mulino, Bologna 2002. Per una analisi più dialettica si veda M.S. Righettini, *Il giudice amministratore*, Il Mulino, Bologna 1998. Per le personalità che hanno segnato la storia del Consiglio di Stato si rinvia a *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861 – 1948)*, a cura di G. Melis, II voll., Giuffrè, Milano 2006. Su tematiche più comparatistiche si veda *Il Consiglio di Stato in Francia e in Italia*, a cura di Y. Meny, Il Mulino, Bologna 1994, con importanti saggi di M.S. Righettini e D. Lochak, e *Il giudizio amministrativo in Spagna ed in Italia*, a cura di G. Paleologo, Giuffrè, Milano 1999.

amministrative e giurisdizionali. Ovviamente in un periodo di monarchia assoluta il Re aveva enormi poteri decisori, ma rientrare nella cerchia di coloro che, saltuariamente e spesso solo formalmente, erano chiamati ad esprimere un parere era una caratteristica, dapprima della nobiltà feudale, poi via via sempre più aperto a personalità ritenute eminenti.

Si vennero però a creare, data l'enormità degli affari da trattare e la loro complessità, amministrativi, politici, finanziari, giurisdizionali, sugli affari ecclesiastici, ecc., altri Consigli nella Francia unitaria e si arrivò, nel periodo 1578 – 1585 ai tempi di Enrico III, alla creazione anche di un *Conseil d'Etat* specializzato per gli affari amministrativi. Così nasce la denominazione come organo investito delle materie amministrative. Tanti organi, tanti consigli che già prefigurano una ripartizione per competenze, schema base della moderna amministrazione.

La dimensione nazionale dello Stato, la sua estensione territoriale, imponeva d'altronde una gestione e amministrazione governativa suddivisa per territori, per provincie, che avevano al loro vertice sì funzionari reali, ma spesso poco inclini a seguire le direttive centrali, anche perché erano di origine nobile-feudale e spesso favorivano più gli interessi di famiglia, la loro, che quelli del sovrano, distante sia geograficamente che politicamente. Nella Francia del tempo, ma in ogni paese dell'Europa del tempo, gli spostamenti erano difficili e insicuri e le comunicazioni ancor di più.

Un uomo di Chiesa, ma anche un fine politico, il cardinale de Richelieu introdusse la consuetudine di inviare funzionari governativi, o meglio consiglieri di stato o referendari, per riferire appunto, con funzioni ispettive e sostitutive, se del caso, nelle varie provincie sulla gestione delle stesse. Questo, oltre a creare naturali e logiche frizioni con il potere centrale, fece sì che queste missioni, questi funzionari, si recassero sempre più spesso nelle varie sedi, finché a poco a poco la carica di governatore divenne solamente onorifica e i funzionari si stabilirono nelle province, passando da referendari a intendenti, costituendo il modello per i prefetti napoleonici.

Il Consiglio di Stato aveva assunto la propria fisionomia di organo deputato agli affari amministrativi, solo di consulenza però, dato che non era ancora concepito il concetto di giustizia amministrativa. Esprimeva pareri su ricorsi, denunce, petizioni e

doglianze: i *maîtres des requêtes*, cioè i portatori di richieste, i referendari appunto, costituiva la spina dorsale della classe di funzionari[3].

Ci fu un breve periodo durante la Rivoluzione Francese in cui il *Conseil d'Etat* cessò di esistere ma fu poi ripreso dalla Costituzione del 22 frimaio dell'anno VIII (13 dicembre 1799) che istituì un Consiglio di Stato per esprimere pareri e proposte su progetti di legge e regolamenti amministrativi. Gli furono affidate anche competenze giurisdizionali ma non nel senso odierno del termine. Tutte le controversie erano risolte dal Capo dello Stato al quale venivano indirizzati solamente dei pareri sulle questioni presentate.

Ancora, con la Costituzione del 5 nevoso dell'anno VIII, si tornò a parlare di Consiglio di Stato e si precisarono le competenze, le funzioni, se ne fissò il numero, furono previsti i consiglieri straordinari e gli uditori, ecc., ma sempre, comunque, la presidenza era affidata al Capo dello Stato, primo console o imperatore che fosse. Tutta la codificazione napoleonica del diritto deriva dal lavoro di questo Consiglio: Napoleone stesso partecipò spesso alle riunioni o assemblee plenarie. Il lavoro svolto, il prestigio acquisito, la necessità forse di avere degli specialisti, ha permesso al Consiglio di Stato francese di sopravvivere, seppur con qualche mutamento, alla Restaurazione e di arrivare ai giorni nostri, rimanendo un modello per molte nazioni in Europa, tra cui l'Italia[4].

Gli Stati italiani avevano dei propri Consigli del Re, sulla falsa riga del *Conseil du roi* francese, ma all'indomani della Restaurazione i vari regnanti ritornati sul trono ebbero degli atteggiamenti tali da ridurre l'influenza e la possibilità di argine che tali consessi stavano acquisendo sulla scia degli eventi in Francia. Si preferì un ritorno al sicuro piuttosto che avventurarsi in sperimentazioni di organizzazione amministrativa che finivano per rendere meno forte la figura del sovrano. Durante l'occupazione dell'Italia da parte delle truppe napoleoniche però si ebbe modo di sperimentare il funzionamento degli apparati amministrativi francesi: troviamo il Consiglio di Stato nel Regno italico (R.D. 5 maggio 1805) e nel Regno di Napoli (R.D. 15 maggio 1806)[5].

---

[3] G. Landi, *Il Consiglio di Stato*, cit.; M. Nigro, *Giustizia amministrativa*, cit.

[4] L. Rava, «Il Consiglio di Stato nel Regno italico e l'opera di Napoleone I», in *Il Consiglio di Stato, Studi in occasione del centenario*, Roma, 1932, pp. 165 e segg.

[5] Nei regni italiani successivamente alla Restaurazione troviamo vari Consigli o Consulte. Supremo Consiglio di Cancelleria del 1816 e Consulta generale del Regno del 1824 nel Regno delle Due Sicilie,

Inoltre, nell'ambito dello studio della storia giuridica ed istituzionale è ormai opinione diffusa che un sistema organico di contenzioso amministrativo possa avere come data di nascita in Italia il 1805, anche se un sistema di vero e proprio contenzioso amministrativo non è mai entrato pienamente in funzione stante la situazione politico-istituzionale di quegli anni[6]. Anche se da un punto di vista concettuale la giustizia amministrativa nasce dal concetto di separazione dei poteri, le forme istituzionali e organizzative costruite per realizzare ciò non sempre si sono potute dispiegare nella loro completezza. In ogni caso nei primi anni del XIX secolo nasce sicuramente nelle repubbliche italiche, I Cisalpina, II Cisalpina, Repubblica Italiana, Regno Italico, sulla scia di quanto accadeva in Francia, un abbozzo di giustizia amministrativa, sempre comunque successivo al concetto di funzione consultiva nella amministrazione.

Il Regno di Sardegna costituisce l'oggetto del nostro interesse, dato che rappresenta il nucleo dell'unità italiana. Dopo il 1815 furono abrogate tutte le leggi francesi e si fece un passo indietro di quasi 20 anni, epurando tutti i funzionari filo francesi o chiunque avesse avuto conseguito cariche o onori o privilegi per servizi resi ai francesi. Da questo il Regno dei Savoia si riprese dopo trent'anni. L'editto del 18 agosto del 1831, conosciuto anche come editto di Racconigi, ne rappresenta forse l'inizio. Il regio editto, «pel quale S. M. crea ne' regii Stati di terraferma il Consiglio di Stato»[7] fu firmato in agosto, nel castello di Racconigi, poco distante da Torino, residenza estiva dei Savoia.

---

Consulta di Stato del 1847 seguito dal Consiglio di Stato del 1848 nello Stato Pontificio, Consiglio di Stato del 1848 nel Granducato di Toscana, Consiglio di Stato del 1816 nel ducato di Parma e Piacenza, Congregazioni centrali del 1815 nel Regno Lombardo Veneto. Cfr. anche A. Pezzana, «I Consigli di Stato nell'Italia preunitaria», in *Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, Zanichelli, Milano 2011, pp. 27-36.

[6] Su questo si veda P. Aimo, *Le origini della giustizia amministrativa*, Giuffrè, Milano 1990. M. Nigro, *Giustizia amministrativa*, cit.

[7] Si parla di terraferma in quanto l'ordinamento della Sardegna era separato da quello del Piemonte. Infatti non vengono neanche previsti rappresentanti in seno al Consiglio di Stato.

## 1.2 Le origini

Il Consiglio di Stato nasce nel 1831 a seguito dell'emanazione del regio editto del 18 agosto da parte di Carlo Alberto[8]. Nella sua formulazione e ideazione, con la previsione di consiglieri straordinari, l'editto sembrava un singolare esperimento di monarchia rappresentativa, specie alle rappresentanze diplomatiche accreditate presso il regno sabaudo[9]. I consiglieri straordinari avrebbero dovuto portare al Re delle proposte, «esporci i veri bisogni delle popolazioni» e «significarci i miglioramenti più convenevoli», oltre ad avere funzioni di controllo[10]. In realtà alcune preposizioni precorrono i tempi. Si è parlato, forse in maniera azzardata, di un abbozzo di assemblea parlamentare[11], ma dovevano passare ben 17 anni prima che tale istituzione venisse prevista dallo Statuto. Infatti i partecipanti erano nominati, non eletti. Comunque sia, con molta probabilità, arrivarono molte pressioni al Re[12], e infatti, poco meno di un mese dopo, il 13 settembre del 1831, mediante l'art. 1 delle Regie lettere patenti viene rinviato a successiva risoluzione la determinazione della data della sessione plenaria in cui sarebbero dovuti intervenire i consiglieri straordinari da nominare per il 1831, così da evitare che venissero nominati tali figure negli anni seguenti.

Ma a ben vedere il regio editto, crea ancora un Consiglio di Stato regolare, potremmo dire, senza eccessivi poteri, né facoltà di limitare il Re, che sempre lo presiedeva. E' pur vero che molto importante è il suo preambolo, più che gli articoli in sé. Le affermazioni ivi riportate sembrano essere un discorso si insediamento, un

---

[8] L'esatta dizione è la seguente: *Regio Editto, pel quale Sua Maestà crea ne' Regii Stati di Terraferma un Consiglio di Stato*. La parte più interessante del testo ufficiale, in italiano e in francese, risiede nel lungo e articolato preambolo.

[9] F. Salata, «Re Carlo Alberto e la istituzione del Consiglio di Stato», in *Il Consiglio di Stato, Studi in occasione del centenario*, cit. Salata annota come il Ministro degli affari esteri del Regno delle Due Sicilie, il Principe di Cassaro sottolineò come questi consiglieri straordinari costituissero una «specie di Camera» e fece pressioni sul suo ambasciatore a Torino per avere ulteriori dettagli manifestando la sua preoccupazione che quella previsione potesse essere di cattivo esempio per il resto dell'Italia.

[10] Sulla questione delle riforme di Carlo Alberto in campo amministrativo e organizzativo, nonché su quella dei consiglieri straordinari si veda D. La Medica, «Lo "Statuto Albertino" nel 150° anniversario della sua promulgazione», in *Scritti giuridici in onore di Sebastiano Cassarino*, Cedam, Padova 2001, Vol. II.

[11] F. Salata, «Re Carlo Alberto e la istituzione del Consiglio di Stato», cit.; D. La Medica, «Lo "Statuto Albertino" nel 150° anniversario della sua promulgazione», cit.

[12] Sia dall'interno, dal primo segretario di Stato, de La Tour, che dall'esterno.

discorso programmatico di Carlo Alberto, discorso mai pronunciato in quanto proiettato verso il futuro, futuro quanto mai incerto, e sicuramente esprimersi in tale maniera alla luce degli anni appena passati poteva risultare estremamente incauto[13]. Si riporta in testo del proemio per la sua radicale novità e per la sua importanza.

> «Nel salire al trono degli augusti nostri avi, noi abbiamo compreso nel nostro pensiero i doveri tutti che ci sono imposti dall'autorità sovrana di cui siamo investiti, e dalla viva affezione che noi portiamo ai popoli commessi dalla provvidenza divina alla paterna nostre sollecitudine... Dopo aver noi con maturità meditato sui mezzi più accomodati a soddisfare in tal rispetto i desideri del cuor nostro, ed a porre in effetto i paterni nostri divisamenti, ci siamo determinati a riunire intorno e noi un certo numero di persone di palese merito, devote al nostro trono, dedite a abituali studi sulle scienze politiche, commendevoli per lunghi ed importanti servigi e cognite per l'amore loro al pubblico bene. Noi vogliamo perciò essere assistiti costantemente da essi, e profittare dei lumi loro e delle loro esperienze. E così senza punto scostarci dagli esempi lasciatine dai nostri maggiori, noi ci troveremo meglio in grado di fare in alcune parti delle antiche istituzioni quei cambiamenti, che il correre delle età, e l'avanzamento progressivo della civilizzazione hanno renduto necessari. Veri consigli da essi formati esistono, e fanno pervenire si nostro trono le loro consulte sugli affari a ciascuno di essi attribuiti; ma non essendovi fra i lavori degli uni e degli altri alcuna connessione, può nascere da ciò una discordie di mire nociva si buono indirizzamento, ed ella agevole spedizione delle cose. Abbiamo oltre a ciò considerato ancora, che radunandosi in un sol punto tutti i lumi sparsi infino ad ora in separati consigli, l'esame degli affari ne risulterà più chiaro e ù profondo, e saravvi nelle deliberazioni unità di massime, e consentimento di propositi. A questi consiglieri, che risiederanno costantemente presso di noi, vogliamo aggregare in tempi determinati alcuni personaggi, i quali, godendo della particolare nostra estimazione e della estimazione pubblica, meglio ancora

[13] D. La Medica, «Il primo Consiglio di Stato», in *Studi in onore di Vincenzo Caianiello*, Editoriale Scientifica, Napoli 2008.

pel merito loro personale, che per i doni delle fortuna, sieno eziandio forniti di quel correndo di cognizioni locali, per le quali trovansi in grado di esporci i veri bisogni delle popolazioni delle diverse parti dei nostri stati, di significarci i miglioramenti più convenevoli, il tempo per essi più acconcio, e gli abusi, se ve ne ha, che sarebbe d'uopo d'estirpare. Oltre a ciò noi avremo anche cure di consultare in ragione delle materie alcuni di coloro, che per lunghi servizi avranno fatto tesoro di dottrine speciali; e saranno eglino ricercati perciò da noi in ogni ordine dei nostri sudditi, con lo scopo di chiamare in aiuto nostri gli altrui lumi ogni qualvolta sono associati ad un ardente amore per la pubblica prosperità. Tali sono le nostre risoluzioni. E volendo mettere in eseguimento, abbiamo determinato di creare un Consiglio di Stato, il quale riunisca le funzioni tutte insino ad ora esercitate o dai diversi Consigli permanenti dello Stato, o dei Congressi temporali radunati a tempi non determinati. Sarà tale Consiglio diviso in più sezioni, incaricate di esaminare gli affari ordinari, e meno gravi, e di distendere le informazioni occorrenti per quelli d'ordine pubblico, e di più alte importanza. Queste saranno sottoposte, e sovente ella nostra presenza, alla discussione la più mature, alla quale parteciperanno le sezioni del Consiglio riunite; non dubitando noi, non sia tale disamina per produrre consulte saggie ed illuminate, quali richieggonsi, perchè siane avvalorato il nostro giudizio, e renduta più energica la nostra volontà. Certi come siamo che i provvedimenti in tal guisa propostici conserveranno inalterata la dignità delle nostra Corona, noi li approveremo con sollecitudine, quali mezzi valevoli a favoreggiare il pronto incremento del pubblico bene. Mettendo così a profitto l'avanzamento di ogni sane dottrina, noi, perfezioneremo per quanto sarà in noi, e per quanto i tempi lo comporteranno, le istituzioni di questa paterna monarchia; noi risponderemo alle vere necessità della nostra patria, ed affissandoci con perseveranza nel compimento dei divisamenti da noi concepiti onde secondare con tutte la nostra autorità le benevole mire della provvidenza divina, noi perverremo colla sua assistenza ad accrescere e consolidare la felicità dei nostri popoli, che ci è caro di

chiamare famiglia nostra amatissima, di cui siamo gloriosi di essere il padre».

Carlo Alberto, quando emana questo editto, ha 33 anni, ed era da poco salito al trono. Fu anche un uomo di elevato senso dello Stato misto a idee napoleoniche e anti-austriache. A lui si deve anche la Carta che resse le sorti del Regno fino all'emanazione della Costituzione repubblicana. Non per nulla è stato definito un vero monarca democratico, un Re moderno[14]. In quegli anni Carlo Alberto fu il vero motore della legislazione anche se fu nominata una apposita Regia commissione per riordinare la legislazione vigente: in quegli anni infatti videro la luce il codice civile (1837), quello penale (1839), il codice penale militare (1840), di commercio (1842) e di procedura (1847)[15]. Inoltre in altri editti si trovano lunghi preamboli che spiegano, specificano, evidenziano le necessità e gli intenti alla base dei relativi editti di emanazione. Ad esempio anche nel Regio editto del 27 novembre 1847, n. 659, concernente «l'Amministrazione dei Comuni e delle Province», il Re si dilunga sulla sua volontà di «far partecipare più che possibile i popoli all'amministrazione delle loro province».

Non va dimenticata inoltre la grande apertura di questo Re per quanto riguarda la libertà di culto, riconosciuta nel codice civile del 1837 prima, all'art. 3, e nello Statuto poi, all'art. 1, Statuto che è rimasto in vigore per quasi cento anni[16]. Si fa riferimenti qui sia ai valdesi ma anche agli ebrei che, nel 1848 videro riconosciuti i loro diritti e che, novant'anni dopo, videro approvare nuove leggi che tolsero loro ogni dignità, come cittadini e come uomini.

Ma tornando all'editto di Racconigi, si legge che «E' creato presso alla nostra Persona» un Consiglio di Stato composto da 14 Consiglieri ordinari e vari Consiglieri straordinari, scelti tra i Cavalieri della SS. Annuziata[17] in numero di due, tra i Vescovi, i

---

[14] D. La Medica, *Carlo Alberto, Re "moderno"*, in "Rivista della Guardia di Finanza", n. 5, 2003.

[15] S. Vinciguerra, «Breve profilo storico-giuridico del codice penale albertino», in *Codice penale per gli Stati di S.M. il Re di Sardegna (1839)*, Padova 1993.

[16] A seguito degli eventi rivoluzionari che in quegli anni si verificarono in tutta Italia, l'annuncio della concessione dello Statuto fu dato l'8 febbraio 1848, anche se esiste una certa storiografia che considera lo Statuto come "estorto". La sua elaborazione venne effettuata in sole cinque sedute, dal 10 febbraio al 4 marzo, dal Consiglio di conferenza, una sorta di Consiglio dei Ministri.

[17] L'Ordine Supremo della Santissima Annunziata è la massima onorificenza di Casa Savoia. Precedentemente era stata la massima onorificenza del Regno di Sardegna prima, e del Regno d'Italia poi. Chi se ne fregiava era ritenuto uomo molto vicino al Re. Trattandosi di un ordine di origine familiare antecedente l'unità nazionale, esso continua ad essere conferito in maniera privata da parte della Casa di Savoia, e, nei manuali dell'araldica europea, è paragonato per importanza all'Ordine della Giarrettiera. La

numero di due, e tra i componenti delle provincie militari in cui era diviso il Regno, con un Segretario Capo e Sotto-Segretari. La specificazione «crea ne' Regii Stati di Terraferma» era legata alla divisione territoriale del Regno ritornata ad una divisione amministrativa pre-occupazione francese dopo la restaurazione del 1815. Infatti le divisioni erano 11 per la terraferma e 3 per la Sardegna e infatti l'editto del 1831 non si applicava alla Sardegna: lo sarà solamente nel 1848. Queste divisioni corrispondevano in linea di massima alle attuali provincie mentre il termine Provincie era applicato a quelle che poi saranno i circondari. Provincie e circondari furono creati con la legge del 23 ottobre 1859 composta da 245 articoli e una lunghissima tabella allegata e con questa legge gli ex governatori delle provincie furono denominati prefetti.

Inoltre era possibile nominare altri consiglieri, a seconda delle materie da trattare, scelti tra persone di «particolare dignità», con «cognizioni speciali» e per particolari «talenti». Previo giuramento di fedeltà dovevano dare consigli al Re mostrando la realtà della vita nel Regno portando le varie esperienze. Nessuna decisione ma solo consigli. Poteva apparire un Consiglio di Stato che «affiancava» il Re così come altri Consigli nei vari stati dell'Italia preunitaria.

Un'altra caratteristica del proemio è il termine «palese merito». Quindi il criterio meritocratico per l'assegnazioni di funzioni e per l'attribuzione di incarichi già veniva applicato 180 anni fa, non è una novità assoluta. Si parla anche di esperti che «saranno eglino ricercati perciò da Noi in ogni ordine dei nostri sudditi». Quale novità per l'epoca. Con la partecipazione di questi consiglieri si arriva a parlare di «Consiglio compiuto».

Ovviamente l'estrazione aristocratico-nobiliare era la dominante nella composizione di quest'organo, voluto fortemente da Carlo Alberto, ma con tendenze che apparivano più affini ai diversi Consigli permanenti dello Stato precedenti al 1814 che si riunivano in tempi non determinati. Questa estrazione dimostrava ancora l'insita

---

Repubblica Italiana non riconosce quest'Ordine. L'ordine, inizialmente chiamato «Ordine del Collare», venne fondato da Amedeo VI di Savoia in occasione del matrimonio della sorella Bianca con Galeazzo II Visconti nel 1362. Nel 1869 Vittorio Emanuele II stabilì che l'investitura all'ordine potesse avvenire anche senza origini nobili, purché per altissimi meriti resi allo stato o alla corona. Gli insigniti sono esentati dal pagamento di tasse e imposte, sono «cugini del re» (al quale possono dare del «tu»), hanno il titolo di «eccellenza», la precedenza protocollare davanti a tutte le cariche dello stato, il diritto agli onori militari e diventano *ipso facto* gran croci dell'Ordine della Corona d'Italia e dell'Ordine dei Santi Maurizio e Lazzaro.

contraddizione tra il riformismo e il tradizionalismo del Re. Non va dimenticato il contesto storico in cui si muoveva il giovane Re, da poco insediatosi dopo la morte di Carlo Felice. Rimane comunque la stessa tendenza e la stessa fisionomia anche dopo l'unità d'Italia[18].

Per quanto riguarda gli altri stati presenti in Italia prima dell'Unità si segnala la presenza di alcuni cd. Consigli di Stato, anche se non corrispondenti affatto a quello di cui ci stiamo occupando nella presente ricerca. Nel Regno delle Due Sicilie esisteva un Consiglio di Stato ordinario, istituito con regolamento del 4 giugno 1822, che prevedeva la presidenza del Re, del Duca di Calabria e, per delega regia, del Presidente del Consiglio dei Ministri, con la partecipazione dei Ministri Segretari di Stato e un certo numero di alte personalità, chiamati Ministri di Stato. Inoltre per particolari atti si convocava il Consiglio con la presenza di principi reali, o altre personalità, e in questo caso prendeva il nome di Consiglio di Stato straordinario[19].

Nello Stato Pontificio ci fu il *motu proprio* di Pio IX del 11 ottobre 1847 che istituì una Consulta di Stato che aveva a capo un cardinale e i vice presidenti erano prelati ma che prevedeva la presenza di 24 consultori scelti, ogni cinque anni, su delle terne formate dai Consigli provinciali. Già l'anno dopo, nella Repubblica Romana del 1848, lo Statuto previde l'istituzione di un Consiglio di Stato senza i rappresentanti delle provincie ma che, dopo la caduta della Repubblica, fu conservato da Pio IX e riordinato con l'editto del 10 settembre 1850, essendo, per quanto possibile nel Regno Pontificio, relativamente efficiente. Era presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri e e si componeva di 9 consiglieri ordinari e 6 straordinari.

Nel Granducato di Toscana il Consiglio di Stato fu istituito con legge del 25 aprile 1739 ma era un vero e proprio ministero, mentre le funzioni consultive erano esercitate dalla Real Consulta, istituita con *motu proprio* del 5 novembre 1793. Lo Statuto del 15 febbraio 1848 la abolì prevedendo la creazione di un Consiglio di Stato

---

[18] G Melis, «Il Consiglio di Stato», in *Storia d'Italia. Annali 14. Legge Diritto Giustizia*, a cura di L. Violante, in collaborazione con L. Minervini, Einaudi, Torino 1998, pp. 821-843; G. S. Pene Vidari, *Note sul primo anno di attività del Consiglio di Stato albertino*, in "Rivista di storia del diritto italiano", LXII, 1989; G. Pescatore, «Il Consiglio di Stato: da Carlo Alberto ai problemi attuali», in AA.VV., *Studi per il centocinquantenario del Consiglio di Stato*, vol. I, Roma 1981; P. Aimo, *Le origini della giustizia amministrativa. Consigli di prefettura e Consiglio di Stato nell'Italia napoleonica*, Milano 1990. M. Nigro, *Giustizia amministrativa*, cit.

[19] G. Landi, *Il Consiglio di Stato*, cit., p. 8.

quasi come lo intendiamo oggi. Il decreto del 5 marzo 1848 prevedeva che i ministri partecipassero alle sedute con voto deliberativo, snaturando quasi del tutto la natura stessa del Consiglio. A questo si pose rimedio con decreto del 22 luglio 1852 con cui fu prevista una vera e propria presidenza e i ministri avevano solamente la possibilità di intervenire e senza diritto di voto. Non esisteva un vero e proprio contenzioso amministrativo.

Nel Ducato di Parma e Piacenza vi furono vari interventi normativi per dare una fisionomia ad un Consiglio di Stato: regolamento del 6 agosto 1814, decreti del 27 marzo e del 22 aprile 1816. Era presieduto dal sovrano e poi dal Ministro dell'Interno e vi partecipavano i capi di dipartimento e, in particolari momenti in cui diventava Consiglio straordinario, anche il comandate delle truppe e il vice presidente dell'Università, i consiglieri intimi, ecc. Solamente il 31 luglio 1822 ebbe un suo presidente, 11 consiglieri, un segretario generale e tre sezioni. Ampie erano le sue competenze in materia consultiva e anche in quelle giurisdizionali. Nel Ducato di Modena e Reggio non si ebbe mai un Consiglio di Stato o organo analogo. Ogni Ministero aveva particolari consultori e il titolo di Consigliere di Stato era conferito ai Ministri ma solamente a titolo onorifico. Il sovrano decideva se interpellarli o meno. Con il Trattato di Vienna del 1815 la Lombardia e il Veneto erano state annesse all'Impero austroungarico costituendo il Regno Lombardo-Veneto, entità amministrativa den definita. L'amministrazione austriaca operava tramite Governatori e il contenzioso amministrativo non esisteva: la competenza era della giustizia ordinaria[20].

[20] *Ivi*, pp. 9-16.

### 1.3 Il consolidamento del Consiglio di Stato

L'iniziale suddivisione del Consiglio di Stato era formato da tre sezioni, una «dell'Interno», una «di Giustizia, Grazia e affari Ecclesiastici» e la terza «di Finanze», composte rispettivamente di quattro, sei e quattro membri. Ogni sezione aveva un presidente mentre la presidenza durante le sessioni generali era affidata al sovrano o a un «alto Personaggio»[21]. Quasi un mese dopo, il 13 settembre, Carlo Alberto emana le regie Lettere Patenti, n. 2429, con cui si prevedeva che i segretari delle tre sezioni avessero il grado di referendari. Così la composizione del Consiglio fino all'emanazione dello Statuto, nel 1848.

Il Consiglio di Stato si riunisce la prima volta il 4 novembre 1831[22] dopo che il giorno prima i consiglieri avevano giurato nelle mani del Re. Le prime nomine, avvenute lo stesso 18 agosto, decorrevano dal 15 settembre. Forte ovviamente era la presenza della nobiltà piemontese con esclusione del territorio della Sardegna. La formula del giuramento che i magistrati dovevano prestare nelle mani del Re era del tutto in linea con quanto previsto dall'art. 6 del regio editto[23] ed era la seguente:

> «Giuro a Dio sopra il Santo Suo Evangelio di bene esercitare la carica che da Vostra Maestà mi è stata conferita nel Suo Consiglio di Stato. E giuro che ogni qualvolta io sarò chiamato a discutere gli affari che, con Sua R. Legge del 18 agosto 1831 ha la M. S. ordinato siano sottoposti alla

[21] Cfr. regio editto del 18 agosto 1831, artt. 1-13.

[22] F. Salata, «Re Carlo Alberto e la istituzione del Consiglio di Stato», cit. Nel verbale della prima riunione si legge che fu presentata al re la proposta di un particolare abito, o toga, per i componenti del Consiglio di Stato, come da allegato al verbale. Mentre si è trovata traccia del primo verbale presso gli Archivi Centrali dello Stato, si veda in allegato alla presente ricerca, non si è trovata traccia di nessun documento neanche presso gli Archivi del Consiglio di Stato. Per il primo riferimento normativo e documentario ad una toga dei consiglieri di Stato si veda la nota 39 e *infra* p. 30 con il riferimento che ne fa Paleologo. In allegato alla presente ricerca viene proposta una disposizione del re per l'abito dei consiglieri ma non sembra risalire al 1831. È comunque l'unico originale in possesso dell'Archivio del Consiglio di Stato.

[23] Regio editto 18 agosto 1831, art. 6: «Prima di entrare in funzione i Consiglieri di Stato così ordinari, come straordinarii, presteranno nelle nostre mani, o in quelle dell'alto Personaggio da Noi per ciò nominato, il giuramento di darci fedelmente e secondo la loro coscienza il consiglio di cui sono richiesti, di rappresentarci tutto ciò che stimeranno utile o conveniente al bene dello Stato, di vegliare al mantenimento della dignità e delle prerogative della Corona, e di farci conoscere i veri bisogni dei nostri popoli, come ancora gli abusi che si fossero potuti introdurre nelle diverse parti dei nostri Dominii».

disamina di esso Consiglio, darò, secondo la mia coscienza, fedeli ed imparziali i miei consigli; rappresenterò con sincerità e con franchezze tutto ciò che mi parrà utile e conveniente al bene dello Stato; veglierò al mantenimento della dignità e delle prerogative della Sua Corona, e farò conoscere i bisogni dei popoli, come ancore gli abusi, che si fossero introdotti in qualsivoglia parte di amministrazione. Giuro di non rivelare alcun segreto che da Vostra Maestà o per parte Sua da' Suoi ministri ed ufficiali mi fosse confidato; ed altresì di non propalare quelle deliberazioni del Consiglio di Stato, che di lor natura, o per volere di V. M, o dello stesso Consiglio non dovessero divulgarsi. Giuro inoltre di non appartener nè di ascrivermi in avvenire ad alcuna società segreta, epperciò proibita, e di governarmi sempre, ed in qualsivoglia occasione, così come si conviene ad un fedele, obbediente e devoto suddito di S. M, disposto a tutto perdere, perfino la vita, anziché mancare al proprio dovere. Così Dio m'aiuti»[24].

Lo Statuto Albertino, prevedeva all'art. 83 delle leggi speciali per il riordino di Stampa, Milizia comunale e elezioni, ma anche sul Consiglio di Stato[25]. L'emanazione dello Statuto, con tutto il carico di novità che rappresentava, sia in Piemonte, sia nel resto d'Italia come esempio di costituzione concessa, con le libertà e le innovazioni che apportava al sistema di governo che cominciava ad assumere i primi connotati di parlamentarismo, fece sì che si dovette attendere circa dieci anni per dare alla luce queste leggi di riforma. Infatti vi erano degli aspetti dell'Istituto pre-statutario che non erano conciliabili con la nuova forma di Stato costituzionale come ad esempio la presidenza sovrana del Consesso.

Inoltre all'art. 33, al punto 15, veniva previsto che potevano essere nominati senatori i «Consiglieri di Stato, dopo cinque anni di funzioni». Questo spiega perché molti consiglieri erano anche senatori, o viceversa, negli anni a seguire. Anche se il Senato era di nomina regia e senza particolari funzioni e poteri, in qualche modo era anche normale trovare la doppia funzione tra i consiglieri di Stato. Così come ricevere

[24] Archivio di Stato di Torino, Sez. I, Materie Giuridiche, Consiglio di Stato, Marzo 1839-1848, riportato in nota in F. Salata, «Re Carlo Alberto e la istituzione del Consiglio di Stato», cit.

[25] Art. 83. - Per l'esecuzione del presente Statuto il Re si riserva di fare le leggi sulla Stampa, sulle Elezioni, sulla Milizia comunale, e sul riordinamento del Consiglio di Stato. Sino alla pubblicazione della legge sulla Stampa rimarranno in vigore gli ordini vigenti a quella relativi.

alte onorificenze, sia monarchiche che, oggi, repubblicane. Una consuetudine che si è mantenuta nel tempo. A differenza degli altri Statuti degli stati preunitari nel caso del Regno di Sardegna non esisteva nessuna previsione statutaria sul Consiglio di Stato né vi era alcuna norma circa l'ordinamento, la composizione, le attribuzioni. Vi erano stati inoltre dei cambiamenti all'interno della struttura di governo del Paese, che con le riforme adottate da Cavour, vide attribuire un ruolo sempre maggiore al governo ed ai ministri, dato che porterà anche parallelamente uno spostamento dell'asse di consulenza del Consiglio di Stato dal Re al Governo. Si cambiarono anche gli equilibri all'interno della macchina amministrativa e così scomparve l'assistenza consultiva al re del Consiglio e si pervenne ad una assistenza attiva del governo e dei ministri , sempre al sovrano[26].

Infatti con la legge del 30 ottobre[27] 1859, n. 3707, si mantenne sostanzialmente la struttura del Consiglio stesso, ma con alcune novità. Le sezioni cambiarono nome in 1) affari interni e di finanze, 2) di grazia, giustizia e affari ecclesiastici e 3) del contenzioso[28]. Secondo Melis la novità più importante di questa legge risiede nella distinzione delle attribuzioni del Consiglio in consultive e giurisdizionali[29]. Ovviamente è grande tale novità perché si pongono le basi per le riforme crispine di trent'anni dopo, del 1889, ma qui si vuole porre anche l'accento sull'art. 1.

Recita tale articolo: «Il Consiglio di Stato si compone del Presidente, di due Presidenti di Sezione, ventidue Consiglieri, sei Referendari, di un Segretario generale, e di due Segretari di Sezione. Vi sarà un Personale di Segreteria». Viene previsto un Presidente, un presidente laico, non sarà più il sovrano a presiedere le sessioni generali. Forse inconsciamente, ma altrettanto volutamente per risolvere quei contrasti tra norme pre-statutarie e post-statutarie di cui sopra come la presidenza del Re, si procede a modellare la struttura del Consiglio di Stato, in modo tale da riuscire a superare indenne

[26] S. Romano, «Le funzioni e i caratteri del Consiglio di Stato», in AA.VV:, *Il Consiglio di Stato. Studi in occasione del centenario*, cit.; A.C. Jemolo, *Il Consiglio di Stato tra il 1848 e il 1865*, in "Rivista di Diritto Pubblico", 1931, I, pp. 440 e segg.

[27] Negli Annuari del Consiglio di Stato viene erroneamente riportata la data del 31 ottobre, ma da verifica effettuata presso la Raccolta degli Atti del Governo di S.M. il Re di Sardegna, della Stamperia Reale, dall'originale si legge con chiarezza la data del 30 ottobre 1859.

[28] Art. 2, legge 30 ottobre 1859, n. 3707. I nomi delle sezioni cambieranno successivamente con legge del 30 marzo 1865, n. 2248, allegato D.

[29] G Melis, *Il Consiglio di Stato*, cit., p. 823. M. Nigro, *Giustizia amministrativa*, cit.

e ad adattarsi alle trasformazioni della macchina amministrativa e di governo[30]. Comincia nel 1859, o meglio dal 1 gennaio 1860, la lunga storia dei presidenti del Consiglio di Stato, figure illustri, personaggi più o meno pubblici, illustri giuristi che nel 2012 vedrà il suo trentesimo presidente insediarsi in carica[31]. Con lo Statuto Albertino non era concesso al Re presiedere il Consiglio di Stato, cioè esercitare un'azione diretta e responsabile nella pubblica amministrazione.

La legge del 3707/1859 fu emanata sotto il governo di La Marmora, primo militare a ricevere tale incarico, che però durò dal luglio del 1859 fino al gennaio del 1860. In questa legge non si trova certo la mano del generale La Marmora, ma, più probabilmente, di chi era stato a capo del Governo nei due governi precedenti, cioè Cavour e specialmente il Ministro dell'interno Rattazzi. Il Consiglio di Stato divenne in questo modo sempre più organo di riferimento del Governo, più che del sovrano anche se nei primordi del regime costituzionale talune voci hanno reclamato al soppressione dell'Istituto, in quanto organo superfluo o comunque pericoloso relitto di assolutismo regio[32]. Già in quegli anni, come poi cento anni dopo, il Consiglio di Stato dovette affrontare il rischio di estinzione. Forse anche per questo motivo il suo riordino arrivò dopo quasi dieci anni lo Statuto Albertino, e l'Istituto seppe comunque assumere spesso una posizione di equilibrio tra potere esecutivo e potere legislativo fornendo anche dei felici appoggi in momenti difficili[33].

Il 1859 era stato un anno di intense vicende che avevano riguardato la nostra penisola. L'anno si era aperto con le dichiarazioni di Vittorio Emanuele II che afferma di non essere insensibile al «grido di dolore che da tanta parte d'Italia si alza verso di noi» e con l'alleanza con la Francia, promossa da Cavour e criticata da Mazzini. Il 29 aprile l'Austria dichiara guerra al Regno di Sardegna e già a giugno Vittorio Emanuele II e Napoleone III entrano vittoriosi a Milano. Modena, Parma Piacenza guardano al

---

[30] Sulla capacità di adattamento del Consiglio di Stato si veda E. Casetta, «Relazione introduttiva», in AA.VV. *Atti del Convegno celebrativo del 150 anniversario della istituzione del Consiglio di Stato*, Milano 1983, citato in G. Melis, *Il Consiglio di Stato*, cit., p. 822.

[31] Primo Presidente del Consiglio di Stato fu il penultimo Vice-presidente, Luigi Des Ambrois de Nevache, nominato il 26 novembre 1859 a decorrere dal 1 gennaio 1860.

[32] G. Landi, *Il Consiglio di Stato*, cit., p. 21.

[33] Si fa riferimento qui ad un parere del 31 luglio 1850, citato in A.C. Jemolo in *Il Consiglio di Stato tra il 1848 e il 1865*, cit., pp. 440 e segg., in cui si ammisero ai pubblici uffici «gli italiani non regnicoli appartenenti a Stati con cui sia possibile un'unione federale», base per una aspirazione all'unione se non ancora all'unità realizzata poi undici anni dopo questo parere.

Piemonte con fiducia e speranza, mentre Garibaldi raccoglie vittorie in nord Italia. Dopo che il 24 giugno le truppe francesi vincono a Solferino, Napoleone III prende contatti con gli austriaci per firmare un armistizio, *quaestio* che porterà alle dimissioni di Cavour il 12 luglio. Ritornerà al governo il 21 gennaio, dopo aver concordato la cessione di Nizza e Savoia ai francesi per sbloccare la situazione e preparare il terreno per la guerra che porterà all'unità d'Italia, di cui nel 2011 celebriamo il 150° anniversario.

I mesi da agosto e settembre sono mesi in cui si definiscono gli assetti, mentre in settembre e ottobre vengono emanati diversi e importanti testi normativi che ridefiniscono l'assetto organizzativo e gestionale del Regno di Sardegna ma che preparano anche la nuova legislazione dell'Italia unita. In giugno vi era stato l'episodio della scomunica, poi revocata, di Vittorio Emanuele II da parte di Pio IX. Queste informazioni aiutano a capire meglio il clima dell'epoca, il contesto in cui si inseriscono le leggi e in particolare le riforme dell'Istituto. Non a caso, inizialmente ma specialmente dopo il 1859, predomina nel Consesso la scuola piemontese , successivamente si vedrà l'influenza della scuola di diritto toscana e emiliana, e di altre regioni, tra cui dall'Abruzzo l'esponente di spicco Silvio Spaventa[34].

Ritornando alla legge del 30 ottobre 1859, furono introdotte altre importanti novità, oltre quelle già richiamate[35]. Il Consiglio sarebbe stato sentito come Corpo consultivo in tutti i casi in cui il parere fosse richiesto dalla legge e comunque sui progetti di legge o «altri affari» che gli fossero stati sottoposti dai ministri[36]. Nell'art. 14 viene espressamente prevista la dicitura da inserire nei provvedimenti finali qualora vi era l'obbligo del parere del Consiglio di Stato: «Quando la legge stabilisce la necessità dello avviso il provvedimento definitivo fa menzione che fu udito il parere dei Consiglio di Stato».

---

[34] Spaventa nacque a Bomba, piccolo paesino della provincia di Chieti che, oggi, conta solo 930 abitanti. Molti giuristi grandi sono nati in paesi piccoli. Su questo cfr. C. Cavallo, *Il Consiglio di Stato e i suoi Presidenti*, in "Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza", Noccioli, Firenze 2011, anno 85, fasc. 4. Nel 1860 furono nominati, magistrati non piemontesi, l'avvocato Luigi Chiesi nato a Reggio Emilia, poi nel 1882 divenuto presidente di sezione, Cesare Correnti nato a Milano, l'avvocato Giuseppe La Farina nato a Messina.

[35] Vi furono altre importanti leggi emanate il 30 ottobre, cioè i nn. 3705, 3706 e 3708. su questo si veda G. Barbagallo, «La Giustizia amministrativa, sistemi monisti e dualisti a confronto. La giurisdizione del Consiglio di Stato dalle origini al 1923, nel Regno di Sardegna e nel Regno d'Italia», in *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia*, cit.

[36] Legge 30 ottobre 1859, n. 3707, art. 12.

Alcuni pareri erano obbligatori, come quelli sui regolamenti di polizia urbana e rurale, regolamenti edilizi e carcerari, sulle domande di estradizione, su determinate materie ecclesiastiche e «sui richiami che si facciano al Re contro la legittimità di provvedimenti governativi, di carattere amministrativo, pei quali già siano esaurite, o non si possano proporre in via gerarchica, le domande di riparazione»[37]. Gli artt. 17, 19 e 21 descrivono le altre materie su cui sentire il parere del Consiglio di Stato, mentre l'art. 22 descrive le materie di competenza della sezione del contenzioso. Inoltre all'art. 23 vengono definite alcune materie, prettamente finanziarie, in cui è competente il Consiglio, come controversie tra Stato e creditori e la liquidazione delle pensioni a carico dello Stato. Inoltre viene ampliato il numero dei consiglieri con dieci, sette e otto consiglieri per rispettive sezioni, e, all'art. 4, viene previsto un numero minimo di quattordici consiglieri per deliberare a sezioni riunite. Solo dopo l'unità d'Italia si ritornerà a porre mano alla riorganizzazione del Consiglio di Stato e precisamente nel 1865.

[37] *Ivi*, art. 15.

### 1.4 Le leggi del 1865

In sessanta anni troviamo cinque punti di svolta, cinque annate che hanno dato vita, formato, modellato, ripensato e costruito il Consiglio di Stato: 1831, 1848, 1859, 1865 e 1889. Tutti anni importanti. Nel 1865, e precisamente il 20 marzo, sotto il secondo governo La Marmora con all'Interno Giovanni Lanza, politico piemontese che fu presidente della Camera dei Deputati, varie volte ministro e presidente del Consiglio[38], fu emanata una legge che conteneva vari allegati: la legge sull'amministrazione comunale e provinciale, che costituisce l'allegato A; la legge sulla Sicurezza pubblica, che costituisce l'allegato B; la legge sulla Sanità pubblica, che costituisce l'allegato C; la legge sull'istituzione del Consiglio di Stato, che costituisce l'allegato D; la legge sul contenzioso amministrativo, che costituisce l'allegato E; la legge sulle opere pubbliche che costituisce l'allegato F. Molte delle disposizioni contenute in questi allegati sono rimaste quasi invariate fino ad oggi, come ad esempio quelle degli allegati B e F. Importanti per il Consiglio di Stato sono ben due allegati su sei. Uno di riforma, l'allegato D, e uno di l'abolizione del contenzioso amministrativo e precisamente l'allegato E.

Nello stesso anno venne anche emanato per la magistratura tutta, e poi nel 1933 espressamente richiamato anche per il Consiglio di Stato, il regio decreto del 14 dicembre 1865, n. 2641, intitolato Regio Decreto col quale è approvato il Regolamento generale giudiziario per l'esecuzione del Codice di procedura civile, di quello di procedura penale e della legge sull'ordinamento giudiziario che prevedeva, con dovizia di particolari, speciali forme, colori e accessori per il vestiario dei magistrati e degli uscieri, norme ancora oggi in vigore. Tali norme furono obbligatorie anche per i magistrati del Consiglio di Stato, e della Corte dei conti, a seguito dell'emanazione del regio decreto 23 ottobre 1933, n. 1466[39].

---

[38] Fu sua l'iniziativa parlamentare di spostare la capitale da Torino a Firenze e sotto il suo governo vi fu la presa di Roma. A lui si deve la legge delle Guarentigie che rimase in vigore fino alla firma dei Patti Lateranensi.

[39] Nel 1933 risulta anche un articolo de "Il Messaggero" di Roma, di sabato 13 gennaio 1934 che riporta alla p. 8, e sotto la rubrica «Informazioni», la seguente notizia, «I magistrati del Consiglio di Stato sono,

Tornando all'organizzazione del Consiglio di Stato, con l'allegato D, esso fu riformato e le tre sezioni furono chiamate 1) interno, 2) grazia, giustizia e culti e 3) finanze[40]. Ogni sezione è composta dal presidente e otto consiglieri[41], quindi ecco che i consiglieri, escluso il presidente e i tre presidenti di sezione, erano ventiquattro[42] e furono previsti anche sei referendari[43] per istruire gli affari[44]. Già con queste riforme il Consiglio di Stato spostò l'asse di consulenza verso il governo dato che le nomine del presidente e dei consiglieri erano nominati con decreto reale proposto del ministro dell'interno dopo deliberazione del Consiglio dei ministri[45].

L'art. 4 sottolinea l'inamovibilità dei magistrati[46], se non con decreto reale in seguito a relazione motivata del ministro dell'interno ed udito il Consiglio dei ministri e l'art. 8 sostanzialmente è identico all'art. 14 della legge 30 ottobre del 1859, cioè nelle leggi va menzionato che è stato «udito il parere del Consiglio di Stato» quando il parere è richiesto per legge[47].

---

intervenuti in udienza pubblica in toga con tocco. Ieri, in esecuzione delle disposizioni stabilite con R. Decreto 23 ottobre 1933, n. 1466, i magistrati delle 4ª e 5ª Sezione del Consiglio di Stato sono intervenuti in toga, con tocco di velluto nero fregiato in oro». Tale obbligo, è stato ribadito anche in epoca repubblicana dall'art. 163 della legge del 23 ottobre 1960, n. 1196. Il regio decreto del 23 ottobre 1933, n. 1466 prevedeva all'art. 1 «I magistrati del Consiglio di Stato e della Corte dei conti quando esercitano il loro ufficio in sede giurisdizionale, vestono una divisa composta di zimarra di seta nera, con cintura di seta color rosso scuro, filettata e guarnita con nappine in oro; toga di lana nera con maniche rialzate e annodate alle spalle con cordone d'oro; tocco, ossia berretto nero, di velluto fregiato in oro e collare di tela batista», e nel successivo art. 2 veniva specificata la guarnizione del tocco, cioè del berretto, a seconda della carica rivestita «Il tocco del presidente del Consiglio di Stato e quello. del presidente della Corte dei conti sono fregiati di tre galloni, quello dei presidenti di sezione è fregiato di due galloni, quello dei consiglieri è fregiato di un gallone, quelli dei primi referendari e referendari sono rispettivamente fregiati di un cordone e di un cordoncino».

[40] Legge 20 marzo 1865, n. 2248, allegato D, art. 14

[41] *Ivi*, art. 15. Per la validità delle deliberazioni era necessaria la presenza di almeno quattro consiglieri, cfr. art. 18.

[42] Non ventidue, come forse per errore di stampa, risulta in G. Melis, *Il Consiglio di Stato*, cit., p. 823.

[43] *Ivi*, art. 1

[44] *Ivi*, art. 5.

[45] *Ivi*, art. 2.

[46] Questa norma sembra essere stata dimenticata allorquando si progettò nel 1927 l'espulsione dal Consiglio di Stato di alcuni magistrati non proprio filofascisti, tra cui il consigliere Meuccio Ruini. Infatti la legge 24 dicembre 1925, n. 2300, la legge fascista per l'epurazione dell'amministrazione, era lo strumento per poterli allontanare dal Consiglio di Stato, ma tale legge cessava di avere vigore il 31 dicembre 1926. Per un singolare disguido, infatti, e non è chiaro quanto casuale, il meccanismo epurativo fu attivato quando la legge non aveva più vigore, nel gennaio 1927. Si ricorse all'approvazione di una ulteriore norma permanente aggiunta sullo stato giuridico degli impiegati civili "semplici" dello Stato. Tale norma si rivelò un errore, essendo gli epurandi magistrati coperti dalla garanzia dell'inamovibilità. Si rimediò infine approvando dunque in tutta fretta un decreto legge ad hoc, r.d. 9 gennaio 1927, n. 16, sulla facoltà temporanea del governo di dispensare i magistrati dell'ordine amministrativo.

[47] Questa menzione ritornerà in futuro, ad esempio quando furono promulgate le leggi razziali nel 1938 in cui nel preambolo della legge non risulta questa dicitura. Questione forse di lana caprina per i più, ma

Fu potenziata la funzione consultiva, con l'art. 7 e all'art. 9 viene prevista una obbligatorietà in determinati pareri, mentre fu portata ad una condizione residuale quella giurisdizionale con l'art. 10. La previsione della partecipazione dei ministri o di commissari delegati a ciò, fatto importante quanto utile ma spesso mai attuato, era prevista nell'art. 20. Infine, nelle disposizioni generali e transitorie, all'art. 28, veniva prevista, a decorrere dall'entrata in vigore della legge e cioè il 1 luglio 1865, la cessazione del Consiglio di Stato del Regno di Sardegna, del Granducato di Toscana, il Consiglio amministrativo di Napoli e la Commissione dei presidenti di Palermo. Si metteva un importante tassello nel processo di unificazione legislativa e amministrativa nei territori ormai diventati da quattro anni Regno d'Italia, lasciando una relativa autonomia alla Sicilia e, sostanzialmente, traghettando il Consiglio di Stato piemontese nel territorio peninsulare, ridefinendolo, aumentandone l'organico, riconoscendo la sua importante funzione, e, con l'allegato E, pensando ad una sua futura competenza giurisdizionale, che venne nel 1889[48].

Spesso si parla dell'allegato E come punto di svolta ma esso segue, se non cronologicamente almeno logicamente, la riforma della giustizia amministrativa. Infatti

---

molto importante per i giuristi, non solo dell'epoca, in quanto tali leggi, quelle razziali in generale, non erano considerate di rango costituzionale e quindi immodificabili, dato che per le eleggi costituzionali era necessario udire il parere del Consiglio di Stato. Tale interpretazione fu da molti giudici considerata come alla base di molte sentenze per così dire "ambigue" quando nel periodo 1938-45 alcuni tribunali furono chiamati a pronunciarsi su questioni che riguardavano persone considerate di razza ebraica. Su tale interpretazione non costituzionale delle leggi razziali, per un non rispetto formale dell'iter procedurale di approvazione delle stesse, quindi sulla loro natura sostanzialmente politica, si ritornerà in seguito.

[48] Nel frattempo nel 1865 vi fu lo il trasloco della sede del Consiglio di Stato da Palazzo Carignano di Torino, dal 1848 condiviso con la nuova Camera dei deputati, a Firenze, in Palazzo Strozzi in via del Proconsolo. Vi rimase fino al 1871, quando si trasferì a Roma, a Palazzo Cerri Baleani, notevole costruzione seicentesca sul corso Vittorio Emanuele II costruito dopo gli sventramenti del 1884-87. La sede del Consiglio di Stato si stabilì poi definitivamente a poche centinaia di metri nel più sontuoso ed ampio complesso di Palazzo Spada dal 1890 ad oggi, con un contratto di conduzione - locazione novennale, stipulato il 20 novembre 1889 con il principe Spada, ed approvato dal ministero dell'Interno - cui il Consiglio faceva allora capo, per la sua amministrazione, competenza passata alla presidenza del Consiglio dei ministri solo con r.d. 21 agosto 1931 n. 1030-1326 - il 4 dicembre 1889, su parere dell'Adunanza generale del Consiglio stesso, reso il 19 ottobre. Il Palazzo Spada divenne definitivamente proprietà dello Stato, con la relativa galleria d'arte, il 30 novembre 1926, mediante atto di vendita stipulato tra i coeredi del principe Federico e i rappresentati dei Ministeri delle Finanze e della Pubblica Istruzione, approvato e reso esecutivo con decreto ministeriale n. 80609 del 3 gennaio 1927. Cfr. C.P. Ridolfini, *Guide Rionali di Roma - Parione*, a cura dell'Assessorato comunale antichità, belle arti e problemi della cultura, Fratelli Palombi, Roma 1971, parte II, p. 56, citazione ripresa in G. Paleologo, «La prima quarta sezione», in *Studi per il centenario della Quarta Sezione*, a cura del Consiglio di Stato, I.P.Z.S., Roma 1989. Si veda anche C. Pietrangeli, *Guide Rionali di Roma - Regola*, a cura dell'Assessorato comunale per le antichità, belle arti e problemi della cultura, Fratelli Palombi, Roma 1972, parte II, p. 92 e segg; L. Neppi, *Palazzo Spada*, Editalia, Roma 1975.

non a torto si intitola «Legge sul contenzioso amministrativo». All'art. 1 vengono aboliti i Tribunali speciali e «le controversie ad essi attribuite dalle diverse leggi in vigore saranno d'ora in poi devolute alla giurisdizione ordinaria, od all'autorità amministrativa, secondo le norme dichiarate dalla presente legge»[49].

Nella discussione dottrinaria dell'epoca prende piede anche il concetto di diritti civili, quello che poi porterà alla definizione di interessi legittimi o diritti soggettivi. All'art. 2 viene infatti previsto che tutte le questioni inerenti i diritti civili o politici passino alla giurisdizione ordinaria, «comunque vi possa essere interessata la pubblica amministrazione», mentre, recita l'art. 3:

> «1. Gli affari non compresi nell'articolo precedente saranno attribuiti alle autorità amministrative, le quali, ammesse le deduzioni e le osservazioni in iscritto delle parti interessate, provvederanno con decreti motivati, previo parere dei consigli amministrativi che pei diversi casi siano dalla legge stabiliti. 2. Contro tali decreti, che saranno scritti in calce del parere egualmente motivato, è ammesso il ricorso in via gerarchica in conformità delle leggi amministrative».

All'epoca non era pacifico pensare ad una giustizia amministrativa come già radicata nel tessuto giuridico del tempo. Varie discussioni parlamentari si scontrarono con il pensiero giuridico liberale e si pensava ancora, a volte, ad una «amministrazione contenziosa», anche dopo la creazione della IV sezione del Consiglio di Stato[50].

Dal 1860 fino al 1875 la presidenza del Consiglio di Stato era stata ricoperta dal nobile Luigi des Ambrois de Nevache, giurista, magistrato ma anche personaggio dell'amministrazione sul campo. Prima presidenza piemontese, dunque, ma cominciavano a entrare nel Consiglio di Stato personalità e uomini giuridici che provenivano dall'intero territorio nazionale, contribuendo a fornire quell'apporto di scuole di pensiero non solo del nord ovest italiano[51]. Anche la seconda presidenza fu

---

[49] Legge 20 marzo 1865, n. 2248, allegato E, art. 1.

[50] Così si esprimeva Vittorio Emanuele Orlando in «La giustizia amministrativa», in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. I, Milano 1897. Comunque interessante è il discorso di Silvio Spaventa, *La giustizia nell'amministrazione, 6 maggio 1880*, pubblicato in "Rivista di Diritto Pubblico", I, p. 222, 1939.

[51] Nel 1865 furono nominati i napoletani Desiato Janigro, Gennaro De Filippo, Giuseppe Pisanelli, Francesco De Blasiis, Giuseppe Lauria, il siciliano Filippo Cordova, Raffaello Busacca Di Gallidoro, Matteo Raeli, gli emiliani Massimiliano Martinelli e Giuseppe Piroli, i toscani Marco Tabarrini e Antonio

del nord Italia, Carlo Cadorna, mentre nel 1891 divenne presidente Marco Tabarrini, nobile e avvocato pisano, nominato a 73 anni.

Ghivizzani, il lombardo Achille Mauri. Su questo si veda G. Landi, *Il Consiglio di Stato*, cit. e le relative biografie in *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia*, cit.

### 1.5 La creazione della IV sezione

L'ultimo anno di svolta per il Consiglio di Stato fu il 1889. Infatti da quell'anno, a seguito dell'emanazione di molte leggi a riguardo, cominciò ad avere una posizione di supremo giudice amministrativo, dando inizio ad una giurisprudenza che si è via via consolidata, e che ha richiamato fin dall'inizio su di sé l'attenzione e l'ammirazione anche di giuristi per l'indipendenza e l'equità dei giudizi[52]. Da marzo a novembre ci furono ben 5 interventi legislativi che interessano il Consiglio di Stato. Il 31 marzo fu approvata la legge n. 5992[53], pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale il giorno successivo, che, introducendo alcune modifiche all'allegato D della legge 20 marzo 1865, creava una ulteriore sezione, la Quarta, con compiti prettamente giurisdizionali.

La legge, emanata dal successore di Vittorio Emanuele II, Umberto di Savoia, recava la controfirma del presidente del Consiglio dei ministri Crispi, che aveva fortemente voluto questa riforma, sostenuto da Marco Minghetti e Silvio Spaventa, e il visto del guardasigilli Zanardelli[54]. All'epoca non era pacifico pensare ad un organo amministrativo che avesse competenza su atti amministrativi. Vi erano voci che, a seguito dell'Unità d'Italia, proponevano il modello unico di giustizia, sulla falsa riga di quello previsto dalla Costituzione belga del 1831[55], mentre altri sostenevano la necessità di mantenere il sistema contenzioso[56]. In uno Stato di diritto aveva senso mantenere una giustizia amministrativa che trovava la sua ragion d'essere nell'antica giurisdizione proveniente dal Regno di Sardegna che a sua volta lo aveva ereditato dal

---

[52] M. Nigro, *Giustizia amministrativa*, cit. pp. 63-69.

[53] A volte viene riportata come "legge n. 5982", per un evidente errore di trascrizione. La reale numerazione è 5992. Si veda l'errore ad esempio in G. Landi, *Il Consiglio di Stato*, cit., p. 24, evidentemente poi ripreso da altri autori.

[54] Francesco Crispi, ministro dell'Interno, il 22 novembre 1887 presentò un disegno di legge di "*Modificazioni della legge del Consiglio di Stato*", che fu poi approvato come la legge 31 marzo 1889, n. 5992. La finalità di tale legge, dichiarata nella relazione al progetto, era quella di dare tutela agli interessi sacrificati dalla legge 20 marzo 1865, all. E «La legge 20 marzo 1865, allegato E, […] se per una parte fu l'applicazione del principio di libertà, segnò per l'altra un vero regresso, in quanto che lasciò al solo apprezzamento dell'autorità amministrativa interessi che prima avevano un giudice» citato in G. Barbagallo, «La Giustizia amministrativa, sistemi monisti e dualisti a confronto», cit.

[55] Tra questi vi erano i cd. liberali: Minghetti, Boncompagni, Mancini e Borgatti.

[56] Tra questi vi erano i cd. autoritari: Crispi, Cordova, Rattazzi e Romagnosi.

sistema francese[57]. Il problema del mantenimento delle funzioni del Consiglio di Stato, consultive e non, si ripresentò all'indomani della II Guerra Mondiale, durante la fase Costituente, ma su questo ci ritorneremo. Rimane il fatto che nel 1877, con la legge 31 marzo 1877, n. 3761, prevalse per un breve periodo la teoria dei cd. liberali e òa risoluzione dei conflitti venne attribuita al supremo magistrato giudiziario, cioè alle sezioni unite della Corte di Cassazione di Roma. Ma il tutto si superò nel 1889, grazie al notevole contributo dello Spaventa.

La legge del 1889 prevedeva che le prime tre sezioni consultive rimanevano degli interni, della grazia, giustizia e culti, e delle finanze, disponeva che la nuova sezione fosse composta da un presidente e da otto consiglieri, designati con decreto reale all'inizio di ogni anno, e poi via via in parte mutati[58].

La Sezione avrebbe deciso con l'intervento di almeno sette votanti, a maggioranza assoluta dei voti. Il giorno dell'entrata in vigore della legge sarebbe stato fissato con decreto reale; mentre era facoltà, del Governo del Re coordinare in testo unico, sentito il Consiglio di Stato, le disposizioni della nuova legge con quelle dell'allegato D della legge 2248/1865.

Le nuove disposizioni vennero rapidamente coordinate con quelle rimaste in vigore e confluirono nel T.U. del 2 giugno 1889, n. 6166 ed il relativo regolamento che fu promulgato con regio decreto del 17 ottobre 1889, n. 6515. Il testo unico del 2 giugno 1889 conteneva importanti articoli sulla competenza di merito del Consiglio di Stato e in particolare si vedano gli artt. 25, 37 e 38. Dello stesso giorno ma con il numero 6516 venne registrato il regio decreto che promulgava il regolamento di procedura per gli affari contenziosi. Esso dava atto dell'avvenuto ampliamento dell'organico del Consiglio, a seguito del quale i presidenti di sezione erano divenuti quattro ed i consiglieri trentadue, oltre ad otto referendari, ad un segretario generale, ed a quattro segretari di sezione[59]. Il completamento di quest'opera si ebbe con il regio decreto 23 novembre 1889, n. 6525 che coordinava le norme del 1865 con le nuove a seguito dell'entrata in vigore del T.U. n. 6166. Il relativo regolamento fu promulgato con regio

[57] Il modello tipicamente napoleonico è «l'amministrazione è opera di uno solo, la giurisdizione di molti».
[58] Sugli uomini, l'attività e l'apparato amministrativo di quel tempo si veda il contributo di G. Melis in «Il Consiglio di Stato ai tempi di Silvio Spaventa», in *Silvio Spaventa. Filosofia, diritto, politica. Atti del Convegno. Bergamo, 26-28 aprile 1990*, Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, Napoli 1991. Interessanti anche i contributi di G. Paleologo e G. Rebuffa nello stesso volume.
[59] G. Paleologo, «La prima quarta sezione», cit.

decreto del 17 ottobre 1889, n. 6515, mentre il regolamento di procedura degli affari contenziosi fu promulgato immediatamente dopo, sempre il 17 ottobre, ma il regio decreto riporta il numero 6516[60]. Non bisogna dimenticare che l'anno dopo fu emanata la legge 1 maggio 1890, n. 6837, che aggiunse all'art. 21 nuove materie di competenza della Quarta Sezione e organizzò la giustizia amministrativa locale istituendo le Giunte Provinciali Amministrative, le GPA, che rimasero in funzione per quasi 70 anni, e furono sciolte dopo la dichiarazione di incostituzionalità in epoca repubblicana[61].

Anche se l'ordinamento dell'Istituto differisce di poco da quello del 1865, furono introdotte ulteriori garanzie di inamovibilità per i magistrati: infatti all'art. 1 vennero modificati gli artt. 1, 4 e 14 dell'allegato D alla legge 20 marzo 1865. Questo perché nel dibattito che si era svolto in quei tempi circa l'approvazione o meno della legge, un argomento sul quale avevano insistito i fautori della giurisdizione unica era che i consiglieri di Stato, a differenza dei giudici dell'Ordine giudiziario ai quali la garanzia dell'inamovibilità era stata attribuita dall'art. 68, secondo comma dello Statuto, non godevano di tale garanzia.

L'art. 24 del T.U., che riporta l'art. 3 della legge Crispi, attribuiva alla neoistituita IV Sezione «di decidere su ricorsi per incompetenza, per eccesso di potere o per violazione di legge, contro atti e provvedimenti di un'autorità amministrativa o di un corpo amministrativo deliberante, che abbiano per oggetto un interesse di individui o di enti morali giuridici quando i ricorsi medesimi non siano di competenza dell'autorità giudiziaria, né si tratti di materia spettante alla giurisdizione od alle attribuzioni contenziose di corpi o collegi speciali». Non era nient'altro che la giurisdizione generale del giudice amministrativo per lesione di interessi legittimi[62]. Altre attribuzioni specifiche della IV Sezione furono quelle attribuite dall'art. 21 della legge 1 maggio 1890, n. 6837, sulle giunte provinciali amministrative.

La legge del 1889 n. 6166, cioè la norma sull'istituzione della Quarta Sezione, entrava in vigore il 1 gennaio successivo. Con l'inizio del 1890 ne furono dunque

---

[60] Sulle discussioni in merito alla creazione e sistematizzazione della giustizia amministrativa si veda A. Scialoja, *Come il Consiglio di Stato divenne organo giurisdizionale*, in "Rivista di Diritto Pubblico", I, p. 407, 1931, che, anche se datato, esprime in maniera lucida e a relativa poca distanza dagli eventi, il dibattito dell'epoca.
[61] Sentenza Corte Costituzionale n. 30 del 29 marzo 1967.
[62] M. Nigro, *Giustizia amministrativa*, cit., pp. 70-74

nominati i componenti: Presidente, Silvio Spaventa[63]; Consiglieri, Francesco Saverio Bianchi, Giorgio Giorgi[64], Vittorio Ellena, Calcedonio Inghilleri. Altri quattro consiglieri si aggiunsero a questi essendo stati nominati il 19 dicembre 1889, dato che il Consiglio di Stato era passato da ventiquattro a trentadue membri per effetto della nuova legge. I quattro erano Giuseppe Imperatrice, Innocenzo Nardi-Dei, Telesforo Tarchioni e Gian Domenico Tiepolo.

Dei quattro nominati direttamente alla Quarta sezione, tre provenivano dalla magistratura, aumentando così la componente tecnico-giuridica del collegio, ed uno dal ministero dell'interno e non erano certo personaggi che andavano ad aumentare la presenza piemontese, anzi. Giuseppe Imperatrice era napoletano, Innocenzo Nardi-Dei era nato a Chiusi, Telesforo Tarchioni era nato a Collecchio, presso Parma, e Gian Domenico Tiepolo era nato a Venezia. Il segretario della nuova sezione fu l'avvocato Augusto Borselli. La sezione tenne subito una riunione interna nella vecchia sede di Palazzo Baleani, pronti a traslocare nel nuovo Palazzo Spada, appena fosse terminato il trasloco. Si riporta di seguito il verbale di quella interessante riunione[65].

> «Addì 13 marzo 1890, alle ore 1.15 pomeridiane nella sala delle adunanze al I piano, in seguito ad avviso di convocazione sono intervenuti e si sono riuniti sotto la presidenza di S.E. il Presidente del Consiglio di Stato, nobile Senatore Cav. Carlo Cadorna,gli Onorevoli Signori:
> Spaventa Comm. Silvio Senatore, Presidente di Sezione. Bianchi Comm. Francesco. Giorgi Comm. Giorgio. Inghilleri Comm. Calcedonio. Tarchioni Comm. Telesforo. Nardi Dei Comm. Innocenzo. Tiepolo Comm. Giandomenico, Consiglieri, con l'assistenza del sottoscritto segretario di Sezione. Sono assenti il Consigliere Comm. Imperatrice

[63] Più ampiamente per le vicende della sua vita si vedano E. Croce, *Silvio Spaventa*, Adelphi, Milano 1969; P. Romano, *Silvio Spaventa, biografia politica*, Laterza, Roma-Bari 1942; *Scritti e pensieri di Silvio Spaventa, pubblicati per deliberazione dei Consiglio provinciale di Chieti*, a cura di De Arcangelis, Casalbordino 1922; S. Spaventa, *Dal 1848 al 1861 - Lettere, scritti, documenti pubblicati da Benedetto Croce*, Morano, Napoli 1898; R. De Cesare, *Silvio Spaventa e i suoi tempi*, in "Nuova Antologia", 1 luglio 1893. Per i ricordi di Benedetto Croce si veda lo scritto del 1915, *Contributo alla critica di me stesso*, ripubblicato da Adelphi nel 1989.

[64] Sia Bianchi che Giorgi diventeranno presidenti del Consiglio di Stato rispettivamente nel 1903 e nel 1907.

[65] Archivio Centrale dello Stato, Consiglio di Stato, Sezione IV. Presso l'ACS si trovano volumi sparsi di raccolte di pronunzie della IV Sezione così come quelle delle altre ma ad annate sparse, a causa di un mancato versamento di materiale da parte dell'Archivio del Consiglio di Stato all'Archivio Centrale dello Stato, sia per la parte di competenza, dall'unità d'Italia ad oggi, sia per la parte precedente.

Giuseppe ed il Consigliere Comm. Vittorio Ellena, il quale si scusa, dovendo recarsi a Berlino per incarico del Governo.

Aperta la seduta S.E. il Presidente, dopo un breve accenno allo scopo della riunione fa dal Segretario dare lettura dei R.R. Decreti di nomina del predetto Comm. Spaventa a Presidente di Sezione, e dei Comm. Imperatrice, Tarchioni, Nardi Dei e Tiepolo a Consiglieri, nonché dei Decreti di assegnazione dei medesimi, dei Consiglieri Bianchi, Giorgi, Ellena ed Inghilleri, e del sottoscritto Segretario alla detta Sezione IV. S.E. riprende quindi la parola per indirizzare i più caldi voti ed auguri di prosperità alla novella Sezione, e per dichiarare i singoli componenti immessi nell'esercizio delle rispettive funzioni, esprimendo la fiducia che i pronunziati di essa abbiano a corrispondere agli alti e supremi fini della Giustizia amministrativa, nell'interesse della quale venne istituita.

L'Onorevole Comm. Spaventa ringrazia a nome di tutti i membri per gli elevati sentimenti espressi da S.E. il Presidente del Consiglio, in seguito di che il medesimo si ritira, continuando la seduta sotto la presidenza del predetto Comm. Spaventa.

Il Presidente del Consiglio. C. Cadorna.

Il Segretario della Sezione IV. A. Borselli».

Il presidente Spaventa aveva pensato, a detta di Giovanni Paleologo, di dover fare un discorso inaugurale predisponendo un discorso programmatico e di saluto ma ciò non avvenne. Il discorso di Spaventa, riportato anche sul sito internet del Consiglio di Stato, rappresenta comunque un chiaro esempio di come Spaventa vedesse la giustizia nell'amministrazione[66].

[66] G. Paleologo, «La prima quarta sezione», cit., p. 208. Secondo Paleologo «conformemente alla prudenza dell'epoca, il presidente Cadorna ed il presidente del Consiglio dei ministri e ministro dell'interno Crispi debbono aver ritenuto che le difficoltà di collocazione teorica dell'attività della sezione rendessero preferibile un inizio discreto; e che spettasse all'impegno futuro dell'alto Consesso, piuttosto che a manifestazioni di speranza e proposito, assicurate il lustro della nuova funzione contenziosa». *Ibidem.*

La segreteria della Quarta sezione, cominciando subito a lavorare nonostante si pensasse ai lavori per il trasloco nel nuovo edificio, permise di tenere la prima udienza pubblica il 10 aprile[67].

Osserva giustamente Giovanni Paleologo che i componenti della Quarta sezione erano in abito civile, e senza toga, dato che, come si è sopra detto, l'obbligo della toga per i magistrati del Consiglio di Stato appare solamente nel regio decreto 23 ottobre 1933, n. 1466. La prima udienza ebbe inizio all'una del pomeriggio, come risulta anche dal relativo verbale, che reca il n. l. Furono discussi tre affari urgenti, ossia di sospensione, dei quali due discussi ed uno introitato senza chiarimenti orali; nonché sei affari ordinari, di cui uno rinviato su domanda, mentre per nessuno degli altri vi fu discussione. L'udienza pubblica viene sospesa alle 15:30, seguita dalla deliberazione del collegio in camera di consiglio. La prima riunione si chiude definitivamente alle 17:20 del pomeriggio. La seconda udienza si tenne il 28 aprile; la terza il 6 maggio, e così via. Palazzo Spada fu pronto ad accogliere il Consiglio di Stato solamente un anno dopo[68].

Per i primi nove mesi del 1890 la sezione lavorò dunque a Palazzo Baleani. Il trasloco avvenne nel 1891 e la prima riunione nel Consiglio di Stato di palazzo Spada la IV sezione la tenne il 1 agosto. A trasloco ultimato, il 21 luglio 1892 ci fu la presentazione della relazione del Barone e consigliere Carlo Mazzolani[69]. Nel frattempo il 2 dicembre 1891 era morto ottantaduenne[70] il presidente del Consiglio di Stato Cadorna e fu nominato suo successore, il presidente di sezione Marco Tabarrini.

---

[67] Per i commenti apparsi sulla stampa quotidiana dell'epoca si veda G. Paleologo, «La prima quarta sezione», cit., pp. 209-210. Il testo del contributo di Paleologo è comunque liberamente consultabile su http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi_contributi/quarta_sezione.htm#dieci .

[68] Su questo si veda C. Cavallo, *Il trasloco del Consiglio di Stato a palazzo Spada*, Aracne, Roma 2011.

[69] Per le notizie sulla locazione, sul trasloco e sull'arredamento dei nuovi locali, anche con annotazioni personali, si veda l'interessante e puntuale resoconto finanziario in *Relazione conclusiva del Barone Carlo Mazzolani, Consigliere di Stato, sull'arredamento di palazzo Spada in Roma*, manoscritto del 1892 corredato di copia del contratto e di conto delle spese fatte. Originale nella biblioteca di Palazzo Spada, in F.A., ms. 26.

[70] A differenza di ciò che accadeva per i magistrati di Cassazione, che cessavano dal servizio al compimento del settantacinquesimo anno di età, i componenti del Consiglio di Stato erano allora collocati a riposo o su domanda ovvero per età. Ma all'età era legata la previsione del regio decreto 6166/1889, il testo unico che prevedeva all'art. 4, la possibilità di essere collocato a riposo «per infermità o debolezza di mente non siano più in grado di adempiere convenientemente ai doveri della carica». Ecco perché alcuni presidenti sono rimasti in carica fino a veneranda età. Solo successivamente, con legge 7 marzo 1907, n. 55, si equipararono i magistrati del Consiglio di Stato agli altri magistrati per il collocamento a riposo, previsto al compimento del settantacinquesimo anno di età.

## 1.6 Il Consiglio di Stato e il periodo liberale

La creazione e l'immediato funzionamento della Quarta sezione determinò una cesura tra due periodi della concezione giuridica del diritto amministrativo in generale e della giustizia amministrativa in particolare, cesura che seppur non netta in termini culturale e ideologici, di certo in termini cronologici. Ma come ha sostenuto Sabino Cassese in una sua relazione in occasione dell'apertura delle celebrazioni a palazzo Spada dei 180 anni del Consiglio di Stato in data 16 marzo 2011, in questa fase «ha attraversato indenne almeno sei diversi assetti costituzionali» e gli anni a cavallo del 1900 rappresentano «ha […] svolto un ruolo importante durante la vigenza della costituzione liberal – democratica, negli ultimi due decenni del secolo XIX e nei primi due del secolo XX»[71].

Infatti, se da un lato con la legge sul contenzioso amministrativo del 1865 ci fu una unificazione della legislazione a scapito della abolizione del contenzioso amministrativo, voluta principalmente dai seguaci francesi del liberalismo inglese, secondo i quali unico è il diritto e unica deve essere la giurisdizione e quindi «una giurisdizione speciale serve solamente a proteggere privilegi delle amministrazioni pubbliche ed è strumento del dispotismo» perché «il giudice amministrativo è considerato giudice in causa propria», dall'altro il 1889 segnò un nuovo esordio, una nuova rinascita e ne è testimonianza anche il cambio di sede, il terzo trasloco[72].

Cassese sostiene giustamente:

> «iniziò in tal modo una nuova vita dell'istituto. Il Consiglio di Stato divenne organo giurisdizionale "quasi per virtù propria dell'organo a cui vennero affidate le funzioni, nonostante le incertezze e la timidità delle riforme legislative, e perfino in contrasto con le concezioni teoriche dalle quali quelle riforme scaturirono" (Vittorio Scialoia). La giurisprudenza assunse – come ha notato con efficace sintesi Guido Melis – un ruolo di

[71] S. Cassese, «Continuità e fratture nella storia del Consiglio di Stato», in *Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, Zanichelli, Milano 2011, pp. 21-26.
[72] *Ivi*, p. 22

guida della legislazione. La stessa attività consultiva riguardava anche l'attività legislativa. Proliferarono gli "incarichi esterni", quelle funzioni non codificate che consentivano al Consiglio di Stato – attraverso i suoi singoli componenti - un'opera multiforme, di guida, consiglio, orientamento dell'amministrazione attiva»[73].

Non sembra essere stata di notevole forza innovatrice la legge del 7 marzo 1907, n. 62, che istituì un'ulteriore sezione, la Quinta, prevalentemente a causa dell'ingente mole di lavoro della Quarta[74]. La mole di lavoro cresceva, i ricorsi aumentavano, le competenze anche e si avrà un andamento costante nei ricorsi presentati al Consiglio di Stato, solo con una debole flessione durante il periodo della I Guerra Mondiale[75]. La legge del 1907 fu realizzata solamente come aggiunta al TU 6166/1889 sul Consiglio di Stato e alla legge n. 6837/1890 sulle GPA[76]. Servì a ridefinire il numero dei consiglieri a causa dell'aumentato numero di sezioni e di lavoro, e il regolamento di esecuzione prevedeva che la ripartizione degli affari avvenisse tramite decreto reale. Per ri-coordinare il tutto si ricorse al T.U. del 17 agosto 1907, n. 638, che appare interessante in quanto, dopo aver del tutto definita la questione del carattere giurisdizionale delle sentenze del Consiglio di Stato, definisce la composizione dell'Istituto: un presidente, 5 presidenti di sezione, 35 consiglieri, 10 referendari, un segretario generale e 5 segretari di sezione, per un totale di 57 consiglieri. È interessante notare che il regolamento di procedura in sede giurisdizionale che fu emanato all'epoca, il regio decreto 17 agosto, n. 642[77], formato praticamente da un unico e lungo allegato di 50 articoli, è rimasto in vigore in molte sue parti per moltissimi anni. Alla fine dell'allegato vengono riportati gli stipendi dei magistrati e, ad esempio, al presidente del Consiglio di Stato spettavano

[73] *Ibidem*.
[74] Sulla formazione del periodo liberale, anche a seguito dell'unificazione amministrativa del nuovo territorio che si era formato dopo l'Unità d'Italia, e che abbisognava di una nuova gestione, si vedano gli interessanti studi di C. Ghisalberti, *La codificazione del diritto in Italia (1865-1942)*, Laterza, Roma-Bari 2006; Idem, *Storia Costituzionale d'Italia 1848/1994*, cit. Inoltre sul periodo liberale del Consiglio di Stato si veda di M.S. Righettini, *Il giudice amministratore*, cit., pp. 51-62. La Righettini sottolinea come alla Quarta Sezione giungessero un elevato numero di ricorsi specialmente a riguardo di anomalie e irregolarità nelle procedure elettorali a livello locale, spesso non accolti neanche dalla giustizia ordinaria.
[75] M.S. Righettini, *Il giudice amministratore*, cit., pp. 57-59.
[76] Così anche G. Barbagallo «La Giustizia amministrativa, sistemi monisti e dualisti a confronto», cit.
[77] Questo decreto fu firmato da Vittorio Emanuele III a Sant'Anna di Valdieri, un piccolo comune in provincia di Cuneo dove il sovrano stava trascorrendo le vacanze.

lire 15.000 annui equivalenti circa a 58.700 euro odierni[78]. La prima riunione la Quinta sezione la tenne il 12 novembre alle ore 10:00 a palazzo Spada.

La legge istitutiva della Quinta Sezione in realtà ridefinì la composizione dell'Adunanza plenaria e il presidente del Consiglio Stato Giorgio Giorgi, all'inaugurazione della Sezione avvenuta il 4 novembre 1907, tenne un discorso significativo, rimarcando come la giustizia amministrativa avesse ormai raggiunto piena maturità dato che «investita di piena giurisdizione, perchè estesa anche al merito» ma al tempo stesso «posta come è fra la Sezione IV che giudica della sola legalità, e la Magistratura ordinaria che desidera dire la sua parola in tutte le più alte questioni di diritto amministrativo, il campo della sua competenza ha dei confini che vogliono essere gelosamente custoditi, e che essa saprà mantenere dando alla sua giurisprudenza base incrollabile nelle più sane dottrine giuridiche, e nel culto sereno della giustizia»[79].

Il discorso venne tenuto, oltre che per insediare il nuovo presidente senatore Ottavio Serena, anche per ribadire, come fece immediatamente il nuovo presidente nel discorso di risposta, come ormai la giustizia amministrativa fosse arrivato ad uno stadio di maturazione nel riconoscimento della effettiva pratica della giurisdizione di legittimità e giurisdizione di merito. Il presidente di sezione Serena infatti non fa altro che un piccolo *escursus* storico sulle leggi che hanno portato alla Quinta Sezione arrivando al regio decreto del 17 agosto n. 638 che «non esclude punto il giudizio di legittimità, ma invece lo comprende e lo fonde con quello di merito»[80].

Quello che dice Serena non è altro che quello che pensano tutti gli altri magistrati o comunque è la linea che l'Istituto seguirà, cioè:

> «la IV fa sempre ufficio di giudice e non altro che di giudice. La V esercita anch'essa, da un punto di vista esclusivamente formale, ufficio di giudice; ma sostanzialmente fa pure ufficio di amministratore. Questa è la

[78] Per la rivalutazione lire-euro ci si è affidati alle tabelle con i coefficienti di conversione presenti sul sito ufficiale dell'ISTAT http://www.istat.it/prezzi/precon/rivalutazioni/val_moneta_2008.html . esistono anche altri siti internet di categoria, di banche ecc. con coefficienti leggermente diversi ma, essendo lo scostamento minimo, si è comunque scelto di fare riferimento ai dati ISTAT. Da sottolineare che lo stipendio del 1907 per il presidente del Consiglio di Stato è lo stesso di quello previsto per il primo presidente Des Ambrois, come risulta dal suo decreto di nomina presente nel fascicolo personale conservato in Archivio del Consiglio di Stato, fascicolo n. 2.

[79] *Discorso del Presidente del Consiglio di Stato Giorgio Giorgi in occasione dell'inaugurazione della V sezione avvenuta il 4 novembre 1907*, in Annuario del Consiglio di Stato, 1907, p. 116.

[80] *Ivi*, cit. p. 117.

singolarità della sua funzione; ond'essa non potrebbe mai essere attribuita se non ad un magistrato speciale che sorga dal seno dell'amministrazione e che con la medesima abbia continui contatti»[81].

Comunque la legge del 1907 ha affermato la natura giurisdizionale delle decisioni della Quarta e Quinta Sezione prevedendone espressamente l'impugnabilità davanti le sezioni unite della Corte di Cassazione per difetto di giurisdizione. Le novità principali quindi della legge 62/1907[82] sembrano essere state quelle di conservare alla quarta Sezione la giurisdizione generale di legittimità, attribuire alla quinta Sezione la giurisdizione di decidere anche in merito sulle controversie poi elencate nell'art. 23 del T.U. 17agosto 1907 n. 638, riconoscere ad entrambe le Sezioni il potere di giudicare sulla propria competenza sia su opposizione delle parti sia d'ufficio, prevedendo il potere dell'adunanza plenaria, costituita annualmente da nove votanti: un presidente e quattro consiglieri per ciascuna sezione giurisdizionale, per la decisione sui conflitti di giurisdizione positivi o negativi fra le sezioni Quarta e Quinta[83].

Inoltre vennero previste altre novità tra cui il preventivo deposito di carta bollata nella quantità richiesta dal Segretario della Sezione per l'ammissibilità del ricorso, la necessità che l'atto contro cui si ricorre davanti alla Quarta Sezione doveva essere definitivo, con estensione alle controversie di competenza della Quinta sezione, ammise il ricorso incidentale dell'autorità e delle parti alle quali il ricorso era stato notificato, nel termine di trenta giorni successivi a quello assegnato per il deposito del ricorso, confermò al presidente della Sezione, e perciò anche al presidente della Quinta Sezione, cui è diretto il ricorso il potere di ridurre o prorogare per gravi motivi i termini per il deposito del ricorso con estensione anche al ricorso incidentale.

---

[81] *Ivi*, cit. p. 119. In questo, come in altri casi simili, il discorso di inaugurazione della Quinta sezione, se vogliamo un discorso interno anche se erano presenti rappresentati del Foro, è molto più articolato e lungo di quello che nei primi decenni di presidenza "laica" il neopresidente del Consiglio di Stato rivolge alle personalità convenute in occasione della cerimonia.

[82] Che scaturì dal secondo disegno di legge presentato al Senato da Giolitti nella tornata del 27 novembre 1906 ed approvato con qualche modifica dal Senato nella tornata del 5 febbraio 1907 e quindi dalla Camera nella tornata del 5 marzo 1907. Su questo si veda anche il contributo di A. Cerreto, *L'istituzione della V Sezione del Consiglio di Stato e le altre innovazioni introdotte dalla L. 7 marzo 1907 n.62, con accenno alle questioni fondamentali emerse nella giurisprudenza della V Sezione nel periodo 1907-1923*, in occasione della Giornata di studio per il Centenario dell'istituzione della Quinta Sezione del Consiglio di Stato (14 Dicembre 2007), pubblicato sul sito www.giustizia-amministrativa.it.

[83] All'epoca, il Presidente del Consiglio di Stato presiedeva solo l'adunanza generale delle tre sezioni consultive ma non anche l'adunanza plenaria delle due sezioni giurisdizionali. Cfr. artt. 5 e 37 T.U. 17/8/1907 n. 638.

Stabilì poteri istruttori più ampi per le controversie oggetto di giurisdizione anche in merito potendo la Quinta Sezione ordinare qualunque mezzo istruttorio nei modi previsti dal regolamento di procedura, prescrisse l'obbligo delle parti di domandare la fissazione dell'udienza di merito e stabilì in tre anni la perenzione dei ricorsi per mancanza di atti di procedura[84]; attribuì la facoltà a ciascuna delle due sezioni giurisdizionali, su richiesta delle parti o d'ufficio, di sottoporre la decisione della controversia all'adunanza plenaria, nella composizione su indicata, per la risoluzione delle questioni di diritto che avevano dato luogo a difformi decisioni in sede giurisdizionale e stabilì diversi poteri decisori per la quarta Sezione (che in caso di accoglimento del ricorso poteva solo annullare l'atto impugnato) e per la quinta Sezione (che poteva decidere anche nel merito, riformando l'atto).

Si è ricordato, giustamente, come la Cassazione ritenne quasi subito la natura giurisdizionale del nuovo organo[85], ammettendo il ricorso per Cassazione ex art. 3, comma 1, n. 3, L. n. 3761/1877, legge approvata sotto il primo governo Depretis e voluta dal gruppo dei liberali fautori della giurisdizione unica, avverso le decisioni della Quarta Sezione.

In ogni caso fu percepito quasi immediatamente che la riforma del 1907 non aveva raggiunto gli scopi previsti e sperati[86], sostanzialmente rivolti all'eliminazione dell'arretrato accumulatosi sia per un crescente tasso di litigiosità sia per una crescente fiducia dei cittadini nella giustizia amministrativa, ma anzi aveva acuito il problema. Per cui, al fine di stabilire le ulteriori riforme da attuare, fu istituita dal Presidente del Consiglio e Ministro dell'Interno dell'epoca, Luigi Luzzatti, una Commissione reale composta de eminenti giuristi, tra cui, Filomusi-Guelfi, Inghilleri, Mortara, Quarta,

---

[84] Il termine di tre anni per la perenzione è stato ridotto a due dall'art. 6 della legge 21 dicembre 1950 n. 1018. Mancava per i giudizi presso la Quarta Sezione la previsione della perenzione dei ricorsi giacenti per inerzia delle parti e della decadenza di essi per mancata osservanza del deposito della carta bollata occorrente per la loro procedibilità.

[85] Si vedano le sentenze della Cassazione 21 marzo 1893 e 8 gennaio 1895 in "Giustizia amministrativa", rispettivamente, 1893 e 1895. La Cassazione nelle menzionate sentenze da una parte ritenne che la giurisdizione contenziosa della Quarta Sezione del Consiglio di Stato non poteva che annoverarsi tra le giurisdizioni speciali (e perciò le relative sentenze erano assoggettate alla L. 31/3/1877 n. 3761) in quanto giudicava di ben ristretta materia, in relazione all'autorità giudiziaria; dall'altra rilevò che nella legge istitutiva della Quarta sezione (art.19) era precisato che "nulla è innovato alla legge 31/3/1877 n. 3761" e che sollevata dalle parti o d'ufficio la incompetenza dell'autorità amministrativa la sezione Quarta doveva sospendere ogni decisione, rinviando gli atti alla Corte di Cassazione per la decisione sulla competenza (art. 20). A. Cerreto, *L'istituzione della V Sezione del Consiglio di Stato*, cit.

[86] M. Nigro, *Giustizia amministrativa*, cit., pp. 75-76.

Scialoja, Orlando, Salandra, Serena, Codacci-Pisanelli e Schanzer, la quale iniziò i suoi lavori il 28 novembre 1910 e li concluse dopo 38 adunanze il 17 giugno 1912, che suggerì una serie di interventi che poi furono trasfusi nel regio decreto 30 dicembre 1923 n. 2840 e nel T.U. di cui al regio decreto 26 giugno 1924 n. 1054, per molti anni rimasti in vigore[87].

I suggerimenti[88] furono a) eliminare gli inconvenienti conseguenti alla ritenuta separazione delle due sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato, assegnando ad esse le medesime funzioni, affidando al presidente del Consiglio di Stato la cura di distribuire tra di esse i ricorsi; b) consentire alle sezioni giurisdizionali la facoltà di decidere le questioni pregiudiziali di diritto soggettivo, salvo la competenza autorità giudiziaria sulla capacità di privati individui, ad eccezione della capacità di stare in giudizio, e sull'incidente di falso; c) determinare le materie da deferire alla esclusiva giurisdizione delle sezioni contenziose del Consiglio di Stato, tra cui quelle relative al rapporto di pubblico impiego, con attribuzione anche del risarcimento del danno chiesto accessoriamente; d) estendere la procedura per l'esecuzione del giudicato del giudice ordinario anche al giudicato amministrativo, con particolare riferimento agli enti soggetti a tutela o vigilanza, con l'invio di commissari; e) sostituire al deposito di carta bollata, richiesto a pena di nullità, il deposito di una somma fissa da eseguirsi presso l'ufficio del registro, in analogia al ricorso per Cassazione.

Rimane il fatto che durante l'epoca giolittiana le competenze del Consiglio di Stato in materia giurisdizionale vanno aumentando mentre diminuiscono quelle consultive. Infatti in questo periodo prende sempre più forza il corpo della burocrazia ministeriale, facilmente manovrabile e controllabile, quindi il Consiglio di Stato, per la Righettini, svolge un ruolo funzionale al progetto giolittiano solo a patto di non interferire con il rafforzamento del potere centrale su quello periferico[89]. In questo periodo nasce e si consolida la «funzione consultiva individuale»[90] del singolo consigliere di Stato all'interno dei ministeri, a scapito della funzione consultiva obbligatoria del Consesso. Un altro fenomeno rilevante è la maggiore richiesta di

[87] A. Cerreto, *L'istituzione della V Sezione del Consiglio di Stato*, cit.
[88] A. Codacci-Pisanelli, *Sulle riforme desiderabili nell'ordinamento della giustizia amministrativa*, in "Rivista di Diritto Pubblico", 1912; Idem, *La riforma delle leggi sulla giustizia amministrativa*, in "Rivista di Diritto Pubblico", 1916.
[89] M.S. Righettini, *Il giudice amministratore*, cit., p. 60.
[90] *Ivi*, p. 61.

capacità tecnico-giuridiche a scapito di quelle tecnico-scientifiche per poter consigliare e governare: questo avvantaggia ovviamente i consiglieri di Stato.

In epoca liberale si ebbe inoltre la creazione temporanea di una sesta sezione, per le terre liberate del Trentino e della Venezia Giulia, con competenza consultiva per quello che riguardava gli affari concernenti le nuove provincie, e con attribuzioni giurisdizionali nelle materie di competenza del Tribunale dell'Impero Austriaco. Tale sezione fu istituita con regio decreto legge 24 novembre 1919, n. 2304 ma con regio decreto legge 2 luglio 1921, n. 934, ,cioè solo dopo un anno e mezzo, la sesta sezione conservò solo attribuzioni giurisdizionali. Quando nel 1923 fu esteso a tutto il territorio nazionale il corpus giuridico sul Consiglio di Stato, questa sezione fu soppressa con il regio decreto legge 1923/165[91]. La sezione, sebbene prevista alla fine di novembre del 1919, dovette attendere il regio decreto del 4 gennaio 1920 per la sua formazione ufficiale e il regio decreto del 1 settembre 1920 con cui il consigliere Francesco Salata veniva nominato Capo dell'Ufficio Centrale per le nuove Provincie del Regno, nonché vari altri decreti per definire il numero dei magistrati e altre necessità. Infatti tenne la sua prima riunione solamente il 14 settembre 1920 alle ore 11 presso la sala delle udienza della Quarta sezione[92].

Ma se la IV Sezione era stata fortemente voluta da Crispi e da Spaventa, e la V ne era la logica conseguenza, questa «esigenza» non nasceva dal nulla. Il periodo liberale aveva visto un dibattito all'interno del mondo dei giuristi che ha avuto ripercussioni e vasta eco anche nei manuali di diritto (pubblico, costituzionale, amministrativo) che, secondo una definizione del 1892 operata dall'*Archivio giuridico*[93], dovevano assolvere una triplice funzione: a) servire come libro di testo nelle università per permettere agli studenti di prepararsi nel più breve tempo possibile agli esami, b) consentire agli avvocati e ai magistrati di conoscere con una rapida consultazione i principi fondamentali delle varie materie e c) essere utilizzati dagli

[91] Sulla sesta sezione si veda G. Bezzi, «La VI sezione del Consiglio di Stato», in *Il Consiglio di Stato, Studi in occasione del centenario*, cit., Vol. I, pp. 351 e segg.. Gino Bezzi fu uno dei primi consiglieri chiamati a far parte di questa sezione temporanea e in realtà si firmava Giovanni Bezzi.
[92] Il d.l. 5 maggio 1948, n. 642 istituì la Sesta sezione del Consiglio di Stato ma niente aveva in comune con quelle temporanea del 1919.
[93] "Archivio giuridico", XLVIII, 1892, pp. 451-452.

aspiranti funzionari nei pubblici uffici per prepararsi ai concorsi[94]. I manuali più importanti dell'epoca erano i *Principii di diritto costituzionale*, del 1889 la prima edizione, e *Principii di diritto amministrativo*, del 1891 la prima edizione, di Vittorio Emanuele Orlando[95] e, nel 1901 la prima edizione, *Principii di diritto amministrativo italiano* di Santi Romano[96], peraltro allievo dell'Orlando, personaggio che ritroveremo in epoca successiva in veste di presidente del Consiglio di Stato.

In questi manuali già erano presenti ovvero in nuce i principi, diremmo moderni, dell'atto amministrativo, della sua impugnabilità, ecc., che saranno sviluppati con il metodo giuridico sistematico[97] dall'Orlando e tramite la teoria istituzionistica[98] di Santi Romano. I due manuali su indicati comunque sono nati nella scuola e per la scuola[99] e hanno formato l'intera classe giuridica italiana. In comune avevano che il diritto pubblico è il diritto dello Stato, ma di diverso avevano il tipo di approccio per risolvere il problema della distinzione tra diritto costituzionale e diritto amministrativo. Oggi per noi è pacifico parlare di due tipi diversi di diritto ma all'epoca non lo era. Secondo Romano il diritto costituzionale «non è un ramo del diritto pubblico, ma il suo stesso tronco»[100] da cui si dipartono i vari rami, tra cui il diritto amministrativo. Quindi se il

---

[94] Su questo si veda la parte iniziale di E. Guastapane, «I manuali di diritto amministrativo (1928-1940)», relazione al convegno in onore di Massimo Severo Giannini su *Il diritto amministrativo negli anni trenta*, tenuto all'Università di Sassari l'11 maggio 1990 e pubblicato in "Materiali per una storia della cultura giuridica", a. XX, n. 2, dicembre 1990.

[95] Vittorio Emanuele Orlando aveva 29 anni all'epoca del suo primo manuale. Morirà successivamente a 92 anni.

[96] Santi Romano aveva 26 anni quando pubblicò questo manuale.

[97] Questo metodo si basa sulla considerazione che spesso vi sono più dubbi che certezze nel campo del diritto, e si vuole dare e riconoscere dignità di scienza al diritto. Non più digressioni sull'essenza di Stato ma analisi e studio del funzionamento dello Stato, secondo il modello che gli studiosi tedeschi avevano adottato nel campo del diritto privato attraverso lo studio del diritto romano. Quindi tre dogmi fondamentali: a) distinzione tra diritto e legge, b) lo Stato ha una personalità giuridica e c) indirizzo sistematico nell'interpretazione del diritto positivo.

[98] Questa teoria sostiene che si possa configurare la sussistenza di un ordinamento giuridico ogniqualvolta si ravvisi la presenza di un insieme di soggetti organizzati in strutture predefinite e retti da regole certe, cioè è l'istituzione che crea le norme: *ubi societas ibi jus*. La teoria istituzionalista si contrappone, nel dibattito giusfilosofico, a quella normativista. Essa sostiene che la caratteristica imprescindibile del diritto sia la sua effettività e che questo coincida con un'organizzazione funzionante e concreta, definita da Santi Romano come corpo sociale. Il diritto sarebbe così una sorta di macchina funzionante che si compone dell'attività giurisdizionale, delle amministrazioni, degli organi statali in azione. Il successo dell'istituzionalismo si può ricavare da una particolare osservazione critica rivolta da questo al normativismo per la quale, se il diritto fosse solo insieme di norme, in gran parte disapplicate, come sostengono i normativisti, esso sarebbe da considerarsi alla stregua di una lingua morta, totalmente inefficace.

[99] E. Guastapane, *I manuali di diritto amministrativo (1928-1940)*, cit., p. 457.

[100] S. Romano, *Principii di diritto amministrativo italiano*, Milano 1901, p. 9.

diritto pubblico è diritto dello Stato, e quindi superiore al diritto privato, esso ha la conseguenza che l'amministrazione pubblica è amministrazione, diretta o indiretta, statale. Romano sviluppò, in anni di molto precedenti quelli sospetti del fascismo, la concezione di un apparato autarchico, cioè la «capacità conferita ad una persona giuridica di amministrare da sé i propri interessi nonostante che questi non siano esclusivamente propri»[101].

Orlando nella sua opera predilige aspetti più generali, Romano quelli più particolari ed è più organica ed equilibrata, Orlando descrive, Romano costruisce[102]. Vi furono altri scritti che trattarono di diritto amministrativo ma sempre si basarono sulla scuola tedesca o descrissero, anche in maniera utile se non originale, la distribuzione delle funzioni e delle competenza all'interno dell'amministrazione liberale, ovvero appunti di lezioni o corsi universitari[103].

È stato giustamente osservato che il giurista dell'epoca liberale stava prendendo coscienza del proprio ruolo nella costruzione dello Stato moderno[104], anche se i caratteri che contraddistinguono lo Stato amministrativo vengono da lontano[105]. Si viene quindi a determinare l'invenzione del dogma della personalità giuridica, che sarà di base al periodo successivo, legittimando un certo tipo di Stato nel quale si affermarono certi valori e si espansero certi interessi, rendendo possibile la nascita della società e dell'economia borghese avallando il trionfo e il dominio della borghesia[106].

---

[101] *Ivi*, p. 143.

[102] Per Santi Romano la scienza giuridica non deve descrivere ma costruire teorie giuridiche. Impiegò circa 690 pagine per trattare la materia.

[103] Anche Alfredo Rocco, futuro Guardasigilli del Fascismo e fratello di Ferdinando Rocco, futuro presidente del Consiglio di Stato in epoca repubblicana, pubblicò nel 1916 *Elementi di diritto amministrativo*, a testimonianza di un suo iniziale interesse per tale materia e una sua buona conoscenza della pubblica amministrazione. Enrico Guastapane, *I manuali…*, cit., p. 462. Anche Michele La Torre, futuro consigliere di Stato e futuro presidente di Sezione, scrisse nel 1926 *Elementi di diritto amministrativo*, unica opera nettamente contraria al metodo di Vittorio Emanuele Orlando.

[104] M. Nigro, «I giuristi nello Stato liberale», in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, Giuffrè, Milano 1988, II, pp. 328-331.

[105] A. Caracciolo, *La formazione dello Stato moderno*, Milano 1970, pp. 17 e segg.

[106] M. Nigro, «I giuristi nello Stato liberale», cit. pp. 337- 341.

## 1.7 Il Consiglio di Stato e il fascismo

Al di là delle vicende politiche strettamente legate all'avvento al potere di Mussolini, si proveniva da una esperienza bellica che, seppur aveva visto la vittoria dell'Italia con la conquista delle terre irredente, aveva conosciuto anche una presa di coscienza sempre più forte dell'identità nazionale, usata dal fascismo per fondare le basi di quel nazionalismo patriottico che giustificò tante sue azioni. Durante la I Guerra Mondiale anche molti magistrati del Consiglio di Stato erano andati al fronte, tra cui anche Bartolomeo Ruini, conosciuto come Meuccio, che da bersagliere seppe farsi conoscere ed ammirare per alcuni gesti eroici[107].

Gli apparati statuali e amministrativi avevano visto un iniziale rafforzamento e un necessario consolidamento sia per le accresciute esigenze, sia per il naturale dispiegarsi della vita sociale e gestionale dello Stato, sia in Italia[108], sia in altri paesi[109]. Si comincia a restringere il concetto di atto politico sottratto al sindacato giudiziale con una interpretazione che lega sempre più l'atto non a chi lo emana ma alla natura propria del singolo provvedimento[110]. Quanto detto prima per il periodo liberale trova ancor più forza in questi anni e il concetto di amministrazione statale che deriva dallo Stato, l'esigenza di far funzionare l'amministrazione statale a parere di tutti enorme e lenta come un pachiderma, viene posta dal fascismo a motivo di una generale riorganizzazione dei pubblici uffici. In questa linea si colloca la nomina di Santi Romano a presidente del Consiglio di Stato e tutti gli interventi legislativi volti a

---

[107] M. Ruini, *Ricordi*, Giuffrè, Milano 1973, pp. 36-37. Sulla figura di Ruini si tornerà in seguito.
[108] G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, Il Mulino, Bologna 1996.
[109] Su una panoramica dell'evoluzione degli apparati amministrativi in Europa e negli Stati Uniti si veda M. D'Alberti, *La Giurisprudenza amministrativa negli anni Trenta*, in "Materiali per una storia della cultura giuridica", a. XX, n. 2, dicembre 1990, ripreso anche da G. Melis, «Il Consiglio di Stato ai tempi di Santi Romano», in *La giustizia amministrativa ai tempi di Santi Romano presidente del Consiglio di Stato*, Giappichelli, Torino 2004. Si veda anche D. Lochak, «Il "Conseil d'Etat" di Vichy ed il Consiglio di Stato nel periodo fascista», in *Il Consiglio di Stato in Francia e in Italia*, a cura di Yves Mény, cit., pp. 51 e segg., M.S. Righettini, *Il giudice…*, cit. p. 62 e segg.
[110] D'Alberti giustamente cita l'esempio della legge di adeguamento della spesa pubblica, atto di carattere politico, che però nella sua applicazione, la riduzione di stipendi, è atto di natura amministrativa. M. D'Alberti, *La Giurisprudenza amministrativa negli anni Trenta*, cit., p. 439.

riorganizzare, ridefinire funzioni e competenze, per far funzionare meglio l'Istituto, a servizio dello Stato e, prima di tutto, del Governo.

Quanto detto per l'interpretazione restrittiva di atto propriamente politico deriva dal consolidarsi della consapevolezza che un atto può definirsi politico quando soddisfa contemporaneamente alcune caratteristiche e cioè che abbia l'*imperium*, il perseguimento dei fini supremi dello Stato, la straordinarietà e la eccezionalità degli motivi, le forme solenni e la competenza attribuita ai più alti organi statali[111]. Il Consiglio di Stato giustamente sottolineava come non esiste una definizione astratta di finalità suprema, ma va sempre collegata a quello che è lo Stato in un determinato momento storico[112]. Nascono e prendono sempre più vita nel nostro paese le figure dell'eccesso di potere, l'errore di fatto, lo sviamento, l'indagine sulla motivazione fino ad arrivare negli anni Trenta al controllo giudiziale sulla completezza degli interessi valutati dalle amministrazioni. Questo anche prima o in maniera più completa rispetto al Consiglio di Stato francese[113].

Sembra cioè che il fascismo, che voleva uno Stato forte e per fare questo si appoggia al Consiglio di Stato e ad un all'ora professore affermato di diritto amministrativo come Santi Romano, si ritrovi imbrigliato dagli stessi schemi e regole voluti per evitare turbamenti dell'ordine pubblico o cali di consenso. Qualcuno ha parlato di un diritto amministrativo asservito ai regimi assolutisti e autoritari mentre il diritto comune sembrava aver salvato da questa deriva paesi come la Gran Bretagna e gli USA, ma in realtà, a dire di D'Alberti,

> «il diritto amministrativo, soprattutto attraverso la sua giurisprudenza, ha saputo conservare una voce liberale, come dimostra l'esperienza italiana degli anni Trenta. Il potere discrezionale delle amministrazioni ha subìto limitazioni prima sconosciute attraverso il controllo sull'eccesso di potere,

---

[111] Così M. D'Alberti, *La Giurisprudenza amministrativa negli anni Trenta*, cit, pp.439-440. Su questa compresenza di caratteri più volte il Consiglio di Stato tornerà in quanto, specie in periodi più bui e pericolosi degli anni 30-40, si poteva fare riferimento solamente al rispetto di questi principi che comunque erano entrati ed erano stati assimilati dalla mentalità fascista. A questa concezione si arrivò anche grazie a tre pronunce della Quarta Sezione del Consiglio di Stato, quella del 4 marzo 1933, n. 78, quella del 7 aprile 1933, n. 123, quella del 16 marzo 1935, n. 159. Tutte e tre queste pronunce vennero citate dal presidente Santi Romano nella relazione periodica al Consiglio dei Ministri, in *Il Consiglio di Stato nel quinquennio 1931-35*, Roma 1937, vol. II, pp. 2 e segg.

[112] Marco D'Alberti, *La Giurisprudenza amministrativa negli anni Trenta*, cit.

[113] *Ivi*, p. 441.

e attenuazioni connesse all'espansione della contrattualità e all'affermarsi della responsabilità amministrativa»[114].

Durante quel periodo molti eventi contribuirono allo sviluppo della scienza amministrativa: la nazionalizzazione delle acque e delle miniere, la publicizzazione delle banche, il controllo pubblico del credito, la statizzazione dell'istruzione elementare, lo sviluppo delle società a partecipazione statale, insomma il fascismo potè contare su un felice periodo di sviluppo concettuale del diritto, che cercò di sfruttare per i suoi fini[115]. Guido Melis, in uno scritto del 1990, nota come fu Massimo Severo Giannini a segnalare che «le riforme di struttura che si operano nel periodo fascista […] o passano inosservate o vengono minimizzate ad una riaffermazione dell'autorità dello Stato»[116]. Dopo una «legislazione di guerra» che aveva portato ad una miriade di leggi e leggine, già prima di Mussolini si intravedeva una certa crisi, a cui cercarono di porre un freno gli uomini nuovi di quella tecnocrazia nittiana come Ruini, Petrocchi e altri. È l'epoca dei testi unici che tentano di raccordare, raccogliere e al tempo stesso colmare lacune nella legislazione. È su questo terreno, necessità di riorganizzare, conoscenza della pubblica amministrazione, background scientifico unito a tecnicismo applicato, che si collocano le nomine «tecniche» di Beneduce all'IRI e Romano al Consiglio di Stato[117].

Santi Romano fu nominato presidente del Consiglio di Stato il 16 dicembre 1928 allorchè si trattò di trovare il successore del precedente presidente, Raffele Perla. Secondo consuetudine sarebbe dovuto essere il più anziano a seguire, cioè il Presidente di Sezione Schanzer, ma fu scelto una persona estranea al Consiglio di Stato, probabilmente su consiglio di Alfredo Rocco, altro insigne giurista, per evitare di nominare Schanzer, inviso al regime[118]. Mussolini aveva chiare due regole: semplificare

---

[114] *Ivi*, p. 444.

[115] Un'analisi chiara sul diritto amministrativo in questo periodo è in G. Melis, *Il diritto amministrativo tra le due guerre*, relazione al convegno in onore di Massimo Severo Giannini su *Il diritto amministrativo negli anni trenta*, tenuto all'Università di Sassari l'11 maggio 1990 e pubblicato in "Materiali per una storia della cultura giuridica", a. XX, n. 2, dicembre 1990.

[116] G. Melis, *Il diritto amministrativo*, cit. p. 403

[117] G. Melis, *Il diritto amministrativo*, cit. pp. 408-410; Idem, «Il Consiglio di Stato ai tempi di Santi Romano», cit.; Idem, *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, cit.; F. Cocozza, *Santi Romano presidente del Consiglio di Stato*, cit., pp. 1231-1252.

[118] F. Cocozza, *Santi Romano presidente del Consiglio di Stato*, cit., p. 1234; G. Melis, «Il Consiglio di Stato ai tempi di Santi Romano», cit., pp. 39-44.

e unificare[119], nell'ambito di un processo di legalizzazione del regime. Santi Romano «approfitta» del regime vedendo «nella riorganizzazione dei poteri e soprattutto nel rafforzamento del potere esecutivo la possibilità di restituire allo stato e ai suoi apparati amministrativi e giudiziari una nuova centralità ed un rinnovato prestigio»[120].

Vale la pena sottolineare come da un lato si andasse affermando un lessico retorico nel pieno stile fascista dell'epoca per quanto riguarda la comunicazione istituzionale, mentre, da un punto di vista giurisprudenziale, una novità che fu molto importante era il richiamo, nelle sentenze, alla propria giurisprudenza. Nella parte della decisione relativa al diritto spesso si trovano espressioni quali «per costante giurisprudenza di questo collegio», «è consolidata giurisprudenza del collegio», «la giurisprudenza del Consiglio si è da tempo espressa», ecc.[121].

Tornando alla nomina di Santi Romano al Consiglio di Stato come decimo presidente, vale la pena soffermarsi sui discorsi che furono pronunciati nell'Adunanza generale che si tenne il 22 dicembre del 1928. I discorsi di Mussolini e di Romano, riportati nell'Annuario del Consiglio di Stato, vengono tenuti nel corso di una «cerimonia austera e solenne» che «si è svolta nell'Aula Magna della sede del Consiglio di Stato, al Palazzo Spada. Erano presenti: i membri del Governo, le rappresentanze del Senato e della Camera, e tutte le alte cariche dello Stato comprese nelle prime quattro categorie delle precedenze a Corte. I consiglieri di Stato avevano preso posto a destra e a sinistra del seggio riservato a S. E. il Capo del Governo»[122]. Santi Romano era un professore universitario, come Schanzer, ma questi si sentì comunque scavalcato e infatti il 26 dicembre 1928, quattro giorni dopo la cerimonia di Romano, si dimise da consigliere[123].

---

[119] Così A Acquarone, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Einaudi, Torino 1955, p. 3.

[120] M. S. Righettini, Il g*iudice amministratore*, cit., p. 68. Secondo la Righettini c'è un ricerca della neutralità che serve allo Stato autoritario per legittimarsi sia all'interno, sia all'esterno. Caso diverso sono i regimi totalitari, come la Germania nazista, che abbisognano di una magistratura politicizzata.

[121] Su questo si veda G. Melis, «Il Consiglio di Stato ai tempi di Santi Romano», cit., pp. 46-47 e G. Barbagallo, «Stile e motivazione delle decisioni del Consiglio di stato», in *I Consigli di Stato di Francia e d'Italia*, a cura di G. Paleologo, Giuffrè, Milano 1998; G. Melis, «Il Consiglio di Stato durante la dittatura fascista. Note sulla giurisprudenza», in *Tra diritto e storia. Studi in onore di Luigi Berlinguer promossi dalle Università di Siena e di Sassari*, tomi I e II, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2008, II, pp. 143-212.

[122] Annuario Consiglio di Stato, 1928, p. 31.

[123] Santi Romano tenne un discorso in occasione del collocamento a riposo di Schanzer. Cfr. Annuario Consiglio di Stato, 1928.

Nelle parole del presidente siciliano traspare una evidente commozione descrivendo i compiti futuri del Consiglio di Stato. Compiti effettivamente futuri dato che Santi Romano sarebbe stato presidente dell'Istituto per quasi 18 anni, il periodo più lungo di presidenza[124]. Mussolini aveva detto nel suo discorso che stava per riformare lo Stato dall'alto e dal basso: «prima che il Fascismo assumesse il governo d'Italia con la rivoluzione dell'ottobre '22, v'erano, in alto, le baronie dei partiti, che avevano ridotto l'esercizio della sovranità alla gestione irresponsabile di un'accomandita commerciale» e dal basso «l'amministrazione asservita all'alterna vicenda delle fazioni, priva di spirito proprio, scettica e senza alcuna fede in una superiore missione di Civiltà».

Ormai era giunta una nuova era per Mussolini dato che «il Fascismo ha restituito allo Stato la sua dignità sovrana, rivendicandone, contro tutti i particolarismi di classe e di categoria, l'assoluto valore etico»[125] ed «ha restituito al Governo dello Stato, ridotto a strumento esecutivo dell'assemblea elettiva, la sua dignità di rappresentante della personalità dello Stato e la pienezza della sua potestà d'imperio; ha sottratto l'amministrazione alle pressioni di tutte le faziosità e di tutti gli interessi». Questo per dire, in uno strano breve discorso data la ben nota sua capacità oratoria, che «desidero affermare nettamente che intendiamo restituire in integro la funzione consultiva e correttiva del Consiglio di Stato, per l'attuazione di una più rigorosa giustizia in tutti i rami della pubblica amministrazione».

Questo passaggio era già noto ai più, dell'esigenza per il fascismo di governare all'interno di un sistema che garantisse giustizia nell'amministrazione e per questo scelse una personalità di rilievo come Santi Romano per ricoprire una carica così delicata anche perché, diceva sempre Mussolini, «o che il Consiglio di Stato sia chiamato ad esprimere pareri, in sede consultiva, o che sia chiamato a dettare sentenze, in sede giurisdizionale, unica ed indistinguibile è la funzione che esso adempie: l'attuazione della legge e del diritto».

Non era questo l'unico caso in cui Mussolini metteva a capo di importanti Istituti uomini di prestigio, al di là della intima adesione che questi potessero avere nei confronti del partito fascista. Vi è un passaggio nel discorso, stranamente breve, di

[124] Cfr. C. Cavallo, *Il Consiglio di Stato e i suoi Presidenti*, cit.
[125] Annuario Consiglio di Stato, 1928, p. 32.

Mussolini che vale la pena sottolineare: egli sostiene che l'amministrazione fascista non è legata a nessun compromesso e a nessun interesse, che la giustizia nell'amministrazione «per il Governo Fascista, la giustizia nell'amministrazione non è una vana formula» e di conseguenza, egli precisa, quando «Voi, Onorevoli Signori del Consiglio di Stato, annullate atti amministrativi inficiati di incompetenza, di violazione di legge o di eccesso e traviamento di potere, Voi non create ostacoli all'andamento dell'amministrazione fascista, che non può essere intesa in senso meramente meccanico, ma la richiamate e la restituite ai suoi compiti essenziali». La funzione dell'Istituzione, racchiusa in quei due *Voi*, viene enfatizzata e in qualche modo resa neutrale dall'affermazione «perciò che ho chiamato a Presidente del Consiglio di Stato uno studioso serio, che non aveva bussato, per entrarvi, a nessuna anticamera». Infatti Santi Romano era riuscito fino a quel momento a non essere iscritto al partito per poter lavorare.

Santi Romano, sinceramente commosso e felice allo stesso tempo, innanzitutto sottolinea la capacità dei consiglieri «che ben sapranno essi sostenermi nell'arduo compito» e poi richiama il valore dei presidenti suoi predecessori, in particolare del presidente Perla, in una sorta di continuità della sua presenza al Consiglio di Stato. Egli sottolinea che «al suo esempio e al suo insegnamento io vorrò ispirarmi»[126]. Non disdegna di elogiare il fascismo i cui principi non contrastavano con le sue idee di giurista e con la sua teoria istituzionalistica del diritto. Il fascismo, per lui, aveva «creato un nuovo ordinamento giuridico; un ordinamento interamente e schiettamente italiano, che è venuto mano mano sostituendo quello che una serie di avvenimenti storici ci avevano costretto ad importare, più o meno direttamente, da altri paesi». Non era contrario al rafforzamento del potere esecutivo, ed essendo il Consiglio di Stato naturale e logica istituzione del potere esecutivo, non poteva che richiamare il bisogno di una maggiore partecipazione dell'Istituto al potere di vertice e al contempo essere «continuo, pronto, efficace ausilio nel conseguimento dei suoi antichi e nuovi compiti».

Quindi funzione giurisdizionale e funzione consultiva, decisione e pareri che rientrano nelle funzioni proprie del Consiglio, come le due facce di una stessa medaglia. Da questo deriva il suo elogio alla creazione del Gran Consiglio del Fascismo, come

[126] *Ivi*, pp. 33-34.

organo di altissima consulenza del Governo e del potere legislativo, cioè ben vengano altri organi consultivi dato che «il Consiglio di Stato era il solo organo di consulenza generale del potere esecutiv*o*». Romano però sottolinea come, anche se il Gran Consiglio ha funzioni diverse dal Consiglio di Stato, tenendo ben distinti i due Istituti, solo le leggi costituzionali hanno il potere «di riverberare la loro, efficacia su tutto l'ordinamento dello Stato».

Questa distinzione rimarrà ben presente nella mente non solo di Santi Romano ma anche in quella di molti consiglieri, chiamati a decidere tangenzialmente sull'applicazione delle leggi razziali emanate dieci anni dopo questo discorso. Lo stesso Romano firmerà la relazione periodica al Governo delle attività del Consiglio di Stato per il quinquennio 1936-1940 in cui si sottolinea che le leggi razziali non hanno valore di leggi costituzionali e quindi non hanno il potere di influire sull'ordinamento.

Sulla funzione giurisdizionale non può che ricordare la riforma fascista del Consiglio di Stato avvenuta cinque anni prima, nel 1923, per una completa attuazione della giustizia amministrativa, concetto ribadito anche nel breve discorso introduttivo di Mussolini pronunciato pochi minuti prima. Il suo discorso non può che chiudersi con l'elogio del Duce, persona che può, con il suo valore, «rimediare alla imperfezione delle istituzioni».[127].

Giustamente egli ricorda la riforma del 1923 dato che il Consiglio di Stato durante il fascismo non è solo e soltanto Santi Romano. Infatti è anche da sfatare il mito che Santi Romano fosse un amico di Mussolini: non si trova traccia di nessun incartamento relativo a Romano nell'archivio della Presidenza del Consiglio e della Segreteria particolare del duce conservate all'Archivio Centrale dello Stato, né il nome di Romano compare negli innumerevoli discorsi tenuti dal duce in pubblico[128]. Vero è però che il presidente Romano ha svolto, in quasi 18 anni di presenza a palazzo Spada, un importante ruolo di mediatore, tenendo le fila dell'intera attività dell'istituzione, influenzandone lo stile pubblico, assicurandone i collegamenti con il governo, distribuendo arbitrati e criticando anche alcuni comportamenti[129].

---

[127] In ogni caso Santi Romano assume la presidenza del Consiglio di Stato in nome del Re. *Ivi*, p. 36.
[128] Quasi tutti i magistrati ricoprirono incarichi di governo nel Ventennio, al di fuori di Santi Romano. Cfr. M.S. Righettini, *Il giudice amministratore*, cit., pp. 83-85.
[129] Così G. Melis, «Il Consiglio di Stato ai tempi di Santi Romano», cit. pp. 49-50.

A volte si è voluto vedere l'amicizia con Mussolini dietro ad un parere reso il 2 aprile del 1938 del conferimento del titolo di Primo maresciallo dell'Impero contemporaneamente al Re e al Duce. Tale questione, pare essere l'unico caso in cui il Presidente del Consiglio di Stato Santi Romano, esprime su richiesta di Mussolini un proprio personale parere su una questione giuridica a cui il Re Vittorio Emanuele III sembra attribuisse un grande significato[130]. Ma questo parere, reso comunque dopo l'approvazione della legge, o meglio sabato 2 aprile, lo stesso giorno della pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale del Regno due giorni dopo l'approvazione, avvenuta mercoledì 30 marzo, sembra aver scatenato le ire del Re. In uno scambio di lettere tra Santi Romano e Vittorio Emanuele Orlando nel 1946, il succo della questione[131]. Rimane questo l'unico parere reso da Santi Romano su richiesta di Mussolini[132].

Vale la pena inoltre soffermarsi su un episodio accaduto poco dopo la nomina di Santi Romano a Presidente del Consiglio di Stato. Come detto il Presidente di Sezione Schanzer si dimise dal Consiglio di Stato immediatamente dopo la notizia della nomina di Santi Romano e le sue dimissioni furono accolte con decorrenza 26 dicembre 1928; all'indomani del nuovo anno, con la ripresa delle attività del Consiglio di Stato Il primo atto pubblico di Santi Romano fu, dopo la commemorazione del consigliere di Stato Domenico Barone morto nella notte del 3 gennaio 1929, a cui Santi Romano dedicò un breve discorso di commemorazione, quello di ricordare la figura di Schanzer all'apertura della pomeridiana Adunanza Generale[133].

Già Santi Romano aveva avuto modo di usare la parola «nostra Famiglia» riferita al Consiglio di Stato che aveva subito la perdita del consigliere Barone, e ora usa

---

[130] Su questo di veda R. De Felice, *Mussolini il duce. II. Lo Stato totalitario. 1936-1940*, Einaudi, Torino, 1981, e anche l'appropriato richiamo e commento che ne fa G. Virga in http://blog.lexitalia.it/?p=164 .

[131] Romano scrisse a V.E. Orlando «E' 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». Tre giorni dopo gli rispose 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», in ACS, Carte V.E. Orlando, Carteggi, Sc. 6, fasc. Romano Santi, ripreso anche da G. Melis, «Il Consiglio di Stato ai tempi di Santi Romano», cit., pp. 51-52.

[132] Su un presunto secondo parere reso da Santi Romano a Mussolini in occasione del voto di sfiducia del Gran Consiglio il 25 luglio 1943 si veda C. Cavallo, *Il Consiglio di Stato, Santi Romano, Mussolini e il Web***,** in "Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza", Noccioli, Firenze 2011, a. 85, fasc. n. 5.

[133] Dopo le dimissioni da Presidente di Sezione la sua esistenza fu molto in ombra.

spesso il plurale per parlare della conoscenza che il Consesso ha di Schanzer: «E' superfluo che io ricordi a Voi, che avete potuto da vicino apprezzarne l'opera, il contributo che Egli con sicura competenza e con grande diligenza ha dato all'alto ufficio. Né la sua attività è stat soltanto quella svolta nel nostro Consesso». Santi Romano ne ricorda le cariche di Deputato, Senatore, Ministro di vari ministeri, e nel 1921 Capo della delegazione italiana alla Conferenza di Washington[134]. Inoltre non vi sono parole di Santi Romano che lasciano trasparire una sorta di compiacimento o di acredine. «Merita altresì di essere ricordata la sua attività scientifica, rivelatasi in parecchie, pregevolissime pubblicazioni, su importanti e svariati argomenti di diritto costituzionale, amministrativo e coloniale».

Inoltre «le sue doti di giurista colto e acuto, la grande versatilità del suo ingegno, la cura scrupolosa con cui egli ha atteso alle sue mansioni» non sembrano parole di circostanza o dettate da un formalismo istituzionale dell'epoca, quanto piuttosto un sincero riconoscimento delle virtù della persona, peraltro assente in quell'occasione. Sincero sembra l'augurio che Santi Romano gli rivolge a nome di tutto il Consiglio di Stato: «noi gli rivolgiamo cordialmente l'augurio che gli sia concessa una lunga e prospera esistenza, nella quale possa ancora raccogliere i frutti della sua vita operosa»[135].

Oltre ad una sostanziale imparzialità nella giurisprudenza del Consiglio di Stato, secondo Melis, rimane una particolare ed evidente laboriosità, sia in termini giurisprudenziali, sia in termini di pareri resi al Governo, anche contrari alla volontà dell'esecutivo[136].

---

[134] La Conferenza Navale di Washington del 1921-22 insieme alla Conferenza di pace di Parigi (1919) regolò gli equilibri tra le potenze europee e mondiali dopo la prima guerra mondiale. La conferenza di Washington portò alla stipulazione di quattro trattati: Trattato delle Quattro Potenze o Patto militare per il Pacifico nel quale Stati Uniti, Gran Bretagna, Francia e Giappone si impegnavano a mantenere lo status quo nel Pacifico ed a consultarsi in caso di controversie; Trattato per il disarmo navale che fissava le proporzioni tra le cinque Marine più grandi del mondo, proporzionalmente a dei coefficienti: Stati Uniti = 5, Gran Bretagna = 5, Giappone = 3; Francia e Italia = 1,75. Inoltre il trattato prevedeva che non si potenziassero le basi navali nell'Oceano Pacifico; Trattato delle nove potenze in cui le maggiori potenze si impegnano a non chiedere ulteriori concessioni alla Cina ed a mantenerne l'integrità territoriale; Accordo sino-giapponese in cui il Giappone mantiene concessioni minerarie e ferroviarie in Manciuria ed in cambio restituisce alla Cina la sovranità sullo Shandong.

[135] Augurio quanto mai felice: infatti Schanzer morirà dopo Santi Romano, nel 1953, all'età di 88 anni.

[136] G. Melis, «Il Consiglio di Stato ai tempi di Santi Romano», cit. p. 54. Si veda anche nelle pagine seguenti l'episodio della cessione gratuita di un aeromobile al governo brasiliano allorquando l'Adunanza Generale, con un parere emesso il 31 ottobre 1929, negò che si potesse cedere l'aereomobile a titolo gratutito e ne ammetteva quindi la possibilità solamente per via legislativa. Probabilmente, sostiene

Molto il Consiglio di Stato seppe ritagliarsi con la giurisprudenza, mentre si cercava di evitare l'attento vaglio sulla produzione normativa da parte del governo fascista. L'evoluzione e l'espansione dell'attività dello Stato nei campi della vita sociale portava necessariamente a richiedere all'interno della pubblica amministrazione la presenza di singoli che conoscessero la materia[137]. Da Santi Romano in poi inizia una prassi consolidatasi fino al 1990 di inviare delle relazioni periodiche alla presidenza del Consiglio dei Ministri sulle attività, consultive e giurisdizionale, del Consiglio di Stato. Relazioni che tanto si riveleranno utili agli addetti ai lavori.

Le riforme di Mussolini che influirono sul Consiglio di Stato, e anche per parecchi anni, furono il regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2840, coordinato nel TU del 26 giugno 1924, n. 1054, poi modificato dalle leggi 23 ottobre 1924, n. 1672, e 8 febbraio 1925, n. 88[138]. Questa la produzione normativa più importante ma tante altre piccole leggi sono state emanate nel periodo fascista che hanno influito sul Consiglio di Stato o hanno modificato alcune competenze.

Nel ventennio 1923-1943 vi sono stati 36 interventi legislativi di cui 9 regi decreti legge, 24 regi decreti e 3 leggi secondo l'ultimo Annuario del Consiglio di Stato[139], ma a ben vedere nel corso di quel ventennio una miriadi di tanti piccoli interventi legislativi nelle materie più varie, dove l'intervento dello Stato aveva una parte considerevole, hanno previsto, ad esempio, la nomina di un consigliere di Stato, la partecipazione di un consigliere in una commissione, la presenza di un consigliere in un arbitrato, in un tribunale, la possibilità di fare ricorso al Consiglio di Stato, ecc. Questa grossa parte della legislazione, non direttamente correlata all'Istituto, non direttamente considerata fascista e per questo cancellata dall'ordinamento italiano, è la causa di

---

Melis, da tale episodio inizia la normazione del governo tramite decreti legge al fine di evitare le forche caudine del Consiglio di Stato, il cui presidente era Santi Romano.

[137] Cfr. M.S. Righettini, «Consiglio di Stato e classe politica», » in *Il Consiglio di Stato in Francia e in Italia*, a cura di Y. Meny, Il Mulino, 1994; Idem, *Il giudice amministratore*, cit.; G. Melis, «Il Consiglio di Stato ai tempi di Santi Romano», cit.; F. Cocozza, *Santi Romano presidente del Consiglio di Stato. Cenni storici e spunti problematici*, cit.; D. Lochak, «Il "Conseil d'Etat" di Vichy ed il Consiglio di Stato nel periodo fascista», cit.

[138] La legge del 1923 resterà in vigore fino al 1971.

[139] Cfr. C. Talice, *Diritto Amministrativo*, Maggioli, 2000, pp. 331-334; Annuario Consiglio di Stato, 1993-2001.

quanti molti oggi dicono essere la iper-presenza dei consiglieri nella vita amministrativa del Paese[140]. In parte può essere anche vero[141].

Per quanto riguarda quegli anni la legislazione da segnalare è il regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3282 riguardante l'approvazione del testo di legge sul gratuito patrocinio, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 17 maggio 1924, n. 117. Infatti l'art. 1 recita:

> «Il patrocinio gratuito dei poveri è un ufficio onorifico ed obbligatorio della classe degli avvocati e dei procuratori» e all'art. 6 si parla espressamente del Consiglio di «Stato Presso il Consiglio di Stato è costituita una Commissione per il gratuito patrocinio per gli affari da trattarsi innanzi alle sezioni giurisdizionali, ed è composta:
>
> 1) di un consigliere di Stato, che la presiede;
>
> 2) di un referendario del Consiglio di Stato;
>
> 3) di un avvocato patrocinante presso la Corte di cassazione.
>
> 2. Il consigliere e il referendario sono designati, ogni anno, dal presidente del Consiglio di Stato tra i membri del Consiglio stesso che non facciano parte delle sezioni giurisdizionali, e possono scegliersi anche tra i funzionari dello Stato a riposo con grado corrispondente. L'avvocato patrocinante è designato, al principio di ogni anno, dal presidente del Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Roma.

---

[140] Basta scorrere la sezione relativa alle norme riguardanti il Consesso negli annuari del ventennio per vedere come tali interventi siano stati cospicui, mentre già negli Annuari degli anni '50 compare una Parte Quarta che riassume le disposizioni più importanti, perdendosi così traccia di tantissime norme sparse nel vasto mare normativo italiano che prevedono la presenza di un consigliere di Stato. Oggi, se volessimo sapere quale norma prevede la possibilità per una pubblica amministrazione di usufruire delle capacità, della terzietà, dell'esperienza di un magistrato del Consiglio di Stato, dovremmo vedere la normativa ad oggi vigente per ogni singola amministrazione, centrale o locale. Il problema della permanenza di norme adottate nel Ventennio, e non per questo da abrogare *tout court*, fu un problema che già si pose dopo l'entrata in vigore della Costituzione e nitidamente espresso da Meuccio Ruini nel suo discorso di insediamento a presidente dell'Istituto nel gennaio 1946. Ecco perché convivono oggi norme repubblicane e norme regie in tanti ordinamenti pubblici. La produzione legislativa di quegli anni su e per il Consiglio di Stato andrebbe forse studiata in maniera più approfondita.

[141] Sulla presenza dei magistrati dell'Alto Consesso nei Governi del dopoguerra si vedano gli studi di Agosta-Piccardi, *I Gabinetti ministeriali*, ISAP, 1989; M.S. Righettini, *Il giudice amministratore*, cit,; Idem, «Consiglio di Stato e classe politica», cit.; *Le stanze del potere. I Gabinetti dei Ministeri dell'età della transizione (1979-2006)*, a cura di S. Sepe, e G. Vetritto, Rubbettino, 2006.

3. Esercita le funzioni di segretario il segretario di una delle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato, designato dal presidente del Consiglio stesso.

4. Per ciascuna categoria dei componenti la Commissione possono essere designati membri supplenti».

Affinché tale patrocinio venga svolto «perché le cause dei poveri siano diligentemente trattate, possono farsi render conto delle medesime e, scorgendo qualche negligenza od altra mancanza hanno altresì facoltà di promuovere i necessari provvedimenti» viene svolto sotto una sorveglianza che, per il Consiglio di Stato, «spetta al presidente della sezione giurisdizionale o del collegio, e i poteri di cui al precedente comma spettano alla sezione o al collegio, osservate, in quanto siano applicabili, le norme del detto codice di procedura civile»[142]. La Commissione istituita presso l'Istituto deve anche verificare la sussistenza delle due condizioni a che si possa accedere al gratuito patrocinio e cioè lo stato di povertà e la probabilità dell'esito favorevole nella causa[143].

Il regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2840, coordinato nel TU del 26 giugno del 1924, n. 1054[144], e a questo si fa riferimento, entrato in vigore il 1 luglio, esprime la volontà di recepire alcune criticità già rilevate nella relazione della Commissione reale che svolse i suoi lavori dal 28 novembre 1910 al 17 giugno 1912, dunque una commissione non propriamente fascista. Già l'art. 1 aumenta l'organico dei consiglieri portandoli a cinquanta[145], e il successivo comma stabilisce che il presidente, i presidenti di sezione e i consiglieri sono nominati per decreto reale, proposto dal Ministro per l'interno, dopo deliberazione del Consiglio dei Ministri, mentre è il presidente del Consigliod i Stato a scegliere e nominare il segretario generale.

L'art. 2 parla delle promozioni e delle nomine dei referendari e primi referendari e tale procedure ha subito variazioni solamente nel 1973 e nel 1986, mentre l'art. 4 stabilisce la riserva di metà dei posti in organico a personale della magistratura con non meno di quattro anni di servizio. Tale riserva, abolita poi dalla legge 186/1982, non

[142] Così l'art. 4 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3282.
[143] Cfr. art. 15.
[144] Stessa data ma con numero 1058 fu approvato il TU delle leggi sulla Giunta provinciale amministrativa in sede giurisdizionale.
[145] Solo nel 1982, quasi 60 anni dopo, vi fu un ulteriore aumento di organico.

contribuì certo alla fascistizzazione dell'Istituto e se vi fu un pensiero in linea con l'ideologia fascista lo si deve esclusivamente a prese di posizioni personali[146]. L'art. 5 introduce ed articola l'inamovibilità dei magistrati dell'Alto Consesso specificando la casistica con una serie di «non possono»: infatti si legge:

> «I presidenti e i consiglieri di Stato non possono essere rimossi, né sospesi, né collocati a riposo d'ufficio, né allontanati in qualsivoglia altro modo, se non nei casi e con l'adempimento delle condizioni seguenti:
>
> 1° non possono essere destinati ad altro pubblico ufficio, se non con loro consenso;
>
> 2° non possono essere collocati a riposo di ufficio, se non quando, per infermità o per debolezza di mente, non siano più in grado di adempiere convenientemente ai doveri della carica;
>
> 3° non possono essere sospesi, se non per negligenza nell'adempimento dei loro doveri o per irregolare e censurabile condotta;
>
> 4° non possono essere rimossi dall'ufficio, se non quando abbiano ricusato di adempiere ad un dovere del proprio ufficio imposto dalle leggi o dai regolamenti; quando abbiano dato prova di abituale negligenza, ovvero, con fatti gravi, abbiano compromessa la loro riputazione personale o la dignità del collegio al quale appartengono.
>
> 2. I provvedimenti preveduti nei paragrafi 2, 3 e 4 di questo articolo debbono essere emanati per decreto reale, sopra proposta motivata del Ministro per l'interno[147], udito il parere del Consiglio di Stato in adunanza generale e dopo deliberazione del Consiglio dei Ministri»[148].

Il comma 3 abbassa il limite di età per il collocamento a riposo del presidente del Consiglio di Stato, portandolo a settanta anni. Precedentemente il limite di età era stato fissato a 75 dal regio decreto del 7 marzo 1907, n. 55, articolo unico, firmato da Vittorio Emanuele III, e prima ancora non vi era questo limite. Infatti, a differenza di ciò che accadeva per i magistrati di Cassazione, che cessavano dal servizio al compimento del

---

[146] Così anche G. Melis, «Il Consiglio di Stato ai tempi di Santi Romano», cit.; M.S. Righettini, «Consiglio di Stato e classe politica», cit.; Idem, *Il giudice amministratore*, cit.

[147] Con regio decreto del 21 agosto 1931, n. 1030, la competenza passò alla presidenza del Consiglio dei Ministri

[148] Tale previsione non fu poi rispettata in occasione dell'epurazione dal Consiglio di Stato di Meuccio Ruini con una *gaffe* normativa che dovette richiedere l'approvazione urgente di una ulteriore legge.

settantacinquesimo anno di età, i componenti del Consiglio di Stato erano allora collocati a riposo o su domanda ovvero per età. Ma all'età era legata la previsione del regio decreto 6166/1889, il testo unico che prevedeva, all'art. 4, la possibilità di essere collocato a riposo «per infermità o debolezza di mente non siano più in grado di adempiere convenientemente ai doveri della carica». Ecco perché alcuni presidenti sono rimasti in carica fino a veneranda età.

Seguono altre norme sulle composizioni e sugli affari delle cinque sezioni e nel, Titolo II, sulle attribuzioni consultive dell'Istituto e del modo di procedere nella trattazione degli affari consultivi, mentre nel Titolo III delle attribuzioni del Consiglio di Stato in sede giurisdizionale.

Con regio decreto legge 15 ottobre 1925, n. 1791 fu definito in numero di dieci, all'art. 1, il numero «complessivo dei presidenti e dei consiglieri di stato, ai quali, anche in applicazione di disposizioni di legge o di regolamento, possono essere affidati uffici, incarichi o missioni presso qualsiasi amministrazione, che non consentano il regolare e continuato esercizio delle funzioni ordinarie al consiglio di stato»[149]. Inoltre all'art. 2 viene previsto in organico il numero dei presidenti di sezione ampliando così la dotazione organica dell'Istituto.

Altro decreto importante, praticamente di un unico articolo, fu il regio decreto del 21 agosto 1931, n. 1030, che definì la dipendenza del Consiglio di Stato al Capo del Governo, cioè alla Presidenza del Consiglio dei Ministri odierna, all'art. 1 che così recita

> «sono demandate al Capo del Governo, Primo Ministro Segretario di Stato, tutte le attribuzioni che, a termini delle disposizioni vigenti, spettano al Ministro per l'Interno nei riguardi del Consiglio di Stato. Il presidente del Consiglio di Stato riferisce al Capo del Governo, Primo Ministro Segretario di Stato, sull'andamento dei lavori del Consiglio stesso».

Si fa solo un rapido accenno al regio decreto 20 ottobre 1933, n. 1466. Questo decreto rende applicabile anche al personale del Consiglio di Stato il regio decreto 14 dicembre 1865, n. 2641, all'epoca valido solamente per il personale della magistratura civile e penale, che titolava «Regio Decreto col quale è approvato il Regolamento

[149] Nel 1948, con il decreto legislativo 5 maggio 1948, n. 642, il numero fu ampliato a 18 unità, e con la Legge 21 dicembre 1950, n. 1018, il numero fu poi ridotto a 12.

generale giudiziario per l'esecuzione del Codice di procedura civile, di quello di procedura penale e della legge sull'ordinamento giudiziario», Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 20 dicembre 1865, n. 292. Ciò vuol dire, richiamando gli artt. 156 – 171, che rende obbligatorio anche per i magistrati amministrativi la divisa con toga, e precisamente la toga per le pubbliche sedute e udienze e l'abito a spada per presentarsi individualmente in forma ufficiale e solenne. Al di là di altre norme, seppure importanti si segnala il regio decreto legge 30 ottobre 1943, n. 2/B, che sospende temporaneamente la funzione consultiva del Consiglio di Stato.

Al di là della normativa generale si vuole fare qui un breve richiamo alla legislazione razziale del 1938 e precisamente al regio decreto legge, 17 novembre 1938 - XVII, n.1728 che, all'art. 26 recita «Le questioni relative all'applicazione del presente decreto saranno risolte, caso per caso, dal Ministro per l'interno, sentiti i Ministri eventualmente interessati, e previo parere della Commissione da lui nominata. Il provvedimento non è soggetto ad alcun gravame, sia in via amministrativa, sia in via giurisdizionale» escludendo quindi qualsiasi ricorso al Consiglio di stato. Questo costituisce uno dei casi in cui si è voluto eliminare la competenza del Consiglio di Stato in alcune specifiche materie[150].

Tale evento all'interno dell'ordinamento italiano, e tra le coscienze degli italiani, andrebbe approfondito maggiormente, nonostante si cerchi con il tempo di affievolire il doloroso ricordo di quegli anni, per continuare a ricordare perché questo non accada più, in Italia e altrove. A onor del vero vanno ricordate tutte una serie di sentenze della Quarta e della Quinta sezione che coraggiosamente cercarono di riportare le controversie sull'applicazione delle leggi razziali in un alveo di rispetto del diritto non «inquinato» da quell'infamia[151].

---

[150] Sulla vicenda dei magistrati e il diritto razziale si veda, non a titolo esaustivo, *Il diritto di fronte all'infamia nel diritto: a 70 anni dalle leggi razziali*, a cura di L. Garlati e T. Vettor, Giuffrè, 2009; *A settant'anni dalle leggi razziali*, a cura di D. Menozzi e A. Mariuzzo, Carocci, 2010 e in particolare i saggi di P. Caretti (pp. 117-158), S. Falconieri (pp. 183-204), G. Speciale (pp. 205-226); *Razza, diritto, esperienze. Atti del convegno Catania-Ragusa 29-31 ottobre 2008*, a cura di G. Speciale,in corso di stampa presso il Mulino comunque consultabile in parte su http://www.lex.unict.it/radies/ ; G. Speciale, *Giudici e razza nell'Italia fascista*, Giappichelli, Torino 2007, O. De Napoli, *La prova della razza*, Le Monnier, Milano 2009, E. De Cristofaro, *Codice della persecuzione: i giuristi e il razzismo nei regimi nazista e fascista*, Giappichelli, Torino 2008.

[151] Su questo si vedano le sentenze Consiglio di Stato, sez. V, 14 giugno 1940 (Pres. Savini, est. Isacco), Werczel contro Prefetto di Fiume, in "Rivista di diritto pubblico", 32 (1940) II, pp. 410-411; Consiglio di Stato, sez. IV, 31 luglio 1940 (Pres. Rocco, est. Siragusa), Jona contro Ministero della Guerra, in "Rivista

di diritto pubblico”, 32 (1940) II, pp. 603-604; pubblicato anche in “Il Foro Italiano”, 66 (1941) III, coll. 18-21; Consiglio di Stato, sez. V, 17 dicembre 1940 (Pres. Fagiolari, est. Miranda), Ente comunale assistenza Venezia contro Prefetto Venezia, in “Rivista di diritto pubblico”, 33 (1941) II, pp. 134-135. Pubblicato anche in “Il Foro Amministrativo”, 17 (1941) I.II, pp. 41-43; Consiglio di Stato, sez. IV, 9 luglio 1941 (Pres. Rocco, est. Piccardi), Weiss contro Ministero Interno, in “Rivista di diritto pubblico”, 33 (1941) II, p. 397; Consiglio di Stato, sez. V, 11 luglio 1941 (Pres. Fagiolari, est. Barra Caracciolo), Falco c. Banco di Napoli, in “Rivista di diritto pubblico”, 33 (1941) II, pp. 504-505; anche in “Il Foro Italiano”, 66 (1941) III, coll. 249-251. Con nota di A.C. Jemolo; Consiglio di Stato, sez. V, 11 luglio 1941 (Pres. Fagiolari, est. Zotta), Lattes contro Istituto Vittorio Emanuele III in Napoli, in “Rivista di diritto pubblico”, 33 (1941) II, p. 505; Consiglio di Stato, sez. IV, 24 settembre 1941 (Pres. Rocco, est. Piccardi), Ascarelli, Falco, Ravà, Volterra e altri contro Ministero Educazione Nazionale, in “Rivista di diritto pubblico”, 33 (1941) II, pp. 476-480; Consiglio di Stato, sez. IV, 18 novembre 1941 (Pres. Rocco, est. Piccardi), Ascarelli c. Ministero Educazione Nazionale, in “Rivista di diritto pubblico”, 34 (1942) II, p. 159; Consiglio di Stato, sez. IV, 4 febbraio 1942 (Pres. Rocco, est. Malinverno), Flein contro Ministero Interno, in “Rivista di diritto pubblico”, 34 (1942) II, pp. 173-174; Consiglio di Stato, sez. V, 6 febbraio 1942 (Pres. Fagiolari, est. Zotta), Nizza contro R. Opera di Maternità di Torino, in “Rivista di diritto pubblico”, 34 (1942) II, pp. 181-184; Consiglio di Stato, sez. IV, 16 giugno 1942 (Pres. Rocco, est. Vetrano), Fubini e Segre contro Ministero dell’Interno, in “Giurisprudenza Italiana”, 95 (1943) III, p. 146; Consiglio di Stato, sez. IV, 29 luglio 1942 (Pres. ed est. Aru), Marchese contro Ministero dell’Interno, in “Il Diritto ecclesiastico”, 54 (1943), pp. 37-38 e anche in “Il Foro Italiano”, 67 (1942) III, coll. 193-194; Consiglio di Stato, sez. IV, 22 dicembre 1942 (Pres. Rocco, est. Vetrano), Schoenhaut-Serlatti contro Ministero interno, in “Rivista di diritto pubblico”, 35 (1943) II, p. 68; Consiglio di Stato, sez. IV, 2 giugno 1943 (Pres. Rocco, est. Bozzi), Thomas Dietrich contro Università di Bologna e Ministero degli esteri, in “Rivista di diritto pubblico”, 35 (1943) II, pp. 319-320; anche in “Il Foro Amministrativo”, 19 (1943) I.I, pp. 130-132. Dopo il 25 luglio del 1943 si veda anche Consiglio di Stato, sez. IV, 28 luglio 1943 (Pres. Rocco, est. Dedin), Ascoli contro Ministero della Guerra, in “Rivista di diritto pubblico”, 35 (1943) II, pp. 411-413.

## 2. Il Consiglio di Stato alla fine della seconda guerra mondiale

### 2.1 Premessa

Il Consiglio di Stato si presentava come un organo dello Stato preunitario con più di centodieci anni di vita, ben radicato nella struttura amministrativa e giudiziaria del Regno, con una salda e consolidata struttura a cinque sezioni, anche se dal 1919 al 1923 aveva avuto una sesta sezione, per le nuove provincie[152]. È indubbio che era considerato come una Istituzione della vita italiana necessario e indispensabile per la vita amministrativa, specialmente per la giustizia amministrativa[153]. Aveva fama di una certa imparzialità e venivano riconosciute ai suoi membri capacità e conoscenze giuridiche.

Anche a voler leggere il tentativo di fascistizzare l'Istituzione da parte di Mussolini grazie al termine che lui stesso usò nel racconto riportato da Schanzer, che fu «snominato» secondo quanto testimoniato dallo stesso Schanzer[154], non si è trovata traccia di questo tentativo o quanto meno della riuscita, se pur esisteva realmente, di questo progetto[155]. Molti membri del Consiglio di Stato erano stati oggetto di epurazione anche se pochi furono realmente colpiti. Tra tutti vale il caso del presidente del Consiglio di Stato durante il fascismo Santi Romano[156], e come fu valutata la sua

---

[152] Il regio decreto legge 24 novembre 1919, n. 2304 istituì la VI Sezione per le nuove provincie, mentre fu poi soppressa con il regio decreto del 7 gennaio 1923, n. 165.
[153] Ovvero, secondo alcuni, per la giustizia nell'amministrazione.
[154] Cfr. G. Melis, «Il Consiglio di Stato ai tempi di Santi Romano», cit., pp. 40-41, che cita un manoscritto conservato in ACS, Carte Schanzer, sc. 1, fasc. 6.
[155] Sul tentativo di fascistizzare il Consiglio di Stato, con o al di là della nomina di Santi Romano, si veda G. Melis, «Il Consiglio di Stato», cit, pp. 42-48; G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, cit., pp. 342-343; Sui rari incontri, e i quasi inesistenti legami, tra Santi Romano e Mussolini si veda G. Melis, «Il Consiglio di Stato ai tempi di Santi Romano», cit., e il sempre prezioso volume di R. De Felice, *Mussolini il duce*, cit., le sole pp. 31-33 e 43. Melis nota come non risulti nessun carteggio riservato di Mussolini con il Romano, né una frequentazione assidua a Palazzo Venezia.
[156] Nel *Repertorio biografico dei Senatori dell'Italia fascista*, Senato della Repubblica, Archivio storico, a cura di E. Gentile e E. Campochiaro, Vol. M-R, p. 2042, Santi Romano risulterebbe essersi iscritto al partito fascista, federazione di Roma, il 6 ottobre 1928, mentre dal suo fascicolo personale presente nell'Archivio del Consiglio di Stato, fasc. 660, risulta essersi iscritto al partito fascista il 16 ottobre 1928,

posizione e la sua difesa nel processo di epurazione dagli ambienti giuridici dell'epoca, ambienti da cui poi provenivano la maggior parte dei costituenti che presero parte alla stesura della stessa Costituzione[157].

Anche a voler analizzare le discussioni collegiali e nelle sottocommissioni dell'Assemblea Costituente per dovere di cronaca e per precisione storica, non si trova traccia di accenni o riferimenti al breve periodo in cui in Italia erano presenti due Consigli di Stato[158], quello di Cremona e quello di Roma. Infatti tra il 1944 e il 1945 operò un Consesso simile a quello di palazzo Spada voluto da Mussolini già nella riunione di governo della Repubblica Sociale Italiana del 18 aprile 1944. Mussolini aveva l'esigenza di dare una sorta di organizzazione statale ai territori ancora non in mano degli Alleati e si costruì subito una struttura gerarchico-amministrativa, di stile prettamente militare, che potesse rispondere ai bisogni di governo di un territorio occupato dalle forze tedesche. Tale era in Mussolini la volontà di dare una struttura solida che, tra i numerosi provvedimenti organizzativi, non tralasciò di pensare ad un Consiglio di Stato anche per la RSI. Ma pochi magistrati effettivamente si recarono a Cremona e l'esperienza di questo Consiglio di Stato "2", ebbe vita breve[159].

---

comunque poco prima della sua nomina a presidente del Consiglio di Stato avvenuta il 15 dicembre dello stesso anno, e non dalla prima ora. Solo nel 1932 divenne di fatto obbligatoria l'iscrizione al PNF. Nel suo fascicolo personale risulta essere allegata anche la memoria di difesa usata davanti alla Commissione per l'epurazione, recante numerosi dati interessanti. Cfr. M. Cardia, *L'epurazione del Senato del Regno 1943-1948*, prefazione di P. Aimo, vol. XIV, Collana Studi e Testi dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica, Giuffrè, Milano 2005.

[157] F. Cocozza, *Santi Romano presidente del Consiglio di Stato. Cenni storici e spunti problematici*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 1977, pp. 1231-1252; L. Ammanati, «Santi Romano al Consiglio di Stato. Il contesto istituzionale e dottrinario», in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, XXII, 107-150; Idem, «Il Consiglio di Stato e la lenta definizione della sua identità», in *Materiali per la storia della cultura giuridica*, XXII, II, 1993, 379-421. Interessante è la biografia di Santi Romano in *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia*, cit. Lo stesso Ruini ebbe ad elogiare la figura di Santi Romano in occasione del discorso di commemorazione per la morte, avvenuta il 3 novembre 1947, di Romano, discorso pronunciato il 6 novembre 1947, in Annuario Consiglio di Stato, anno 1947.

[158] Con il regio decreto legge 15 dicembre 1943, n. 835, n. 2/B, venne sospesa la funzione consultiva del Consiglio di Stato di Roma e concentrata tutta l'attività giurisdizionale presso la Sezione IV, di fatto unico organo operante a Cremona. La funzione consultiva venne poi riattivata tramite il decreto legislativo luogotenenziale 1 febbraio 1945, n. 58. È significato che negli Annuari del Consiglio di Stato, nella parte relativa alla raccolta delle disposizioni interessanti l'attività del Consiglio di Stato, non si fa menzione alcuna delle disposizioni emanate nel periodo della Rsi.

[159] Su questo si veda il saggio di C. Giorgi, «Il Consiglio di Cremona», in *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia*, cit., pp. 2346-2351. Di notevole importanza, sia in voluminosità che analiticità, è il volume di M. Cardia, *L'epurazione della magistratura alla caduta del fascismo. Il Consiglio di Stato*, AIPSA, 2010, che contiene molto materiale utile in allegato. In particolare si vedano le pp. 81-97. Si vedano anche i lavori di M.S. Righettini, *Il giudice amministratore*, cit., e *Idem*, «Consiglio di Stato e classe politica in Italia» in *Il Consiglio di Stato in Francia e in Italia*, a cura di Y. Meny, Il Mulino, 1994, pp. 231-301.

Alla fine della seconda guerra mondiale palazzo Spada riprese il suo naturale, logico, necessario e degno posto tra le istituzioni dell'Italia, tanto che al suo interno fu creata una apposita Commissione per l'epurazione nell'amministrazione. Non verrà qui fatto un resoconto dei suoi lavori né verrà analizzato il rapporto tra la commissione giudicante e coloro che furono chiamati a rispondere delle accuse di propaganda fascista: su questo si rinvia alla bibliografia in merito[160]. Quello che si vuole sottolineare è che del Consiglio di Cremona, Istituzione alquanto emblematico, non si faccia menzione e non ritorni nei discorsi costituenti che riguardano il Consiglio di Stato, né in Aula, né nelle commissioni o sottocommissioni[161].

[160] Cfr. M.R. Cardia, *L'epurazione della magistratura alla caduta del fascismo,* cit., pp. 11-19 e la copiosa bibliografia in materia citata nelle relative note.

[161] Ormai sono vari i siti internet che riportato tutto o in parte le discussioni avvenute e verbalizzate durante i lavori dell'Assemblea Costituente e delle varie commissioni. Tra i vari si possono consultare i seguenti collegamenti internet con rimandi ipertestuali: http://www.nascitacostituzione.it/; http://legislature.camera.it/; http://archivio.camera.it/; http://archivio.camera.it/patrimonio/mappa_archivi.

## 2.2 Il Consiglio di Stato a Cremona

Dopo l'estate del 1943 e gli episodi del luglio '43, nell'Italia liberata dai tedeschi e in quella ancora occupata dalla truppe del Reich erano presenti due Consigli di Stato, quello insediatosi a Cremona e quello rimasto a Palazzo Spada, a Roma. In quel periodo il Consiglio di Stato viveva tempi difficili a livello di organico e di organizzazione degli uffici, sguarniti, come del resto quasi tutta la pubblica amministrazione dell'epoca e non solo romana, per effetto dello stato di guerra[162]. In particolare il Consiglio di Stato lamentava, per bocca del Presidente Romano, l'utilizzo eccessivo e senza sostituzioni dei consiglieri chiamati a incarichi governativi. Mussolini nel frattempo procedeva a definire nuove sedi per l'apparato amministrativo della Repubblica Sociale nel Nord del Paese prevedendo la nuova sede di Cremona per quanto riguarda il Consiglio di Stato. Al di là della sospensione della sua funzione consultiva, operata dal Governo monarchico, con sede in Sud Italia, con r.d.l. del 30 ottobre 1943, già nei primi giorni dello stesso mese il Governo della R.S.I., costituitosi il 23 settembre '43, aveva previsto il trasferimento degli uffici e dei ministeri al Nord, con documentati problemi logistici e di ostruzionismo, se non di vero e proprio sabotaggio[163].

Da un lato nell'ottobre del 1943 viene sospesa la funzione consultiva del Consiglio di Stato da parte di un Governo, e dall'altro si decide che, quale sarebbe stato a seguito anche di ipotesi di riforme temporanee dovute al periodo di guerra, i consiglieri di Stato si sarebbero dovuti trasferire a Cremona, con l'effetto di indurre i consiglieri di Stato a produrre una serie di certificati medici o comunicazioni di impossibilità a spostarsi ovvero di vere e proprie fughe[164]. Roma, nell'inverno '43-'44, conobbe, oltre a molti episodi di solidarietà nei confronti degli ebrei romani, anche il fenomeno di nascondigli comuni a molti uomini importati e di diverse estrazioni sociali

---

[162] M. Cardia, *L'epurazione della magistratura alla caduta del fascismo,* cit., pp. 81-121; C. Giorgi «Il Consiglio di Cremona», cit.; G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana,* cit., pp. 383-402. Si veda anche C. Cavallo, «Il periodo 1943-1945: il Consiglio di Stato di Cremona», in *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, cit., pp. 291-304.

[163] M. Borghi, *Tra fascio littorio e senso dello Stato, Funzionari, apparati, ministeri nella Repubblica sociale italiana, (1943-1945)*, Padova, CLEUP, 2001, pp. 96 e segg.

[164] M. Cardia, *L'epurazione della magistratura*, cit., pp. 89-92.

e culturali, che trovarono rifugio in spazi angusti comuni, pur di sfuggire alle retate guidate dai tedeschi. Questo facilitò, in certo qual modo, quel fenomeno di comunanza di interessi e di fini, alla fine della guerra e all'inizio dell'Assemblea Costituente[165].

L'attività giurisdizionale del Consiglio di Stato a Roma riprese nel luglio del 1944, dopo la liberazione di Roma da parte degli americani, mentre proprio in quel periodo a Cremona operava un secondo e identico organismo giurisdizionale. L'attività consultiva a Roma fu ripristinata il 17 ottobre 1945 a decorrere dal 1 dicembre successivo, mentre l'attività giurisdizionale a Cremona, perché solo quella ci fu, iniziò praticamente nella primavera del '44, terminando l'anno dopo.

Al Nord, in un territorio limitato territorialmente, e di fatto sotto il controllo tedesco, l'apparato amministrativo della Rsi fu dislocato in varie città e paesi. La Presidenza del Consiglio a Bogliaco, il Ministero dell'Interno a Maderno, il Ministero della Giustizia prima a Cremona e poi a Brescia, il Ministero delle Finanze a Brescia, il Ministero dell'Economia Corporativa a Padova, il Ministero dell'Agricoltura a Treviso e poi a San Pellegrino Terme, il Ministero degli Esteri a Salò, il Minculpop (Ministero della Cultura Popolare) prima a Salò e poi Venezia e poi ancora a Milano, il comando e gli uffici della Guardia Nazionale Repubblicana a Salò, ecc., mentre Mussolini stesso prese dimora a Villa Feltrinelli, appena fuori l'abitato di Gargnano, sempre sul lago di Garda, paesino che ospitava la sede del Governo nella villa delle Orsoline[166]. Mentre alcuni Ministeri si sarebbero poi dovuti trasferire in concomitanza dell'avanzata degli angloamericani verso il Nord Italia, il Consiglio di Stato, stabilito a Cremona, risultava ben protetto dato che la città si trovava al di là della linea fortificata che passava lungo il Po. Cremona sarebbe stata liberata dalle formazioni partigiane solamente il 25 aprile 1945, lo stesso giorno di Mantova, Parma e Verona, mentre Milano avrebbe visto entrare in città i partigiani antifascisti il giorno dopo.

---

[165] A. Riccardi, *L'inverno più lungo. 1943-44: Pio XII, gli ebrei e i nazisti a Roma*, Laterza, Roma-Bari 2008.
[166] M. Borghi, *Tra fascio littorio e senso dello Stato*, cit., pp. 65-66.

## 2.3 Le sentenze

Nota Chiara Giorgi nel suo contributo all'interno del libro sul Consiglio di Stato curato da Guido Melis, che dal 1943 al 1945 furono emanate 61 sentenze e solamente 10 di queste furono pubblicate, peraltro da un'unica rivista, «Giurisprudenza Italiana»[167]. Nessun'altra rivista del settore pubblicò le sentenze della quarta, e unica, Sezione giurisdizionale operante nella Repubblica sociale, determinando una sostanziale lacuna nella pubblicazione delle sentenze amministrative, a causa del particolare periodo e delle vicende belliche che determinarono una notevole riduzione dell'attività pretoria in tutto il territorio italiano.

«Il Foro Amministrativo», prestigiosa rivista di via Panisperna a Roma, fondata nel 1925, nel cui comitato scientifico figuravano nomi quali quelli di Romano, Rocco, Ranelletti, Fagiolari, Zanobini e altri, e alla quale collaboravano importanti componenti del Consiglio di Stato quali Severi, Vetrano e Roehrssen accanto a Costantino Mortati, pubblicò l'ultima sentenza del '44 della IV Sezione «ufficiale», la n. 18 del 4 novembre 1944, e la prima del nuovo anno, la n. 1 del 21 febbraio 1945. Per la V Sezione «Il Foro Amministrativo» pubblicò l'ultima sentenza del '44, la n. 38 del 8 novembre 1944, e la prima del 1945 la n. 1 del 23 febbraio 1945, due giorni dopo quella della IV Sezione[168]. Questo a dimostrazione del fatto che in quel periodo operarono contemporaneamente due Consigli di Stato.

In realtà Roma era stata liberata a metà anno del 1944 e le sentenze che la sola rivista «Giurisprudenza Italiana» riportava erano state pronunciate in periodi che si sovrapponevano all'attività del Consiglio di Stato rimasto a Roma. La «Giurisprudenza Italiana», casa editrice torinese fondata nel 1848, vedeva come membri del suo comitato scientifico di redazione nomi del calibro di Vassalli, Zanobini e Romano, quest'ultimo presente peraltro anche nel consiglio di redazione di altre riviste. Diverse furono sulle sue pagine le decisioni frutto del Consiglio di Stato di Cremona. Era una rivista

[167] C. Giorgi, «Il Consiglio di Cremona», cit.; Archivio Centrale dello Stato, Consiglio di Stato, RSI, Sezione IV, Decisioni, 1944-1945; Idem, RSI, Presidenza, relativi fascicoli ivi indicati.
[168] "Il Foro italiano", 1943-1945; "Giurisprudenza italiana e la legge", 1943-1945.

operante a Torino, e quindi forse per questa sua particolare posizione geografica, pubblicò alcune sentenze della Rsi senza pubblicare quelle che venivano adottate a Roma. Non bisogna dimenticare che la Rsi era completamente divisa dal resto dell'Italia e le comunicazioni avvenivano sempre in un periodo difficile, di alta belligeranza e di guerra civile.

La prima sentenza che la rivista di Torino pubblicò è del 9 maggio 1944. Si tratta di una sentenza sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficienza, di ordinaria gestione, così come le altre. Gli oggetti delle decisioni riguardarono in maggioranza il rapporto di pubblico impiego; una discreta quantità fu relativa alle attribuzioni e alle procedure del Consiglio di Stato[169].

Dopo la sentenza del 9 maggio 1944 (IV Sezione – Mesina ff. Presidente – Martina Estensore – Bruschi Stefano – Prefetto di Piacenza e Ospedale «G. Verdi» di Villanova sull'Arda) sulla rivista Giurisprudenza Italiana furono pubblicate le sentenze del 16 maggio 1944 (IV Sezione – Mesina ff. Presidente – Chiofalo Estensore – Landini Giovanna – Patronato scolastico di Parma), la sentenza del 20 maggio 1944 (IV Sezione – Mesina ff. Presidente – Aru Relatore – Belluomo ed altri – Ministero dell'Interno e Moiuzio), due del 24 maggio 1944 (Mesina ff. Presidente – Pini Estensore – Misan Felice – Ministeri delle corporazioni e finanze e Luise Giuseppe) e (IV Sezione – Mesina ff. Presidente – Sandiford Relatore – Basso Antonio – Ministero Educazione Nazionale e Francesco Gaeta), altre due del 13 giugno 1944 (IV Sezione – Mesina ff. Presidente – Aru Relatore – Talucci Giuseppe – Ministero Educazione Nazionale e Santi Maltinti Dina) e (IV Sezione – Mesina ff. Presidente – Martina Relatore – Braccagni Mario – Ministero delle corporazioni), altre due del 26 luglio 1944 (IV Sezione – Mesina ff. Presidente – Martina Relatore – Fusetti Lino – Capo della Provincia di Rovigo, quale Presidente delle Commissione provinciale dei consumi e dei prezzi) e quella in cui Aru comparve per l'ultima volta (IV Sezione – Mesina ff. Presidente – Aru Relatore – Comune di Ancona – Ministero dell'educazione nazionale e Binetti Maria).

[169] C. Giorgi, «Il Consiglio di Cremona», cit.

L'ultima sentenza pubblicata è del 21 novembre 1944 (IV Sezione – Mesina Presidente Relatore – Chiorboli Gustavo – Capo della Provincia di Rovigo, nella sua qualità di Presidente della Commissione provinciale dei consumi e prezzi).

La Giorgi riferisce nel suo scritto che sulla legislazione razziale si ricordano la decisione con cui si respingeva il ricorso di Morpurgo Angioliero e Morpurgo Kola contro il capo della Provincia di Como per l'annullamento del decreto del capo della Provincia con cui era stato ordinato il sequestro dei beni di Morpurgo e famiglia in quanto appartenenti alla razza ebraica (sentenza del 28 novembre 1944, IV Sezione, Morpurgo - capo della Provincia di Como, Zoli *Estensore*) e la decisione con cui si dichiarava inammissibile il ricorso di Martini verso il Ministero dell'interno per ottenere l'annullamento del provvedimento contenuto nella nota del 25 marzo 1943 con il quale Martini era stata dichiarata appartenente alla razza ebraica. Di fatto nella decisione il Consiglio di Stato si riteneva inammissibile il ricorso proposto da Martini a seguito del fatto che l'art. 26 del r.d.l. 17 novembre 1938, n. 1728, all'art. 26 escludeva la possibilità di ricorrere in via amministrativa e giurisdizionale per i provvedimenti concernenti la sua applicazione. A questa conclusione il Consiglio di Stato giungeva facendo anche riferimento alla giurisprudenza precedente e specificatamente alle decisioni assunte in IV e V Sezione tra il 1941 e 1942 (IV Sezione, Martini - Ministero dell'interno, Chiofalo Estensore)[170].

Al di là delle due sentenze citate dalla Giorgi che trattano il problema delle leggi razziali in maniera tangenziale, si può affermare che delle dieci sentenze pubblicate solamente due nascano per motivi legati alla legislazione della Rsi e ne citano il decreto del duce relativo, quattro sono state accettate e sei respinte, per incompetenza o per torto della parte ricorrente. Tutte e dieci le sentenze si rifanno a principi generali e una soltanto cita una sentenza della Pretura di Adria, provincia di Rovigo, del 1944 ed una precedente decisione della IV Sezione di Cremona; l'altra cita invece una decisione della Corte di Cassazione del 1943, precedente all'armistizio. In ogni caso tutte le sentenze citano disposizioni legislativi precedenti e in due casi anche del secolo precedente. Solamente una sentenza usa qualche aggettivo positivo nei confronti della pubblica amministrazione della repubblica di Salò, mentre tutte usano espressioni che

[170] *Ivi*, p. 2350

tratteggiano una decisione in linea con i principi generali del Consiglio di Stato in generale: da notare che in quelle sentenze in cui era relatore Aru vengono maggiormente citate sentenze degli anni ‘20 e 30. Nessuna sentenza ha un vero e proprio carattere innovativo all’interno della giurisdizione dell’epoca. La tabella che segue può aiutare il confronto.

| DATA | | INTESTAZIONE | AUTOCITAZIONI | NEUTRALITA'/ ELOGIO DEL GOVERNO | DEC. INNOVATIVA | LEGGI CITATE | PRINCIPI GENERALI CITATI | ACCETTATO /RESPINTO | ATTO PRECEDENTE ALLA RSI |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 09-mag-44 | Mesina ff. Presidente – Martina Estensore | Bruschi Stefano – Prefetto di Piacenza e Ospedale «G. Verdi» di Villanova sull'Arda | SI IN GENERALE | NEUTRALITA' | NO | RD 1934, RD 1890, RD 1923 | SI | ACCETTATO | SI |
| 16-mag-44 | Mesina ff. Presidente – Chiofalo Estensore | Landini Giovanna – Patronato scolastico di Parma | SI DEC. DEL 1930 | NEUTRALITA' | NO | NOTA 1940, LEGGE 1911, RD 1934, RD 1924 | SI | ACCETTATO | SI |
| 20-mag-44 | Mesina ff. Presidente – Aru Relatore | Belluomo ed altri – Ministero dell'Interno e Moiuzio | SI, PARERE 1942 | NEUTRALITA' | NO | RD 1923, RD 1937, DM 1940, DM 1941 | SI | ACCETTATO | SI |
| 24-mag-44 | Mesina ff. Presidente – Pini Estensore | Misan Felice – Ministeri delle corporazioni e finanze e Luise Giuseppe | NO | NEUTRALITA' | NO | LEGGE 1942, RDL 1942, RD 1938 | SI | RESPINTO | SI |
| 24-mag-44 | Mesina ff. Presidente – Sandiford Relatore | Basso Antonio – Ministero Educazione Nazionale e Francesco Gaeta | SI DEC. 1941 | NEUTRALITA' | NO | RD 1939, RD 1923, LEGGE 1940 | SI | RESPINTO | SI |
| 13-giu-44 | Mesina ff. Presidente – Aru Relatore | Talucci Giuseppe – Ministero Educazione Nazionale e Santi Maltinti Dina | SI DEC. 1942, 1925, 1926, 1929, 1932, 1934, 1928, ECC. | NEUTRALITA' | NO | RD 1928, DL 1935, RDL 1866 | SI | RESPINTO | SI |
| 13-giu-44 | Mesina ff. Presidente – Martina Relatore | Braccagni Mario – Ministero delle corporazioni | SI IN GENERALE | NEUTRALITA' | NO | RDL 1930, RD 1942, DD 1941 | SI E DEC. CASSAZ. 1943 | ACCETTATO | SI |
| 26-lug-44 | Mesina ff. Presidente – Martina Relatore | Fusetti Lino – Capo della Provincia di Rovigo, quale Presidente delle Commissione provinciale dei consumi e dei prezzi | SI IN GENERALE | ELOGIO | NO | DLD 1944, RDL 1943, L 1929, RDL 1934, RD 1935, RDL 1938, L 1929 | SI | RESPINTO | NO |
| 26-lug-44 | Mesina ff. Presidente – Aru Relatore | Comune di Ancona – Ministero dell'educazione nazionale e Binetti Maria | SI IN GENERALE | NEUTRALITA' | NO | RD 1928, RD 1923 | SI | RESPINTO | SI |
| 21-nov-44 | Mesina Presidente Relatore e | Chiorboli Gustavo – Capo della Provincia di Rovigo, nella sua qualità di Presidente della Commissione provinciale dei consumi e prezzi | DEC. 1944 | NEUTRALITA' | NO | DLD 1944, RD 1924, LEGGE 1943, D 1943 | SI E DEC. PRETURA 1944 | RESPINTO | NO |

Dall'esame delle principali decisioni del periodo pubblicate su Giurisprudenza Italiana quindi non sembra emergere da parte del Consiglio di Stato di Cremona una fedele e dogmatica adesione ideale al pensiero della Rsi, posto, ben inteso, che l'opzione ideologica di fondo che aveva portato alla costituzione di quest'ultima avesse la forza di tradursi in una linea di politica del diritto autonoma rispetto alla tradizione del Consiglio di Stato del precedente ventennio. Si tratta per lo più di decisioni ordinarie, stilate in stile burocratico, prese senza apparenti forzature legislative. In questo senso può ravvisarsi una continuità sia sostanziale che formale con la precedente giurisprudenza del Consiglio di Stato. A proposito dello stile adottato è stato osservato che anche in epoca fascista e nella Rsi non fu abbandonato lo stile distaccato e neutro, al punto che a parte l'intestazione e l'indicazione dell'anno fascista le sentenze di Cremona non si distinguono, su un piano formale, dalle altre del Consiglio di Stato[171].

[171] G. Barbagallo, «Stile e motivazione delle decisioni del Consiglio di Stato», cit., pp. 233-258; G. Barbagallo e M. Missori, *Il linguaggio delle sentenze*, in "La nuova giurisprudenza civile", 1999, 2, pp. 91-100; G. Melis, «Il Consiglio di Stato durante la dittatura fascista. Note sulla giurisprudenza», in *Tra diritto e storia. Studi in onore di Luigi Berlinguer promossi dalle Università di Siena e di Sassari*, cit., pp. 143-212.

## 2.4 L'organizzazione

In definitiva tra il 1944 e il 1945 operò a Cremona un Consesso simile a quello di Palazzo Spada, anche se più ridotto, costituito secondo precisi e rigidi canoni, decisi durante varie riunioni del Consiglio dei Ministri della Repubblica di Salò in cui si nominarono nuovi componenti o si allontanarono altri e in cui si diede all'organo una struttura, minima ma pur sempre una struttura.

Il Consiglio dei Ministri della Repubblica di Salò tenne una serie di riunioni, tutte verbalizzate, e precisamente cinque nel 1943, nella prima Mussolini era assente, nove nel 1944 e quattro nei primi quattro mesi del 1945[172]. Nel verbale della riunione del Consiglio dei Ministri della Rsi del 24 novembre 1943 già figurano vari schemi di decreti da emanarsi al più presto data l'evidente contingenza di eventi bellici. In quella riunione si presentarono gli schemi di decreto con cui venivano rimossi i consiglieri Leopoldo Piccardi, Pietro Baratono, Leonardo Severi e Antonio Sorice[173]. Questi ultimi due, durante l'occupazione nazista di Roma dell'inverno 1943, si sarebbero rifugiati insieme a molti ebrei romani e futuri uomini politici, rispettivamente in Laterano il Severi, e nel Pontificio Seminario Lombardo il Sorice, di fronte alla Chiesa di S. Maria Maggiore a Roma[174]. Sempre dal verbale del 24 novembre scaturì il decreto che sospese la funzione consultiva del Consiglio di Stato a Roma, cioè il regio decreto legge 15 dicembre 1943, n. 835[175], e si effettuò la nomina di un consigliere di Stato nella persona di Guido Ruberti, direttamente a Presidente di Sezione, per sostituire evidentemente coloro i quali era stati rimossi[176]. La Rsi aveva provveduto ad emanare il decreto del

---

[172] Archivio Centrale dello Stato, *Verbali del Consiglio dei ministri della Repubblica sociale italiana, settembre 1943-aprile 1945*, edizione critica a cura di F.R. Scardaccione, Roma, Ministero per i beni e le attività culturali, Direzione generale per gli archivi, 2002, voll. 2, pp. 76, 77, 84, 171, 410, 715, 716, 771, 772, 774, 800, 801.

[173] Decreto del Duce 30 novembre 1943, n. 831, G.U. n. 24 del 31 gennaio 1944 ed errata corrige G.U. n. 58 del 10 marzo 1944.

[174] A. Riccardi, *L'inverno più lungo*, cit., pp. 35, 170.

[175] G.U. n. 7 del 11 gennaio 1944. La funzione consultiva venne poi riattivata tramite il decreto legislativo luogotenenziale 1 febbraio 1945, n. 58.

[176] Decr. del Duce 30 novembre 1943, n.831 (G.U. n.24 del 31 gennaio 1944 e Errata-Corrige G.U. 58 del 10 marzo 1944). Per gli atti relativi alle rimozioni e ai collocamenti in pensione dei consiglieri di Stato si veda M. Cardia, *L'epurazione della magistratura*, cit.

duce 5 dicembre 1943 che stabiliva il mantenimento a Roma di una Sezione giurisdizionale in una sorta di «clonazione amministrativa»[177], Sezione che fu poi abolita con decreto 9 marzo 1944, n. 134 pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale d'Italia del 20 aprile 1944.

Con la sola funzione giurisdizionale l'attività del Consiglio di Stato continuò con l'eccezione che, essendo la Rsi una repubblica e non una monarchia, nella seduta del Consiglio dei Ministri del 16 dicembre 1943 si approvò uno schema di decreto, che prevedeva che tutte le sentenze del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti, ovviamente operanti nel territorio occupato dai tedeschi, dovessero essere pronunciate «in nome della legge» e non «in nome del Re»[178]. Negli Annuari del Consiglio di Stato, nella parte relativa alla raccolta delle disposizioni interessanti l'attività del Consiglio di Stato, non si fa menzione alcuna delle disposizioni emanate nel periodo della Repubblica Sociale Italiana.

Nei primi mesi del 1944 infine la sede del Consiglio di Stato fu stabilita ufficialmente a Cremona. Nello stesso anno furono adottati altri importanti provvedimenti che avrebbero dovuto interessare il Consiglio di Stato trasferitosi al Nord. Fu previsto, nella seduta del 18 aprile 1944, di dilazionare i tempi per la sospensione dei procedimenti amministrativi in dipendenza dello stato di guerra prevedendo una dilazione a tre mesi successivi alla cessazione delle ostilità, e fu modificato il T.U. del 1924 sul Consiglio di Stato mediante il decreto legislativo 18 agosto 1944, n. 536, emanato dal duce, che dettò norme per il funzionamento del Consiglio di Stato[179]. Nella relazione che accompagnò tale legge si legge che «la riduzione dei servizi, accompagnata poi dalla riduzione del territorio nazionale per effetto della guerra, ha notevolmente ridotto il fabbisogno del personale per il funzionamento dell'Istituto ed un'automatica riduzione del personale è stata inoltre conseguenza del rifiuto di un notevole numero di Magistrati e Funzionari che ne facevano parte di seguire il Governo nella sua nuova sede dell'Italia Settentrionale»[180]. L'art. 1 di detto decreto legislativo disponeva che «per la durata della guerra e fino alla

[177] Espressione usata da M. Borghi, *Tra fascio littorio e senso dello Stato*, cit., p. 24.
[178] Decreto del Duce 18 gennaio 1944, n. 9, G.U. n. 26 del 2 febbraio 1944.
[179] Fu emanato in ragione delle «*Modifiche al testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato approvate con decreto 26 giugno 1924, n. 1054*», e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 7 settembre 1944, n. 209.
[180] C. Giorgi, «Il Consiglio di Cremona», cit., p. 2346. Archivio Centrale dello Stato, RSI, Presidenza, fasc. 87.

decisione della Costituente, il Consiglio di Stato continua nell'esercizio delle sue funzioni giurisdizionali con la sua IV sezione alla cui competenza (...) rimangono devoluti i ricorsi che venivano precedentemente assegnati alla V sezione giurisdizionale». La relazione si divideva sostanzialmente in tre parti riguardanti la Magistratura, il Personale di segreteria e il Personale subalterno. Nella parte riguardante la Magistratura si affermava che la previsione di un Presidente non era necessaria dato che le competenze e l'organico erano ridotte e dato che a Cremona era presente sostanzialmente solamente una Sezione. Inoltre il Presidente del Consiglio di Stato aveva, tra gli altri, il compito di coordinare il lavoro di tutte e cinque le Sezioni: in questo caso questa esigenza veniva a mancare. Nella relazione si diceva che «Il Presidente Capo di Grado II presuppone l'esistenza ed il funzionamento del Consiglio di Stato nella sua integrità, l'esistenza cioè di 5 Sezioni e di 5 Presidenti di Grado III ai quali il Capo dà le direttive assumendo in pari tempo la rappresentanza dell'Istituto nel suo normale funzionamento. Ma finché questo è ridotto ad una sola Sezione sembra eccessivo coprire un posto di grado così elevato laddove effettivamente manca, nella sua complessità e totalità, la funzione normale che lo giustifica».

Il decreto infatti proponeva, al punto 1, di nominare un Presidente di Sezione che assumesse la presidenza effettiva della Sezione giurisdizionale e che tenesse, per la durata della guerra, anche l'incarico di esercitare le funzioni di segretario generale, in una concentrazione di poteri motivata dalle «eccezionali circostanze». A questo proposito nella relazione al decreto legislativo si affermava che, mentre in passato il posto di Presidente del Consiglio di Stato era stato coperto da «giuristi di grande fama», e si citavano i nomi di Santi Romano, Giuseppe Saredo e Giorgio Giorgi, (veniva citato anche erroneamente Silvio Spaventa), ora questo non era in qualche modo più necessario.

Inoltre si legge: «A suo tempo [dopo la fine delle ostilità] il Governo, conservando tale antica tradizione che è anche un'esigenza politica, potrà chiamare alla Presidenza un grande giurista italiano che conferisca con il suo stesso nome il lustro che merita all'Istituto da lui presieduto. Nelle presenti circostanze basterà provvedere alle esigenze della giustizia amministrativa con elementi fedeli, dotati della necessaria preparazione giuridica ed amministrativa oltre che di buona volontà».

Al di là dell'espressione «grande giurista» sembra francamente singolare che si sentisse il bisogno di rimarcare che il nuovo presidente dovesse essere «italiano». Italiano di nascita o con cognome italiano? Si ricordi che Santi Romano era stato preferito a Carlo Schanzer nel 1928, Romano era nato a Palermo, Schanzer a Vienna[181].

Comunque si decise che il Presidente di Sezione, oltre ad essere Presidente del Consesso, doveva svolgere anche le funzioni di Segretario Generale. Nella relazione si sviluppano ragionamenti fin troppo articolati sui gradi richiesti per svolgere particolari funzioni che, per forza di cose, vanno a coincidere in un'unica persona. Si pensava anche alla creazione della figura del Presidente Aggiunto[182].

In relazione ai consiglieri, al punto 2 della relazione si specificava che si era verificata una «rilevantissima riduzione poiché da 58 che erano nell'organico normale sono ridotti a 5», con l'aggiunta di un primo referendario e un referendario per un totale di sette unità: l'organico subiva quindi una riduzione del 88%. Ritroveremo i 58 componenti dell'organico normale nel dicembre 1945 con il cambio di presidenza nell'Alto Consesso. Quindi il numero previsto inizialmente era comunque esiguo, anche se di fronte alla Commissione per l'epurazione Santi Romano fu accusato di aver cercato di mandare a Cremona un enorme numero di consiglieri, quindi cercando una prova della sua fedeltà al fascismo. Infine al punto 3, sempre nella prima parte riguardante la Magistratura, si parla di referendari e primi referendari.

Per quanto riguarda il Personale di segreteria la relazione esprime ugualmente perplessità riguardo alla possibilità di mantenere lo stesso personale e gli stessi livelli di inquadramento stante la mutata situazione del Paese e propone alcune variazioni rispetto alle tabelle allegate al decreto 15 novembre 1923, n. 2395 sull'ordinamento gerarchico. Si prevedeva un Segretario di Sezione di I classe coadiuvato da due Segretari di Sezione di II classe. Al grado inferiore si pensava a due funzionari in maniera tale dimostrando come «nonostante un'ampia riduzione dell'organico normale, si possa provvedere adeguatamente alle esigenze del servizio con notevole economia e predisponendo anche miglioramenti di carriera in favore del personale che ha seguito il Governo in Alta Italia

[181] Cfr. *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia*, cit.
[182] Archivio Centrale dello Stato, *Verbali del Consiglio dei ministri della Repubblica sociale italiana*, cit. p. 437; M. Cardia, *L'epurazione della magistratura*, cit.

e se ne mostri meritevole»[183]. La meticolosa cura nell'esporre gli spostamenti di grado, di gruppo, di qualifica, all'interno delle tabelle allegate ai decreti che trattavano di personale dimostra come la Rsi fosse attenta a mantenere quell'ordine gerarchico e metodico della pubblica amministrazione italiana dell'epoca[184].

Nella terza parte della relazione, trattandosi di Personale subalterno, si parla di una tabella allegata che alla fine, con promozioni e assunzioni, determina il personale cosiddetto subalterno in complessive sei unità: un primo commesso, un usciere capo e quattro uscieri con la possibilità di aggiungere un posto di inserviente «salvo a coprirlo solo nel caso che in avvenire se ne presentasse la necessità». L'art. 6 recitava che «nulla è innovato sullo stato giuridico ed economico del personale sovraindicato»[185].

[183] M. Cardia, *L'epurazione della magistratura*, cit, p. 438.
[184] *Ivi*, p. 105-106
[185] Archivio Centrale dello Stato, *Verbali del Consiglio dei ministri della Repubblica sociale italiana*, cit., pp. 438-439

## 2.5 I magistrati coinvolti[186]

Nella riunione del Consiglio dei Ministri del 18 settembre 1944 venne approvato lo schema di decreto con il quale il consigliere Tito Livio Mesina, già nominato consigliere di Stato e trasferitosi al Nord per effetto della circolare n. 25393/2547 inviata a Santi Romano dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri Barracu, veniva nominato Presidente di Sezione a decorrere dal 1° ottobre successivo[187]. Santi Romano aveva ricevuto la circolare 14 ottobre 1943 n. 25393/2547 da parte del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri Barracu, «del quale si dice che ricevesse a colloquio gli ospiti – fra cui il Romano – con un mitra spianato sulla scrivania»[188], e l'aveva inoltrata ai consiglieri, quasi tale e quale due giorni dopo, con la sua circolare n. 820. Questa lettera imponeva l'obbligo di trasferirsi presso la sede di Cremona. Di fatto Santi Romano sarebbe stato il primo, seguito poi da moltissimi altri colleghi, ad esibire vari certificati medici per evitare di dover lasciare Roma. Così fecero moltissimi altri e fu anche per questo motivo che all'atto pratico al Nord si trasferirono solamente sette persone[189].

Il Consigliere Mesina, nominato Presidente di Sezione nonché Presidente del Consiglio di Stato, proveniva dai ruoli dell'amministrazione e nel 1924 aveva partecipato al concorso per referendario, ma senza vincerlo. La sua carriera si era allora sviluppata presso il Ministero dei Lavori Pubblici, ove era stato direttore generale della viabilità contribuendo alla creazione, nel 1928, dell'Azienda autonoma statale della strada, di cui ebbe solo la direzione dei servizi amministrativi. Solo il 27 settembre del 1928 fu nominato consigliere di Stato. Aveva partecipato alla vita giurisdizionale del consiglio di Stato anche con sentenze di qualche rilievo e di un certo carattere

---

[186] Cfr. M. Cardia, *L'epurazione della magistratura*, cit.; M.S. Righettini, *Il giudice amministratore*, cit. e Idem, «Consiglio di Stato e classe politica in Italia», cit., pp. 231-301.
[187] G. D'Agostini, «Mesina Tito Livio», in *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia*, cit. pp. 1512-1516.
[188] F. Cocozza, *Santi Romano presidente del Consiglio di Stato*, cit., pp. 1231-1252.
[189] Negli archivi del Consiglio di Stato risultano notevoli certificati medici con le malattie più disparate, spediti dai consiglieri agli uffici della presidenza del Consiglio di Stato, al fine di evitare di doversi stabilire a Cremona. Tali certificati medici compaiono in faldoni "Varie" della presidenza contenuti negli archivi in via dei Monti della Farnesina e in piazza Capo di Ferro. Si vedano anche i relativi fascicoli personali citati da M.R. Cardia, *L'epurazione della magistratura*, cit.

innovativo. Aveva partecipato a varie commissioni all'interno del Ministero dei Lavori Pubblici, in particolare ad una per lo studio di un progetto di legge generale urbanistica nel periodo 1941-1942[190]. A Roma, dopo la liberazione da parte degli Alleati, sarebbe stato sospeso dal servizio dal 30 dicembre 1944, ai sensi dei decreti legislativi luogotenenziali 27 luglio e 23 ottobre 1944, nn. 159 e 285. Ma nel frattempo avrebbe ovviamente operato al Nord come testimoniano le sentenze pubblicate da «Giurisprudenza amministrativa».

Nel verbale della riunione del Consiglio dei Ministri della Rsi del 18 settembre 1944 era prevista anche la nomina del consigliere Giuseppe Martina, all'epoca sessantenne, proveniente dai ruoli della magistratura, vincitore di concorso da referendario che aveva preso servizio a Palazzo Spada nel gennaio 1925 ed poi era divenuto consigliere di Stato nel 1929. Perfetto conoscitore della lingua tedesca aveva partecipato a molte missioni all'estero, specialmente in occasione della risoluzione del problema del rispetto delle norme plebiscitarie nel territorio tedesco della Saar nel 1934. Lo stesso Santi Romano lo considerava un elemento indispensabile per la IV Sezione e nel 1935 aveva scritto una lettera per riaverlo a Palazzo Spada[191]. «Magistrato laborioso e solerte, elemento indispensabile», lo aveva definito Santi Romano[192]. La sua attività aveva coperto ambiti prevalentemente in materia di pubblico impiego e in diritto coloniale, diritto islamico, commerciale e marittimo e aveva collaborato anche con varie riviste tedesche[193].

Sempre nella seduta del 18 settembre 1944 veniva approvato lo schema di decreto per il funzionamento della quarta Sezione del Consiglio di Stato di Cremona con l'attribuzione di cinque componenti, per la durata della guerra e fino a sei mesi dopo la cessazione delle ostilità, precisamente il decreto legislativo del duce 18 ottobre 1944, n. 736, pubblicato sulla G.U. n. 262 del 9 novembre 1944[194]. Tra i molteplici provvedimenti adottati in quella riunione vi furono anche quelli riguardanti la nomina di alcuni consiglieri di Stato: Avian, Ruzzier, Delisi, Pagnozzi, Molfese. Quello che qui

---

[190] G. D'Agostini, «Mesina Tito Livio», cit., pp. 1512-1517.
[191] Già aveva avuto modo di segnalarlo al Ministero dell'Interno per la nomina a consigliere di Stato, che era avvenuta poi nel 1° ottobre 1929.
[192] G. D'Agostini, «Martina Giuseppe», in *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia*, cit., p. 1359.
[193] *Ivi*, pp. 1360-1363.
[194] Archivio Centrale dello Stato, *Verbali del Consiglio dei ministri della Repubblica sociale italiana*, cit. p. 716.

interessa è che a Cremona andarono, o vi furono mandati, solamente Tito Livio Mesina, Giuseppe Martina, Corrado Zoli, Carlo Pini, Roberto Sandiford, Agostino Chiofalo, in qualità di primo referendario, e Luigi Aru, come referendario, all'epoca trentaquattrenne, vincitore di concorso dal 1° maggio 1942, (dopo la guerra, divenuto Presidente di Sezione, fu incaricato di esercitare le funzioni di Presidente del Consiglio di Stato per due mesi, dall'aprile al giugno del 1979). Dei sette che si trasferirono, o vennero trasferiti, al Nord il più giovane era Aru, con soli 34 anni mentre il più anziano era Corrado Zoli con 66 anni e seguiva il Presidente Mesina con 64. In definitiva l'età media dei consiglieri di Salò era di circa 55 anni.

Aru non presentò certificati medici che giustificassero l'impossibilità di trasferirsi nel Nord come avevano fatto colleghi più anziani. Secondo la sua biografia pubblicata nell'opera citata a cura di Melis, e come dettagliatamente esposto nell'opera della Cardia sull'epurazione nel Consiglio di Stato, Aru si dimise il 31 agosto 1944 rifiutandosi di prestare giuramento di fedeltà alla Repubblica di Salò[195]. Rientrò a Roma e fu riammesso in servizio nel Consiglio di Stato di Roma il 14 agosto 1945. Nel 1946, durante i processi conseguenti alla fine del fascismo, fu prosciolto con formula piena dal Commissario per l'epurazione e proseguì nella sua carriera, all'interno di Palazzo Spada e anche all'esterno, con notevoli e vari incarichi governativi. Il caso di Aru merita di essere segnalato in quanto, nell'aprile del 1979, ormai Presidente di Sezione e con la prospettiva di essere nominato Presidente del Consiglio di Stato in virtù della maggiore anzianità di servizio, non fu mai formalmente nominato Presidente, dal Governo presieduto da Giulio Andreotti, ma solamente facenti funzione.

Il Presidente del Consiglio Andreotti, in occasione del suo quinto governo, con una nota ufficiale del 21 aprile 1979, scrisse: «mi rammarico che la particolarissima situazione governativa non consenta di nominarLa presidente effettivo prima che venga raggiunto, di qui a due mesi, dai fatali limiti di età. Con vivissima considerazione mi creda Suo Giulio Andreotti»[196]. Singolare lettera di un politico che, ponendo come motivazione la crisi di governo che stava attraversando, non procedette alla nomina per

[195] G. Zanfarino, «Aru Luigi», in *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia*, cit., pp. 1952-1957; M. Cardia, *L'epurazione della magistratura*, cit., pp. 101-102.
[196] Archivio del Consiglio di Stato, fasc. 1089.

2 mesi di un Presidente del Consiglio di Stato. Una crisi di Governo era in atto, in effetti, e infatti il 4 agosto 1979 si sarebbe insediato il primo governo Cossiga[197].

Nel suo discorso di commiato al momento di essere collocato in pensione con il titolo di presidente *onorario* del Consiglio di Stato, il Presidente Aru, riferendosi a quei fatti, riferisce di una corrispondenza tra lui e la Presidenza del Consiglio dei Ministri, che si era conclusa con la considerazione che, essendo la nomina del Presidente del Consiglio di Stato un atto politico, essa non poteva avvenire con un governo sfiduciato dalle camere. Aru aggiunge: «l'indipendenza del Consiglio di Stato [deve], innanzitutto, riguardare il sistema di scelta del suo presidente. Fino a quando questa scelta sarà affidata al Governo, la norma costituzionale [art. 100 Cost.] resterà inattuata, dato che tale scelta non garantisce, anche normalmente, l'indipendenza dell'Istituzione stesso perché, in astratto, essa potrebbe cadere su una personalità estranea al Consiglio e fortemente politicizzata». Si legge una sottile vena di polemica in queste parole e, dopo aver fatto un accenno agli incarichi governativi affidati ai magistrati, aggiunge: «scusatemi di queste parole che, partendo da considerazioni di carattere esclusivamente giuridico, possono anche indurre a qualche conclusione amara. Non è il caso che vi doliate»[198].

Ritornando a coloro che lavorarono nell'Italia del Nord, il consigliere Zoli, alla fine della parentesi di Cremona, fu dispensato dal servizio con perdita del diritto a pensione in seguito al suo trasferimento volontario al Nord e alla sua attiva opera di propaganda politica, che, secondo le accuse, lo aveva indotto a collaborare con il governo fascista repubblicano «sia in seno al Consiglio di stato, sia come propagandista». Comunque nel 1947 la Sezione speciale per l'epurazione del Consiglio di Stato dichiarò estinto il procedimento di epurazione a suo carico; Zoli venne quindi collocato a riposo per limiti di età. Chiofalo e Sandiford, come detto per Aru, vennero riammessi in servizio nell'agosto 1945, in seguito alla autorizzazione data dall'Alto commissariato per l'epurazione, dal momento che si riteneva non fosse emerso a loro carico nessun elemento atto a dar luogo ad un giudizio di epurazione. Il consigliere Pini

[197] Sorge spontaneo un confronto: il «caso» di Aru e la nomina di Antonio Azara, nominato dal settimo Governo De Gasperi per due mesi primo Presidente della Corte di Cassazione, dal 12 novembre 1952 al 17 gennaio 1953. Il Governo De Gasperi cadde pochi mesi dopo.

[198] Annuario del Consiglio di Stato, 1967-1980, pp. 256-258. Sicuramente non si può parlare di una vendetta ma, Luigi Aru, rimane l'unico Presidente mai formalmente nominato Presidente.

fu collocato a riposo nel gennaio 1946, dopo che nel 1945 l'Alto commissario per l'epurazione aveva emesso il provvedimento di archiviazione ritenendo che a suo carico non fosse emerso nessun elemento che potesse dar luogo ad un giudizio di epurazione[199].

Durante la Repubblica di Salò vi furono in definitiva due Consigli di Stato, uno a Roma e uno a Cremona configurato come un mini-Consesso esercitante la stessa funzione giurisdizionale di quello di Roma. Le sentenze adottate furono poche e, per quanto riguarda lo stile, si possono inserire in una sorta di linea di continuità con quelle emanate negli anni passati. I consiglieri che si trasferirono al Nord furono pochi e il fatto di rimanere a Roma, in ufficio o alla macchia, non fu una naturale linea di demarcazione con riguardo al deferimento alla commissione per l'epurazione. Esemplare è il caso di Santi Romano[200]. Alla fine della seconda guerra mondiale il Consiglio di Stato riprese il suo naturale, logico, necessario e degno posto tra le istituzioni dell'Italia tanto che quando il 15 novembre 1945 il Presidente del Consiglio dei Ministri e il Ministro di Grazia e Giustizia presentarono alla Consulta Nazionale un disegno di legge per provvedimenti economici a favore della Magistratura, Consiglio di Stato e Corte di Conti, nella relazione accompagnatoria si legge che: «Per la natura della altissima funzione che i Magistrati sono chiamati ad esercitare è necessario che ad essi sia garantita una dignità di vita ed una serenità di spirito del tutto particolari, e che sia, sotto ogni profilo, tutelata la loro indipendenza»[201].

Importante è sottolineare che del Consiglio di Cremona, a liberazione avvenuta, si sarebbe parlato pochissimo. Quell'esperienza non sarebbe più ritornata nei discorsi costituenti che riguardarono il Consiglio di Stato, né in Aula, né nelle commissioni o sottocommissioni. Al di là delle poche sentenze sopra ricordate, forse anche dato il breve periodo di attività, il Consiglio di Cremona non avrebbe lasciato molte tracce di sé.

---

[199] C. Giorgi, «Il Consiglio di Cremona», cit., p. 2348; M Cardia, *L'epurazione della magistratura*, cit.
[200] M. Cardia, *L'epurazione della magistratura*, cit., pp. 103, 107-110.
[201] Archivio Storico della Camera dei Deputati, Consulta nazionale, provvedimenti legislativi, n. 63, con allegata tabella stipendiale, anche in http://archivio.camera.it/resources/atc02/pdf/CD1400000098.pdf .

## 2.6 Il Consiglio di Stato alla fine del 1945

Dai verbali delle sedute svolte durante tutto il periodo della Costituente risulta come fu possibile, in un progetto di Costituzione che voleva avere il sapore della novità, lasciandosi alle spalle tutti gli istituti legati al periodo precedente visto come un periodo infausto da un lato per un ventennio di governo fascista, e dall'altro per aver il popolo italiano scelto per la repubblica e non per la monarchia. Spesso Togliatti nei suoi interventi ricorda come non solo nella nuova Costituzione che si andava profilando si volessero riconoscere libertà e diritti, ma anche dare all'Italia istituzioni nuove, che non sapessero si monarchico o di fascista. Spesso Togliatti ha detto che la costituzione doveva essere non afascista ma antifascista[202].

Alla fine del 1945 il Consiglio di Stato aveva visto la nomina di un nuovo presidente, dopo la lunga presidenza di Santi Romano. Il presidente del Consiglio dei Ministri, Alcide De Gasperi, aveva nominato una importante personalità, Bartolomeo, conosciuto come Meuccio, Ruini[203]. La notorietà e il rispetto per l'Istituzione non sembravano scalfiti, tanto si rinviene anche in occasione dell'insediamento ufficiale di Ruini nell'ufficio di presidenza, il 10 gennaio 1946. La nomina del presidente del Consiglio di Stato spettava al presidente del Consiglio dei Ministri, competenza tolta al Ministero dell'Interno durante il fascismo, e tale fu mantenuta anche durante il regime repubblicano.

Il Consiglio di Stato, al 31 dicembre 1945, era composto da cinque sezioni più una sesta, per gli affari del Ministero dell'Africa italiana, con 58 magistrati, compresi i presidenti di sezione, così ripartiti: I) undici, II) otto, III) otto, IV) dieci, V) tredici e VI)

---

[202] Archivio Storico della Camera dei Deputati, Assemblea plenaria, verbale del 11 marzo 1947, seduta pomeridiana, pp. 1992-1994, consultabile anche sul sito http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed058/sed058nc_1981.pdf.

[203] Secondo M.S. Righettini, in *Il giudice amministratore*, cit., p. 84-85, la nomina di Ruini a presidente del Consiglio di Stato fu fatta sotto il Governo Badoglio nel 1943 ma questo non può essere dato che Ruini fu riammesso in servizio solamente il 1 marzo 1945. La nomina di Meuccio Ruini decorrerà dal 22 dicembre 1945, anche se la cerimonia ufficiale si svolse il mese successivo, appena dopo le vacanze natalizie. Archivio Consiglio di Stato, *fascicoli personali*, n. 719.

cinque, per un totale complessivo di 59 persone compreso il presidente Ruini[204]. Esso aveva nella Commissione per la Costituzione ben due magistrati, Ruini e Bozzi, che nelle discussioni nelle sottocommissioni riuscirono a dare un notevole contributo.

I consiglieri di Stato al 31 dicembre 1945 erano i seguenti: Adalberto Berruti; Adolfo Parpagliolo; Agostino Chiofalo; Agostino Macchia; Alberto de Marsanich; Aldo Bozzi; Aldo Dedin; Alfonso Barra Caracciolo di Basciano; Angelandrea Zottoli; Angelo Barbieri; Angelo De Marco; Angelo di Nola; Antonino Papaldo; Antonio Sorrentino; Arnaldo De Simone; Arnaldo Petretti; Carlo Bozzi; Carlo Petrocchi; Efrem Ferraris; Enrico De Martino; Enrico Rizzatti; Ermenegildo Scaccia Sarafoni; Ferdinando Carbone; Ferdinando Rocco; Gaetano Vetrano; Gerardo Di Martino; Giuseppe Castelli Avolio; Giuseppe Montemurri; Giuseppe Scalise; Giuseppe Stumpo; Guglielmo Roehrssen di Cammarata; Guglielmo Trifogli; Guido Lay; Leonardo Severi; Leopoldo Piccardi; Luigi Aru; Luigi De Gennaro; Luigi Miranda; Luigi Mosca; Mariano Pierro; Mario Gallo; Mario Zotta; Modestino Petrozziello; Michele Castelli; Michele La Torre; Oliviero Savini Nicci; Pietro Baratono; Pietro Carini; Pietro Tricarico; Raffaele Montagna; Raffaele Pio Petrilli ; Renato Malinverno; Roberto Sandiford; Salvatore Fiaccavento; Tullio Colucci; Ugo Puliti; Vincenzo Corsini; Vincenzo Uccellatore[205].

Di questi solamente nove, cioè il 12%, avevano conosciuto Ruini a palazzo Spada, avendo lui dovuto lasciare il Consiglio di Stato nel 1927. Tutti gli altri erano stati nominati successivamente e alcuni di loro furono collocati a riposo ai sensi del decreto legislativo luogotenenziale 9 novembre 1945, n. 716, a seguito dei risultati delle commissioni di inchiesta per l'epurazione della pubblica amministrazione[206].

---

[204] Alcuni magistrati erano in più sezioni e alcuni, 5 su 58 cioè l'8,6%, erano in fuori ruolo per incarichi amministrativi. Ad oggi il numero dei magistrati in servizio presso il Consiglio di Stato oscilla intorno alla centinaia, e i magistrati in fuori ruolo corrispondono a 10, cioè il 10%.

[205] Cfr. Annuario Consiglio di Stato, anni 1943-1944-1945, pubblicato nel 1947. Il successivo Annuario, anni 1946-1947, fu pubblicato addirittura nel 1952. A causa di continui cambiamenti avvenuti nell'organico a cavallo tra il 1944 e il 1946 a seguito della defascistizzazione, capita di trovare delle incongruenze tra gli stessi Annuari, a seconda del periodo in cui furono stampati. Qui si farà riferimento ai dati contenuti nell'Annuario anni 1943-1944-1945, con l'organico al 31 dicembre 1945.

[206] La vicenda dell'epurazione si svolse soprattutto tra il 1943 e il 1946, con strascichi sino al 1948 ed oltre. Fu caratterizzata da una fase iniziale ascendente e che può racchiudersi tra l'estate 1944 e la prima metà del 1945; e da una seconda fase, discendente o di ripiegamento, che iniziò con la crisi del governo Parri e con la sua sostituzione con il ministero De Gasperi il 10 dicembre 1945, e che toccò il suo culmine con l'amnistia Togliatti del 1946. Cfr. G. Melis, *Note sull'epurazione nei ministeri, 1944-1946*, in "Ventunesimo secolo, La pubblica amministrazione dal fascismo alla democrazia", Anno II, numero 4, ottobre 2003, consultabile sul sito http://www.ventunesimosecolo.org/node/775 .

L'epurazione ebbe un antefatto e cioè la breve ma significativa esperienza epuratrice avviata autonomamente dagli alleati attraverso l'istituzione di una «piccola commissione», che agì per qualche tempo nel territorio regionale di Roma. Poi si ebbe anche un lungo epilogo, tra cui le numerose pronunce del Consiglio di Stato, anche dopo il 1946: di entrambi non è possibile qui occuparsi, e converrà dunque rinviare alla letteratura sul tema[207].

A parte quattro consiglieri nominati nel 1944, troviamo ben 12 consiglieri nominati successivamente al 1 gennaio 1945, cioè quasi il 21%, di cui ben 4 oltre i sessant'anni[208]. La composizione del Consiglio di Stato al 31 dicembre 1945, che quindi assistette alla cerimonia di insediamento di Ruini, appare molto meridionale. Infatti, sebbene il Lazio abbia dato i natali a 11 consiglieri, ben 34, cioè il 59%, provengono da regioni del Sud o dalle Isole. Campania, Calabria, Sicilia e Puglia sono le regioni più rappresentate e risulta altresì, come d'altronde in ogni periodo della storia del Consiglio di Stato, elevata la percentuale di coloro che sono nati in piccoli centri, con meno di 50.000 abitanti, ben 28 persone, cioè il 48%.

L'età media di detti consiglieri è abbastanza elevata, circa 55 anni, con punte minime di 34/35 anni di Luigi De Gennaro e Guglielmo Roehrssen, e punte massime di 69 anni di Angelo Barbieri quasi coetaneo di Ruini che ne aveva 68. Il gruppo di ultra sessantenni era, per forza di cose dopo il fascismo, il più numeroso con 28 persone, quasi la metà. Il più anziano in ruolo era Oliviero Savini Nicci, la cui nomina risaliva al 9 giugno 1920. In questa assemblea, per metà "anziana", per più della metà di origine

---

[207] Cfr. C. Pavone, «La continuità dello Stato. Istituzioni e uomini», in AA.VV., *Italia 1945-48. Le origini della Repubblica*, Einaudi, Torino 1974; M. Flores, «L'epurazione», in *L'Italia dalla Liberazione alla Repubblica, Atti del convegno di Firenze, 26-28 marzo 1976*, Feltrinelli, Milano s.d., pp. 413 e segg.; R. Romanelli, «Apparati statali, ceti burocratici e modo di governo», in AA.VV., *L'Italia contemporanea. 1945-1975*, Einaudi, Torino 1976, pp. 145 e segg..; C. Pavone, «Ancora sulla "continuità dello Stato"», in *Scritti storici in memoria di Enzo Piscitelli*, a cura di R. Paci, Editrice Antenore, Padova 1982, pp. 537 e segg.; Idem, *Alle origini della Repubblica. Scritti su fascismo, antifascismo e continuità dello Stato*, Bollati Boringhieri, Torino 1995; R. P. Domenico, *Processo ai fascisti*, Rizzoli, Milano, 1996; H. Woller, *I conti con il fascismo, L'epurazione in Italia 1943-1948*, Il Mulino, Bologna 1997; G. Melis, «Percorsi di continuità: l'epurazione nei ministeri», in *La Resistenza tra storia e memoria. Atti del Convegno*, a cura di N. Gallerano, Istituto romano per la storia d'Italia dal fascismo alla Resistenza, Mursia, Milano 1999, pp. 298 e segg.; Idem, «La continuità dell'amministrazione», in *La fondazione della Repubblica 1946-1996*, a cura di P. Iuso, A. Pepe, numero speciale di «Trimestre», Teramo 1999, pp. 181 e segg.; R. Canosa, *Storia dell'epurazione in Italia. Le sanzioni contro il fascismo 1943-1948*, Baldini&Castoldi, Milano 1999.

[208] Modestino Petrozziello aveva 67 anni.

meridionale, ma con una volontà di rinnovamento e di cambiamento, si svolse la cerimonia di insediamento del presidente nominato, e fortemente voluto, da De Gasperi.

Il 10 gennaio del 1946 ci fu l'insediamento di Ruini, undicesimo presidente, a palazzo Spada. De Gasperi pronunciò un discorso iniziale, seguito dall'intervento di Ruini[209]. De Gasperi esordì con queste parole:

> «E' per me motivo di vivo compiacimento l'insediare, nell'altissima carica di Presidente del Supremo Consesso Amministrativo, Meuccio Ruini: l'amico, a cui mi legano la colleganza del lavoro compiuto in comune, la solidarietà nel profondo attaccamento alle libertà democratiche e nella costante avversione alla dittatura fascista; l'uomo insigne che nell'amministrazione attiva, nella magistratura del Consiglio di Stato, nell'esercizio delle funzioni di governo, nella meditazione dell'esilio in Patria a cui fu condannato, ha affinato al vaglio di una ricca esperienza la sua preparazione e, nello stesso tempo, dato la misura della sua competenza, del suo senso di responsabilità, della sua devozione allo Stato».

Dunque l'amicizia con De Gasperi ma anche l'avversione al regime al regime fascista, la vita nell'amministrazione e la sua preparazione, sono per Ruini elementi caratterizzanti, che hanno permesso la sua nomina ad una così alta carica. Per De Gasperi la sua nomina «costituisce un atto dovutogli» dopo la sua epurazione dal Consiglio nel 1927. Infatti Meuccio Ruini venne nominato consigliere di Stato l'8 febbraio 1914 ma successivamente fu allontanato a causa della sua attività contraria al regime. Con d.lgt. 1 marzo 1945, Ruini fu riammesso in servizio al Consiglio di Stato, con il grado di Presidente di Sezione con decorrenza agli effetti giuridici dal 20 luglio 1934 e agli effetti economici dal gennaio 1944. Il 13 dicembre 1945, su proposta dei De Gasperi, il Consiglio dei ministri lo nominò Presidente del Consiglio di Stato. Quindi un ritorno, il suo, da Presidente.

De Gasperi è convinto che, sebbene il fascismo abbia in qualche modo influito sulle funzioni del Consiglio di Stato, esso ora, nella «ripresa attività riallaccia alla sua

[209] Tutti e due i discorsi sono presenti tra l'altro in Annuario Consiglio di Stato, 1946, pp. 63-69.

vecchia tradizione dell'epoca prefascista»[210]. In quel periodo ci si richiamava spesso a tutto quello che costituiva le caratteristiche dello Stato liberale. Egli crede fermamente che nella riorganizzazione dello Stato su basi democratiche nonché fondato su un risanamento necessario, e quindi il Consiglio di Stato «è chiamato a dare il suo prezioso contributo, sorreggendo col suo consiglio l'azione amministrativa e garantendone la legittimità» mediante la caratteristica propria dell'integrare in sé due funzioni, la consultiva e la giurisdizionale[211].

Cionondimeno si rappresenta la necessità di risanare, rinnovare, cambiare, con la volontà di abbandonare al più presto un passato per nulla glorioso. Per questo il Presidente del Consiglio dei Ministri richiama la necessaria collaborazione del Consiglio di Stato «di cui fanno parte uomini che alla profonda preparazione uniscono una larga esperienza amministrativa ed un più sviluppato senso dello Stato»[212]. Infatti anche in seno al Consesso era stato creato una apposita commissione per l'epurazione, questa volta dei fascisti e non dagli antifascisti come era stato fatto venti anni prima[213]. Ora nella nuova legge si parla di incompatibilità e non di responsabilità[214] ed è per questa importanza che si vuole dare al Consiglio di Stato e al suo lavoro che la presenza, non solo di De Gasperi, ma di tanti ministri conferisce valore e significato, «collaborazione tanto più utile quanto più essa si svolgerà con la imparzialità e la indipendenza che la vostra qualità di magistrati vi conferisce»[215]. Il breve discorso di De Gasperi si conclude con un augurio che in quel preciso momento non suonava solamente come un augurio formale[216]. Ma chi era Meuccio Ruini? Sarà bene occuparsi brevemente della sua figura e dei suoi passi in quegli anni per meglio capire l'andamento delle discussioni in aula attorno alla questione delle funzioni e della stessa esistenza del Consiglio di Stato.

---

[210] *Ivi*, p. 64.
[211] De Gasperi parla giustamente di «giustizia nell'amministrazione».
[212] *Ibidem*.
[213] Ex legge 24 dicembre 1925, n. 2300.
[214] Ex decreto legislativo luogotenenziale n. 159 del 27 luglio 1944.
[215] *Ibidem*.
[216] «I miei colleghi del Governo ed io abbiamo piena fiducia che, sotto la presidenza di un uomo che seppe salvaguardare la sua indipendenza, a costo di gravi sacrifici, voi servirete degnamente gl'interessi del paese». *Ibidem*.

## 2.7 La figura di Meuccio Ruini

Bartolomeo Ruini nacque a Reggio Emilia il 14 dicembre 1877. Sia il padre, un ex garibaldino di nome Antonio, che la madre, di nome Anna Buccella, erano maestri elementari[217]. Da giovane studiò al liceo classico «Ariosto» di Reggio Emilia e «si formò culturalmente sugli scritti di Carducci rivelando sin dagli anni dell'adolescenza un notevole interesse per la letteratura e per la storia»[218]. Successivamente si iscrisse alla facoltà di Giurisprudenza presso l'Università degli Studi di Bologna, grazie anche

[217] Il nome gli deriva dal nonno materno. Solo nel 1946, con decreto del 23 marzo, cambiò definitivamente il proprio nome in Meuccio, da sempre usato. Notizie tratte dall'Archivio Consiglio di Stato, *fascicoli personali*, n. 719. M. Ruini, *Ricordi*, cit., pp. 4-5.

[218] G. Focardi, «Ruini Meuccio (Bartolomeo)», in *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia*, cit., pp. 1064-1080. Per la comprensione della figura di Ruini si offre una panoramica dei suoi scritti senza citare i numerosi suoi articoli da lui scritti per i quotidiani: M. Ruini, *La risposta degli impiegati*, in "Avanti!", 7 dicembre 1908 (editoriale); Ministero dei lavori pubblici, *Gli edifici e le case degli impiegati dello Stato nei paesi colpiti dal terremoto. Relazione del Comm. Capellina e prefazione del Direttore generale Meuccio Ruini*, Roma 1913; Ministero dei lavori pubblici, Direzione generale dei servizi speciali, *Le opere pubbliche in Calabria. Prima relazione sull'applicazione delle leggi speciali dal 30 giugno 1906 al 30 giugno* 1913, Istituto italiano d'Arti Grafiche, Bergamo 1913 (ora anche Laterza, Roma-Bari 1991, a cura e con introduzione di G. Cingari); *La questione meridionale e l'ora presente*, "Sapientia", Roma 1914; *L'istituto italiano per il commercio internazionale*, in "Nuova Antologia", 16 ottobre 1919; *La riforma dei servizi dell'industria, commercio e lavoro*, in "Nuova Antologia", 16 dicembre 1919; *I più essenziali ed urgenti problemi finanziari*, Tip. della Camera, Roma 1920; *Il pensiero di Wilson*, Zanichelli, Bologna 1920; *Il monopolio delle assicurazioni-vita in Italia e all'estero*, in "Nuova Antologia", 16 ottobre 1922; *Le possibilità economiche dell'Italia*, Athenaeum, Roma 1922; *La democrazia e l'Unione Nazionale*, Corbaccio, Milano 1925; *Luigi Corvetto genovese, ministro delle finanze in Francia*, Laterza, Bari 1929; *Le quattro vite di Pellegrino Rossi*, Napoli 1929; *La Signora di Stäel*, Laterza, Bari 1931; *Verso la Costituente*, Europa, Roma 1945; *Storia della Svizzera come nazione e come società di nazioni*, Cremonese, Roma 1947; *Il Parlamento e la sua riforma*, Giuffrè, Milano 1952; *Il diritto di stampa nella Costituzione*, Giuffrè, Milano 1952; *La funzione legislativa*, Giuffrè, Milano 1953; *Il referendum popolare e la revisione della Costituzione*, Giuffrè, Milano 1953; *L'organizzazione sindacale e lo sciopero nella Costituzione*, Giuffrè, Milano 1953; *Profili storici di Amendola, Sacchi, Bissolati, Bonomi, Giuffrida, Orlando, Croce*, Cappelli, Bologna 1953; *De Gasperi. Ricordi di vita*, Tip. O. Rossi, Roma 1954; *Scritti di Meuccio Ruini*, Giuffrè, Milano 1961-1973 (comprendenti: *Federico List*, 1961; *Profili di storia. Rievocazioni, studi, ricordi*, 1961; *Come si è formata la Costituzione*, 1961; *Dal nazionale al sopranazionale*, 1961; *Commenti e note alla nostra Costituzione*, 1962; *Pensatori e politici del prerisorgimento e Risorgimento d'Italia*, 1962; *Le vite di Pellegrino Rossi*, 1962; *Lavoro e comunità del lavoro. Al di là del capitalismo e del comunismo: democrazia del lavoro*, 1962; *Luigi Corvetto genovese, ministro e restauratore delle finanze di Francia* (1756-1821); *La Signora di Stäel*, 1963; *La nostra e le cento costituzioni del mondo. Problemi aperti: organi costituzionali*, 1964; *Avventure ed avventurieri della finanza. Law e Casanova*, 1969; *Ricordi*, 1973); *Discorsi parlamentari di Meuccio Ruini*, Senato della Repubblica, Roma 1997.

all'aiuto di borse di studio. Si laureò nel 1899, a soli ventidue anni, con una tesi dal titolo «La distinzione tra società e Stato e la teoria dello Stato di diritto»[219].

Riuscì a conseguire la libera docenza in filosofia del diritto, e frequentando ambienti socialisti di Prampolini e Vergagnini si avvicinò alle teorie marxiste, senza mai però prendere la tessera socialista. Poi si trasferì a Roma dove cominciò a prestare servizio nel Ministero dei lavori pubblici, inizialmente come volontario e poi, dopo aver superato il concorso, in maniera stabile. Durante le prove concorsuali e anche successivamente ebbe modo di incontrare e conoscere Vincenzo Giuffrida, anche lui futuro membro del Consiglio di Stato[220]. All'interno del Ministero fece una brillante e rapida carriera, collaborando ad un periodico del Ministero e pubblicandovi numerosi scritti: si occupò di legislazione speciale, di opere pubbliche per le aree arretrate, di riforma degli appalti, di bonifiche idrauliche. Nota acutamente la Staderini:

> «Nel suo pensiero esiste infatti una continuità progettuale e culturale che ruota sempre intorno ad alcuni elementi portanti: la teorizzazione di una società democratica, modernamente organizzata sulla funzione sociale del lavoro, sia manuale che intellettuale; la necessità di un intervento coordinatore dello Stato in politica economica; una visione interclassista dei rapporti tra le forze sociali che prevedeva la collaborazione di tutti i

---

[219] Per riferimenti più propriamente biografici si rimanda a Archivio Consiglio di Stato, *Fascicoli personali*, fasc. 719; Archivio Centrale dello Stato, Ministero dell'interno, Direzione generale della pubblica sicurezza, Divisione polizia politica, Fascicoli personali, b. 20, *ad vocem.* Inoltre, Parte II Archivio, sezione "8. Documenti", in *Archivio Meuccio Ruini. Inventario,* a cura di R. Marcuccio, Reggio Emilia, Biblioteca Panizzi, 1993, pp. 145-153, M. Ruini, *Ricordi*, cit.

[220] Per una completa descrizione della figura di Ruini si vedano gli scritti su di lui di F. Caffè e A. Staderini, «Meuccio Ruini (1877-1970)», in *I protagonisti dell'intervento pubblico in Italia,* a cura di A. Mortara, Franco Angeli, Milano 1984, pp. 241- 283; C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia. 1849-1948*, Bari, Laterza, 1974, pp. 412-413 e 430; *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, I, *Costituzione italiana e modelli stranieri, I Protagonisti e momenti del dibattito costituzionale,* a cura di U. De Siervo, il Mulino, Bologna 1980*;* L. D'Angelo, «Meuccio Ruini», in *Parlamento italiano. Storia parlamentare e politica dell'Italia* 1861-1988, XIV, *1946-1947. Repubblica e Costituzione,* Nuova Cei, Milano 1989, pp. 399-417; P. Scoppola, *La repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia (1945-1990),* il Mulino, Bologna 1991, pp. 87-88 e 181-182; G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana,* cit., pp. 278-280; Idem, «Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia», in *Il Consiglio di Stato e la riforma costituzionale,* a cura di S. Cassese, Giuffrè, Milano 1997, pp. 1-19; L. D'Angelo, «Introduzione», in *Discorsi parlamentari di Meuccio Ruini,* Senato della Repubblica, Roma 1997; F. Boiardi, «Le idee costituzionali di Meuccio Ruini», in *Millenni Sampolesi,* parte II, Comune di San Paolo d'Enza 1997, pp. 241-247; G. Quagliariello, «Meuccio Ruini formazione politico culturale e impegno costituente», in *La via alla politica. Lelio Basso, Ugo La Malfa, Meuccio Ruini protagonisti alla Costituente,* a cura di G. Monina, Franco Angeli, Milano 1999, pp. 139-152. D. Novacco, *L'officina della Costituzione italiana. 1943-1948,* Feltrinelli, Milano 2000; S. Campanozzi, *Il pensiero politico e giuridico di Meuccio Ruini,* Giuffrè, Milano 2003; AA.VV., *Meuccio Ruini: la presidenza breve,* atti del convegno tenutosi nella Sala Zuccari del Senato il 26 maggio 2003, Roma, Rubbettino, 2003.

ceti produttivi, industriali, agrari e impiegatizi, allo sviluppo democratico della società civile; un laicismo infine, che non assume mai forme di anticlericalismo»[221].

Nell'ambito del settore in cui lavorava si sviluppava la necessità di confrontarsi con l'intervento pubblico nella società dovuto alla nuova legislazione sociale. La nazionalizzazione delle ferrovie e l'espandersi dell'iniziativa governativa verso il Mezzogiorno, sono esempi di questo. Erano gli anni del primo sviluppo industriale italiano e il Ministero dei lavori pubblici sosteneva enormemente questo sforzo[222].

---

[221] F. Caffè e A. Staderini, *Meuccio Ruini (1877-1970)*, cit., p. 247.

[222] Per una idea sulla formazione culturale, politica e sociale di Ruini si vedano gli scritti di E. Lussu, *Il Partito d'Azione e gli altri. Note critiche*, Mursia, Milano 1968, pp. 121-123; G. Melis, *Burocrazia e socialismo nell'Italia liberale. Alle origini dell'organizzazione sindacale del pubblico impiego (1900-1922)*, Bologna, il Mulino, 1980; L. D'Angelo, *Ceti medi e ricostruzione. Il Partito democratico del lavoro (1943-1948)*, Giuffrè, Milano 1981; G. Melis, «Amministrazione e mediazione degli interessi: le origini delle amministrazioni parallele», a cura di Istituto per la scienza dell'amministrazione pubblica, in *L'amministrazione nella storia moderna*, II, Giuffrè, Milano 1985, II, pp. 1429 e segg. e in particolare pp. 1461-1462; Idem, «Elaborazione giuridica e burocrazia nell'età giolittiana», in *I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia fra Otto e Novecento*, a cura di A. Mazzacane, Napoli, Liguori, 1986, pp. 291 ss.; Idem, *Due modelli di amministrazione fra liberalismo e fascismo. Burocrazie tradizionali e nuovi apparati*, Ministero per i beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici, Roma 1988; Idem, *Il sindacalismo del pubblico impiego in Italia nell'età liberale (1900-* 1915), in "Jahrbuch fur Europäische Verwaltungsgeschichte", 1991, 3; Idem, *Il socialismo riformista e la burocrazia nell'età liberale*, in "Studi storici", 1992, 2-3, pp. 285 e segg.; M.S. Piretti, *Le elezioni politiche in Italia dal 1848 ad oggi*, Laterza, Roma-Bari 1995, pp. 347-359, 376 e 386; G. Melis, «Amministrazione e politica nell'Italia del primo dopoguerra», in *Il partito politico dalla grande guerra al fascismo. Crisi della rappresentanza e riforma dello Stato nell'età dei sistemi politici di massa (1918-1925)*, a cura di F.G. Orsini e G. Quagliariello, Il Mulino, Bologna 1996, pp. 209-229; Idem, «Il Consiglio di Stato», in *Storia d'Italia, Annali, 14, Legge, diritto, giustizia*, cit., pp. 837-838; *Dall'Italia tagliata in due all'Assemblea Costituente. Documenti e testimonianze dai carteggi di Benedetto Croce*, a cura di M. Griffo, Il Mulino, Bologna 1998, pp. 232 e 251.-252; G. Orsina, *Senza Chiesa né classe. Il partito radicale nell'età giolittiana*, Carocci, Roma 1998; U. Allegretti e G. Focardi, «Amministrazione, Costituente, Costituzione», in *La Costituzione italiana*, a cura di M. Fioravanti e S. Guerrieri, Carocci, Roma 1999, pp. 359- 416; A. Fino, *Dalla Costituzione allo Stato Repubblicano. Momenti e problemi dell'Italia degasperiana*, Congedo editore, Università degli studi di Lecce, Lecce 2000; V. Vidotto, *Roma contemporanea*, Laterza, Roma-Bari 2001; G. Orsina, *Anticlericalismo e democrazia. Storia del Partito radicale in Italia e a Roma, 1901-1914*, Rubbettino, Catanzaro 2002,; G. Focardi, «I linguaggi della burocrazia: le parole del Consiglio di Stato», in *L'impiegato allo specchio*, a cura di A. Varni e G. Melis, Rosenberg & Sellier, Torino 2002, pp. 263-296; M.S. Piretti, *La legge truffa: il fallimento dell'ingegneria politica*, Il Mulino, Bologna 2003; G. Quagliarello, *La legge elettorale del 1953*, Il Mulino, Bologna 2003; E. Novello, *La bonifica in Italia: legislazione, credito e lotta alla malaria dall'unità al fascismo*, F. Angeli, Milano 2003; *Indice biografico italiano*, a cura di T. Nappo, edizione riveduta e ampliata, Munchen, K.G. Saur, 2003 , I, 870, 171, II, 529,25-59 e III, 372, 116, 118-119; G. Focardi, *Storia dei progetti di riforma della pubblica amministrazione: Francia e Italia 1943-1948*, Bononia University Press, Bologna 2004; G. F. Marcucci, *Ivanoe Bonomi dal fascismo alla Repubblica. Documenti del Comitato Centrale di Liberazione Nazionale (dicembre 1942-giugno* 1944), introduzione di G. Sabbatucci, Piero Lacaita Editore, Manduria-Bari-Roma 2005; G. Focardi, *Le sfumature del nero: sulla defascistizzazione dei magistrati*, in "Passato e presente", 2005, 64, pp. 61-87; S. Nocentini, *Alle origini dell'Istituto nazionale per il commercio estero*, in "Passato e presente", 2005, 66, pp. 68-69; A. Baravelli,

Le riviste del Ministero, il “Giornale del Genio civile”, la “Rivista dei lavori pubblici”, il “Giornale dei lavori pubblici e delle strade ferrate”, erano la sede di un confronto di idee, di progetti, di dibattiti. Ruini intendeva l’intervento dello Stato come un mezzo per compiere una vera e propria azione sociale, non solo, ma anche aiutare a incentivare l’attività produttiva. secondo Ruini lo Stato, attraverso il Ministero dei lavori pubblici, inteso come strumento di pianificazione sociale, poteva coordinare, controllare e programmare tutti gli interventi sul territorio[223].

Nel 1904 Ruini si impegnò attivamente nella politica, nelle file del Partito radicale e, nelle elezioni per la prima direzione del partito, ottenne solamente un insuccesso. Ma nel giugno del 1907 riuscì a farsi eleggere e a Roma come consigliere sotto l’amministrazione di Ernesto Nathan, anche se era stato eletto contemporaneamente consigliere provinciale a Reggio Emilia. Fu a Reggio Emilia specialmente che ebbe modo di frequentare Turati, Bissolati e soprattutto Bonomi, con il quale avrebbe intrecciato un rapporto che sarebbe durato a lungo.

Durante i primi anni del 1900 Ruini si interessò al sindacalismo impiegatizio che si stava diffondendo, in particolare occupandosi dei diritti degli impiegati, oltre alle altre rivendicazioni che erano ormai divenute improcrastinabili. Era per una modernizzazione della burocrazia, dell’amministrazione, che sarebbe sfociata naturalmente anche in una sua democratizzazione. Con uno pseudonimo scrisse anche sull’”Avanti!” con importanti contributi sia sui problemi generali della riforma amministrativa, sia sul tema delle associazioni sindacali degli impiegati, dei loro programmi e della loro compatibilità con gli obblighi derivanti dal «servizio di Stato»[224].

Importanti furono le sue posizioni sulla democratizzazione dell’organizzazione impiegatizia contro la linea garantistico-difensiva, maggioritaria nel sindacalismo degli impiegati e cara a molti dei suoi esponenti più vicini a Turati, tanto che questo gli valse l’isolamento dal movimento. Criticato dall’una e dall’altra ala del movimento socialista

---

*La vittoria smarrita. Legittimità e rappresentazioni della Grande Guerra nella crisi del sistema liberale (1919- 1924)*, Carocci, Roma 2006, pp. 143, 188 e 194.

[223] Per Ruini il ruolo dei lavori pubblici era una sorta di anticipazione *ante litteram* di Keynes sul ruolo di volano economico assegnato alla spesa pubblica, nella quale rifluivano la lunga riflessione del meridionalismo italiano sui problemi delle aree depresse.

[224] M. Ruini, *La risposta degli impiegati*, cit.

si avvicinò a Bissolati e a Bonomi, che sarebbero stati poi entrambi espulsi dal partito socialista nel 1914[225].

Riuscì ad essere eletto nel 1913 come deputato per la XXIV legislatura nelle liste radicali e il 14 maggio 1914 pronunciò alla Camera il suo primo discorso parlamentare. Sembra non per il suo impegno politico, comunque proseguì la sua carriera amministrativa. A 34 anni fu nominato Capo di gabinetto del Ministro dei lavori pubblici Ettore Sacchi, e nel 1912 fu nominato direttore generale dei servizi speciali per il Mezzogiorno. Era uno dei più giovani direttori generali dell'amministrazione italiana. Scrisse della situazione del Mezzogiorno, anche grazie al lavoro sul campo, indicando vizi e rimedi nel complesso ambito della realizzazione delle opere pubbliche e della relativa legislazione speciale. Scrisse anche della situazione delle case degli impiegati pubblici dopo il terremoto di Messina del 1908[226].

Il suo primo ingresso a Palazzo Spada, a 36 anni, è dell'8 febbraio 1914. Fu assegnato alla II sezione dove sarebbe formalmente rimasto sino al 1927, anche se non partecipò mai in modo intenso ai lavori del collegio, anche perché l'anno dopo, nel 1915, partì come volontario per la guerra, dapprima in qualità di sottotenente del Genio, poi come tenente dei bersaglieri[227]. Per il suo comportamento eroico in guerra ebbe la medaglia d'argento al valor militare[228]. Comunque il suo impegno in guerra non gli impedì di continuare la sua vita intellettuale e di produzione scientifica. Nel 1916 aveva

---

[225] In *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia,* cit, p. 1068.

[226] Ministero dei lavori pubblici, *Gli edifici e le case degli impiegati dello Stato*, cit.

[227] M. Ruini, *Ricordi*, cit., pp. 34-37. Ruini stesso ricorda in queste pagine come, tenente del Genio, non si accontentava di far scavare trincee di retroguardia e, avendo conosciuto dei bersaglieri a riposo, chiese al Ministro della Guerra Alfieri di poter entrare nel corpo dei bersaglieri. Il Ministro gli disse che il passaggio non era consentito e Ruini gli comunicò: «ti annuncio, caro Ministro, che per l'assalto al San Michele, mi son messo alle mostrine le fiamme rosse». La risposta fu «sei una canaglia, ma ti abbraccio commosso».

[228] In *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia,* cit., p. 1069. Diaz di lui disse: «Questi parlamentari che fan parlare i giornali dicono di fare la guerra e non la fanno. Solo pochi si battono realmente. C'è però un ufficiale che non so se sia folle o se voglia suicidarsi: quando si dà il segno di uscire dalla trincea è sempre il primo: si chiama Meuccio Ruini», in M. Ruini, *Le confessioni pel domani (da un ultraottuagenario), Ricordi di pensiero e di vita e per la storia di domani*, bozza inedita conservata in Archivio Meuccio Ruini, presso Biblioteca "Panizzi" di Reggio Emilia; riportato anche da *Le domande dei lettori di Candido - Perché non è applicata la Costituzione? —Risponde il senatore Meuccio Ruini*, "Candido", anno 1955, in Archivio Meuccio Ruini presso Biblioteca "Panizzi" di Reggio Emilia. In M. Ruini, *Ricordi*, cit., p. 37, le parole di Diaz vengono riportate in un discorso che fece Nitti al Senato repubblicano di elogio della figura di Ruini, prima di polemizzare con lui, come una esclamazione rivolta a Nitti stesso riferendosi a Ruini.

infatti fondato la rivista “La Nuova rassegna”, alla quale avrebbero collaborato economisti e politici quali Luzzatti, Raineri, Rava e naturalmente l’amico Bonomi.

Dopo la guerra, eletto deputato anche nella prima legislatura del dopoguerra, dal 1919 al 1920 partecipò in maniera attiva alla vita politica governativa dando in maniera personale il suo contributo a vari interventi legislativi, alcuni scritti direttamente da lui, sull’intervento governativo e statale in materia di bonifica agraria. Con il governo Nitti Ruini fu anche Ministro delle Colonie, nel 1920. Continuò a pubblicare vari articoli sulla riforma burocratica, da politico ma anche persona attiva che, provenendo da una carriera amministrativa, certo ben conosceva i meccanismi lenti e farraginosi della burocrazia dell’epoca. Scrisse anche sui problemi economici finanziari dell’epoca e su temi quali le bonifiche, le acque pubbliche, la politica agraria[229].

Dopo la fine del partito radicale nel 1921 Ruini decise di non ripresentarsi anche per effetto dell’avversione di giolittiani e fascisti. Nel 1925 fu collaboratore del giornale di Amendola “Il Mondo” e fu molto vicino al movimento aventiniano. Questo gli fu rimproverato dai fascisti nel momento della sua epurazione dal Consiglio di Stato[230].

Nel 1926 il governo fascista decise di porre fine all’attività lavorativa e professionale di Ruini e altri contrari al regime fascista. Come detto, il fascismo aveva emanato una disposizione che permetteva «di dispensare dal servizio i funzionari, impiegati e agenti di ogni ordine e grado civili e militari, dipendenti da qualsiasi amministrazione dello Stato, che, per ragioni di manifestazioni compiute in ufficio o fuori di ufficio, non diano piena garanzia di un fedele adempimento dei loro doveri o si pongano in condizioni di incompatibilità con le generali direttive politiche del Governo»[231].

Tale disposizione aveva un carattere transitorio e cessava di avere efficacia il 31 dicembre 1926. Così per Ruini, oltre che per Camillo Corradini, Alfredo Lusignoli e Vincenzo Giuffrida, si decise di far scattare il meccanismo dell’epurazione ma ormai la legge aveva perso la sua efficacia. Si dovette ricorrere ad un’altra norma invece di prorogare la legge 2300, norma che fu prontamente predisposta e, forse le conoscenze

[229] In *Il Consiglio di Stato nella storia d’Italia*, cit., pp. 1069-1071
[230] *Ibidem*.
[231] Art. 1 legge 24 dicembre 1925, n. 2300.

dei quattro, forse per la fretta, la norma uscì il 6 gennaio[232] 1927, recante il titolo di Modificazioni agli articoli 51 e 52 del R. decreto 30 dicembre 1923, n. 2960, sullo stato giuridico degli impiegati dell'Amministrazione dello Stato[233]. Ma, andando a modificare le norme generali sugli impiegati «semplici» non si andò ad intaccare l'inamovibilità dei giudici, come Ruini, inamovibilità sancita da norme precedenti di sessanta anni prima[234].

Inoltre la norma, composta di due soli articoli, sarebbe entrata in vigore il giorno della sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale. La norma del 6 gennaio quindi, non dette i risultati sperati e così, diremmo oggi con una magra figura, tre giorni dopo, il 9 gennaio 1927 fu approntata in fretta e furia un decreto legge, che questa volta andava ad intaccare l'inamovibilità dei magistrati.

Infatti il decreto legge entrava in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale. La registrazione alla Corte dei Conti di questo decreto fu il 19 gennaio, mentre l'altro fu il 31 gennaio. Questo decreto legge fu pubblicato sulla Gazzetta del 20 gennaio, mentre l'altro fu pubblicato il 31 gennaio. Il regio decreto legge 9 gennaio 1927, n. 16, Facoltà al Governo del Re di dispensare dal servizio magistrati dell'ordine amministrativo, questa volta centrava il suo obbiettivo ma solamente Ruini e Corradini[235] furono epurati, e Ruini dovette abbandonare il posto al Consiglio di Stato nel maggio 1927[236].

Il foglio di contestazioni rivolto a Ruini, a firma Mussolini, sosteneva che:

> «il Consigliere di Stato Avv. RUINI dopo l'avvento al potere del Governo Nazionale, si è dichiarato fra i suoi più accaniti avversari sì da rendersi incompatibile con le generali direttive politiche del Governo stesso. L'Avv. RUINI ha fatto parte della redazione del giornale d'opposizione "IL MONDO", pubblicando vari articoli, specie sulla politica finanziaria

[232] La Befana fascista fu istituita a partire dal 6 gennaio 1928. All'epoca il 6 gennaio era un giorno lavorativo come un altro.
[233] Regio decreto 6 gennaio 1927, n. 57, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 1 febbraio 1927, n. 25.
[234] Ex Legge 20 marzo 1865, n. 2248, allegato D, art. 4.
[235] Camillo Corradini, consigliere di Stato, nato ad Avezzano il 23 aprile 1867, nominato consigliere 18 novembre 1915, sottosegretario di Stato e deputato al Parlamento, morì poi il 30 dicembre 1928.
[236] Negli Annuari del Consiglio di Stato risulta che Ruini cessò di far parte degli organici a partire dal 1 maggio 1927 per effetto del regio decreto del 14 aprile 1927. Fu poi riammesso in servizio direttamente in qualità di presidente di Sezione con decreto luogotenenziale 1 marzo 1945, con decorrenza giuridica dal 20 luglio 1934 ma con decorrenza economica dal gennaio 1944. Archivio Consiglio di Stato, *fascicoli personali*, n. 719.

del Governo, di aperta opposizione all'opera ricostruttrice del Governo Nazionale. L'Avv. RUINI ha dato la sua incondizionata adesione al movimento aventiniano e al Comitato delle opposizioni, schierandosi così tra i più tenaci avversari del Governo Nazionale. Poiché le manifestazioni dell'Avv. RUINI sono tali da metterlo in condizioni di non dare piena garanzia di un fedele adempimento dei suoi doveri, sono a lui applicabili le disposizioni contenute nel R.D. legge 9 gennaio 1927 n. 16. F.to MUSSOLINI»[237].

Ruini procedette alla redazioni di alcune deduzioni che fece pervenire al Presidente del Consiglio di Stato Perla l'11 febbraio 1927. Il foglio delle deduzioni riportava:

«Presa conoscenza del foglio di contestazioni pel mio esonero debbo – per i doveri verso i miei e per la tutela dell'ufficio che ricopro – presentare le mie deduzioni: Non mi sembra che le norme per gli esoneri possano aver forza retroattiva. Così dichiarava S.E. il guardasigilli al Senato. E di recente il consiglio di Stato – mentre riteneva che d'ora innanzi non si possa più distinguere tra Stato e governo – confermava che tale disposizione era a base delle leggi finora vigenti. La mia opposizione – aperta, come il foglio riconosce, ed alla luce del sole – si è svolta nell'orbita delle leggi e delle tradizioni ammesse pei consiglieri di Stato. Era un'opposizione legale, che è cessata quando non fu più lecita, dopo le nuove disposizioni, la sospensione dei giornali, lo scioglimento dei partiti. Ed io, che irreducibilmente ripugno da ogni altra forma clandestina o violenta, mi sono astenuto da qualsiasi attività politica.

La mia collaborazione al "MONDO" fu riconosciuta anche da giornali fascisti obiettiva ed ispirata al vantaggio nazionale. Ad ogni modo non possono dirsi "contro l'opera ricostruttiva del governo" le direttive e tendenze alle quali aderivo, ed alle quali si è poi attenuto il governo (deflazione monetaria e creditizia, consolidamento dei buoni, istituto per le esportazioni, critica della riforma Carnazza, ecc.).

[237] Archivio Consiglio di Stato, *fascicoli personali*, n. 719. Presente anche in Archivio Meuccio Ruini, presso Biblioteca "Panizzi" di Reggio Emilia.

Ho detto perché, non essendo retroattive le norme, non mi sembra applicabile neppure l'esonero per divergenze politiche dal governo. Comunque, in nessun caso, mai, potrò essere esonerato per "non dare piena garanzia di un fedele adempimento dei miei doveri". S.E. il Presidente ed i colleghi del Consiglio di Stato potrebbero attestare lo scrupolo e l'assenza di ogni preconcetto politico che ho portato sempre nel mio ufficio. Se esonerato, lascerò a fronte alta, povero ma sereno, l'amministrazione che ho servita con fedeltà ed onore, fin dalla mia giovinezza, ininterrottamente, tranne negli anni nei quali fui, coi capelli già grigi, sul Carso e guadagnai sul campo (su proposta del capitano STARACE e del brigadiere CECCHERINI) la medaglia d'argento al valore.

11 febbraio 1927 firmato M. RUINI»[238]

Ruini ammise più tardi che si aspettava la sua espulsione dal Consiglio di Stato dopo la soppressione de "Il Mondo": anzi sottolineò come lui rispose in maniera netta e per iscritto alle contestazioni rivoltegli a differenza di altri sui colleghi che «cercarono di sfuggire e si piegarono, e furono salvi». Ruini afferma inoltre che ebbe modo di affermare le sue posizioni anche verbalmente «nel colloquio con l'imbarazzato presidente del Consiglio di Stato [Raffaele Perla, ndr]»[239]. Per Ruini cominciò un periodo di vita in esilio ma profondamente proficua da un punto di vista intellettuale e di studio, dato che, sorvegliato a vista, gli era impedita qualsiasi forma di attività politica, almeno fino al 1942. Scrisse vari libri di carattere storico, sul periodo della restaurazione post-napoleonica, e pubblicò opere di taglio giuridico-economico[240]. Mantenne pochi contatti le vecchie personalità del prefascismo come Bonomi o Gasparotto, e con alcuni giovani, tra i quali Ugo La Malfa, Sergio Fenoaltea e Leone Cattani. Quando la politica estera italiana si diresse verso l'Africa, Ruini si infiammò e parve compiacere, o per lo meno approvare, la politica fascista, fatto che, stando ai

[238] *Ibidem*.
[239] M. Ruini, *Ricordi*, cit., pp. 66-67.
[240] In M. Ruini, *Le confessioni pel domani*, cit. Dirà lui stesso sui molti lavori lasciati incompiuti: «Il tema è piuttosto vago; e non sono ben preparato; ma ho scritto di tante e di troppe cose cerco già da qualche tempo di stendere, non solo questi frammenti di pensiero, ma su tutti i miei ricordi un libro che forse non completerò mai, e non vedrà mai la luce».

rapporti di polizia su di lui, gli valse la restituzione del passaporto[241]. Alla fine del 1942 Ruini riprese i contatti politici con Bonomi e contribuì a ricucire la trama tra i partiti romani che avrebbe dato vita al Comitato centrale di liberazione nazionale e fu tra i fondatori del Partito democratico del lavoro. Ma Ruini, come anche Bonomi, faceva ormai parte di un mondo politico legato a schemi superati e il suo interclassismo regolato non viene recepito dalle masse che oramai cominciano ad essere politicizzate in special modo dai cattolici e dai comunisti. Il consenso di Ruini è più legato alla sua formazione e alla sua storia più che alla sua visione politica della società italiana[242].

Durante l'occupazione tedesca di Roma, seguita all'armistizio dell'8 settembre 1943, molti politici a Roma cercarono rifugio e nella documentata e precisa ricostruzione che di quell'inverno ne fa Andrea Riccardi[243], Ruini si rifugiò come molti altri in quei soli luoghi capaci di dare rifugio in un periodo pericoloso e incerto, come quello dell'inverno 1943-44, la Chiesa[244]. Ruini infatti trovò rifugio, nonostante le sue idee laiche ma non anticlericali, prima a casa di monsignor Barbieri, vicino al convento dei maristi[245], e poi nel Seminario di San Giovanni in Laterano, insieme a tutto il CLN con Bonomi, Saragat, De Gasperi, Nenni[246]. Infatti in quei frangenti l'unica istituzione che poteva dare un rifugio e che rimaneva salda nella sua posizione era la Chiesa cattolica, con il Papa, che non aveva abbandonato Roma, e con la sua fitta rete di rapporti all'interno della città e non solo. Molti uomini politici, fascisti della prima ora che dopo il 25 luglio si erano schierato con Badoglio, antifascisti, ebrei, consiglieri di

---

[241] G. Focardi, «Ruini Meuccio (Bartolomeo)», cit., pp. 1071 e segg.

[242] F. Caffè e A. Staderini, *Meuccio Ruini (1877-1970)*, cit., p. 248. Ruini conosceva Bonomi da molti anni e insieme furono i tessitori di contatti politici durante gli anni 1943-44 nella Roma occupata e poi liberata. Bonomi si occupava dei rapporti con i liberali e Ruini dei rapporti con i democristiani e con i socialisti. M. Ruini, *Ricordi*, cit., pp. 72-73.

[243] A. Riccardi, *L'inverno più lungo*, cit, pp. 33, 36, 38 e 41 su Ruini.

[244] Fino a prima dell'8 settembre le riunioni dei rappresentanti politici dei più grossi partiti all'epoca esistenti, per quello che potevano rappresentare, si svolgevano in case private, seppur tra mille difficoltà, come quella dell'avvocato Spataro, uno dei vecchi segretari del Partito Popolare, in via Cola di Rienzo, vicino al Vaticano. Cfr. M. Ruini, *Ricordi*, cit., p. 73; I. Bonomi, *Diario di un anno. 2 giugno 1943 – 10 giugno 1944*, Garzanti, 1947, p. 33. È interessante notare come in questo Diario di Bonomi, i nominativi più citati, dopo il re e Badoglio, siano Casati e Ruini, quest'ultimo citato ben 35 volte, a testimonianza di una antica e duratura amicizia e continua frequentazione.

[245] Qui Ruini incontrò un altro rifugiato, il generale Cadorna. Dopo il gennaio del 1944 Ruini si rifugiò anche presso il collegio degli assunzionisti, attiguo al Vaticano. M. Ruini, *Ricordi*, cit., pp. 84-87.

[246] Nenni, il 12 ottobre 1944, quindi dopo la liberazione di Roma e con un clima politico ben diverso, parla di Ruini dicendo: «è curioso come anche un uomo come Ruini, che è intelligente e onesto, faccia tanta fatica a capire che sta per suonare l'ora delle masse». P. Nenni, *Tempo di guerra fredda. Diari 1943-1956*, a cura di G. Nenni e D. Zucaro, SugarCo, Milano 1981, p. 96.

Stato, ecc. trovarono nella Chiesa l'unica possibilità di una parola di conforto, di aiuto, di assistenza e di rifugio[247].

Nel Seminario romano avevano trovato rifugio anche numerosi ebrei scampati alla razzia del 16 ottobre 1943 del Ghetto. Il direttore de «L'Osservatore Romano», racconta lui stesso come abbia accompagnato nel Seminario Ivanoe Bonomi[248]. La forzata vicinanza e gli spazi ristretti, se da un lato rendevano difficoltosa la convivenza, lasciano ampi spazi di incontri e di scambi di opinione, che poi si sarebbero rilevati preziosi semi di un futuro e civile incontro/scambio di idee e di progetti per l'Italia post bellica[249].

Dopo la liberazione di Roma Ruini prese parte al governo di Bonomi, prima come ministro senza portafoglio e poi ai Lavori pubblici, suo antico Ministero, ove si dedicò con successo alla riorganizzazione della compagine ministeriale scompaginata dall'epurazione. Dopo la liberazione di Roma, riferisce Giulio Andreotti[250], Pio XII fece sapere che avrebbe ricevuto in udienza i ministri che lo desiderassero e tra questi ci fu Ruini, ricevuto successivamente anche il 14 marzo 1945. Ruini, in questa prima udienza, manifestò apertamente la sua appartenenza massonica «in sonno» e il Santo Padre, per metterlo a suo agio, gli disse che «non saremo certo noi a svegliarla»[251]. Ruini infatti, come detto precedentemente, era laico ma non anticlericale e affermava

---

[247] A. Riccardi, *L'inverno più lungo*, cit.; V. De Cesaris, *Vaticano, fascismo e questione razziale*, Milano, Guerini e Associati, 2010.

[248] Riccardi documenta come nel Seminario trovarono rifugio anche altre personalità come il generale Bencivenga, la figlia del Maresciallo Graziani e la figlia di Badoglio, i ministri Umberto Ricci e Leonardo Severi, quest'ultimo futuro consigliere e Presidente del Consiglio di Stato, il senatore Giannini, anch'egli consigliere. Riccardi definisce il Seminario «la cittadella della clandestinità», A. Riccardi, *L'inverno più lungo*, cit., pp. 24-44. Cfr. inoltre I. Bonomi, *Diario di un anno. 2 giugno 1943 – 10 giugno 1944*, cit.; P. Nenni, *Tempo di guerra fredda. Diari 1943-1956*, cit.

[249] Pagine molto belle di testimonianze, di aneddoti, di episodi pericolosi come il 30 dicembre 1944 quando cembrava che alcuni tedeschi volessero entrare in Laterano, aneddoti come le messe celebrate per i "nuovi novizi" a cui partecipava assiduamente solo De Gasperi, si trovano in M. Ruini, *Ricordi*, cit.; I. Bonomi, *Diario di un anno…*, cit. e in particolare P. Nenni, *Tempo di guerra fredda…*, cit., p. 443, dove Nenni, non sempre amichevole verso certi avversari politici, ricorda, appuntandolo sul suo diario, che il 9 luglio 1948 si tenne il «pranzo Lateranense», con il vescovo Ronca, all'epoca semplice rettore del seminario maggiore, Casati, Bonomi, Ruini, De Gasperi, Saragat, Bergamini, ecc., in un clima gioioso e goliardico.

[250] Cfr. G. Andreotti, «Ruini: un soldato vero», in AA.VV., *Meuccio Ruini: la presidenza breve*, cit., p. 15. Andreotti, anch'egli presente all'Assemblea Costituente, somma dati storici a ricordi personali, in un elogio tutto particolare di Ruini. Sezioni audio del Convegno svoltosi al Senato nel maggio 2003, da cui è stato tratto il volume edito da Rubbettino, sono consultabili in http://www.radioradicale.it/scheda/183358/archivio-storico-del-senato-meuccio-ruini-la-presidenza-breve-con-pera-e-andreotti

[251] *Ibidem*.

che, se da un lato la democrazia cristiana era un grande partito utile all'Italia in quanto convogliava le masse con tendenze reazionarie verso tendenze più democratiche, dall'altro non necessariamente un italiano democratico e cristiano deve essere democristiano[252]. Successivamente fu Ministro nel governo Parri e poi presidente del comitato interministeriale per la Ricostruzione dal gennaio 1945[253].

Nel 1945 fu in varie occasioni in procinto di partecipare alle formazioni governative che si stavano formando, Parri, De Gasperi, e, rimanendone fuori per problemi di ostracismo politico, rifiutò anche l'offerta di De Gasperi di divenire vicepresidente del Consiglio dei Ministri. Designato alla Consulta nazionale, vi pronunciò nel gennaio 1946 l'unico suo discorso, sui rapporti internazionali dell'Italia democratica. Fu anche rappresentante italiano al Consiglio d'Europa.

Pochi mesi prima della sua nomina a presidente del Consiglio di Stato avvenuta il 22 dicembre 1945[254], Ruini ebbe a scrivere a Croce che egli aveva già previsto il suo ritorno al Consiglio: «io non ho potuto, questa volta, evadere, ma spero di poter appena possibile andare al Consiglio di Stato per studiare e consigliare». Pochi mesi dopo scrivendo sempre a Croce, avrebbe detto:

> «Quelli del mio partito mi hanno fino all'ultimo - non senza mio tedio - coperto di voti unanimi di fiducia; ma erano malcontenti e rissosi pel modo in cui si è svolta la crisi. E su quaranta fra consultori e dirigenti ve ne erano quaranta che aspiravano a portafogli o sottoportafogli. Ho finito per scocciarmi e me ne sono andato. Servo ora il mio paese in un posto più quieto ed oscuro. Ed ho tempo per tirare fuori dagli scatoloni del tempo fascista certi scartafacci».

Segno di un malcontento per gli ambienti politici dell'epoca, ma sono parole che indicano come Ruini fosse orgoglioso e fiero, oltre che felice, della sua nomina a

---

[252] *Ivi*, pp. 15-16.

[253] Dal maggio al dicembre 1945 fu segretario del Partito democratico del lavoro. *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia*, cit., p. 1073. In particolare sulla sua partecipazione al Partito democratico del lavoro e ai rapporti con i socialisti si veda il contributo di F. Caffè e A. Staderini, *Meuccio Ruini (1877-1970)*, cit. pp. 248-250, 257-260.

[254] Ruini fu riammesso in servizio inizialmente in qualità di presidente di sezione con il decreto luogotenenziale 1 marzo 1945, sotto la presidenza di Santi Romano ancora sotto il processo di epurazione al Senato a causa del gruppo di imputazione n. 6, cioè «Senatori ritenuti responsabili di aver mantenuto il fascismo e resa possibile la guerra sia coi loro voti, sia con azioni individuali, tra cui la propaganda esercitata fuori e dentro il Senato».

undicesimo presidente del Consiglio di Stato[255]. Ruini sostenne poi che era un posto che gli spettava perché, dopo vent'anni fascisti, era il superstite degli antichi consiglieri, il più anziano, e non aveva raggiunto ancora i limiti di età[256].

Ruini cominciò immediatamente il suo lavoro dato che erano state riattivate nel frattempo le funzioni dell'Istituzione sospese nell'ultimo periodo bellico, prevedendo la redazione di un repertorio su tutte le leggi e i decreti dello Stato italiano, promuovendo riunioni ravvicinate, «quasi ogni settimana»,[257] con i Presidenti di Sezione presiedendo una sezione speciale dell'organo di controllo amministrativo, che doveva emettere il giudizio di secondo grado per i procedimenti di epurazione dei dipendenti statali. Problema delicato che, secondo la Staderini, Ruini «affrontò con realismo, sulla base di quanto indicato sin dai mesi della liberazione»[258]. Data la sua attività nell'Assemblea Costituente, che fu riconosciuta come quella più preponderante e capace di risolvere contrasti, mediare scelte, comporre dissidi, essere cioè quella persona di riferimento con «la funzione individuale di maggior rilievo nel processo di formazione della carta costituzionale»[259], fu spesso assente nei lavori del Consesso e in Adunanza plenaria fu spesso sostituito dal Ferdinando Rocco, il quale gli successe nella carica di Presidente nel dicembre 1947. Ruini stesso, nel 1973, ricorda come uno dei grandi costituzionalisti dell'epoca, Mirkine Guetzevitch, riconobbe in lui il «papà» della Costituzione[260].

---

[255] *Dall'Italia tagliata in due all'Assemblea Costituente*, cit., pp. 232 e 251-252.
[256] M. Ruini, *Ricordi*, cit., p. 100.
[257] *Ibidem*.
[258] F. Caffè e A. Staderini, *Meuccio Ruini (1877-1970)*, cit., p. 280.
[259] Enzo Cheli ha sostenuto che l'apporto maggiore nella commissione dei 75, e poi nella sottocommissione dei 18, fu l'apporto più considerevole, in termini sia quantitativi che qualitativi, come regista, come arbitro, come coordinatore, sempre pronto a suggerire il termine giusto da proporre per la redazione, preciso nelle limature e nelle revisioni del testo. E. Cheli, «Il problema storico della costituente», in *Italia 1943-1950. La ricostruzione*, a cura di S.J. Woolf, Bari, Laterza, 1975, pp. 193-282. Intervenne 383 volte nelle discussioni in Costituente; tenne oltre 70 discorsi, per un totale di oltre 500 pagine del volume edito dal Senato della Repubblica che raccoglie in 1.140 pagine l'intera sua attività parlamentare. Cfr. anche G. Focardi, *Storia dei progetti di riforma della pubblica amministrazione*, cit. Per l'elenco completo degli interventi di Ruini vedasi http://legislature.camera.it/chiosco.asp?cp=1&content=altre_sezioni/assemblea_costituente/composizione/costituenti/framedeputato.asp?Deputato=d28460&position=Assemblea%20Costituente\Commissione%20per%20la%20Costituzione%20e%20Sottocommissioni.
[260] M. Ruini, *Ricordi*, cit., p. 102. Mirkine-Guetzévitch Boris, giurista francese di origine russa (Kiev 1892 - Parigi 1955), professore all'*Institut des hautes études internationales* dell'università di Parigi (1926-40), quindi (dal 1941) all'*École libre des hautes études* di New York e (1948-53) all'*École nationale d'administration* di Parigi, vicepresidente (dal 1936) dell'*Institut international d'histoire politique et constitutionnelle*, direttore, tra l'altro, della *Revue d'histoire politique et constitutionnelle*; socio straniero dei Lincei (1950).

Successivamente la vita politica e istituzionale di Ruini subirà altre cambiamenti ma qui interessa porre l'attenzione su quei particolari anni e la figura di Ruini, e come il Consiglio di Stato sia passato attraverso la Costituente. Infatti fu anche Presidente del Senato nel 1953 solamente per tre mesi ma in realtà per una sola seduta, e presidente del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro dal 1958 al 1959[261]. La nascita e la composizione di quest'ultimo organo dipendono molto dal pensiero di Ruini. Il suo pensiero e la sua visione di una Costituzione per l'Italia, monarchica o repubblicana che fosse stata, era complessa, al di là delle idee del suo partito di appartenenza.

Egli prospettava già da anni la creazione di un Consiglio dell'economia che non solo avrebbe dovuto affiancare l'attività dei dicasteri economici ma avrebbe dovuto avere anche una limitata funzione legislativa. La sua era una idea che proveniva dal passato, cioè da quando nel 1919, come sottosegretario all'industria nel governo Nitti, aveva elaborato un progetto di un consiglio formato da tecnici e da funzionari statali, affiancati da rappresentanti delle categorie produttive, che agisse con funzione consultiva e parzialmente legislativa. Secondo Ruini occorreva portare la rappresentanza degli interessi e il concorso dei competenti accanto e dentro l'amministrazione[262]. Questa stessa impostazione sulle funzioni del Consiglio dell'economia, del resto, fu difesa da Ruini nel 1947, in sede di Commissione dei 75, nella discussione sull'articolo 99 della Costituzione, dal quale nacque il CNEL.

Andreotti, in un suo contributo al ricordo di Ruini, ricorda come dopo l'episodio dell'approvazione della legge elettorale con il premio di maggioranza del marzo 1953, Ruini si sia ritirato a vita «privatissima» ma abbia continuato a scrivergli lettere e biglietti manifestando la sua volontà di voler contribuire ancora alla vita politica e sociale del Paese, anche se «odiato dai comunisti e dimenticato dagli altri»[263].

---

[261] Vedi sul CNEL il link www.cnel.it e, in particolare, è possibile consultare il documento http://www.portalecnel.it/portale/homepageCinquantenario.nsf/vwhp/IPresidentiDelleConsiliature?open .
[262] F. Caffè e A. Staderini, *Meuccio Ruini*, cit. pp. 249-250.
[263] G. Andreotti, «Ruini: un soldato vero», cit. pp. 18-19.

## 2.8 L'insediamento di Ruini in qualità di Presidente del Consiglio di Stato.

La cerimonia di insediamento a palazzo Spada si svolse il 10 gennaio 1946 alla presenza, come detto, di quasi tutti i ministri del governo De Gasperi[264]. Dopo l'iniziale discorso del presidente del Consiglio dei Ministri, Ruini rispose con parole di ringraziamento, sicuramente non formali, dato il periodo trascorso insieme a De Gasperi nel rifugio del Seminario di San Giovanni in Laterano durante l'occupazione tedesca di Roma nell'inverno 1943-44[265] e la lunga amicizia che li legava.

Ruini fa menzione della sua epurazione da palazzo Spada, ricordando la sua risposta al foglio di contestazioni che gli fu recapitato a motivo della sua epurazione. Cita grandi personaggi del passato come Spaventa, Correnti e Giolitti, tutti di età liberale. Non esiste cenno alcuno al suo predecessore, Santi Romano, ma comunque, egli afferma, «fu in tutti norma costante che qui non penetrassero questioni e preconcetti di parte» e «ciascuno di noi deve sempre essere consigliere indipendente dello Stato, e giudice giusto ed imparziale»[266].

Ruini, nel suo profondo e radicato ottimismo verso l'amministrazione, pensa comunque che il Paese debba sentire rinsaldarsi il tessuto amministrativo dopo che «è passato ora sull'Italia uno dei più grandi uragani che la storia ricordi». Secondo Ruini, che certo aveva vissuto sulla propria pelle cosa voleva dire subire le angherie di un regime totalitario, il Consiglio di Stato continuava ad avere come sua propria fisionomia quella che si era formata nel liberalismo dell'ottocento, essendo esso elemento vivo di un nuovo ordine democratico «secondo la migliore tradizione storica degli istituti che continuando si rinnovano».

Nel gennaio 1946 Ruini non sapeva ancora quale compito lo avrebbe aspettato nell'Assemblea Costituente che avrebbe deciso le sorti del Consesso e che avrebbe

---

[264] Annuario Consiglio di Stato, 1946, pp. 63-69.

[265] A. Riccardi, *L'inverno più lungo*, cit. Disse Ruini: «Sono molto grato e lieto di essere insediato a questo posto da un uomo al quale mi legano, insieme ai ricordi dei pericoli vissuti assieme durante l'occupazione tedesca, e del lavoro concorde nei primi governi democratici, il vincoli d'una forte amicizia ed il sentimento comune di una devozione profonda allo Stato, che va al di sopra di ogni divergenza particolare di idee». Annuario del Consiglio di Stato, 1946, p. 65.

[266] *Ibidem*.

dovuto riconoscere come anche in uno Stato nuovo, democratico e repubblicano, lo Stato di diritto abbia bisogno di «una struttura amministrativa che dia garanzia di giustizia e di imparzialità»[267]. Questa struttura per Ruini era il Consiglio di Stato, che oltretutto «ha fatto, come tutti riconoscono, buona prova»[268]. Viene ricollegata la difesa degli interessi legittimi, conquista di vera democrazia, alle idee che portarono alla creazione della IV sezione, e il Consiglio di Stato, per Ruini è pronto ad adempiere ai compiti che il nuovo Stato democratico vorrà affidargli, fermo restando il controllo che il Parlamento può e deve esercitare. Nel gennaio del 1946 ancora non erano iniziati i lavori della Costituente ma Ruini sembrava avere ben chiaro un progetto, un'idea nella mente.

Nonostante un fondamentale ottimismo non si nascondo l'esistenza di alcuni problemi, principalmente tre. La struttura, il coordinamento con gli altri organi di controllo, la sua funzione giurisdizionale. Si sbilancia perfino in una promessa, cioè che il Consiglio di Stato, nella sua funzione consultiva, dia i pareri richiesti dal Governo entro una settimana[269], e che velocizzerà il processo giurisdizionale riducendo ad esempio i tempi di perenzione.

Non manca di fare cenno alla sezione creata in aggiunta funzionante come secondo grado dei procedimenti di epurazione e sottolinea come questa sezioni lavori incessantemente, in due turni con quattro sedute alla settimana[270]. Ruini sottolinea come questa sezione giudichi con «equilibrato indirizzo», usando un criterio diverso dalla precedente epurazione fatta in epoca fascista, cioè sostituendo «al criterio di perseguire con sanzioni punitive le colpe e le indegnità degli epurandi, quello più obbiettivo di accertare un'incompatibilità a coprire il loro ufficio nel nuovo ordine dello Stato»[271].

---

[267] *Ivi*, p. 66
[268] *Ibidem*.
[269] «Sentiamo l'esigenza della rapidità; e con ritocchi ai metodi di lavoro, accelerando la prontezza con cui le sezioni consultive danno già corso ai loro pareri, faremo si che questi siano resi normalmente entro una settimana dalla richiesta». *Ivi*, p. 67.
[270] In questa sezione vi lavorano gli stessi magistrati che già operano nelle altre cinque sezioni, non erano previsti magistrati aggiuntivi. Ruini parla di circa 8.000 ricorsi che avrebbero dovuto esaurirsi in pochi mesi.
[271] «Sono da attendersi altri ricorsi, specialmente pel Nord, dove non si è ancora provveduto per la epurazione, e dove si hanno situazioni di connivenza e di dedizione ad uno pseudo governo appoggiato sui tedeschi, ben più gravi di casi colpiti nella rimanente Italia; né sarebbe ammissibile una stridente sperequazione. Quando gli organi competenti avranno compiuto i deferimenti ed i giudizi di primo grado, la sezione speciale interverrà immediatamente in sede di ricorso; e sarà lieta se mediante la sua opera

Il compito primario, secondo Ruini, per il Consiglio di Stato è e rimane quello di collaborare con il Governo alla preparazione delle leggi. La proliferazione legislativa viene già all'epoca segnalata come un problema, proliferazione di leggi, migliaia secondo il presidente, dovuta sia alle accresciute funzioni dello Stato, sia al concentrarsi nel Consiglio dei Ministri di molte attribuzioni di Governo e Parlamento. Fase transitoria, dunque, nel 1946 ma che sembra non essere mai finita. Si poteva comunque evitare un così gran numero di leggi dato che, secondo Ruini, molte materie potevano essere disciplinate con delle circolari. Lo studio del Consiglio di Stato su questo argomento potrebbe risultare utile e fruttuoso. Come a suggerire dei futuri compiti per evitare di svuotare di senso la permanenza dell'Istituzione nel nuovo regime democratico.

«Il Consiglio di Stato si mette a disposizione del Governo specialmente per quanto concerne le leggi amministrative» ripete quasi a voler tranquillizzare se stesso, i colleghi e il Governo, perché darà all'Esecutivo «con la prova dei fatti, la sicurezza che, rivolgendosi qui, troverà in uomini che provengono dai vari rami dell'amministrazione e sono capaci dell'opera di coordinamento, sollecita collaborazione nel preparare i provvedimenti legislativi»[272]. Cionondimeno avverte che sarà necessario valutare la legislazione fascista alla luce dei principi democratici e del passare del tempo, dato che non si può distruggere tutto quello che ha fatto il precedente regime solo perché fascista[273]. Insomma per Ruini «il Consiglio di Stato lavora e chiede di lavorare»[274].

Nel suo discorso di insediamento Ruini non cita mai il suo predecessore in maniera diretta. Lo farà il 6 novembre 1947, in occasione di una Adunanza Generale, con la partecipazione del Segretario Generale Aru, in cui ricorderà la figura di Santi Romano scomparso tre giorni prima. Il discorso di Ruini non appare di circostanza e si dimostra sentitamente addolorato della perdita «di un uomo che lascia una orma indelebile nella scienza giuridica italiana». Ruini dice: «A nome di voi tutti e mio personale ho partecipato alla famiglia straziata i sensi del nostro più vivo cordoglio» e prosegue illustrando brevemente la storia e la formazione culturale e scientifica di Santi

---

ferma ed equa si potrà chiudere questa pagina dell'epurazione per raggiungere la distensione degli spiriti necessaria al buon andamento dell'amministrazione». *Ibidem*.

[272] *Ivi*, p. 68.

[273] Non va trascurato il fatto sopra ricordato della restituzione del passaporto a Ruini a seguito della sua approvazione della politica fascista in ambito coloniale.

[274] *Ivi*, p. 69

Romano non dimenticando di rimarcare che «egli era un giurista classico, nel senso più largo ed italiano della parola: cultore specializzato di alcuni rami, ma con la visione completa e la conoscenza sicura di tutto il diritto; anche del diritto privato; del che si valse la sua stessa opera di giurispubblicista»; e ancora «Santi ROMANO fu un grande giurista, che onora il nostro Paese»[275].

Il ricordo di Santi Romano è molto centrato sulle sue doti giuridiche e dogmatiche, derivanti dalle teorie del suo maestro V. E. Orlando ma sviluppate in autonomia senza «tuttavia cadere negli eccessi altre correnti dottrinali»[276]. Ruini ne esalta le doti di studioso e di caposcuola della cultura giuridica italiana, citando anche i suoi studi di legge basati sugli scritti di Romano, arrivando ad affermare che egli «fu (lo ripeto ) un ingegno scientificamente, completo». Nulla dice Ruini, oltre a ricordare due opere giuridiche del Romano, del suo periodo, seppur il più lungo in assoluto, in qualità di Presidente del Consiglio di Stato. Solamente all'inizio del suo discorso Ruini dirà «È scomparso Santi ROMANO, che fu per oltre quindici anni Presidente di questo Consesso», null'altro[277].

[275] *Ivi*, p. 77-78.
[276] *Ivi*, p. 78.
[277] *Ivi*, p. 77.

## 2.9 Il Consiglio di Stato e l'epurazione

Nel periodo immediatamente seguente allo sbarco delle truppe Alleate in Sicilia nel 1943 si presentò il problema dell'epurazione dell'apparato statale dagli elementi fascisti. Il processo epurativo infatti iniziò in Sicilia senza una vera e propria organizzazione e, almeno nella fase iniziale, fu mantenuta in ambiti abbastanza ristretti, perdurando formalmente per almeno un quinquennio[278]. Inizialmente il personale da rimuovere dalle proprie funzioni fu circoscritto dall'autorità militare alleata ad una «lista nera», composta da fascisti ritenuti pericolosi, prefetti, podestà e funzionari di grado elevato, mentre gli altri impiegati continuarono a lavorare collaborando con le autorità Alleate e continuando a garantire la funzionalità dell'apparato amministrativo. Dunque una epurazione leggera, seppur con alcune diversità tra territori controllati dagli americani e territori controllati dagli inglesi. Pur tuttavia, anche quando la politica delle sanzioni passò dalle mani degli Alleati a quelle del governo italiano, la «defascistizzazione» non fu mai profonda.

La vera differenza, rispetto alla fase iniziale in Sicilia, stava nel punire i fascisti non più in merito alla loro pericolosità, bensì rispetto alle qualifiche che avevano rivestito durante il regime. Nel 1944 l'Alto Commissariato per le Sanzioni contro il Fascismo, guidato dal conte Carlo Sforza, repubblicano, si avvalse di un Commissariato aggiunto per l'epurazione, la cui direzione spettò al comunista Mauro Scoccimarro, e delle varie Delegazioni Provinciali, che lo rappresentavano in tutto il territorio liberato dagli Alleati. Sarebbero stati dispensati dal servizio tutti coloro che avevano partecipato attivamente alla vita politica del fascismo, conseguendo nomine od avanzamenti per il favore del partito, anche nei gradi minori; sarebbero altresì stati allontanati i dipendenti delle amministrazioni che durante il ventennio fascista avevano rivestito cariche importanti o che, dopo l'otto settembre 1943, erano rimasti fedeli al Governo della Rsi.

[278] R. Canosa, *Storia dell' epurazione in Italia. Le sanzioni contro il fascismo 1943 – 1948*, Baldini & Castoldi, Milano 1999; W. Hans, *I conti con il fascismo. L'epurazione in Italia 1943-1948*, Il Mulino, Bologna 2008; M. Cardia, *L'epurazione della magistratura alla caduta del fascismo*, cit.

Il giudizio d'epurazione era affidato in primo grado alle apposite Commissioni, costituite presso ogni Ministero o Amministrazione pubblica. Per le Province, la Commissione doveva essere nominata dal Prefetto e composta di un magistrato in servizio o a riposo, di un funzionario di Prefettura e di un membro designato dall'Alto Commissario[279]. Anche la magistratura fu interessata dall'epurazione antifascista ma, come in tutta l'amministrazione italiana, essa fu blanda e spesso non mancò un certo atteggiamento di favore in nome di una presunta neutralità delle funzioni svolte[280]. L'epurazione all'interno della magistratura costituiva una condizione prioritaria per una gestione efficace del complesso meccanismo sanzionatorio, poiché la presenza dei magistrati era indispensabile in tutti i suoi passaggi ed era quindi logico che il magistrato giudicante a livello penale o amministrativo dovesse essere esente dalle colpe dell'imputato. Una organizzazione della giustizia e una giurisprudenza rinnovate e democratiche avrebbero richiesto una profonda epurazione della magistratura, con l'immissione di personale in grado di gestire efficacemente anche il processo sanzionatorio. Ma tale personale non esisteva[281].

Per quanto riguarda il Consiglio di Stato, nel periodo della resa dei conti con il fascismo, la gran parte dei 75 magistrati valutati per l'epurazione era nata nel decennio 1880-1889, di origini meridionali, laureata in Giurisprudenza, iscritta al partito fascista a metà degli anni Venti, proveniente principalmente dalle file del personale ministeriale. Nel Consiglio di Stato erano presenti entrambe le tipologie di magistrato politico e tecnico, anche se prevaleva la seconda. Pur nell'ambito di una tendenziale separazione tra il circuito partitico parlamentare e quello amministrativo giudiziario di formazione delle élite, il rapporto con il sistema politico non si interruppe durante il fascismo e continuò l'osmosi, sebbene ridotta rispetto al passato, fra personale politico e personale giudiziario. Per la maggior parte di questi magistrati, infatti, la nomina rappresentò il

---

[279] Nonostante il gran numero di procedimenti aperti a carico dei funzionari, il processo di defascistizzazione fu poco incisivo; sulla base di un rapporto sull'epurazione, su 143.781 dipendenti pubblici esaminati, solo 13.737 furono processati e, di questi ultimi, appena 1.476 furono rimossi dal loro incarico. L'epurazione riguardò dunque solo pochi funzionari, tra l'altro colpì quelli più piccoli poiché i fascisti più importanti riuscirono a fuggire all'estero e solo in pochi furono sottoposti ai processi contro i criminali del regime, giudicati dall'Alta Corte di Giustizia. R. Canosa, *Storia dell' epurazione in Italia*, cit.; W. Hans, *I conti con il fascismo*, cit.

[280] M. Cardia, *L'epurazione della magistratura*, cit.

[281] M. Cardia, «L'epurazione», in *Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, Zanichelli, Milano 2011, pp. 305-316.

coronamento di un percorso esclusivamente burocratico. Per alcuni, però, fu anche la base per successive carriere politiche e governative[282].

Molti magistrati del Consiglio di Stato provenivano dalla carriera di referendario, seppur a loro volta questi erano reclutati tra funzionari dei ministeri, e, durante il periodo fascista, stando a studi recenti, il 50% delle nomine di consiglieri riguardò ex funzionari del Ministero dell'Interno (51 sui 94 nuovi nominati), dei quali la metà già prefetti; 11 nuovi consiglieri provennero dai Lavori pubblici; 8 dagli Esteri. Numerosi furono anche coloro che provenivano dall'Avvocatura dello Stato[283]. Le nomine meramente politiche furono relativamente contenute. Dei nominati nel ventennio possono dirsi in senso proprio di nomina «fascista» i seguenti consiglieri: Michele Bianchi, quadrumviro della marcia su Roma, nominato nel 1923; Dario Lupi, avvocato, già deputato e sottosegretario fascista, nominato nel 1925; Pietro Bolzon, privo di laurea, fascista della prima ora, già deputato e sottosegretario alle Colonie, nominato nel 1929; Marcello Minale, medico, vicino a Costanzo Ciano e da lui raccomandato per la nomina, avvenuta nel 1929; Alfredo Baistrocchi, ammiraglio, già candidato nelle liste fasciste, nominato nel 1930 forse anche per sopire il suo dissenso verso l'establishment fascista nella Marina; Corradi Zoli, senza laurea con un passato da giornalista, fascista delle origini, già alto funzionario alle Colonie, nominato nel 1930; Arturo Marpicati, laurea in lettere, legionario fiumano, fascista, già impiegato all'Accademia d'Italia, nominato nel 1938; Armando Pacifico, laurea in giurisprudenza, militare, gabinettista, legato a Graziani, nominato nel 1940; Amilcare Rossi, laurea in lettere, combattente, iscritto ai fasci dal '19, militare, già deputato, nominato nel 1943[284]. Naturalmente ciò non esclude che altri, fossero eventualmente iscritti al Pnf o che ricoprissero posizioni di rilievo nel sistema di potere fascista. Quel che qui si vuole segnalare è semplicemente l'estrazione prettamente fascista di questi consiglieri, spesso – come si vede – senza neppure una laurea alle spalle. Nomine, dunque, per esclusivo merito politico.

---

[282] Ivi, p. 317
[283] Cfr. M.S. Righettini, «Consiglio di Stato e classe politica in Italia», cit., pp. 253-254.
[284] G. Melis, «Il Consiglio di Stato nel periodo fascista», in *Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, Giuffrè, Milano 2011, pp. 257-268 ; Per le loro biografie si veda G. Melis, *Il Consiglio di Stato nella Storia d'Italia*, cit., *ad nomina*.

Nel processo di epurazione, come riporta analiticamente lo studio di Mariarosa Cardia sull'epurazione del Consiglio di Stato alla caduta del fascismo, furono deferiti dall'Alto commissariato per l'epurazione alla commissione di epurazione 42 magistrati; 33 furono «non deferiti»; furono collocati a riposo mentre il giudizio era in corso 18 magistrati[285]; quattro furono i procedimenti abbandonati in sede di commissione di primo grado; nove i casi di procedimento assorbito; vi fu un solo caso di rinvio del giudizio a dopo l'avvenuta la liberazione del Nord; 14 furono i procedimenti conclusi senza alcuna sanzione; uno concluso per improcedibilità del giudizio; tre conclusi con restituzione al ruolo di provenienza; nove conclusi con sanzione di dispensa senza perdita del diritto a pensione; 11 gli appelli contro la sentenza di primo grado; in definitiva solo 5 dei consiglieri, l'11,90%, furono sanzionati al termine del processo epurativo sia di primo che si secondo grado: 4 con la dispensa, 1 con la restituzione al ruolo di provenienza. 8 consiglieri tra gli inquisiti vennero riammessi nel ruolo tra il luglio 1946 e l'agosto 1950[286].

Durante il fascismo 14 magistrati vennero nominati senatori: Castelli, Gatti, Lissia, Mormino, Giannini, Romano, Carapelle, Di Martino, Fagiolari, Minale, Ferrari Pallavicino, Petretti, Gentile, Bolzon. Cinque furono eletti alla Camera dei deputati: Gatti, Lissia, Carapelle, Bolzon e Rossi. Sorice fu nominato consigliere nazionale[287]. Quasi tutti i magistrati considerati entrarono al Consiglio in epoca fascista, con l'eccezione dei 6 già presenti dall'età giolittiana: Fagiolari, Gatti, Carapelle, Savini Nicci, De Simone, Ferraris. Solo 3 magistrati risultavano iscritti al Pnf prima della sua costituzione[288]. La maggior parte, il 66%, si iscrisse tra il 1922 e il 1928, negli anni della fascistizzazione dello Stato; gli altri tra il 1932 e il 1934, quando, in occasione della riapertura delle iscrizioni al partito, i magistrati furono insistentemente sollecitati a iscriversi e lo fecero in massa. Solo un magistrato risulta non iscritto al Pnf, Zoli, e in un caso manca l'informazione, Martina[289].

---

[285] Il collocamento a riposo, quasi sempre su domanda, coincideva con l'estinzione del procedimento come per il caso di Santi Romano.
[286] M. Cardia, *L'epurazione della magistratura*, cit., p. 245.
[287] G. Melis, «Il Consiglio di Stato nel periodo fascista», cit., p. 258 ; M. Cardia, *L'epurazione del Senato del Regno (1943-1948)*, cit.
[288] Bolzon, Minale, Rossi.
[289] M. Cardia, «L'epurazione», cit., p. 306

Durante il regime fascista la prassi dell'attribuzione di incarichi esterni influì sul ruolo del Consiglio di Stato, compensando lo svuotamento della funzione consultiva del Consiglio derivante dalla moltiplicazione degli organi consultivi speciali. Il 25% dei magistrati del Consiglio di Stato che furono esaminati per l'epurazione aveva avuto nel corso della sua carriera importanti incarichi esterni in qualità di membro degli uffici di Gabinetto nei ministeri, o aveva ricoperto ruoli di rilievo nell'amministrazione statale o parastatale. Tuttavia, la fitta rete di rapporti tra l'ambito amministrativo e quello politico ed economico, intessuta attraverso gli incarichi extragiudiziari dei magistrati, fu presentata sotto la stessa ideologia di neutralità rivendicata per l'attività interna del Consiglio, utilizzata dai magistrati sottoposti al giudizio di epurazione come principale tesi difensiva del proprio operato istituzionale.

La questione dello smantellamento del regime fascista e della punizione dei suoi delitti e dei suoi illeciti si rivelò giuridicamente e politicamente estremamente complessa, anche perché alla frammentarietà e all'ambiguità della normativa si sommò la discrezionalità degli organi inquirenti e giudicanti. Il cardine dell'impianto sanzionatorio fu il decreto legislativo luogotenenziale 27 luglio 1944, n. 159 *Sanzioni contro il fascismo* che regolava unitariamente tutta la materia dei delitti fascisti, dell'epurazione dell'amministrazione e dell'avocazione dei profitti di regime, modificando la legislazione adottata in precedenza dai governi Badoglio. La legge, tra l'altro, istituiva l'Alto Commissariato per le sanzioni contro il fascismo, col compito di promuovere e sovraintendere l'attività di tutti gli organi impegnati nelle sanzioni contro il fascismo.

Era prevista anche una Commissione centrale per i ricorsi ed estendeva i procedimenti anche a coloro che avessero fatto manifestazione di apologia fascista, rendendosi «indegni di servire lo Stato» o avessero conseguito nomine e avanzamenti indebiti per favori partitici[290].

[290] La procedura era piuttosto complessa: le Commissioni erano composte di un magistrato dell'ordine giudiziario o amministrativo, in servizio o a riposo, che le presiedeva, del capo del personale o di un funzionario dell'amministrazione e di un membro designato dall'alto commissario. Le procedure previste dovevano iniziare entro sei mesi dall'entrata in vigore del decreto, a eccezione dei territori non liberati o non ancora restituiti al governo. Le commissioni avevano facoltà di escutere testi, di chiedere documenti all'autorità giudiziaria e alla pubblica amministrazione, e potevano sentire personalmente l'interessato. L'impiegato proposto per la dispensa poteva presentare le sue deduzioni e il procedimento davanti alla Commissione di primo grado doveva essere ultimato entro tre mesi dall'inizio. Era ammesso ricorso a una Commissione centrale nominata dal presidente del Consiglio dei ministri e composta del presidente, di 2

La Commissione di primo grado per il giudizio di epurazione del personale del Consiglio di Stato venne nominata il 17 agosto 1944, composta da Pilotti, procuratore generale presso la Corte Suprema di Cassazione, con funzioni di Presidente, De Simone, Presidente di Sezione del Consiglio di Stato, e Nicolone, designato dall'Alto Commissario, sostituito in ottobre da Fiore. Tra novembre e dicembre, a seguito di successive dimissioni, venne ricostituita, per cui alla fine dell'anno la Commissione era composta da De Simone, Presidente, De Ficchy, Presidente di Sezione della Corte di Cassazione, Presidente supplente, Nicolone e Fiore in rappresentanza dell'Alto Commissariato[291]. Alla fine di ottobre la Commissione deliberò all'unanimità di non avere elementi per attivare il giudizio di epurazione nei confronti di 27 consiglieri, Baratono, Barbieri, Barra Caracciolo, Aldo Bozzi, Carini, Castelli Avolio, Colucci, De Marco, De Martino, Ferraris, Gallo, La Torre[292], Montagna, Mosca, Papaldo, Parpagliolo, Petrocchi, Roehrssen, Scaccia Scarafoni, Scalise, Severi, Sorrentino, Stumpo, Tricarico, Trifogli, Uccellatore, Vetrano, e dei referendari Rizzati e Zotta.

A sua volta, l'alto commissario aggiunto Scoccimarro decise di non deferirne 33: Aru, Baratono, Barra Caracciolo, Aldo Bozzi, Castelli Avolio, Chiofalo, Colucci, De Gennaro, De Marco, De Marsanich, De Martino, De Simone, Fagiolari, Ferraris, Gallo, La Torre, Montagna, Mosca, Papaldo, Parpagliolo, Petrocchi, Pini, Rizzatti, Roehrssen, Sandiford, Scaccia Scarafoni, Scalise, Sorrentino, Stumpo, Trifogli, Uccellatore, Vetrano, Zotta[293].

Tra agosto e novembre del 1944, l'alto commissario deferì invece gli altri 42 magistrati: Baistrocchi, Barbieri, Bellazzi, Bolzon, Carlo Bozzi, Carapelle, Carini, Castelli, Corsini, Corso, Costanzi, Dedin, Di Martino, Ferrari Pallavicino, Fiaccavento,

---

magistrati dell'ordine giudiziario o amministrativo, in servizio o a riposo, di 2 funzionari delle amministrazioni centrali e di 2 membri designati dall'alto commissario. L'impiegato inquisito poteva essere sospeso dall'ufficio; quello dispensato dal servizio era ammesso alla liquidazione del trattamento di quiescenza spettante; nei casi più gravi poteva essere disposta la perdita del diritto a pensione.

[291] I lavori della Commissione iniziarono in settembre, tra non poche difficoltà operative dovute alle continue modifiche apportate alla sua composizione, alla mancanza del regolamento e alla carenza di personale di segreteria. Cfr. M. Cardia, «L'epurazione», cit., p. 308

[292] Sulla posizione del consigliere Michele La Torre e sulla sua adesione alle teorie razziste durante il fascismo esistono opinioni discordati. C'è chi sostiene, come il De Napoli, che anche se La Torre aderì alle apparentemente alle idee razziste in realtà adoperò il classico metodo del tecnicismo giuridico per smontare le tesi razziste riferite agli ebrei operando una applicazione dei principi generali del diritto che escludevano di fatto l'applicazione delle leggi razziali "per analogia". Non basterebbe il fatto che La Torre scrisse sulla rivista "Il Diritto Razzista", dato che anche altri giuristi scrissero per la rivista di Cutelli. Cfr. O. De Napoli, *La prova della razza*, cit., pp. 172-174.

[293] M. Cardia, «L'epurazione», cit., p. 310

Gatti, Gentile, Giannini, Lissia, Macchia, Malinverno, Marpicati, Mesina, Minale, Miranda, Montemurri, Mormino, Pacifico, Petretti, Piccardi[294], Pierro, Presti, Rocco, Romano, Rossi, Ruberti, Savini Nicci, Severi, Sorice, Tricarico, Zoli. Scoccimarro sostenne che questi magistrati avessero partecipato attivamente alla vita politica del fascismo, contribuendo al suo mantenimento. I presidenti di sezione e i consiglieri Castelli, Ferrari Pallavicino e Mormino erano stati deferiti anche all'Alta Corte di Giustizia per la decadenza dalla carica di senatore; Mormino, inoltre, in qualità di segretario generale del Consiglio di Stato durante l'occupazione nazista, aveva curato il trasferimento al Nord degli uffici del Consiglio. Gatti, Lissia e Rossi erano stati sottosegretari di Stato nel governo Mussolini; Minale era stato capo di Gabinetto al Ministero delle comunicazioni; Marpicati, già vicesegretario del Partito nazionale fascista, e Bolzon, già consigliere nazionale, si trovavano anche nelle condizioni previste dall'art. 14 del decreto n. 159, per aver rivestito cariche fasciste[295].

Mentre la conclusione dei giudizi di primo grado veniva prorogata per la complessità degli accertamenti richiesti, mentre si acuirono le difficoltà in cui versava la gestione dell'epurazione e mentre era pendente il loro giudizio di epurazione, 18 consiglieri vennero collocati a riposo e precisamente: Baistrocchi, Bellazzi, Bolzon, Carapelle, Castelli, Corso, Costanzi, Ferrari Pallavicino, Gatti, Gentile, Giannini, Marpicati, Martina, Mormino, Pacifico, Presti, Romano, Rossi[296]. L'analisi dei fascicoli personali consente di capire se le dimissioni tempestivamente richieste avessero lo

---

[294] Per dovere di cronaca bisogna ricordare che il consigliere Piccardi, personaggio di spicco del Consiglio di Stato ed estensore di molte sentenze in cui non vennero applicate per analogia le norme contenute nelle leggi razziali antiebraiche, partecipò alla delegazione ufficiale italiana al II convegno del "Comitato di collaborazione giuridica Italo-Germanico", insieme ad un esponente di spicco della magistratura "razzista" quale Carlo Costamagna, in particolare nella sessione dedicata alla razza tenutosi a Vienna nel marzo 1939. Piccardi fu relatore di una tesi piuttosto interessante in riferimento alla necessità dell'introduzione in campo giuridico del concetto di razza in quanto fase ulteriore per la costruzione dell'identità nazionale italiana. Il suo intervento è consultabile in http://www.lex.unict.it/radies/documenti/Comitato_razza_diritto.pdf, pp. 14-18. Su questo si veda O. De Napoli, *La prova della razza*, cit., pp. 219-224. Interessante notare comunque che tra le figure di spicco all'interno di tutta la magistratura, specie quella penale e civile, che sostenevano, o discutevano di, tesi razziste comparissero i nomi di due consiglieri di Stato, La Torre e Piccardi, comunque non epurati dopo la guerra. Neanche Carlo Costamagna fu epurato e divenne poi Presidente di Cassazione.

[295] M. Cardia, «L'epurazione», cit., p. 311.

[296] Di essi, 10 presentarono domanda e ottennero di essere collocati a riposo nel 1945, ai sensi dell'art. 2 del d.lgs.lgt. 11 ottobre 44, n. 257: Giannini, Bolzon, Carapelle, Costanzi, Ferrari Pallavicino, Gatti, Gentile, Romano, Rossi, Baistrocchi. Non venne accolta invece la domanda presentata da Lissia, che era stato il primo segretario del Pnf e quadrumviro della marcia su Roma, nominato consigliere nel 1923. *Ivi*, pp. 312

scopo di evitare eventuali sanzioni, come nel caso del presidente Romano, che chiese il collocamento a riposo nell'ottobre 1944 e lo ottenne nel gennaio 1945, qualche giorno prima del compimento del settantesimo anno di età. Il giudizio di primo grado si era concluso con la dispensa senza perdita del diritto a pensione, e contro questo giudizio proposero appello sia Romano che l'Alto Commissario. La Commissione centrale rigettò la richiesta dell'Alto Commissario e confermò a Romano il diritto alla pensione[297].

Ben più grave fu, però, il collocamento a riposo d'ufficio subito da 8 consiglieri, dei quali 3 – Presti, Marpicati e Mormino – il 29 gennaio 1945, ai sensi dell'art. 2 del decreto n. 257. Marpicati e Presti vennero collocati a riposo durante il giudizio di primo grado. Per Presti era stata proposta la dispensa dal servizio. Mormino, invece, fu collocato a riposo dopo il giudizio di primo grado, conclusosi con la dispensa, contro la quale aveva presentato appello. L'alto commissario aveva chiesto la perdita del diritto alla pensione, ricorso dichiarato però improcedibile a causa del collocamento a riposo. Gli altri 5 consiglieri (Bellazzi, Castelli, Corso, Martina, Pacifico) furono collocati a riposo il 22 gennaio 1946, nell'ambito di un elenco di funzionari dei primi cinque gradi delle varie amministrazioni, ai sensi del decreto n. 716[298].

Le memorie difensive che quasi tutti i magistrati presentarono nel primo grado di giudizio sono un campionario significativo della classe dirigente italiana nella travagliata transizione dalla dittatura alla democrazia. Da questi documenti emergono alcune strategie difensive comuni, basate sul modo di concepire la funzione del magistrato amministrativo, all'interno e all'esterno del Consiglio di Stato, l'adesione al fascismo, il ruolo svolto nel parlamento, nelle colonie, nelle attività militari, nella Repubblica sociale italiana, nella Resistenza. Il principale argomento utilizzato fu l'osservanza della neutralità e della continuità della funzione amministrativa, esercitata con competenza e spirito di servizio su un piano esclusivamente tecnico. L'avanzamento di carriera e le onorificenze ricevute vennero ascritte ai meriti e alla correttezza della condotta tenuta. Nonostante le ammissioni fatte dallo stesso presidente

[297] Anche per Baistrocchi la richiesta di collocamento a riposo – avanzata a oltre 69 anni – si può attribuire alla scelta di interrompere il procedimento di epurazione, chiudendo senza danni una lunga carriera amministrativa, giunta quasi alla fine del suo naturale percorso. Era ormai prossimo al pensionamento pure Costanzi, che lo ottenne pochi mesi prima di compiere 70 anni, mentre non fu accolta la richiesta di perdita di pensione, avanzata dall'alto commissario. *Ibidem.*
[298] *Ivi*, p. 313.

Romano nelle proprie memorie difensive, i magistrati negarono recisamente di aver ricevuto favori o vantaggi illeciti dal regime anche nelle situazioni più evidenti di nomina, di promozioni e di incarichi esterni legati alla contiguità con il mondo politico[299].

Tutti i magistrati deferiti, assunsero un atteggiamento ormai consolidato nella burocrazia italiana, sperimentato in ogni fase critica della vita del paese, trincerandosi dietro il tradizionale modello della neutralità e della apoliticità della pubblica amministrazione. La stessa Commissione per l'epurazione del Consiglio di Stato si attenne, d'altronde, a questa interpretazione della funzione del magistrato amministrativo, anche nello svolgimento di un ruolo ministeriale incisivo, quale quello di capo di Gabinetto del ministro dell'Interno. La medesima linea difensiva, basata sul contributo meramente tecnico-giuridico fornito, fu adottata, a cominciare dal presidente Romano, anche per l'attività svolta in Parlamento e per il reato di apologia del fascismo relativo a numerosi interventi scritti e discorsi pubblici. Riguardo alle accuse di essere stati fascisti della prima ora, partecipi alla marcia su Roma, di aver rivestito la qualifica di squadrista, di essere stati insigniti della sciarpa littorio, ecc., i magistrati scelsero la linea del basso profilo.

Se nel Ventennio quelle qualifiche avevano giovato alla carriera, nel momento dell'epurazione i consiglieri sostennero che la concessione di qualifiche e benemerenze fasciste, l'iscrizione al Pnf e la retrodatazione erano avvenute non su richiesta ma d'ufficio, o per confluenza automatica nel Pnf dalle file del combattentismo. Numerosi furono i consiglieri che, anche nei casi in cui continuavano a rivestire posizioni di rilievo – come Baistrocchi, Bolzon, Lissia – dichiararono che vi era stata una successiva presa di distanza dal fascismo, che li aveva portati su posizioni di critica all'interno del regime, o a porsi ai margini della vita politica, o a evitare di sostenere il regime, o a maturare una sostanziale avversione al fascismo.

La valutazione della condotta tenuta nei confronti della Rsi fu particolarmente problematica. Gli unici consiglieri di Stato epurati dalla Rsi erano stati infatti Severi, Piccardi, Sorice e Baratono. La maggior parte dei consiglieri non si era trasferita a Cremona, adducendo i più disparati motivi o rendendosi irreperibile. I 9 magistrati

[299] *Ivi*, pp. 314-315; M. Cardia, *L'epurazione della magistratura*, cit.

trasferitisi volontariamente si difesero sostenendo di aver agito sotto la costrizione di pesanti minacce di rappresaglie anche contro i propri familiari, e di avere comunque garantito la sopravvivenza amministrativa ed evitato maggiori danni ai cittadini. Talvolta, come Pini e Mesina, richiamarono le responsabilità del presidente Romano nel pretendere l'obbedienza gerarchica. Sandiford si difese dichiarando di essersi recato a Cremona poiché era rimasto bloccato al Nord al momento dell'armistizio e aveva temuto le minacciate rappresaglie tedesche; non aveva però prestato giuramento al governo fascista repubblicano, come anche Presti e Bellazzi. Alcuni sottolinearono l'azione di boicottaggio svolta. Vi furono, infine, dei consiglieri già filofascisti convertiti all'antifascismo, che poterono vantare benemerenze per aver sostenuto la Resistenza, come Pacifico, De Martino e Sorice.

Il governo Parri accolse finalmente l'esigenza di riorganizzare l'Alto Commissariato e il 4 luglio 1945 nominò alto commissario il vicepresidente del Consiglio, il socialista Nenni. Su sua proposta, il Consiglio dei ministri approvò la riorganizzazione dell'Alto Commissariato per renderlo più snello e funzionale, accentuando il carattere tecnico degli organi preposti alle sanzioni. Alla fine dell'ottobre 1945 furono ridiscussi anche i problemi dell'epurazione nel settore pubblico e privato e del collocamento a riposo dei dipendenti statali. Il 15 novembre scadevano i termini di applicazione della legge e molti giudizi erano sospesi perché la documentazione non era ancora pervenuta dal Nord. A conclusione di un duro confronto all'interno del governo, fu approvata la proposta di Nenni di realizzare la promessa di «colpire in alto e indulgere in basso», riaprendo i termini dei procedimenti con una nuova normativa, per ridurre il numero degli epurabili limitandola ai primi sette gradi[300], e per estendere il collocamento a riposo dei dipendenti civili e militari anche al V grado, compreso il caso in cui il giudizio si fosse concluso senza la dispensa dal rapporto di pubblico impiego[301].

Così, le nuove disposizioni, affidando al giudice di epurazione l'esame dell'attività del funzionario come tale e la valutazione dell'esistenza degli estremi del comportamento fazioso o della manifestazione politica che ne rendessero incompatibile la permanenza nell'amministrazione, favorirono la principale strategia difensiva

[300] d.lgs.lgt. 9 novembre 1945, n. 702.
[301] d.lgs.lgt. 9 novembre 1945, n. 716.

adottata dal personale statale ed anche della magistratura: la tesi del contributo meramente tecnico e non politico dato al regime, della neutralità e della apoliticità dell'amministratore. Per effetto della nuova legislazione il Consiglio di Stato ritenne, tra l'altro, che non fosse più motivo sufficiente per la dispensa dal servizio né l'abbandono della propria sede per seguire e servire il governo fascista laddove l'incolpato non avesse avuto una volontà effettiva di porsi al servizio di quel governo e il lavoro prestato non fosse stato proficuo né l'aver giurato fedeltà al governo fascista repubblicano. Inoltre, anche la sanzione della restituzione ai ruoli di provenienza si intese revocata; si sostituì il giudice di appello; si privò l'alto commissario del diritto di ricorso, mantenendolo soltanto in favore del dipendente dispensato nel giudizio di primo grado; si dispose che le decisioni di primo grado ancora soggette a ricorso fossero impugnabili a norma del nuovo decreto.

A seguito di questa normativa venne quindi soppressa la Commissione centrale di epurazione e sostituita da una Sezione speciale del Consiglio di Stato per l'esame, in grado di appello, dei provvedimenti di epurazione a carico dei dipendenti statali, composta da magistrati del Consiglio di Stato e integrata da 2 membri designati dall'Alto Commissario e dal Ministro da cui dipendeva o alla cui vigilanza era sottoposta l'amministrazione di appartenenza del ricorrente. Furono nominati componenti della Sezione speciale, costituita il 2 dicembre 1945, i consiglieri di Stato Ferraris, presidente, Colucci, Parpagliolo, Stumpo, De Martino, Gallo, Barra Caracciolo, Uccellatore, Petrozziello, Lay, Zotta, Carbone, Zottoli, Montagna[302].

L'organo centrale mostrò maggior benevolenza per le ragioni degli epurandi rispetto a quelle dell'Alto Commissariato. Proprio i decreti n. 702 e 716 contribuirono alla crisi del governo Parri – lacerato da visioni e interessi sempre più divergenti anche sull'opera di epurazione – e alla nascita, nel dicembre 1945, del primo ministero De Gasperi, che nelle dichiarazioni programmatiche aveva accolto la richiesta avanzata dai liberali di abolire l'Alto Commissariato per le sanzioni contro il fascismo e di concludere i procedimenti in corso prima dell'elezione dell'Assemblea Costituente. Nel febbraio 1946 il d.lgs.lgt. n. 22, Devoluzione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri

[302] Montagna la presiedette dal 1° settembre 1947 al 25 marzo 1948, dopo il collocamento a riposo di Ferraris.

delle attribuzioni dell'Alto Commissariato per le sanzioni contro il fascismo, trasformò l'Alto Commissariato in un ufficio stralcio.

Anche l'esito dei procedimenti per l'epurazione dei consiglieri di Stato risentì della diffusa condizione di stanchezza e di impotenza, in cui nessuno voleva tenere più quello che Nenni aveva definito il «carbone ardente» dell'epurazione. La mutevole e farraginosa legislazione sull'epurazione favorì un'applicazione debole e sovente ingiusta della normativa, anche per una sostanziale visione istituzionale conservatrice condivisa dalla magistratura giudicante, formatasi culturalmente in epoca fascista e orientata alla difesa e alla continuità del potere statale e dei suoi apparati. Grazie alla macchinosità normativa e alla discrezionalità affidata ai magistrati – nel contempo epuratori ed epurabili – prevalse una visione tecnica e trasformistica delle funzioni dei servitori statali, con la distinzione tra regime fascista e Stato, che giustificò l'adesione sia al fascismo sia alle nuove istituzioni democratiche[303].

[303] M. Cardia, «L'epurazione», cit., p. 316

## 3. Il Consiglio di Stato nella fase Costituente

### 3.1 La Commissione per la riorganizzazione dello Stato

Nella Costituzione ad oggi vigente il Consiglio di Stato viene nominato in quattro articoli: all'art. 100[304], all'art. 103[305], all'art. 111[306] e nelle disposizioni transitorie e finali e precisamente alla VI[307]. Ma alla formulazione di questi articoli, alla conservazione dell'Istituzione, al riconoscimento di compiti e funzioni anche nel periodo repubblicano, si è arrivati non senza discussioni, talvolta anche problematiche, in seno all'Assemblea Costituente eletta nel 1946. Non va dimenticato che nello stesso periodo in cui la Costituente svolgeva le sue prime sedute lavorava anche la Commissione per l'epurazione nella amministrazione. Ma nel progetto di Costituzione redatto dalla Commissione dei 75, e presentato alla Presidenza dell'Assemblea Costituente ai primi di febbraio del 1947 con la relazione del Presidente Ruini, il Consiglio di Stato non compariva che in tre articoli, all'art. 93[308], all'art. 95[309] e nella VII disposizione transitoria e finale[310].

---

[304] L'art. 100, primo e terzo comma, recita: «Il Consiglio di Stato è organo di consulenza giuridico-amministrativa e di tutela della giustizia nell'amministrazione. […] La legge assicura l'indipendenza dei due istituti e dei loro componenti di fronte al Governo».

[305] L'art. 103, prima comma, recita: «Il Consiglio di Stato e gli altri organi di giustizia amministrativa hanno giurisdizione per la tutela nei confronti della Pubblica Amministrazione degli interessi legittimi e, in particolari materie indicate dalla legge, anche dei diritti soggettivi».

[306] L'art. 111, ultimo comma, recita: «Contro le decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti il ricorso in Cassazione è ammesso per i soli motivi inerenti alla giurisdizione». In realtà l'art. 111 della Costituzione è stato modificato dalla legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2, che però non ha modificato l'ultimo comma.

[307] La VI disposizione transitoria e finale, primo comma, recita: «Entro cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione si procede alla revisione degli organi speciali di giurisdizione attualmente esistenti, salvo le giurisdizioni del Consiglio di Stato, della Corte dei conti e dei Tribunali militari».

[308] L'art. 93 così recitava: «Il Consiglio di Stato è organo di consulenza giuridico-amministrativa e di tutela della giustizia nell'amministrazione. La Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e quello anche sulla gestione del bilancio dello Stato. Partecipa, nei casi e nelle forme stabiliti dalla legge, al controllo dello Stato sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente al Parlamento sul risultato del riscontro effettuato. La legge determina le condizioni necessarie ad assicurare l'indipendenza degli istituti suddetti e dei loro componenti di fronte al Governo».

Dai resoconti dei lavori non è semplice capire immediatamente quanto fu detto in Assemblea Costituente su di un determinato articolo della Costituzione, dato che è necessario leggere tutti i resoconti della Commissione per la Costituzione, delle sottocommissioni e dell'Assemblea Costituente. Alcuni articoli furono discussi da più di una sottocommissione, o furono concepiti inizialmente come articoli differenti quelli che divennero poi articoli unici o viceversa. Molti articoli furono trattati nelle discussioni generali in Assemblea, altri nacquero dagli emendamenti proposti.

Non si vuole fare qui il resoconto di tutti i verbali dell'Assemblea Costituente, né le varie idee politiche connesse alla necessità di dover ricostruire uno Stato distrutto dalla guerra e dall'esperienza fascista, né si vuole mettere in evidenza i vari discorsi tenuti da grandi personaggi (Calamandrei, Dossetti, Jemolo, La Pira, Moro Fanfani, Mortati, Ruini, ecc.) sulle concezioni non solo partitiche ma anche personali dei rapporti sociali, economici, civili, sui diritti doveri dei cittadini, sul nuovo ordine costituzionale dello Stato, sui rapporti con la Chiesa. Tanti volumi sono disponibili su questo e su come anche trasparirono, durante i lavori della Costituente e immediatamente dopo l'entrata in vigore della Costituzione, varie tendenze e idee su questo o su quell'altro argomento. Si vuole di seguito esaminare come, all'interno di queste innumerevoli discussioni, si posero i Costituenti di fronte alla possibilità di mantenere o relegare in posizione di secondo piano, ovvero eliminare, il Consiglio di Stato che nell'immaginario collettivo dei giuristi, e non solo in un ristretto gruppo di intellettuali, era accomunato e vedeva fondersi nel nome, che tanti conoscevano, di Santi

---

[309] L'art. 95 così recitava: «La funzione giurisdizionale in materia civile e penale è attribuita ai magistrati ordinari, istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario. Al Consiglio di Stato ed alla Corte dei conti spetta la giurisdizione nelle materie e nei limiti stabiliti dalla legge. Presso gli organi giudiziari ordinari possono istituirsi per determinate materie sezioni specializzate con la partecipazione anche di cittadini esperti, secondo le norme sull'ordinamento giudiziario. Le norme sull'ordinamento giudiziario e quelle sulle magistrature del Consiglio di Stato e della Corte dei conti sono stabilite con legge approvata a maggioranza assoluta dei membri delle due Camere.
Non possono essere istituiti giudici speciali se non per legge approvata nel modo sopra indicato. In nessun caso possono istituirsi giudici speciali in materia penale. I tribunali militari possono essere istituiti solo in tempo di guerra».

[310] La VII disposizione transitoria e finale così recitava: «Entro cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione si procede alla revisione degli organi speciali di giurisdizione attualmente esistenti, salvo le giurisdizioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti. Tale termine è ridotto a tre anni per i Tribunali militari. Entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente Costituzione si provvede con legge alla soppressione del Tribunale Supremo Militare e alla devoluzione della sua competenza alla Cassazione».

Romano[311]. L'Assemblea Costituente, come detto, non nasceva dal nulla, ma partì con alle spalle già i lavori della cd. Commissione Forti che proveniva a sua volta da esperienze di elaborazioni di intellettuali e di giuristi all'interno del Ministero della Costituente e che ritroveremo nelle successive commissioni e sottocommissioni.

Il decreto-legge luogotenenziale 25 giugno 1944 n. 151 dispose che dopo la liberazione del territorio nazionale le forme istituzionali sarebbero state scelte dal popolo italiano, che a tal fine avrebbe eletto a suffragio universale diretto e segreto un'Assemblea costituente per deliberare la nuova Costituzione dello Stato. Lo stesso provvedimento demandò l'esercizio della funzione legislativa al Consiglio dei ministri, che l'avrebbe esercitata tramite decreti legislativi, sottoposti alla sanzione e alla promulgazione da parte del Luogotenente generale del Regno.

In correlazione con questa disposizione, con decreto luogotenenziale 31 luglio 1945, n. 435, fu istituito dal Governo Parri il Ministero per la Costituente e affidava al nuovo Dicastero, all'art. 2, oltre al più generale «compito di preparare la convocazione dell'Assemblea Costituente», quello più specifico di «preparare la convocazione dell'Assemblea costituente e di predisporre gli elementi per lo studio della nuova Costituzione che dovrà determinare l'aspetto politico dello Stato e le linee direttive della sua azione economica e sociale». A tal fine furono nominate, secondo quanto previsto dall'art. 5, dal Ministro per la Costituente Pietro Nenni[312] tre commissioni di studio aventi ad oggetto rispettivamente le questioni economiche, i problemi del lavoro e i problemi attinenti alla riorganizzazione dello Stato[313].

Ai sensi dell'art. 4, il compito di coordinare i lavori di tali commissioni veniva affidato ad un Ufficio Legislativo del Ministero, a capo del quale fu nominato Mariano Spatafora, ufficio che, in pratica, ne costituiva la struttura portante. Particolarmente

[311] Vero è che Santi Romano compare nel comitato di redazione della rivista fascista "Il Diritto Razzista", che pubblica dal 1939 al 1942, ma vero è anche che compare nel comitato di redazione della più prestigiosa rivista "Il Diritto Ecclesiastico", fondata nel 1890 e tutt'ora edita. Spesso viene sottolineata maggiormente la sua collaborazione alla prima, che alla seconda rivista.

[312] Il suo Capo di Gabinetto era Massimo Severo Giannini.

[313] In generale, sul ruolo svolto dal Ministero per la Costituente si veda P. Nenni, «Il Ministero per la Costituente», in *La Costituzione e la democrazia italiana*, vol. 1 degli *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, Vallecchi, Firenze 1969, pp. 71 e segg.

rilevante fu il lavoro svolto dalla Commissione per la Riorganizzazione dello Stato[314] presieduta da Ugo Forti e composta da 90 membri, molti dei quali, e tra questi anche lo stesso Presidente, avevano già fatto parte della Commissione per la riforma dell'amministrazione nominata dal precedente Governo Bonomi nell'ottobre 1944, con decreto del'11 ottobre 1944, con compiti simili seppure più limitati. Di Ugo Forti forse vale la pena tracciarne alcuni tratti prima di continuare a seguire le vicende di queste Commissioni[315].

Ugo Forti nasce a Napoli il 2 marzo 1878, da Carlo e da Rachele Ida Coen, e si laurea in Giurisprudenza presso l'Università di Napoli Federico II a soli ventuno anni. Segue subito affascinato il suo primo maestro Carlo Fadda, celeberrimo professore di Diritto romano, che lo incoraggia a proseguire gli studi e, a soli venticinque anni, consegue a Napoli la libera docenza in Diritto amministrativo, presentando due lavori "*Due speciali forme di concessioni amministrative*" e "*Natura giuridica delle concessioni amministrative*", iniziando in tal modo una fulgida carriera che lo vede insegnare Diritto amministrativo, Diritto costituzionale e Diritto internazionale presso varie Università: Camerino (presso la quale vince la cattedra di straordinario), Firenze (presso l'Istituto Cesare Alfieri, ove consegue l'ordinariato nel 1906), Cagliari (nel 1910), Messina (1915) e poi finalmente Napoli, ove, dopo aver insegnato Diritto internazionale (1917), succede nell'insegnamento ad Oreste Ranelletti nel 1924, chiamato ad insegnare a Milano. I suoi «collegamenti» dottrinari sono rintracciabili in Vittorio Emanuele Orlando, Federico Cammeo, Santi Romano e Antonio Scialoja, notissimo civilista, suo collega a Camerino e che ritrova a Napoli sulla cattedra di Diritto della Navigazione. Personaggi che incrocerà sempre nella sua vita. Il suo insegnamento viene interrotto nel 1938 a causa delle leggi razziali e ripreso all'indomani della fine della guerra fino alla sua morte, avvenuta il 15 luglio 1950.

---

[314] Fra i vari temi affrontati dalla Commissione per la Riforma dell' Amministrazione si segnala in particolare quello concernente l'istituzione delle regioni. Su questo si veda G. B. Rizzo, «I lavori preparatori della Costituente», in *La Costituzione e la democrazia italiana*, cit., pp. 767 e segg.

[315] Si veda, oltre alla voce Forti Ugo nel Dizionario Biografico degli Italiani di G. Caravale, consultabile in rete al link http://www.treccani.it/enciclopedia/ugo-forti_(Dizionario-Biografico)/, anche la relazione commemorativa presente sul sito del Dipartimento di Diritto Amministrativo dell'Università degli Studi di Napoli Federico II, ora denominato Dipartimento di Diritto Amministrativo e Scienza dell'Amministrazione "Ugo Forti", http://www.dipartimentodirittoamministrativo.it/index.php?option=com_content&task=view&id=49&Itemid=73. Inoltre G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, cit., pp. 437 e segg.

Allievi diretti di Ugo Forti sono Carlo Maria Iaccarino, succedutogli nella cattedra di Diritto amministrativo alla sua morte, Aldo Sandulli, Ernesto Ardizzone, Lorenzo Romanelli, Riccardo Soprano e, tra i magistrati, Michele Rossano, prima presidente di sezione della Corte di Cassazione e poi giudice costituzionale[316].

Interessante notare che Ugo Forti scrive moltissimi articoli e note su *Il Foro italiano* fondato nel 1876 da Enrico Scialoja, con il quale inizia a collaborare nel 1907 senza soluzioni di continuità fino al 1946, e di cui diviene condirettore e responsabile della Parte, terza dedicata alla giurisprudenza amministrativa; responsabilità che è costretto a dismettere dopo l'epurazione dovuta alle leggi razziali, per effetto delle quali dovette abbandonare l'insegnamento[317].

Ma le leggi razziali colpirono anche numerosi suoi colleghi, professori universitari e, nella sua veste di avvocato amministrativista, propose, sembra, vari ricorsi al Consiglio di Stato e vale la pena ricordare una sentenza del 1941 in particolare, quella della Quarta sezione presieduta da Ferdinando Rocco, presente all'Assemblea Costituente e futuro presidente del Consiglio di Stato, in cui riuscì a far riconoscere a dei docenti universitari, allontanati in quanto ebrei, il riconoscimento della corresponsione di un assegno, in aggiunta al trattamento pensionistico maturato, previsto dall'articolo unico della legge 23 maggio 1940, n. 587 in favore degli impiegati considerati inamovibili e dispensati dal servizio. Assegno pari alla differenza tra rateo della pensione percepibile e ultimo importo mensile dello stipendio percepito, riuscendo a conseguire anche la liquidazione, computata non solo sulla base della voce

[316] La sua produzione scientifica può essere riassunta, senza pretese di esaustività in un saggio, pubblicato nel 1902 sulla gloriosa rivista "Il Filangieri", su *Il concetto dello Stato secondo le teorie del Gumplowicz*; nel 1903 pubblica *Il realismo nel diritto pubblico*, dove approfondisce i rapporti tra diritto e Stato e la loro evoluzione, la costruzione giuridica del concetto di Stato e la teoria della personalità giuridica dello Stato. a Firenze dà alle stampe la prolusione dal titolo *La coscienza sociale*, discorso inaugurale letto nell'aula magna del R. Istituto di Scienze Sociali «Cesare Alfieri» il 22 novembre 1908; nel 1913 pubblica il saggio: *Le dottrine 'realiste' di Hauriou*, con il quale critica il tentativo di revisione della personalità giuridica statuale e dell'organo; Vittorio Emanuele Orlando, dopo aver letto gli studi del giovane e brillante napoletano su *La facoltà di vigilanza dei Comuni sulle opere pie*, *La retroattività delle approvazioni tutorie* e *L'annullamento dei contratti comunali*, gli affida nel 1915 la stesura del secondo volume del suo monumentale *Primo Trattato di Diritto amministrativo*, dedicato ai Comuni e scrive oltre seicento densissime pagine su «I controlli dell'amministrazione comunale»; inoltre scrive le *Lezioni di Diritto amministrativo*, in più edizioni, nella scuola e per la scuola e *Diritto internazionale pubblico* e privato nel 1945.

[317] La collaborazione editoriale tuttavia è ininterrotta in virtù del forte legame con la famiglia Scialoja, intoccabili persino dal regime fascista. Le leggi razziali impongono però il suo allontanamento dalla carica di condirettore.

«stipendio», ma anche di tutte le voci accessorie che formano parte dell'ultimo trattamento economico mensile[318].

Già prima del fascismo era stato uomo delle istituzioni. Sub commissario all'Ente Autonomo Volturno[319] dal 1 novembre 1917 al 7 dicembre 1921, aderisce al Manifesto degli intellettuali promosso da Benedetto Croce in risposta al Manifesto pro fascismo di Gentile, pubblicato su *Il Mondo* del 10-12 maggio 1925, unitamente a Vincenzo Arangio Riuz, Arturo Carlo Jemolo, Piero Calamandrei, Enrico Presutti, Augusto Graziani, Vito Volterra, Siro Sollazzi e Giuseppe Chiovenda. Collabora con il secondo Governo Badoglio, ed è autore di un'approfondita disamina di un progetto alleato, il cd. documento Alexander; tale disamina trova a Napoli il consenso del Generale McFarlane[320], accelerando la conclusione della trattativa tra occupanti e potere

---

[318] Su http://www.dipartimentodirittoamministrativo.it/index.php?option=com_content&task=view&id=49&Itemid=73 si legge: «Il Consiglio di Stato, con sentenza del 24 settembre 1941, Presidente Ferdinando Rocco, Estensore Leopoldo Piccardi, oltre ad esprimere parole di apprezzamento della difesa dei ricorrenti ("come esattamente rileva la difesa dei ricorrenti"…"come la difesa dei ricorrenti pone giustamente in rilievo"), ne sposa in pieno le tesi difensive: l'affermazione della inamovibilità dei docenti universitari - derogabile solo allorquando essi non diano garanzia di un fedele adempimento delle loro funzioni ovvero si pongano in condizioni di incompatibilità con le direttive politiche del Governo (come nel caso delle leggi razziali) oppure ancora non siano in grado di svolgere le loro funzioni - si ricava dai principi generali. Ed una volta allontanati ad essi vanno pur tuttavia riconosciuti gli assegni di cui alla legge predetta». La sentenza è stata pubblicata in "Rivista di diritto pubblico", n. 33, 1941, vol. II, pp. 476-480 e consultabile inoltre al link http://www.lex.unict.it/radies/documenti/pdf/Cons.stato.sez.IV24settembre1941.pdf. Inoltre sono stati pubblicati da Giuseppe Speciale quasi tutte le sentenze che hanno interessato in maniera diretta o indiretta ebrei al link http://www.lex.unict.it/radies/content.asp?c=giurisprudenza. Della sentenza in questione viene anche riportato un passo ritenuto significativo in quanto appaiono essere di diretta emanazione da un ragionamento logico concettuale di Ugo Forti: «non è fuori luogo ravvisare una certa analogia fra la funzione del giudice e quella dell'insegnante; perché, come la sentenza, pure essendo emanata in nome della suprema autorità dello Stato, trae il suo valore morale, al quale si riconnette la sua efficacia giuridica, dalla coscienza individuale del giudice, così l'insegnamento impartito da una pubblica cattedra tradirebbe la sua stessa essenza e le finalità alle quali è destinata ove non fosse libera manifestazione dell'intelletto e della scienza individuale del docente. E ciò a differenza di quanto accade per altre funzioni pubbliche, nell'esercizio delle quali la persona che ne è investita deve per quanto è possibile immedesimarsi nell'ente per il quale agisce, in modo che l'attività da essa compiuta sia manifestazione, più che della sua personale volontà, della volontà superindividuale dell'ente al quale l'attività stessa è giuridicamente imputata. Cosicché, per queste funzioni, sorge la necessità, opposta a quella che si è segnalata in relazione alla funzione giurisdizionale o didattica, di garantire attraverso i vincoli di subordinazione fra superiore ed inferiore, i controlli, la facoltà di sostituzione del superiore all'inferiore, ed altri simili mezzi tecnici, la piena rispondenza dell'attività individuale alla volontà impersonale dell'ente per il quale il singolo agisce. Per queste considerazioni, basate sul nostro attuale diritto positivo e sulle esigenze alle quali esso si inspira, il Collegio ritiene che nel nostro vigente ordinamento non possa essere disconosciuta ai professori universitari la garanzia dell'inamovibilità, e che pertanto illegittimamente sia stato negato ai ricorrenti quel trattamento economico che la legge loro concedeva, nella loro qualità di funzionari inamovibili». *Ivi*.

[319] Il Commissario era Carlo Fadda.

[320] Sul generale inglese Sir Frank Noel Mason MacFarlane si veda http://www.kcl.ac.uk/lhcma/locreg/MACFARLANE.shtml. Fu addetto militare britannico a Berlino,

esecutivo italiano. Bonomi lo designerà presidente della Commissione per la riforma dell'Amministrazione, che iniziò i suoi lavori presso la Presidenza del Consiglio prima, e il Ministero della Costituente poi[321].

Tornando alla Commissione Forti, così conosciuta dal nome del presidente, essa si insediò il 21 novembre 1945[322] non senza il problema di come compenetrare i lavori e i risultati raggiunti dalle Commissioni precedenti. Alla fine si scelse per la classica via del compromesso in cui nella nuova Commissione voluta da Nenni, presieduta sempre da Forti, confluirono molti degli esponenti della precedente voluta da Bonomi, con qualche membro designato dai partiti, che stavano ritornando, o forse per la prima volta realmente approdando, sulla scena politica del paese. Si discusse subito la questione dei limiti alla propria attività: alcuni commissari ritenevano che rientrasse nei poteri della Commissione la predisposizione di uno schema di Costituzione da sottoporre poi all'esame dell'Assemblea Costituente, altri propendevano per una interpretazione restrittiva del decreto luogotenenziale 31 luglio 1945, n. 435[323]. Il ministro, al quale fu richiesto un parere al riguardo, confermò la natura essenzialmente tecnica e non politica della Commissione, finalizzata alla «raccolta e allo studio degli elementi attinenti al riassetto dello Stato» e ancora «la scelta tra istituti costituzionali, che immancabilmente si opererebbe nella redazione di uno schema costituzionale, presuppone l'adozione di criteri politici e quindi il dibattito di quelle questioni squisitamente politiche, sottratte alla competenza tanto della Commissione quanto del Ministero e riservate esclusivamente alla Assemblea Costituente»[324]. Nel frattempo, con il decreto legislativo luogotenenziale 10 marzo 1946, n. 74, elaborato dalla apposita commissione istituita

---

Governatore di Gibilterra e responsabile delle commissione alleata di controllo in particolar modo sulle nomine di ministri e funzionari.

[321] Alcuni nomi della commissione sono Roberto Ago, Guido Astuti, Gaetano Azzariti, Giovanni Barberio, Piero Calamandrei, Vezio Crisafulli, Giuseppe Fagiolari, Massimo Severo Giannini, Carlo Maria Iaccarino, Arturo Carlo Jemolo, Michele La Torre, Luigi Medugno, Costantino Mortati, Antonio Papaldo, Leopoldo Piccardi, Emanuele Piga, Ferdinando Rocco, Leonardo Severi, Antonio Sorrentino, Andrea Torrente, Cino Vitta, Guido Zanobini.

[322] La Commissione fu sciolta il 30 giugno 1946 mentre il Ministero per la Costituente fu soppresso con decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 2 agosto 1946, n. 54.

[323] Così anche *Alle origini della Costituzione italiana. I lavori preparatori della "commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello stato" (1945-1946)*, a cura di G. D'Alessio, Il Mulino, Bologna 1979, pp. 15-30.

[324] *Ivi*, p. 18. Cfr. Allegato 1 al Verbale n. 2 della seduta plenaria della Commissione del 24 novembre 1945. Secondo D'Alessio in realtà con l'adozione di «risoluzioni» in cui venivano condensate delle opinioni di maggioranza si cercava di dettare dei precisi indirizzi per il futuro.

presso il Ministero per la Costituente e sottoposto al parere della Consulta[325], furono dettate le norme per l'elezione dei deputati all'Assemblea costituente, mentre con il decreto legislativo luogotenenziale 16 marzo 1946, n. 98 fu sottratta la decisione sulla questione istituzionale all'Assemblea Costituente per demandarla alla volontà diretta del popolo, da attuarsi mediante lo svolgimento di un referendum istituzionale. Fu disposta la contestuale elezione dei deputati all'Assemblea Costituente, l'elezione del Capo provvisorio dello Stato quale primo atto dell'Assemblea Costituente, la delega del potere legislativo al Governo, riservando all'approvazione dell'Assemblea Costituente solo le leggi di ratifica dei trattati internazionali e quelle elettorali, lo scioglimento dell'Assemblea Costituente il giorno dell'entrata in vigore della nuova Costituzione, e comunque non oltre l'ottavo mese dalla sua prima riunione.

Il 2 giugno 1946 si svolse il referendum istituzionale e contemporaneamente furono eletti i 556 deputati all'Assemblea costituente (la legge elettorale prevedeva l'elezione di 573 deputati; in realtà le elezioni non si effettuarono nell'area di Bolzano, Trieste e nella Venezia Giulia, in quanto in queste zone non era stata ristabilita la piena sovranità dello Stato italiano. Fu adottato un sistema elettorale proporzionale «con voto diretto, libero e segreto, attribuito a liste di candidati concorrenti» in 32 collegi plurinominali. La Commissione Forti doveva concludere i lavori proprio in quel giorno ma, essendosi suddivisa in varie Sottocommissioni e dovendosi ancora coordinare tutti i lavori di queste, fu prorogata fino al 30 giugno 1946, con la presentazione all'Assemblea Costituente appena eletta, di una poderosa serie di proposte che si sintetizzarono in tre volumi contenenti i risultati raggiunti, riprendendo anche alcune proposte della Commissione Bonomi. Da notare che, data la immediata difficile reperibilità dei lavori della Commissione Forti, lo stesso Ruini nel 1958 proponeva che «fossero riediti e divulgati a servigio della cultura generale»[326]. Proprio Ruini sosteneva

---

[325] L'assemblea plenaria della Consulta svolse importanti discussioni di politica generale sulla situazione del Paese e sui problemi della ricostruzione economica, e di politica estera, sui criteri ispiratori della condotta del Governo nelle trattative della pace. Essa partecipò alla elaborazione della legge elettorale per l'Assemblea costituente e della legge relativa al referendum istituzionale, concludendo i propri lavori con la seduta del 9 marzo 1946; le commissioni continuarono la loro attività fino al 1 giugno 1946. Su questo si veda anche il sito internet del Senato della Repubblica al link http://www.senato.it/documenti/repository/leggi_e_documenti/raccoltenormative/28%20-%20Riforme%20costituzionali/Homepage.pdf.

[326] M. Ruini, *Prefazione* a *I precedenti storici della Costituzione (Studi e lavori preparatori)*, vol. IV, a cura del Comitato nazionale per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione, Giuffrè, Milano 1958, p. 5. G. D'Alessio, *Alle origini della Costituzione italiana*, cit., p. 20.

questo, lui che presidente della Commissione dei 75 in seno all'Assemblea Costituente, quella Commissione che è stata a volte «accusata» di non aver fatto riferimento ai materiali forniti dalla Commissione Forti[327]. Non va dimenticato però che molti esponenti della Commissione Forti entrarono a far parte della Commissione dei 75 grazie anche al fatto di essere stati eletti nei vari partiti nelle elezioni del 2 giugno 1946. D'Alessio acutamente nota come «in realtà, nei testi in questione, cosi come nelle discussioni sviluppatesi nelle riunioni delle Sottocommissioni, sembra decisamente prevalere quell'esigenza di fondo di tipo "garantistico" che, secondo le opinioni prevalenti, ha finito per costituire il motivo ispiratore di larga parte della stessa Carta Costituzionale»[328]. Questo garantismo potrebbe essere alla base di tante scelte tra cui quella di mantenere istituti precedenti alla Costituzione come la Corte di Conti e il Consiglio di Stato.

[327] Può essere interessante rilevare che due componenti della Commissione dettero in sede di Costituente valutazioni del tutto contrastanti sul valore e sulla concreta utilizzabilità dei lavori della Commissione di studio. Così O. Zuccarini, «Intervento alla Seduta del 23 luglio 1946 della Commissione per la Costituzione», in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, Vol. VI, Camera dei Deputati, Roma 1971, p. 7; P. Calamandrei, «Intervento alla Seduta del 14 marzo 1947 della Assemblea Costituente», i*bidem*, Vol. I, pag 155; G. D'Alessio, *Alle origini della Costituzione italiana*, cit., pp. 20-23.

[328] G. D'Alessio, *Alle origini della Costituzione italiana*, cit., p. 26.

## 3.2 I verbali della Commissione Forti

La Commissione Forti, nel trattare della riorganizzazione dello Stato, nella sua divisione in sottocommissioni e in particolare quella per la riorganizzazione dello Stato, arrivò a discutere specificamente del Consiglio di Stato in due sedute, in particolare in quelle pomeridiane del 15 e 29 marzo 1946, anche se non si stenta a credere che anche in questi casi valesse quanto sostenuto dal Calamandrei, e cioè che «le questioni più importanti, prima che nelle riunioni della competente Sottocommissione, furono risolte nei corridoi»[329]. Ma analizzando i verbali di queste due riunioni si può notare come la discussione si snodò tra gli interventi degli oratori e come si formò l'opinione, unanime, della esigenza che il Consiglio di Stato dovesse assumere la connotazione di Organo di rilievo costituzionale.

Alla riunione del 15 marzo nei locali del Ministero per la Costituente, erano presenti Ugo Forti, il Presidente della Sottocommissione Emanuele Piga, il rappresentante del Ministero per la Costituente, Mariano Spatafora, i Commissari Annibale Angelucci, Carlo Frasca, Vincenzo Gueli, Cesare Marroni, Giuseppe Matteucci, Carlo Sequi, Leonardo Severi[330], e i membri aggiunti Mario D'Aniello e Andrea Lugo. Il Presidente Piga, ricordando quanto si era deciso nella precedente riunione e cioè di passare all'analisi del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, «propone di esaminare in primo luogo 1'ordinamento del Consiglio di Stato, sul quale Tosato[331] ha fatto pervenire una interessante relazione»[332]. Su questa relazione e sulla

[329] P. Calamandrei, «Cenni introduttivi sulla Costituente e sui suoi lavori», in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, diretto da Calamandrei-Levi, Firenze 1950, vol. I, p. CXXVIII.
[330] Consigliere di Stato dal 19 maggio 1932, il 1 settembre 1947 sarà nominato Presidente di Sezione e l'8 gennaio 1951 succederà alla presidenza del Consiglio di Stato a Ferdinando Rocco. Per la sua biografia si può fare riferimento G. Focardi, «Severi Leonardo», in *Il Consiglio di Stato*, cit, pp. 1663-1675.
[331] Docente universitario, nelle fila della Democrazia Cristiana fu eletto al Senato dal 53 al 58 nella II Legislatura. Nacque a Vicenza nel 1902 e morì a Roma nel 1984. Ha insegnato diritto amministrativo nell'università di Cagliari e di istituzioni di diritto pubblico nell'università di Venezia, ha insegnato diritto costituzionale nell'università statale di Milano poi di Roma, ove è poi passato (1964-72) alla cattedra di istituzioni di diritto pubblico. Deputato alla Costituente e nelle prime due legislature repubblicane; sottosegretario alla Giustizia nel VI e VII gabinetto De Gasperi.
[332] G. D'Alessio, *Alle origini della Costituzione italiana*, cit., p. 793. Della relazione di Tosato non si è trovata traccia: lo stesso D'Alessio specifica in nota che Tosato ricorda che tale relazione sia stata redatta da un altro commissario.

illustrazione della stessa viene chiamato il Commissario Severi a riferire e da questi possiamo dedurne il contenuto. Innanzitutto viene fatta una premessa che sembra sconcertare ma Severi, che proveniva dal Consiglio di Stato, ne ammette la acutezza:

> «Il Commissario Severi osserva che la relazione del Prof. Tosato ha carattere personale, in quanto l'argomento non ha potuto essere discusso in, seno al Sottocomitato che doveva occuparsene. Osserva che egli dissente da alcune conclusioni contenute nella relazione, ma riconosce che la relazione stessa ha posto in luce tutti i problemi fondamentali attinenti al Consiglio di Stato e, pertanto, ritiene che si debba in primo luogo dare lettura di essa».

Il resoconto stenografico della seduta, nella sua sinteticità, omette il testo della Relazione ma prosegue:

> «Il Presidente rileva che la relazione, pur essendo il frutto di un pensiero individuale, è veramente esauriente nella esposizione dei problemi che riguardano l'importante argomento e ritiene che possa formare la base della discussione. Egli pensa che la Costituzione dovrà stabilire alcune norme generalissime sul Consiglio di Stato, le quali potrebbero probabilmente essere contenute in due articoli. Una norma dovrà fissare la posizione del Consiglio di Stato, il quale, se non può propriamente definirsi organo costituzionale, assume tuttavia un'importanza fondamentale nella vita dello Stato; un'altra norma dovrà fissare le garanzie di nomina e di stabilità di carica dei componenti di questo organo.·Invita quindi la Commissione e in primo luogo il Commissario Severi a esporre le proprie vedute sull'argomento, seguendo l'ordine della relazione presentata dal Prof. Tosato»[333].

Si delinea la tendenza ad inserire nella futura Costituzione delle norme che riguardino il Consiglio di Stato, seppur «generalissime», nell'ottica comunque di fissarne la posizione, data la sua importanza per lo Stato, e definire le regole per la nomina e per la stabilità dei componenti. Queste affermazioni di Piga provengono da una persona esterna al Consiglio di Stato e il Commissario Severi le condivide appieno.

[333] *Ivi*, p. 794.

Tutta la Commissione condivide la necessità che il Consiglio di Stato venga mantenuto e non si può certo parlare di una idea che provenisse dall'interno del Consiglio di Stato o che questi spingesse o premesse affinché fosse mantenuto e costituzionalizzato[334].

Severi concorda anche sul fatto che il Consiglio di Stato non «possa più avere quel carattere di organo politico che aveva originariamente»: il dato interessante, che poi uscirà fuori nelle discussioni in Assemblea Costituente ma che qui non emerge ancora, cioè sulla duplice funzione dell'Organo e sul carattere di giurisdizione speciale della giustizia amministrativa, è che non si discute ora sulla necessità o meno di mantenere ad esempio la funzione consultiva ma, piuttosto, che essa debba avere i connotati di imparzialità che, evidentemente, prima non aveva o non poteva avere.

> «La trasformazione della natura del Consiglio di Stato è stata conseguenza necessaria dell'avvento del regime costituzionale parlamentare e, pertanto, si è imposta per la necessità delle cose è cioè per l'assunzione dei poteri politici da parte del Parlamento, senza che neppure tale cambiamento sia stato registrato in precetti di legge; tant'è vero che i tre progetti di legge per il riordinamento del Consiglio di Stato (Pisanelli, Galvagno e Rattazzi) che si sono susseguiti dal 1848 al 1859 non contengono traccia formale della profonda riforma che in quegli anni si era verificata. Il Consiglio di Stato rimane dunque un organo fondamentale»[335].

A quanto emerge dal verbale sembra che relazione di Tosato voglia restringere la funzione consultiva del Consiglio di Stato all'ambito economico mentre vorrebbe estenderlo in materia legislativa. Severi «aderisce di buon grado alla prima tendenza, giacché ritiene evidente l'opportunità di restringere l'obbligo della consultazione preventiva in materia contrattuale, data la profonda trasformazione dell'economia nazionale e le accresciute necessità del Governo» mentre invece «esprime il suo dissenso di fronte alla tendenza di allargare le attribuzioni del Consiglio in materia legislativa». Infatti sarebbe come donare al Consiglio di Stato una parte della funzione legislativa che spetta al Parlamento, dotare il Consiglio di Stato quasi di una terza funzione, che non le compete, non le è propria e che riguardando materie ampie di

[334] *Ibidem*.
[335] *Ibidem*.

intervento il Consiglio stesso non ne avrebbe la competenza specifica[336]. In conclusione Severi pensa «che la progettata estensione dei poteri del Consiglio di Stato porterebbe, contro il proposito dei proponenti, a diminuire la dignità e l'indipendenza politica dell'organo. Ricorda che proposte analoghe a quella contenute nella relazione Tosato siano state avanzate altre volte in passato e anche durante il regime fascista, ma opportunamente sono state sempre respinte»[337].

A questo punto interviene Ugo Forti che sottolinea come la partecipazione del Consiglio di Stato alla formazione delle leggi potrebbe servire alla migliore redazione tecnica delle stesse, ma il Commissario Severi obietta che, come anche era sempre avvenuto in passato, in regimi liberali o fascisti, «il contributo tecnico alla formazione delle leggi può, essere dato opportunamente da Consiglieri di Stato che vadano a far parte *uti singuli* di commissioni di studio o degli uffici Legislativi, senza impegnare la responsabilità dell'organo»[338].

Severi poi tratta del sistema misto di reclutamento del personale del Consiglio di Stato, lui che proveniva da una nomina governativa seppure inviso al regime fascista, ed «esprime l'avviso che il sistema misto di arruolamento dei componenti il Consiglio abbia dato e possa dare ancora buona prova, purché si mantenga il limite originario di un terzo. di posti per i membri che provengano dal referendariato: anzi forse questo limite potrebbe essere ulteriormente ridotto al quarto. L'avere invece ampliato il numero dei posti riservati ai referendari non crede abbia giovato al prestigio ed all'autorità del Consiglio». Severi quando fu nominato consigliere di Stato aveva quarant'anni e proveniva da una carriera all'interno della pubblica amministrazione, e in special modo da quella della pubblica istruzione con Giovanni Gentile: egli nota in maniera chiara:

> «i giovani che arrivano al Consiglio attraverso l'esame di referendario e giungono, talvolta al grado di Consigliere poco dopo i trent'anni, possono dare indubbiamente un notevole contributo di intelligenza e di cultura, ma, salve rare eccezioni (delle quali attualmente il Consiglio di Stato offre degli esempi), non possono anche fornire il dovuto apporto di esperienza amministrativa, la quale è forse l'elemento più prezioso per il proficuo

[336] *Ivi*, pp. 794-795.
[337] *Ivi*, p. 795.
[338] *Ibidem*.

adempimento della funzione consultiva dell'organo. D'altra parte vi è il pericolo che i pareri provenienti da un organo composto in prevalenza da elementi troppo giovani; non abbiano la dovuta autorità di fronte ai Direttori generali ed agli alti funzionari amministrativi. Per questo anche ritiene che la carriera dei referendari dovrebbe essere meno rapida»[339].

Inoltre preme a sottolineare come anche i funzionari che arrivino al Consiglio di Stato debbano avere una qualifica elevata, come fu per lui in fondo, ed averla da almeno quattro o cinque anni, al fine di mascherare l'ingresso al Consiglio di Stato come una promozione. Ci vuole esperienza e non solo capacità, per Severi, per lavorare al Consiglio di Stato anche se ritiene «infine che si possa mantenere una piccola quota posti per nomine straordinarie per meriti eccezionali, le quali possono giovare molto al Consiglio (e basti ricordare gli esempi luminosi del passato, quali quelli di Ruggero Bonghi e di Silvio Spaventa) qualora di queste nomine si faccia uso molto discreto»[340]. Severi, continuando nell'esposizione del proprio punto di vista sulla relazione Tosato, si sofferma sul criterio di promozione all'interno del Consiglio di Stato che per lui deve essere legato all'anzianità,

> «il quale, pur con tutti i suoi gravissimi inconvenienti a lui ben noti, offre però le maggiori garanzie di imparzialità delle nomine ed esclude quindi il pericolo o il sospetto che alcune promozioni possano essere determinate da suggestioni politiche o da connivenze fra elementi del Governo e componenti del Consiglio di Stato. Rileva che il pericolo segnalato è ben più grave nei confronti del Consiglio di Stato che di fronte alla magistratura ordinaria, dato che nella materia che forma il contenzioso del Consiglio di Stato è sempre interessata la pubblica amministrazione. D'altra parte gli eventuali casi di favoritismo politico riescono tanto più evidenti e odiosi in seno al Consiglio, in quanto l'organo ha una composizione limitata»[341].

Dopo queste parole seguono quelle del Commissario Forti che addirittura propone che venga distribuito il presente verbale, con le considerazioni di Severi, alle

[339] *Ivi*, p. 795-796.
[340] *Ivi*, p. 796.
[341] *Ibidem*.

altre Commissioni data la chiarezza delle parole di Severi. Su questo è d'accordo anche il Presidente Piga che elogia Severi che

> «pur essendo membro autorevole del Consiglio ,di Stato, ha bene inteso l'opportunità di non estendere le attribuzioni del Consiglio di Stato oltre i confini che sono ad esse naturali, e in ciò si è mostrato ispirato da una visione superiore dell'ordinamento costituzionale e amministrativo, mentre un gretto spirito di categoria avrebbe potuto orientarlo diversamente. Aderisce pienamente all'idea che il Consiglio di Stato non possa più assumere funzioni politiche nell'ambito di uno Stato democratico; e così pure all'idea che non si possa inserire la funzione consultiva del Consiglio di Stato nell'iniziativa ministeriale per la formazione delle leggi. Ricorda che in tutti i paesi democratici e anche nell'Inghilterra, patria d'origine del regime parlamentare, l'iniziativa del Governo nella formazione delle leggi è lasciata completamente libera. D'altra parte è anche notevole che eminenti uomini politici provenienti dal Consiglio di Stato, come il Giolitti non abbiano mai richiesto la collaborazione del Consiglio di Stato per la formazione dei progetti legislativi»[342].

Il Presidente Piga continua sottolineando come il realtà il nuovo Parlamento possa fare a meno di questa consulenza tecnica del Consiglio di Stato, consulenza di cui non poteva fare a meno il sovrano assoluto. E' il ministro che deve curare l'aspetto tecnico delle leggi, anche mediante l'uso di commissioni specifiche, come fu fatto ad esempio per molti Codici. Per quanto riguarda la proposta di Severi di adottare il criterio dell'anzianità per le promozioni in seno al Consiglio di Stato si dichiara d'accordo, mentre per la magistratura ordinaria tale criterio non è adottabile[343], ed è altresì d'accordo con le considerazioni svolte sui referendari osservando che «colui che si trova portato in età troppo giovanile a un grado elevato come quello .di Consigliere di Stato, nel, quale deve permanere per un lungo numero di anni, è facilmente indotto a perdere il necessario stimolo a dare incremento alla propria cultura e alla propria attività»[344]. Inoltre invita a riflettere sull'opportunità di mantenere i numerosi organismi

[342] *Ivi*, p. 797.
[343] Piga era Presidente di Sezione della Corte di Cassazione.
[344] *Ivi*, p. 798.

tecnici sorti al fianco delle amministrazioni e se il Consiglio di Stato non debba prendere il coordinamento, dato che la consulenza dell'Organo è più di una semplice consulenza, anzi è una garanzia di buona amministrazione.

Sui vari consigli tecnici presenti al fianco delle amministrazioni Severi, citando anche per esperienza personale il Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione di cui lui stesso aveva fatto parte, oltre al Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, che ritiene siano molto utili, parla di altre commissioni, con vita effimera, che non possono usufruire dei buoni consigli dei consiglieri di Stato che ne fanno parte dato che sono organi collegiali formati da un numero notevole di persone mentre il prestigio e l'autorità dei pareri del Consiglio di Stato derivano proprio dall'essere emanati dall'Organo stesso e non da un singolo magistrato. Come a dire che quello che distingue il Consiglio di Stato è il suo essere un insieme unico di magistrati e non la somma dei magistrati che lo compongono. Da queste considerazioni nascono le parole di Severi a riguardo dell'utilizzo di consiglieri di Stato all'interno dei Gabinetti ministeriali che, secondo Severi, sviliscono la dignità del magistrato e del Consiglio stesso. Egli ritiene che «si dovrebbe trovare una formula generale da inserire naturalmente non nella Costituzione, ma nella legge del Consiglio di Stato, che impedisse questo sviamento delle funzioni dei membri del Consiglio che non giova certamente al prestigio dell'organo»[345]. Meglio sarebbe che i consiglieri venissero chiamati a presiedere commissioni consultive particolari: questo gioverebbe sia all'amministrazione, sia al Consiglio e sia al magistrato singolo. Anche Piga ritiene che la posizione di Capo di gabinetto non sia una posizione degna di un consigliere di Stato[346].

Dunque caratteri propri e autonomi della funzione consultiva del Consiglio di Stato « pur essendo compatibili con le attribuzioni degli organi tecnici presenti presso le singole amministrazioni» e ritiene che « si debbano fissare alcuni principi fondamentali concernenti le garanzie per la nomina, la promozione e la stabilità dell'impiego dei Consiglieri di Stato. Tali principi potrebbero opportunamente essere fissati nella Costituzione»[347].

---

[345] *Ivi*, p. 799.
[346] *Ibidem*.
[347] *Ivi*, pp. 799-800.

La discussione prosegue sull'opportunità di prevedere o meno un rimedio alla imperfezione tecnica delle leggi, ma Piga conclude che forse dovrebbe essere il ministro guardasigilli, con un ben fornito ufficio legislativo, a controllare ciò, come in Francia. Infatti secondo Enzo Cheli «in questo processo di rinnovamento della nostra cultura politica la Francia occupa un posto particolare. L'influenza di questo paese sulle nostre istituzioni divenne particolarmente intensa proprio nel corso della fase costituente, dal momento che la Costituzione italiana veniva a seguire di poco quella francese del 27 ottobre 1947»[348]. Alla fine si giunge alla «conclusione che al Consiglio di Stato non debba essere attribuita una funzione consultiva obbligatoria nella formazione delle leggi e che nessun particolare organo tecnico debba venire istituito con questo scopo. (La Commissione si dichiara d'accordo)». Così continua il verbale: «il PRESIDENTE richiama poi l'attenzione della Sottocommissione sulla opportunità di. assicurare l'autonomia del Supremo Tribunale Amministrativo, svincolandolo dalla dipendenza gerarchica dal Capo del Governo»[349].

Non manca un accenno al criterio di nomina dei consiglieri di Stato da parte del Governo e il Presidente Piga, così recita il resoconto stenografico della riunione, «accenna poi al grave problema del criterio di nomina dei Consiglieri di Stato e ricorda che proposte analoghe a quelle formulate dal Prof. TOSATO sono già state fatte al Governo dalla Commissione per l'amministrazione. Il Commissario FORTI informa che tali proposte incontrano delle resistenze in seno al Consiglio dei Ministri. (La Sottocommissione si dichiara d'accordo)»[350]. Secondo Piga le garanzie per la nomina esterna dei consiglieri di Stato dovrebbero almeno condurre a richiedere un parere preventivo del Consiglio di Stato su tali nomine, o alla scelta all'interno di una terna proposta, anche se in passato il Governo ha operato scelte oculate; vengono citati gli esempi di Mortara e Pescatore.

---

[348] E. Cheli, «Il problema storico della Costituente», cit., p. 205. Questo saggio è stato riprodotto integralmente tre anni dopo in E. Cheli, *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Il Mulino, Bologna 1978 e scaricabile integralmente dal seguente sito internet: http://www.federalismi.it/ApplOpenFilePDF.cfm?artid=8988&dpath=document&dfile=26122007100519.pdf&content=Il+problema+storico+della+Costituente+-+stato+-+documentazione+-+; qui si farà riferimento al numero delle pagine della prima edizione del 1975 a cura di S.J. Woolf.
[349] G. D'Alessio, *Alle origini della Costituzione italiana*, cit., p. 801.
[350] *Ibidem*.

Su questa linea si inserisce la preoccupazione della Sottocommissione sulla nomina a Presidente del Consiglio di Stato. Nel marzo del 1946, periodo in cui si svolgono queste riunioni, la carica di Presidente del Consiglio di Stato era ricoperta da pochi mesi da Meuccio Ruini, il quale stava svolgendo un importante lavoro per riportare l'Organo a riacquistare le caratteristiche che possedeva prima del periodo bellico, dato che solo recentemente era stata riattivata la funzione consultiva, riportata la IV Sezione da Cremona a Roma, riattivata la V Sezione, creato un ufficio di massimario, ecc. Quindi questo particolare passaggio del verbale del 15 marzo appare fondamentale alla luce degli eventi appena trascorsi.

E' lo stesso Piga quindi che propone «si potrebbe stabilire in massima che il Presidente deve essere scelto in seno al Consiglio stesso, e, per dare una congrua garanzia alla nomina, si potrebbe proporre che fosse nominato dal Consiglio dei Ministri o dal Capo dello Stato. Si potrebbe anche affidare la scelta al Governo, con la approvazione del Senato o della Camera»[351]. Sembrano riflessioni sparse formulate dal Presidente, non se ne desume la provenienza, se di iniziativa personale o derivanti dalla relazione di Tosato che, come detto, è irreperibile. Sembrano tanto personali che Piga aggiunge subito dopo: «ma evidentemente queste sono soltanto proposizioni di massima, che non possono avere sufficiente concretezza fino a che non sarà nota la struttura che verrà ad assumere lo Stato»[352]. Il Commissario Spatafora[353] aggiunge a questo il tema della inamovibilità dei referendari ma «il PRESIDENTE rileva che la discussione ha ormai esaurito l'argomento» e chiude la seduta[354].

Le discussioni proseguono e le sedute affrontano temi diversi. Si torna a discutere di Consiglio di Stato nella parte iniziale della seduta del 29 marzo 1946, sempre pomeridiana. Erano presenti il Presidente, Emanuele Piga, il rappresentante del Ministero per la Costituente, Mariano Spatafora, i Commissari A. Donato Giannini, Vincenzo Gueli, Cesare Marroni, Giuseppe Matteucci, Salvatore Scoca, Carlo Sequi, Leonardo Severi, Egidio Tosato, Arturo Carlo Jemolo. Quindi, rispetto alla riunione del 15 marzo, non erano presente Forti, Angelucci e Frasca, ma erano presenti Scoca,

---

[351] *Ivi*, p. 802.
[352] *Ibidem*.
[353] Rappresentante del Ministero per la Costituente.
[354] Gli intervenuti in questa discussione sono stati dunque maggiormente Piga, Forti e Severi, poi Spatafora e, a seguire, Gueli.

Arturo Carlo Jemolo e Tosato, assenti nella precedente riunione in cui si era discusso del Consiglio di Stato.

Dopo la trattazione sintetica di altri argomenti il Presidente Piga introduce il tema del Consiglio di Stato affermando che «quanto all'argomento del Consiglio di Stato, vi è una esauriente relazione del Consigliere SEVERI. Il Consiglio di Stato, in un regime costituzionale e parlamentare, come l'attuale, ha perso quel carattere di organo di collaborazione politica, che aveva nei regimi assoluti»[355]. Questa affermazione costituisce la premessa per fare sì il punto della situazione, ma in un certo qual modo fare un passo avanti e passare dalla relazione di Tosato a quella, approvata il 15 marzo, di Severi. Infatti Piga prosegue:

> «È stata presa in esame dalla Sottocommissione la proposta (TOSATO) di attribuire al Consiglio di Stato una funzione di collaborazione in sede legislativa: ed è stato deciso che, per un complesso di ragioni già poste in evidenza dal Consigliere SEVERI, al Consiglio di Stato deve essere mantenuta solo la funzione di consulenza giuridico-amministrativa. Il compito di preparazione delle leggi deve essere affidato a organi diversi dal Consiglio di Stato. Tali conclusioni hanno riportato l'approvazione di una larga maggioranza»[356].

Già era chiara la linea della Commissione Forti, organo di consulenza giuridico-amministrativa, espressione che ritroveremo indicata, non solamente per una coincidenza evidentemente, nell'art. 100 della Costituzione.

Severi, sottolinea come sia diffusa la volontà di affidare al Consiglio di Stato una sorta di intervento nella redazione delle leggi, anche se lui non è d'accordo. Ruini nel suo discorso di insediamento come Presidente del Consiglio di Stato nel gennaio di quell'anno aveva affermato da un lato la disponibilità e la volontà del Consiglio di Stato di mettersi al servizio del Governo per l'elaborazione delle elggi, e dall'altro come andasse evitata la proliferazione legislativa, dovuta anche al particolare momento contingente. «Il Consiglio di Stato si mette a disposizione del Governo specialmente per quanto concerne le leggi amministrative» aveva detto Ruini, sostenendo che l'Istituzione darà all'Esecutivo «con la prova dei fatti, la sicurezza che, rivolgendosi

[355] *Ivi*, p. 805.
[356] *Ibidem*.

qui, troverà in uomini che provengono dai vari rami dell'amministrazione e sono capaci dell'opera di coordinamento, sollecita collaborazione nel preparare i provvedimenti legislativi»[357].

Ma quasi a fermare una discussione che avrebbe potuto riprendere sulla funzione legislativa e Consiglio di Stato, il Presidente Piga afferma «che, oltre le ragioni addotte nella relazione SEVERI, milita contro tale tendenza l'ovvia considerazione che - come disse un illustre scrittore francese - se si riconoscono al Consiglio di Stato altre attribuzioni, oltre quelle vastissime che ha già nel settore giurisdizionale, esso finirebbe per diventare un organo troppo potente, il che non è opportuno in un regime democratico»[358].

Interviene a questo punto Tosato, assente nella precedente riunione, e afferma che in fondo, il ritornare il progetto di legge proposto dal Consiglio di Stato allo stesso Parlamento permette a questi di conservare la funzione di controllo e al Consiglio di Stato di non invadere un campo non suo. Severi stesso obietta a questa tesi con un lungo intervento che, per completezza, si ritiene di dover inserire nella sua totalità. Egli afferma:

> «in presenza delle obbiezioni del Prof. TOSATO, è opportuno ritornare sull'argomento che già era esaurito. Non debbono attribuirsi al Consiglio di Stato le suddette funzioni di collaborazione in sede legislativa, per un duplice ordine di ragioni: razionali, di merito da una parte, e di opportunità dall'altra. Per ciò che riguarda il primo ordine di ragioni, deve considerarsi che, se anche si riuscisse a fare la menzionata distinzione fra sostanza e forma; il Consiglio di Stato finirebbe per essere posto alle dipendenze del Parlamento come esecutore della sua volontà, il che non gioverebbe certamente alla sua autorità ed al suo prestigio. Potrebbe accadere che il progetto da esso Consiglio, predisposto venga patentemente e clamorosamente disapprovato, dal Parlamento, a tutto scapito del suo prestigio. D'altra parte è da dubitare che i membri di una Camera elettiva accettino di conferire ad altri quelle che sono le attribuzioni precise e delicatissime della loro funzione legislativa. È difficile che il Parlamento

[357] Annuario Consiglio di Stato, 1946, p. 68.
[358] G. D'Alessio, *Alle origini della Costituzione italiana*, cit., p. 805.

non trovi nel proprio ordinamento interno il modo di formare Commissioni tecniche composte dai più capaci dei suoi componenti, per affidare loro il compito di rivedere, modificare e completare dal punto di vista tecnico di disegni di legge. Non è concepibile l'affidamento, da parte del Parlamento, di tale compito ad un organo composto di estranei per trattarlo alla pari; tutt'al più si può pensare ad un affidamento ad un simile organo affinché questo si comporti come mero esecutore del Parlamento. Quanto al secondo ordine di ragioni, quelle di opportunità è il caso di rilevare che il Consiglio di Stato, per la sua ristretta composizione, non si trova in grado di dare autorevoli consigli in tutti i campi della legislazione.

TOSATO obbietta, che può essere integrato da estranei.

SEVERI replica che è assolutamente inopportuno istituire dei membri aggiunti, i quali verrebbero a creare nel Consiglio una situazione imbarazzante tanto per loro quanto per i membri effettivi. E allora mantenendo il Consiglio di Stato nella sua composizione attuale, occorrerebbe attribuire ai singoli componenti, di esso gli opportuni settori, di specializzazione nelle diverse materie, con l'inconveniente che, venendo per una ragione qualunque a mancare alcuno di tali componenti specializzati, il Consiglio si troverebbe nelle condizioni di non poter più dare un parere. È, invece, da ritenere che se il Governo affiderà al Consiglio di Stato la consulenza tecnico-amministrativa, oltre – s'intende – la funzione giurisdizionale, il Consiglio ne ha abbastanza ed è in condizioni di conseguire il postulato lustro»[359].

Le argomentazioni di Severi appaiono del tutto razionali e di certo Tosato aveva presente il passato non certo glorioso del precedente Parlamento. A questo punto interviene Spatafora che si associa a Severi e sostiene che l'affidare al Consiglio di Stato funzioni legislative è una ipotesi nociva. Poteva essere utile ai tempi di un sovrano assoluto ma non con un Parlamento con più di 500 persone. Tosato ritorna

[359] *Ivi*, pp. 806-807.

sull'argomento evidenziando come alla fine, nei parlamenti moderni, la funzione legislativa viene delegata la governo con i decreti leggi, decreti legislativi ecc.[360]

Anche il Presidente Piga interviene appoggiando la posizione di Severi e chiudendo la discussione con una considerazione e cioè «non conoscendosi ancora se continuerà ad esistere il sistema bicamerale o vi sarà una sola Camera»[361]. Arturo Carlo Jemolo, non presente alla precedente discussione, interviene con alcune considerazioni di ordine teorico-tecnico, sulla opportunità di un comitato tecnico ristretto che riguardi le leggi da un punto di vista di uniformità formale e lessicale, comitato auspicabile ma non in seno al Consiglio di Stato, e comunque afferma che «ciò sarebbe una bella cosa, ma sarà difficile che il Parlamento la faccia»[362]. Il resoconto stenografico della seduta relativa alla trattazione di argomenti riguardanti il Consiglio di Stato si conclude con un lapidario «il PRESIDENTE propone che si concluda la discussione sull'argomento confermando le decisioni già prese. La Sottocommissione è d'accordo»[363].

I lavori della Commissione Forti proseguirono su altri argomenti e i lavori si conclusero con lo scioglimento della Commissione il 30 giugno 1946, dopo l'insediamento dell'Assemblea Costituente. Anche se successivamente non ci furono espliciti richiami a queste sedute nella Commissione dei 75, si può pacificamente affermare che le tesi qui sostenute da Severi, da Piga e da Forti, siano confluite, anche per la pubblicità che di tali lavori veniva data[364], e per la presenza di molti della Commissione Forti nella Commissione dei 75, all'interno dei lavori di quest'ultima, con una linearità e presa d'atto che fu usata da Ruini nell'inserire il Consiglio di Stato nelle maglie della Costituzione.

---

[360] *Ivi*, p. 807.
[361] *Ibidem*.
[362] *Ivi*, pp. 807-808.
[363] *Ivi*, p. 808.
[364] A differenza di quello che accadde per i lavori della Commissione dei 75 e ancor di più per il Comitato di redazione o dei 18. Cfr. E. Cheli, «Il problema storico…», cit., p. 225.

## 3.3 La relazione della Commissione Forti all'Assemblea Costituente

La Commissione Forti al termine dei propri lavori presentò una relazione all'Assemblea Costituente, divisa in tre volumi contenente i risultati dei lavori delle 5 sottocommissioni nelle quali si articolava[365]. Questi volumi contengono i temi affrontati, cenni sui lavori, le questioni affrontate, i diversi argomenti esaminati, ecc. Nel primo di questi volumi si trova traccia del Consiglio di Stato e di come sia stato affrontato l'argomento in particolare nella seconda sottocommissione che si occupava della organizzazione dello Stato. Innanzitutto si esaminarono i principali organi di controllo e di consulenza, il Consiglio di Stato e la Corte dei Conti

> «i quali devono essere costituiti in condizione di autonomia e di indipendenza affinché possano esprimere il loro giudizio con piena libertà e obiettività. Questa esigenza è avvalorata dalla circostanza ,che i detti corpi esercitano anche la funzione giurisdizionale. Dal punto di vista costituzionale interessa precisare la competenza di questi corpi collegiali, affinché la loro attività non sconfini oltre i limiti fissati, e determinare le condizioni per la nomina dei loro componenti e le guarentigie subbiettive per l'esercizio della funzione»[366].

Si legge sempre nella relazione, con particolare riguardo ai problemi relativi alla organizzazione amministrativa del nuovo Stato, che la sottocommissione ha espresso l'avviso che nella futura Costituzione venga almeno fatta menzione di questi due Organi anche se non possono essere dichiarati organi costituzionali in senso proprio[367]. In particolare per il Consiglio di Stato si raccomanda il mantenimento della sua fisionomia di organo di consulenza tecnico-giuridica nei confronti dell'Amministrazione, cercando però di eliminare quel carattere politico che possedeva e che gli era proprio inserito in un ordinamento di uno Stato assoluto. Inoltre la sottocommissione ha ritenuto che non si debba tornare alla antica funzione consultiva obbligatoria in sede legislativa, anche se

[365] *Relazione all'assemblea costituente*, a cura del Ministero per la Costituente, Roma 1946, 3 voll.
[366] *Ivi*, p. 287.
[367] *Ivi*, p. 304.

qualche voce isolata si è avuta in tal senso, data la presenza di governi parlamentari e anche per il fatto «che la funzione consultiva nel campo amministrativo è per se sola di tale importanza da conferire lustro e decoro all'istituto»[368]. La relazione prosegue:

> «Esso è già il supremo corpo amministrativo consultivo e ha attribuzioni giurisdizionali notevolmente estese anche nel campo dei diritti; se a queste si aggiungono attribuzioni inerenti alla preparazione delle leggi, il Consiglio viene ad accentrare tutte le manifestazioni della sovranità. Giova ancora rilevare che, per quanto concerne le leggi delegate, l'intervento del Consiglio di Stato si è ravvisato inopportuno anche per un altro riflesso, in quanto tale intervento importerebbe l'abbandono di un sistema invalso nella nostra tradizione e che in pratica ha dato ottima prova, quello di affidare la preparazione delle più importanti leggi delegate ad apposite Commissioni di giuristi specializzati, sotto il controllo del governo»[369].

E' stato affrontato anche la problematica di eventuali interferenze tra le funzioni del Consiglio di Stato e quelle di altri Consigli tecnici presenti nei ministeri, cercando di evitare invadenze e assicurando al Consiglio di Stato una configurazione autonoma delle proprie attribuzioni consultive. La sottocommissione ha espresso in maniera preoccupata la necessità che nella Costituzione fosse previsto, per garantire una effettiva indipendenza del Consiglio di Stato, il principio della garanzia della inamovibilità dei suoi componenti[370].

Dopo aver affrontato per cenni tutta una serie di problematiche riguardanti le tematiche affrontate dalla seconda sottocommissione, vengono riportate delle relazioni dettagliate su specifici argomenti. Per quanto riguarda il Consiglio di Stato la relazione affronta tematiche di carattere storico, tratteggia alcuni organi consultivi precedenti alla nascita dell'attuale Consiglio di Stato, ne esamina la genesi, ne sottolinea come, già dal 1831, fu previsto il criterio della competenza, anziché quello politico, per l'ingresso nel supremo Consesso con un cambiamento di concezione dell'epoca. Inoltre il cambiamento del regime assoluto in regime parlamentare determina anche un cambiamento nelle strutture e nelle funzioni dell'istituzione. Viene ricordata come fu

---

[368] *Ibidem*.
[369] *Ivi*, p. 305.
[370] *Ibidem*.

attesa la legge sul riordinamento del Consiglio di Stato dopo l'emanazione dello Statuto albertino e come questo portò alla nascita della IV Sezione prima, e della V Sezione poi[371].

Non vi è dubbio per la sottocommissione se inserire o meno nella Costituzione il Consiglio di Stato:

> «premessa questa rapida scorsa storica e questa visione panoramica dell'istituto, prima questione che si presenta in sede di predisposizione della Costituzione, è se l'istituto medesimo debba, nella sua fisionomia attuale o in una fisionomia simile, essere conservato, e se la sua presenza nell'organizzazione dello Stato meriti una menzione nella Carta costituzionale. Il primo profilo della questione può ritenersi, soprattutto in Italia, grazie all'esperienza fornita da quasi un secolo di lodevole ed efficiente funzionamento del Consiglio di Stato, risolto in senso affermativo. Se dubbi sono sorti prima della legge del 1859, oggi con i menzionati dati d'esperienza storica non hanno più ragione d'essere. La presenza accanto al governo centrale, d'un corpo consultivo tecnico permanente, assolutamente indipendente, esperto in materia giuridica e amministrativa, costituisce una esigenza indeclinabile dello Stato moderno»[372].

Inoltre è consigliabile e opportuno prevedere il Consiglio di Stato all'interno della Costituzione in quanto non solo rappresenta il consigliere giuridico-amministrativo del governo, ma anche perché è il tutore della legalità. Quindi andrebbero fissati «i cardini essenziali del suo ordinamento, in maniera che dette funzioni fondamentali risultino costituzionalmente garantite» anche esso, privo del suo originario carattere politico, non può ritenersi un organo costituzionale in senso tecnico[373]. Anche se la stessa relazione riconosce che non molte Costituzioni moderne si occupano del Consiglio di Stato, questa «non è una buona ragione per escluderne la menzione nella Costituzione del nostro Stato» e vengono proposte due norme da inserire nella Costituzione futura:

---

[371] *Ivi*, pp. 380-381.
[372] *Ivi*, pp. 382-383.
[373] *Ivi*, p. 383.

«una che fissi *la posizione, le attribuzioni (ed eventualmente l'organizzazione) del Consiglio di Stato*, e l'altra che stabilisca *le garanzie di nomina e stabilità di carica dei suoi componenti*, in maniera da assicurare una effettiva indipendenza e competenza tecnica del corpo deliberante. Naturalmente è poi rimessa alla legge ordinaria la disciplina particolare di tali punti, che la Costituzione deve fissare solo nelle linee generali ed essenziali»[374].

La relazione evidenzia come sia importante dividere il Consiglio di Stato dai vari Consigli tecnici che si sono moltiplicati nel tempo al fine di evitare interferenze e doppioni: ampliare la competenza sulle leggi e sulle leggi delegate mentre sarebbe opportuno restringerla sui contratti con impegni finanziari. I Consigli tecnici insomma devono svolgere una funzione tecnica mentre il Consiglio di Stato deve svolgere una funzione giuridico-amministrativa, senza integrare i Consigli tecnici con consiglieri di Stato, dato che sarebbero una minoranza esigua e il loro parere si disperderebbe in un organo collegiale ampio[375]. Inoltre prevedere un distacco di consiglieri nei vari consigli tecnici dei ministeri «comprometterebbe la stabile unità» del Consiglio di Stato stesso[376]. In conclusione:

«*sono da evitarsi stralci alla competenza del Consiglio di Stato a favore di Consigli speciali, o quantomeno da contenersi entro limiti ristrettissimi, in maniera da assicurare al Consiglio di Stato, anche coesistendo tali Consigli speciali, una configurazione autonoma delle sue attribuzioni consultive*»[377].

La relazione della sottocommissione prende in considerazione anche il fenomeno dei distacchi dei consiglieri presso i ministeri con funzioni di Capo di Gabinetto. La sottocommissione ritiene che tali incarichi, essendo i Capi di Gabinetto dei collaboratori immediati del ministro e non «super-direttori generali», siano da evitarsi in quanto non convenienti e non conformi alla dignità di consigliere di Stato. L'unica possibilità che potrebbe andare a vantaggio della formazione di una certa

[374] *Ibidem*. Il corsivo è nell'originale.
[375] Questo tema ritornerà nelle discussioni in Assemblea Costituente.
[376] *Ivi*, p. 385.
[377] *Ibidem*. Il corsivo è nell'originale.

esperienza dei consiglieri potrebbe essere la partecipazione saltuaria a commissioni consultive particolari.

Per quanto riguarda l'estensione della obbligatorietà del parere del Consiglio di Stato in sede legislativa, la sottocommissione non ha ritenuto opportuno, per ragioni razionali e di opportunità, accogliere tale proposta anche se molte logiche e valide motivazione sono state presentate[378]. Aveva un senso in regimi assoluti o oligarchici, non in quelli parlamentari. Nell'esempio della redazione di codici la relazione riporta l'esempio della Francio dove il ministro Guardasigilli si avvale di un ufficio legislativo particolarmente attrezzato allo scopo per correggere la legge da un punto di vista tecnico[379]. La sottocommissione conclude che

> «*al Consiglio di Stato non debba essere attribuita una funzione consultiva obbligatoria nella formazione delle leggi e che nessun particolare organo tecnico debba venire istituito con questo scopo*»[380].

La relazione passa poi a trattare del sistema di reclutamento dei consiglieri di Stato, che sostanzialmente è da conservare salvo alcune modifiche, e l'importante è fissare nella Costituzione garanzie di stabilità e indipendenza dei membri del Consiglio di Stato. Le modifiche da apportare al sistema di reclutamento dovrebbero evitare che si acceda alla qualifica di consigliere in età molto giovane, meno di trenta anni, per non ledere il prestigio dell'organo. Questo per salvaguardare la capacità di chi diventa consigliere ma anche l'esperienza amministrativa necessaria per offrire garanzie al funzionamento del Consiglio stesso[381]. Per quanto riguarda la nomina esterna sono da preferire alti funzionari con un lunga esperienza alle spalle, ovvero personalità di indubbie capacità con meriti eccezionali e viene citato Spaventa. Su queste nomine esterne il Consiglio stesso, ovvero il Consiglio di Presidenza, dovrebbero poter esprimere un parere, «più o meno vincolante»[382].

In ogni caso le promozioni all'interno del Consiglio di Stato dovrebbero avvenire per anzianità dato che, seppur questo criterio presenta alcuni inconvenienti, cionondimeno offre le maggiori garanzie di imparzialità. Il Presidente del Consiglio di

---

[378] *Ivi*, pp. 387-388.
[379] *Ivi*, p. 388. Anche tale esempio sarà ripreso in Assemblea Costituente.
[380] *Ivi*, p. 390. Il corsivo è nell'originale.
[381] *Ibidem*.
[382] *Ivi*, p. 391

Stato dovrebbe essere scelto all'interno del Consiglio stesso. La relazione non esprime ulteriori indicazioni data la particolare situazione in cui si trova il Paese e la ancora sconosciuta struttura che esso avrebbe assunto[383]. In conclusione si ribadisce la necessità di garantire una effettiva indipendenza dei magistrati: non ci si riferisce all'art. 5 del T.U. del 1924, che sarebbe opportuno per la sottocommissione non modificare[384], mentre «ciò che, invece, nuoce all'autonomia del Consiglio è la sua dipendenza gerarchica dal Capo del governo disposta dal R.D. 21 agosto 1931, n. 1930 la quale dovrebbe essere soppressa»[385].

[383] *Ivi*, pp. 391-392.
[384] L'art. 5, al primo comma, così recitava: «I presidenti e i consiglieri di Stato non possono essere rimossi, né sospesi, né collocati a riposo d'ufficio, né allontanati in qualsivoglia altro modo, se non nei casi e con l'adempimento delle condizioni seguenti:
1° non possono essere destinati ad altro pubblico ufficio, se non con loro consenso;
2° non possono essere collocati a riposo di ufficio, se non quando, per infermità o per debolezza di mente, non siano più in grado di adempiere convenientemente ai doveri della carica;
3° non possono essere sospesi, se non per negligenza nell'adempimento dei loro doveri o per irregolare e censurabile condotta;
4° non possono essere rimossi dall'ufficio, se non quando abbiano ricusato di adempiere ad un dovere del proprio ufficio imposto dalle leggi o dai regolamenti; quando abbiano dato prova di abituale negligenza, ovvero, con fatti gravi, abbiano compromessa la loro riputazione personale o la dignità del collegio al quale appartengono».
[385] *Ivi*, p. 392.

## 3.4 La Commissione per la Costituzione e Ruini

L'Assemblea Costituente, eletta il 2 giugno 1946, si riunì la prima volta martedì 25 giugno 1946[386]. Infatti il decreto legge luogotenenziale n. 151 del 25 giugno 1944, emanato dal governo Bonomi a pochi giorni di distanza dalla liberazione di Roma, all'art. 1, comma 1, aveva solamente previsto che «Dopo la liberazione del territorio nazionale, le forme istituzionali saranno scelte dal popolo italiano che a tal fine eleggerà, a suffragio universale diretto e segreto, una Assemblea Costituente per deliberare la nuova costituzione dello Stato», mentre nel comma 2 si rimandava ad un successivo provvedimento la definizione di modi e procedure per tale elezione. Infatti a quella data non tutto il territorio italiano era ancora liberato e la guerra non era ancora conclusa[387].

---

[386] Evento trasmesso anche dal cinegiornale "La settimana Incom", dell'Istituto Luce il 27 giugno 1946, consultabile e scaricabile ora sul sito internet dell'Archivio Storico Istituto Luce al seguente collegamento http://www.archivioluce.com/archivio/jsp/schede/videoPlayer.jsp?tipologia=&id=&physDoc=23122&db=cinematograficoCINEGIORNALI&findIt=false&section=/. Cfr. anche l'Archivio Storico della Camera dei Deputati, Costituente, Verbali d'aula. I testi originali dei resoconti dell'Assemblea Costituente sono reperibili sul sito della Camera dei Deputati al seguente indirizzo http://legislature.camera.it/ e sul sito dell'Archivio storico della Camera dei Deputati all'indirizzo http://archivio.camera.it/. Per le notizie riguardanti i diversi relatori intervenuti nelle udienze si veda il sito della Camera dei Deputati http://legislature.camera.it/altre_sezionism/304/305/341/documentoxml.asp dove sono disponibili le schede complete di tutti i membri dell'Assemblea Costituente. Una esauriente analisi dei passaggi che portarono ai vari articoli della Costituzione è contenuta anche in *La costituzione della repubblica italiana: illustrata con i lavori preparatori*, a cura di V. Falzone, F. Palermo, F. Cosentino, con prefazione di V.E. Orlando, Colombo, Roma. La prima edizione è del 1948, con la prefazione di V.E. Orlando. Successivamente vi sono state edizioni successive anche se quella che viene citata maggiormente è del 1976.

[387] Solamente due anni dopo fu emanato dal governo De Gasperi il decreto legislativo luogotenenziale 16 marzo 1946, n. 98 che integrava e modificava la normativa precedente, affidando ad un referendum popolare la decisione sulla forma istituzionale dello Stato. Il decreto luogotenenziale 16 marzo 1946 n. 99 fissava le norme per la contemporanea effettuazione delle votazioni per il referendum, mentre il decreto legislativo luogotenenziale 10 marzo 1946, n. 74 prevedeva il sistema proporzionale per l'elezione dell'Assemblea Costituente, suddividendo l'Italia in 32 collegi elettorali, nei quali eleggere 573 deputati. Non vennero effettuate le elezioni nella provincia di Bolzano e nella Circoscrizione Trieste-Venezia Giulia-Zara: i costituenti eletti furono dunque 556. L'affluenza alle urne fu molto alta: infatti votò l'89,1 per cento dei 28.005.449 aventi diritto, per un totale di 24.946.878 votanti. Nelle elezioni per l'Assemblea costituente la Democrazia cristiana ottenne la maggioranza relativa dei voti (8.083.208 pari al 37,2 per cento), seguita dal Partito socialista (PSIUP: 4.744.749 voti pari al 20,7 per cento) e dal Partito comunista (4.342.722 voti pari al 18,7 per cento). Nessun altro partito superò il 10 per cento dei voti.

Il giorno della prima riunione dell'Assemblea Costituente erano presenti 468 dei 479 deputati già confermati[388]. L'Italia era già repubblicana e nelle discussioni assembleari questo nuovo status dell'Italia fu spesso richiamato per sostenere le tesi di un rinnovato e necessario cambiamento nelle e delle istituzioni[389]. Si procedette immediatamente all'elezione del socialista quarantottenne Giuseppe Saragat a presidente dell'Assemblea, il quale poi si dimise il 12 gennaio 1947, a seguito della scissione del partito socialista[390]. Fu sostituito l'8 febbraio 1947 dal sessantaquattrenne Umberto Terracini.

Il decreto legislativo luogotenenziale 16 marzo 1946, n. 98 del governo De Gasperi prevedeva che l'Assemblea doveva sciogliersi. il giorno dell'entrata in vigore della Costituzione e comunque non oltre l'ottavo mese dalla sua prima riunione. Il termine di chiusura dei lavori fu prorogato dapprima al 24 giugno 1947 con legge costituzionale 21 febbraio 1947, n. 1, e poi al 31 dicembre 1947, giusta legge costituzionale 17 giugno 1947, n. 2[391].

Venerdì 19 luglio 1946, alle ore 16:30[392], l'Assemblea decise di nominare una apposita Commissione speciale incaricata di elaborare e proporre il progetto di Costituzione da discutere in aula. Tale commissione, composta da 75 deputati e per questo divenne nota col nome di Commissione dei 75, fu convocata direttamente dal presidente Saragat per il giorno dopo, 20 luglio 1946, alle ore 10:15[393] e, sotto la presidenza provvisoria del decano Giovanni Porzio, elesse il proprio presidente nella persona di Meuccio Ruini[394], all'epoca presidente del Consiglio di Stato, appartenente

---

[388] L'Assemblea a giugno si riunì in seduta plenaria 3 volte, il 25, il 26 e il 28, data in cui Enrico De Nicola fu eletto Capo provvisorio dello Stato, con 396 voti su 501 votanti. La seduta successiva al 28 giugno fu il 15 luglio, ASCD, Costituente, Verbali d'aula, b.1.

[389] Cfr. *ex multis* il dibattito sulla soppressione del Senato e la determinazione della posizione giuridica dei suoi componenti ex legge costituzionale 3 novembre 1947, n. 3, G.U. n. 256 del 7 novembre 1947, dibattito effettuato il 28 ottobre 1947.

[390] A seguito di questa spaccatura all'interno del partito socialista anche De Gasperi dovette formare un nuovo governo.

[391] L'Assemblea costituente lavorò fino al 31 gennaio 1948 in virtù della *prorogatio* contenuta nella XVII disposizione transitoria della Costituzione. Le sue commissioni funzionarono anche dopo tale data, fino al mese di aprile del 1948. Durante l'arco temporale dei suoi lavori, si tennero 375 sedute pubbliche, delle quali 170 dedicate alla Costituzione e 210 ad altre materie. L'Assemblea si riunì due volte in Comitato segreto per dibattere problemi interni.

[392] Cfr. http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed008/sed008nc.pdf .

[393] Cfr. http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Commissione/sed001/sed001nc.pdf . Non il 19 luglio come erroneamente viene spesso riportato.

[394] Eletto con 47 voti su 61 presenti e votanti. Erano assenti i costituenti Basso, Corsanego, De Vita, Di Vittorio, Dominedò, Fanfani, Finocchiaro Aprile, Fuschini, Leone, Maffi, Piccione, Ravelli, Tavani e,

al gruppo misto. Secondo Cheli l'elezione di Ruini fu, da un lato la scelta di un tecnico appartenente alla scuola giuridica del passato, dall'altro il frutto di un compromesso tra le varie forze politiche che, infatti procedettero immediatamente alla nomina di tre vicepresidenti, il democristiano Tupini, il comunista Terracini e il socialista Ghidini[395].

Ruini, appena insediatosi dopo la votazione dei vicepresidenti e segretari, non pronunciò un discorso, ma sottolineò che quello non era né luogo né tempo di discorsi ma solamente di osservazioni e proposte concrete. Appena 7 mesi prima, e precisamente il 10 gennaio del 1946, egli aveva pronunciato un discorso di insediamento in qualità di presidente del Consiglio di Stato, a Palazzo Spada, poco lontano da Montecitorio[396], discorso preceduto da quello di De Gasperi. Non ringraziò neanche per i voti ricevuti, seppure ne avesse «molta voglia», perché questo lavoro per lui e per i suoi colleghi implica «assenza di vacanze», dato che entro tre mesi, cioè entro il 20 ottobre, la Commissione avrebbe dovuto redigere il progetto di Costituzione. Poche parole, molto lavoro[397].

Tra il 23 e il 25 luglio 1946 la Commissione per la Costituzione decide di suddividersi in tre sottocommissioni, con relativi presidenti e segretari, per le seguenti materie e così composte: 1) Diritti e doveri dei cittadini, presidente Umberto Tupini, Segretario Giuseppe Grassi, con diciotto componenti, 2) Organizzazione costituzionale dello Stato, presidente Umberto Terracini, Segretario Tomaso Perassi, con trentotto componenti, 3) Lineamenti economici e sociali, presidente Gustavo Ghidini, Segretario Francesco Marinaro, con diciotto componenti. Tutte le Sottocommissioni cominciarono i propri lavori il 26 luglio 1946 e lavorarono serratamente, e si presero solamente la pausa estiva di agosto anche se Ruini aveva parlato di «assenza di vacanze». Si ricorda di Ruini, anche per testimonianze dirette, il suo carattere esigente verso se stesso e verso

---

assente giustificato, Marchesi. Per l'attività di Ruini in Assemblea Costituente e nelle varie Commissioni a cui ha preso parte si veda la scheda personale al link istituzionale http://legislature.camera.it/chiosco.asp?cp=1&position=Assemblea%20Costituente\I%20Costituenti&content=altre_sezioni/assemblea_costituente/composizione/costituenti/framedeputato.asp?Deputato=1d28460.

[395] E. Cheli, «Il problema storico…», cit., p. 212.

[396] In quel giorno intervennero alla solenne adunanza tutti i Ministri, il Presidente del Senato Marchese Della Torretta, il Presidente della Camera Vittorio Emanuele Orlando, i Sottosegretari di Stato, i rappresentanti del Primo Presidente della Corte di Cassazione, della Procura Generale Militare, dell'Avvocato Generale dello Stato, del Presidente della Corte dei Conti, dell'Ordine Forense, oltre eminenti Magistrati giudiziari. Cfr. Archivio Consiglio di Stato, Annuari.

[397] Il 14 dicembre di quell'anno avrebbe compiuto settanta anni. Ruini muore a quasi 97 anni, nel 1970.

gli altri e che facesse riunire le commissioni, ad esempio il Comitato di redazione o dei diciotto, anche più volte al giorno alle ore più impensate e che esigesse la puntualità più assoluta[398]. Sempre Cheli ricorda che «a quest'organo spetterà anche rappresentare l'intera Commissione nel corso del dibattito in aula (per questo i membri del Comitato verranno ad occupare i banchi del Governo, come « antagonisti» naturali dell'Assemblea) e provvedere, dopo la conclusione della discussione in aula, al coordinamento finale e alla compilazione del testo definitivo votato dall'Assemblea»[399].

Si arriverà al 27 novembre 1946 allorquando la Commissione in seduta plenaria approvò la costituzione di due ulteriori sezioni in seno alla seconda sottocommissione, quella presieduta da Terracini, così da permettere la suddivisione dei lavori per un più veloce svolgimento dei compiti della stessa. Queste due ulteriori sotto commissioni furono proposte e create il 28 e il 29 novembre 1946; la prima tratterà del potere esecutivo, mentre la seconda tratterà del potere giudiziario, tra cui anche del Consiglio di Stato. Quest'ultima sezione inizierà i propri lavori il 5 dicembre 1946[400]. La Commissione per la Costituzione terminò i propri lavori sabato 1 febbraio 1947 e il Progetto di Costituzione, accompagnato dalla relazione di Ruini, Presidente della Commissione e del Consiglio di Stato, è datato 6 febbraio 1947; tuttavia la data reale di presentazione va posticipata, in quanto nella conclusione della relazione, l'onorevole Ruini indica l'onorevole Terracini come Presidente dell'Assemblea Costituente, carica alla quale viene eletto l'8 febbraio 1947, dopo le dimissioni di Saragat.

Il 4 marzo 1947, l'Assemblea Costituente inizia la discussione generale del progetto di Costituzione della Repubblica italiana. Il 20 dicembre 1947, viene presentato ai Deputati il testo coordinato dal Comitato di redazione sulla base delle

---

[398] E. Cheli, «Il problema storico…"», cit. pp. 215-216. Il Comitato di redazione, o dei diciotto, era composto da Ruini Meuccio (misto) in qualità di Presidente Membri Ambrosini Gaspare (democratico cristiano), Calamandrei Piero (autonomista), Canevari Emilio (partito socialista lavoratori italiani), Cevolotto Mario (democrazia del lavoro), Dossetti Giuseppe (democratico cristiano), Fanfani Amintore (democratico cristiano), Fuschini Giuseppe (democratico cristiano), Ghidini Gustavo (partito socialista lavoratori italiani), Grassi Giuseppe (unione democratica nazionale), Grieco Ruggero (comunista), Laconi Renzo (comunista) che sostituisce in data 8 febbraio 1947 Terracini Umberto, Marinaro Francesco (fronte liberale democratico dell'uomo qualunque), Moro Aldo (democratico cristiano), Perassi Tomaso (repubblicano), Piccioni Attilio (democratico cristiano) Sostituisce in data 31 maggio 1947 il ministro Tupini Umberto, Rossi Paolo (partito socialista lavoratori italiani), Togliatti Palmiro (comunista).

[399] E. Cheli, «Il problema storico…», cit., p. 214.

[400] La seconda sezione della seconda sottocommissione risulterà composta il 29 luglio 1946 da Ambrosini (Segretario), Bocconi, Bozzi, Bulloni, Calamandrei, Cappi, Conti (Presidente), Di Giovanni, Farini, Lacone, Leone, Mannironi, Patricolo, Prozio, Ravagnan, Targetti e Uberti.

votazioni avvenute in Assemblea. Il 22 dicembre 1947 viene votato, a scrutinio segreto il testo definitivo della Costituzione della Repubblica italiana. La Costituzione viene approvata con 453 voti favorevoli e 62 contrari. Il 27 dicembre 1947 Enrico De Nicola, Capo provvisorio dello Stato, promulga la Costituzione della Repubblica italiana. La Costituzione della Repubblica italiana entra in vigore il 1 gennaio 1948, secondo quanto stabilito dalla XVIII disposizione transitoria.

Ma tutto questo non fu pacifico e lineare. L'elaborazione di una Carta Costituzionale era una esperienza nuova per la classe politica italiana e pochi erano tecnici e i giuristi, del periodo precedente al fascismo, che potevano vantare una conoscenza in materia. Inutilizzabile era anche il riferimento ad altre precedenti Costituzioni ovvero allo Statuto albertino che aveva dimostrato tutta la sua fragilità e debolezza di fronte alle modifiche intervenute nel periodo liberale e fascista. Quindi a livello nazionale niente appariva utilizzabile[401]. Nel 1946 la casa editrice fiorentina Sansoni, per conto del Ministero per la Costituente nell'ambito della Collana di Studi Storici per la Costituente, pubblicò una serie notevoli di piccoli manuali, piccoli libricini in cui venivano spiegate brevemente le costituzioni europee contemporanee e del secolo precedente, quasi a voler colmare la lacuna di studi di diritto costituzionale esistente all'epoca e per consentire una approfondita analisi del panorama costituzionale con un taglio anche comparatistico[402]. Risaliva al 1941 l'ultima edizione, la sesta, del *Corso di Diritto Costituzionale* di Santi Romano che, pur nella sua completezza e rilevanza da un punto di vista accademico e dottrinale, niente poteva servire a redigere una nuova Carta. Mancava una strategia delle istituzioni, una solida elaborazione della dottrina in campo costituzionale, che spesso sconfinava nel campo del diritto pubblico,

[401] E. Cheli, «Il problema storico…», cit., pp. 209-211.

[402] *La Costituzione di Weimar, La Costituzione belga, La Costituzione di Spagna, La costituzione del Sud Africa, La Costituzione degli U.S.A.*, ecc., sempre editi da Sansoni, di Firenze, nel 1946, in cui vi scrissero autori e costituenti di notevole portata. Sono consultabili presso la Biblioteca del Consiglio di Stato, coll. C. 230 e 231. Cfr. E. Cheli, «Il problema storico …», cit., p. 203. Questi volumi furono il frutto di studi nell'ambito del ministero per la Costituente, oltre alla pubblicazione di un bollettino periodico di informazione. Per un panorama sugli studi costituzionali si può fare riferimento a C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1948*, cit.; A. Aquarone, *Due costituenti settecentesche, note sulla convenzione di Filadelfia e sulla Assemblea nazionale francese*, Pisa 1959; C. Ghisalberti, *Le costituzioni «giacobine»* (*1796-1799*), Milano 1957; P. Bastid, *Les institutions politiques de la monarchie parlementaire française* (*1814-1848*), Parigi 1954; *Le costituzioni italiane*, a cura di A. Aquarone, M. D'Addio, G. Negri, Milano 1958.

e viceversa[403]. Tutta la battaglia politica degli anni precedenti aveva ruotato intorno all'esigenza di eleggere una assemblea che rappresentasse il potere popolare e che redigesse essa stessa la nuova Carta, anche se aveva prodotto molte idee significative espresse in special modo dal calabrese Costantino Mortati. Lo stesso Ministero per la Costituente non produsse un testo, anche se importanti contributi furono elaborati[404]. Ma l'Assemblea era molto larga, ben 556 deputati, molti partiti rappresentati, alcuni anche molto piccoli. Il problema non era tanto quello di decidere se lo Stato dovesse essere monarchico o repubblicano, era la scelta meno problematica in fin dei conti avendola rimessa ad un referendum nazionale, ma era quello di definire tutta una serie di diritti e libertà che nel passato ventennio erano stati soppressi o comunque di molto ridotti.

Il classico metodo della delega «esterna» per l'elaborazione di grandi e complessi testi normativi non fu adottato e prevalse la linea di affidare ad un organo interno, la Commissione dei 75, il compito di redigere un testo completo da affidare all'esame dell'Aula. Inoltre la Commissione era composta da insigni giuristi e da tutte le rappresentanze politiche e questo permise di approvarne il testo presentato senza grandi stravolgimenti.

Ecco che la Commissione dei 75 fu la vera anima ispiratrice del testo che fu poi approvato, che nelle sue Sottocommissioni elaborò parti importanti del testo. Importante qui è sottolineare come furono subito nominati i relatori per particolari materie e sul potere giudiziario e sulle guarentigie costituzionali furono nominati Calamandrei, Leone e Patricolo.Nel corso del tempo, anche per l'avvicinarsi della scadenza del mandato che fu prolungata più volte[405], nacquero vari comitati di coordinamento che qui non è il caso di ricordare[406]. Nel novembre del 1946 maturò la formulazione della proposta di

---

[403] *Ivi*, p. 202.

[404] E. Cheli, *La fondazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria alla Assemblea Costituente*, Bologna, Il Mulino, 1979, p. 306.

[405] L'ultima proroga fu fissata al 31 dicembre 1947 dalla Legge Costituzionale 17 giugno 1947, n. 2, *Ulteriore proroga del termine previsti dall'art. 4 del DLL 16 marzo 1946 n. 98 per la durata dell'Assemblea Costituente*.

[406] E. Cheli, *La fondazione della Repubblica*, cit., pp. 307-312. Secondo Cheli tutta l'Assemblea esclusa dal Comitato dei 75 rimase, dal giugno 1946 al marzo 1947, sostanzialmente inattiva a parte qualche intervento nell'attività legislativa in materia ordinaria e qualche discussione sulla ratifica del Trattato di pace. Ci fu un dibattito sulla opportunità o meno di definire meglio il carattere decisorio e procedurale delle tre sottocommissioni in cui si divise la Commissione dei 75, portata avanti dalle sinistre, ovvero procedure in maniera più spedita possibile alla redazione di un testo, portato avanti dai democristiani.

istituire un Comitato di redazione, detto dei diciotto, in cui confluirono almeno 8 partiti con rappresentanze diverse, e Ruini il 6 dicembre 1946 chiarì che la Commissione per la Costituzione avrebbe esaminato solo le parti su cui il Comitato non avesse trovato l'accordo[407]. I lavori si svolsero non senza critiche o contrasti ma in definitiva si può affermare che il Comitato di redazione dedicò 3 sedute ai primi 12 articoli della futura Costituzione, 24 sedute ai successivi 42 articoli della Parte I, 20 sedute ai 20 articoli del Titolo V della Parte II, 13 sedute agli 85 articoli dei titoli I, II, III, IV e VI della Parte II, 11 sedute alle Disposizioni transitorie e finali e al coordinamento del tutto[408].

Degna di segnalazione è qui la figura di Ruini nel suo ruolo di mediatore e di coordinatore in un Comitato, come detto, rispettoso delle proporzioni politiche e partitiche ma abbastanza litigioso su alcuni temi cari a certe correnti politiche che, con il presentare emendamenti, ritirandoli, tenendo alto il livello di discussione, sempre e comunque ad un livello istituzionale e politico di correttezza, cercava di creare compromessi chiari e condivisi chiedendo a volte, nel suo ruolo di presidente, delle sospensioni delle riunioni, al fine di trovare quella calma e serenità, oltre ad un ragionevole accordo, su temi a volte spinosi[409].

Secondo Cheli, emergeva sempre più l'autorità morale di Ruini più che quella politica. Infatti coordinare relatori e personaggi illustri, cercare di mediare, smussare, limare, era sicuramente uno dei compiti del presidente Ruini, comportamenti che non è facile rinvenire nei verbali delle riunioni ma che emerge da molte delle dichiarazioni che gli attori fecero dopo l'approvazione del testo.

Una concorde opinione che rende la figura di Ruini centrale nelle discussioni e nell'apportare un contributo notevole all'elaborazione del testo, ma anche a far sì che il Consiglio di Stato, che come detto proveniva da una parentesi non certo felice di

---

Eventuali disaccordi si sarebbero potuti sanare in Commissione plenaria, ma l'importante era procedere per deleghe progressive.

[407] E. Cheli, *La fondazione della Repubblica*, cit., pp. 323-326; Idem, «Il problema storico…», cit., p. 214. Secondo Cheli il comitato lavorò alacremente e con la presenza continua sempre di almeno un rappresentante per partito politico così da assicurare la contemporanea presenza di tutte le forse politiche, al di là della compresenza di tutti i membri. Dall'analisi dei verbali risulterebbe un'attenzione particolare per i diritti politici e civili.

[408] E. Cheli, *La fondazione della Repubblica*, cit., p. 340.

[409] E. Cheli, *La fondazione della Repubblica*, cit., p. 341 e cfr. verbali del 12 aprile 1947 in http://legislature.camera.it/altre_sezioni/assemblea_costituente/RapportoSedute.asp?Seduta=86 e del 13 giugno 1947 in http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed150/sed150nc.pdf . Ruini non mancò di richiamare i suoi colleghi ad una maggiore presenza nelle riunioni. Cfr. verbale del 2 maggio 1947 in http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed107/sed107nc.pdf .

apparente connivenza con il regime fascista e dopo l'esperienza di Cremona, rimanesse nel contesto repubblicano e costituzionale, anzi venisse ad assumere una posizione di rilievo costituzionale che prima non aveva e neanche poteva avere[410]. Sembra che «dopo la fine delle riunioni, non di rado l'on. Ruini tratteneva intorno a sé alcuni membri del Comitato per chiarire il senso di questo o di quel comma, di questa o di quella parola. Erano conversazioni tipo "accanto al caminetto" dalle quali uscivano idee buone»[411].

Negli ultimi giorni del dicembre 1947 si susseguirono varie riunioni del Comitato a cui parteciparono moltissimi deputati e si arrivò al 22 dicembre in cui fu approvato il testo definitivo[412]. Secondo Cheli «la Costituzione del 1948, pur registrando un ampio lavoro preparatorio e gli echi di un processo di rinnovamento dei modelli istituzionali già avviato su scala europea, si pone principalmente come prodotto autogeno dell'Assemblea eletta il 2 giugno, come espressione cioè di una cultura politica evoluta, ma sostanzialmente elitaria»[413].

---

[410] E. Cheli, *La fondazione della Repubblica*, cit., p. 343.
[411] E. Cheli, «Il problema storico…», cit. p. 216. Cheli riporta testimonianze dirette riportate anche in *I precedenti storici della costituzione*, a cura del Comitato per le celebrazioni del primo decennale della promulgazione della costituzione, Giuffrè, Milano 1958, pp. 136-139.
[412] E. Cheli, *La fondazione della Repubblica*, cit, pp. 344-345.
[413] E. Cheli, «Il problema storico…», cit. p. 207.

## 3.5 Il pensiero di Ruini

Ma Ruini, in tutto questo avvicendarsi di commissioni e sottocommissioni, riunioni formali e informali, aveva delle sue idee in merito a come dovesse essere la Costituzione. Lui stesso disse, in una conferenza stampa tenuta poco dopo la sua nomina a presidente della Commissione dei 75 avvenuta il 20 luglio 1946, «Si fa strada anche in Italia, nell'opinione comune, l'esigenza che la costituzione nuova sia chiara, semplice e breve» anche perché «l'abitudine che prevalse nell'altro dopoguerra, sulle orme di Weimar, di gonfiare le costituzioni con affermazioni socializzanti e programmatiche, che non rispecchiavano la realtà d'allora, ma esponevano programmi e propositi che in realtà fallirono, sembra oggi venir meno, come risulta dal nuovo schema di costituzione francese (ed anche della jugoslava, della giapponese, ecc.)» [414]. Ruini parlava di semplicità, brevità, chiarezza, concetti che non sono alieni anche al nostro modo di pensare moderno, ma che all'epoca poteva sembrare strani e fuori dalle logiche burocratiche e di partito. Non bisogna dimenticare che Ruini proveniva da una esperienza diretta di lavoro nella pubblica amministrazione e dava un preciso valore ad affermazioni del tipo «La costituzione chiesta dal popolo deve essere tale che il popolo stesso la possa facilmente comprendere. Non va stesa, come i codici o le leggi processuali, per i legali e le curie; ma per l'uomo della strada»[415].

Addirittura per Ruini, «Dovrebbe essere letta ed appresa a memoria dai fanciulli delle scuole», affermazione che solo recentemente ha assunto un valore reale e concreto. Per lui le Costituzioni non devono essere troppo lunghe perché quest'ultime sono il riflesso, specialmente in paesi extraeuropei, di una mancanza di educazione liberale e democratica[416]. Nondimeno egli esige una Costituzione rigida, data l'esperienza fascista che ha continuamente, secondo Ruini, lacerato un tessuto pseudo costituzionale

[414] Cfr. M. Ruini, *Come io pensavo la nostra Costituzione*, in "Nuova Antologia", vol. CDXL, 1947, fasc. 1760, Agosto, pp. 325-341, nonché in Scritti di Meuccio Ruini, *Come si è formata la Costituzione. La nostra e le cento Costituzioni del mondo*, Giuffrè, Milano 1961, pp. 197-213 (d'ora in poi si seguirà questa pubblicazione per i riferimenti di pagina). Probabilmente Ruini si rifà al volume curato da C. Mortati, *La Costituzione di Weimar*, Sansoni, Firenze 1946, pp. 7-84.
[415] Scritti di Meuccio Ruini, *Come si è formata la Costituzione*, cit., p. 197.
[416] *Ibidem*.

costituito dallo Statuto albertino mediante l'emanazione di leggi che dichiaratamente o tacitamente hanno minato quel tessuto liberale creato precedentemente. Si ricordi che, nel discorso di insediamento in qualità di presidente del Consiglio di Stato, Ruini sosteneva che non tutto l'apparato legislativo fascista andasse smantellato, sostenendo che «in più di un ventennio il mondo ha camminato; e molte norme sono state adottate non per il fascismo, ma malgrado il fascismo; né, come dissi altra volta, sarebbe da sani di mente distruggere i ponti sul Tevere che ha fabbricato il fascismo; ma è necessario eliminare con una epurazione delle leggi quanto contrasta con i principi ed i sistemi di un nuovo ordine che deve essere di libertà e di giustizia»[417].

La rigidità della Costituzione richiede anche, per poter apportare cambiamento alla stessa, una «procedura speciale, e di affidare il controllo di costituzionalità ad un'alta corte di garanzia. Ciò richiede che la costituzione si riduca, nel suo contenuto, a norme veramente essenziali, e che si eviti di ricorrere troppo spesso a macchinosi processi di revisione»[418]. Inoltre egli è fautore delle dichiarazioni di principio, specie per le problematiche economico sociali che gli sono particolarmente a cuore, ma inserendole in una sorta di «preambolo o dichiarazione generale, che apra la costituzione». Mettere i principi e le dichiarazioni di programma in una seconda parte della Carta ne farebbe «diminuire e screditare la portata». Ruini aveva le idee chiare. Forse sì un preambolo ma non rinvii generici a questo dato che l'esperienza italiana era assai diversa da quella ad esempio francese dove «le dichiarazioni di diritto hanno tante tradizioni e possono considerarsi ormai incluse nel diritto comune. Conviene che il sistema italiano prescinda da espressioni astratte e cerchi di concretare e precisare i diritti non solo civili e politici, ma, per quanto è possibile, anche economici e sociali dei cittadini»[419].

Già questo era sufficiente per potersi immaginare un testo costituzionale e in parte così si arrivò alla fine del lavoro della Commissione dei 75, anche se il preambolo auspicato da Ruini si trasformò nei primi 12 articoli della Costituzione attuale. Ciononostante egli affermò che non riuscì a far prevalere, in senso democratico, il suo punto di vista, cioè non riuscì a convincere i costituenti. Forse perché, secondo Ruini, la

[417] Si veda il discorso di insediamento di Ruini in Annuario Consiglio di Stato, 1946, p. 69.
[418] Scritti di Meuccio Ruini, *Come si è formata la Costituzione*, cit., p. 198.
[419] *Ibidem*.

Commissione era troppo numerosa. Sarebbero bastate 25 persone per lui, e comunque non più di 45, ma i partiti «grossi e piccoli, vollero che la nostra commissione, fosse più numerosa, per avere rappresentanza adeguata»[420]. Resta comunque la bella dichiarazione, dopo aver citato numerosi nomi dei componenti della Commissione, «per verità fu nominata una commissione che fa onore alla costituente ed al paese; ed è *mio non meritato vanto* di averla presieduta»[421].

Resta una dichiarazione non priva di significato il fatto che lo stesso Ruini afferma che non vi era nessun schema, disegno, progetto precedente e che tutti hanno collaborato alla formazione della Carta e, forse proprio per questo, i lavori sono stati intensi e lunghi. Dunque lavoro collegiale, ma di certo sotto la sua direzione. Non come voleva Benedetto Croce il lavoro si uno solo ma di un gruppo, eterogeneo ma coeso, convinto di voler costruire qualcosa di nuovo[422].

Sia Ruini, sia Cheli[423] ritennero che la suddivisione quasi immediata in Sottocommissioni e comitati abbia prodotto un aumento e una confusione nei lavori e nelle discussioni. D'altronde si riconosce che le grandi personalità presenti nella Commissione «erano uomini preparati e competenti; ma non potevano dimenticare di essere parlamentari e italiani» e si sa che «che gli italiani amano, nell'esame delle questioni, risalire ad Adamo ed Eva; il quale metodo può avere qualche vantaggio, ma anche i suoi inconvenienti; e richiede perlomeno molto tempo» [424]. Ma a parte la nota di spirito Ruini sottolinea, che molte questioni sono state trattate, anche più volte, lavorando con quadri di raffronti comparati chiamati lenzuoli per le loro enormi dimensioni[425], ricorda il suo lavoro di pungolo su tutta l'assemblea per poter terminare nei tempi previsti, il lavoro di coordinamento, riduzione degli articoli, il lavoro si

---

[420] *Ivi*, p. 199.
[421] *Ibidem*. Il corsivo è nostro.
[422] «Bisogna mettersi in mente che le costituzioni non si fanno più come in passato; e che l'atmosfera dei partiti la partitocrazia, come dice Benedetto Croce - si fa sentire anche qui. Croce avrebbe voluto che la redazione del testo costituzionale fosse affidata ad uno solo, come avvenne ad un mio predecessore al Consiglio di Stato, Des Ambrois, per lo statuto albertino. Ma era uno statuto elargito, *"ottriato"* dalla corona. Crede proprio Croce che sarebbe possibile, oggi, fare ancora così?». *Ibidem*.
[423] E. Cheli, *La fondazione della Repubblica*, cit.
[424] Scritti di Meuccio Ruini, *Come si è formata la Costituzione*, cit., p. 200. Nella somma algebrica degli elogi e critiche al lavoro dell'intera Commissione prevalgono comunque gli elogi e i complimenti. Grande era la felicità di Ruini il giorno della presentazione del lavoro compiuto.
[425] «Le proposte fatte e votate in ciascuna tappa sono raccolte in quadri di raffronti, che per la loro vastità tipografica, si chiamavano "lenzuoli"; e con questo nome vennero conosciuti, e copie ne furono richieste anche dall'estero. Tutto si può dire tranne che si è lavorato superficialmente, e senza sviscerare i problemi». *Ibidem*.

pulizia dello stile, ecc. I democristiani volevano inserire «alcuni punti essenziali della loro dottrina» e i comunisti e i socialisti premevano affinché non si relegasse «al limbo di un preambolo il «diritto al lavoro» e gli altri diritti dei lavoratori nella attuale società»[426]. Su questi punti si rinviò più volte la questione, cara a Ruini, di un preambolo della Costituzione, nelle lunghe discussioni in cui vennero presentate innumerevoli emendamenti, a volte che «riguardano una parola, una virgola, un verbo al futuro anziché al presente»[427].

Secondo Ruini democrazia e libertà sono sinonimi di autodisciplina, quindi, sarebbe a dire, discutere si ma fino allo strenuo su una virgola no. Egli stesso ricorda come ha votato contro la pressione di certi ceti sociali affinché venissero accolte richieste del tipo "la Costituzione riconosce l'artigianato" o che "riconosce le zone montane", nonostante fosse un amico degli artigiani e avesse tempo addietro posto l'accento sul «problema di altitudine accanto a quello di latitudine»[428]. Ruini non vuole far diventare la Costituzione una «salsiccia» e per fortuna riesce, afferma lui stesso, a far sì che non sia arrivi ad articoli del tipo «la repubblica garantisce e mette nella costituzione l'orario dei treni» o «non può essere arrestato chi non ha commesso il reato» o altri simili[429]. Non si è lavorato di fretta, tiene a precisare, e ribadisce che «Sì: malgrado tutto io continuo a credere che la nostra costituzione sarà una cosa buona. Me l'hanno scritto giuristi e pubblicisti francesi ed elvetici. Qualche riconoscimento vi è anche nella stampa anglosassone. Naturalmente, qui in Italia, prevalgono le critiche e le irrisioni; si guarda soltanto ai difetti, non ai pregi»[430].

Per Ruini si è ad una svolta e necessariamente bisogna anche cambiare il modo di ragionare abbandonando vecchi schemi: aveva pensato anche di dimettersi ma con forza afferma: «Desidero fin da ora rivendicare - fra le opposte critiche di Togliatti e di Nenni che la dicono retrograda. e ritardatrice, e di Orlando e di Nitti che la trovano

---

[426] *Ivi*, p. 201.
[427] *Ivi*, p. 202.
[428] «sono stato il solo, dico il solo, a votar contro il loro articolo, che ha avuto il suffragio anche di chi aveva, nei suoi discorsi, protestato contro le inutili aggiunte. Che cosa guadagnano gli artigiani, se la costituzione dice che la repubblica cura l'artigianato?». *Ivi*, p. 203.
[429] *Ivi*, pp. 203-204.
[430] «Alla facilità delle critiche non corrisponde la solidità delle controproposte costruttive. E ciò si capisce benissimo per i meno competenti che sono saliti in cattedra; ma anche maestri che avevano lanciato nell'assemblea qualche fulmine, ed avevano promesso di collaborare alla carta - Orlando e Nitti - non hanno poi preso parte al lavoro concreto di miglioramento». *Ibidem*.

totalitaria e rivoluzionaria - il meditato equilibrio della nostra costituzione» e aggiunge «Questa è una costituzione della democrazia e del lavoro, che concepisce come due termini inscindibili fra loro; e consente tutte le conquiste del lavoro, nelle forme non della sovversione, ma della gradualità democratica. Nella parola della nuova carta il «lavoro» non ha più senso classista; sono lavoratori tutti coloro che adempiono, materialmente o spiritualmente, una funzione a servizio della società. Sono lavoratori anche gli imprenditori che - senza monopoli e privilegi - attendono ad organizzare la produzione»[431].

Sul campo dell'economia e del lavoro non esita a difendere le sue idee riaffermando che «nè mai è esistita ed esisterà forma alcuna di società, dove sia realizzato un liberismo pieno ed un comunismo integrale; sono l'uno e l'altro due schemi logici ed astratti», parole che sono attuali ancora oggi, cionondimeno alcune sue affermazioni denota profonda conoscenza della storia e del diritto come quando afferma che: «Sgombrato il terreno dall'istituzione monarchica, l'ordinamento italiano affonda più direttamente ed in pieno le sue radici nella sovranità popolare. Il popolo è il solo sovrano; ed esercita la sua sovranità nelle forme e nei limiti della costituzione e delle leggi che dà a se stesso; con un'autolimitazione che fa dello Stato democratico uno Stato di diritto; e che, impedendo le manifestazioni improvvise e non meditate di massa, facili alle manovre dittatoriali, è garanzia di ordine democratico e liberale»[432]. Ruini manifesta doti di conoscenza di materie economiche e giuridiche, teorie costituzionali evidentemente a lungo elaborate dopo la sua epurazione dal Consiglio di Stato nel 1927 a seguito, si ricordi, di ben due leggi ad hoc elaborate dal governo fascista. Il suo studio non si è mai interrotto e, se da un lato la sua vita pubblica ha dovuto subire un necessario freno, la sua vita privata si è vista arricchita dai suoi studi e dalle sue relazioni personali e culturali, come già ricordato in precedenza. Molte sue concezioni non sono passate, come ha sostenuto, non è riuscito a convincere tutti, come ad esempio l'idea di una seconda camera parlamentare, il Senato, eletta «in relazione alle attività che svolgono ed agli «interessi» e settori a cui appartengono»[433].

---

[431] «I critici delle due rive finiranno col riconoscerla liberale e democratica, moderna ed aperta alle nuove correnti sociali». *Ivi*, p. 206.
[432] *Ivi*, p. 207.
[433] *Ibidem*.

Garanzia e stabilità di funzioni, divisione dei poteri, «equilibrio», sono le parole d'ordine di questa Costituzione, pensata e voluta anche così dallo stesso Ruini, attaccato, criticato, ma anche plaudito e riconosciuto come alta autorità morale da molti. Presidenza della Repubblica, Corte Costituzionale sono i nuovi organi che nascono anche per effetto della scelta per la forma repubblicana e Ruini, sulla Corte Costituzionale, ricorda e sottolinea come la coppia Orlando-Nitti e TogliattiNenni, seppur con opposte critiche, abbia definito una «bizzarria» la sua previsione[434]. Crititca Croce, elogia Dossetti, sbilanciandosi anche in una profezia, anche se con Togliatti si oppose all'idea di un preambolo della Costituzione[435]. Comunque il non essere democristiano né comunista di Ruini hanno evidentemente reso possibile l'accettazione della sua figura di mediatore e *super partes* che ha fatto sì che si potessero trovare tanti compromessi in aula, e fuori dall'aula, dato che la Costituzione non poteva essere di un solo partito e si dovevano far convivere le diverse anime rappresentate dai partiti e sostiene che «l'accordo (chiamiamolo pure compromesso) non si è potuto realizzare in certe questioni, ma in molte vi è stato, malgrado le divergenze oratorie, ed i voti ed i controvoti dell'assemblea. La nostra costituzione vivrà in quanto sarà riuscita ad essere, al di fuori dei negoziati consapevoli delle parti, il compromesso richiesto dal momento storico»[436].

Ruini ritornò sull'argomento in una prefazione ad un libro sulla Costituzione italiana e sui suoi lavori preparatori, curato da Vincenzo Cerullo[437]. «Il lavoro del prof. Carullo è molto opportuno. A leggerlo ora, dopo due anni e mezzo dalla nascita della nostra costituzione, si sente il bisogno di ricordare e rivivere il modo nel quale essa è nata. E' merito del Carullo aver scelto bene; cosi da conferire esatto rilievo ai brani riportati di relazioni e di interventi e di conservare al loro contesto, di necessità

[434] Oggi sembra pacifico avere una Corte Costituzionale ma all'epoca Ruini dovette affermare con forza e spiegare che «mi sembra elementare che, adottando un tipo di costituzione rigida, sia da stabilire chi giudichi della costituzionalità delle leggi; e che, invece di affidare tale sindacato alla magistratura ordinaria, sia più aderente ai principii democratici costituire un organo speciale ove siano contemperati i criteri di una designazione da parte degli ordini giudiziari e forensi e di scelte da parte del parlamento». *Ivi*, p. 209.

[435] «debbo riconoscere il suo ingegno e la sua dirittura; e presagire che sarà un giorno alla testa della democrazia cristiana». *Ivi*, p. 210.

[436] Ruini ricorda anche, come esempio, la questione, divenuta gradualmente spinosa, del riconoscimento dei rapporti Stato-Chiesa.

[437] V. Carullo, *La Costituzione della Repubblica Italiana: illustrata con i lavori preparatori*, prefazione di Meuccio Ruini, Giuffrè, Milano-Torino 1959.

mutilato, l'eco di una discussione vissuta», scrive Ruini nel giugno 1950[438]. Ricorda il carattere rigido e pieno della Costituzione e quindi anche la necessità, per il legislatore ordinario, di rifarsi ai dibattiti parlamentari della Costituente nella stesura delle leggi, lui che si è «dovuto occupare, da funzionario e parlamentare, di tecnica legislativa, nella preparazione di leggi e regolamenti». Ruini ritorna ancora, come una nota dolente mai sopita, come un pensiero fisso che evidentemente aveva maturato nel corso degli anni, sul non essere riuscito ad inserire un preambolo nella Costituzione. «Ho perduto la battaglia che condussi nei «75» e nella assemblea perché il testo costituzionale si riducesse a norme giuridiche vere e proprie, in qualche modo «azionabili», e perché i principi e i criteri fondamentali, a tipo di dichiarazioni di diritti (oggi anche sociali), fossero collocati in un preambolo, così che risultasse il loro altissimo e necessario ma diverso valore»[439].

Inoltre, per Ruini, le costituzioni anche se rigide non possono rimanere immutate nel tempo e di certo la Costituzione Italiana non è aliena da difetti, lui stesso lo sa e lo dice, ma era la migliore possibile[440]. Quello che è necessario, nel 1950, è dare attuazione alla Costituzione che costituisce quasi un programma per il legislatore, anche se, per effetto del venire meno di un ordinamento in maniera improvvisa, come quello fascista «la costituzione nuova è destinata a coesistere, per un dato tempo, con leggi di altra e contrastante ispirazione, quali sono in Italia molte leggi del tempo fascista»[441].

---

[438] V. Carullo, *Costituzione della Repubblica Italiana*, cit., p. 3.

[439] «Riuscii soltanto, nell'ultimo coordinamento, a mettere alcuni «principi fondamentali» ad inizio, e quasi ad atrio della costituzione, prima della prima parte; ma molte enunciazioni che sono principi, criteri, direttive sono rimasti nelle varie parti della costituzione. Debbo riconoscere che la tendenza, alla quale ho cercato di reagire, è una tendenza irresistibile, che prevale ormai nelle costituzioni di nuovo tipo, diverse nella loro struttura tecnica dalle ottocentesche. Nel fare una costituzione, viene fatto di passare in rassegna per così dire panoramica i problemi dell'ora politici, economici, sociali - e si cerca di stabilire, oltreché norme giuridiche vere e , proprie, principi ed orientamenti; è un metodo che non si può oggi evitare, e potrebbe avere, lo riconosco, un significato ed un vantaggio, ponendo limiti ad eccessive e continue oscillazioni. Ma qui entrano in azione le forze del costume, della educazione, della coscienza nazionale. Sarà ad ogni modo utile il richiamo alle origini delle formule, quali vennero enunciate». *Ivi*, pp. 4-5.

[440] «Senza dubbio fare una costituzione non è stabilire un ,sistema immobile di diritto. Ma se un principio è prevalso ed è entrato a fare parte della costituzione si può non tenerne conto e negargli .ogni valore impegnativo? La nostra costituzione, nessuno lo sa più di me, ha molti difetti; ma - a prescindere da ciò che dichiarò Franklin a Filadelfia: che, quando sia proclamata, è «la» costituzione e tutti devono sentirla come cosa propria - è la sola che poteva essere fatta allora, ed avere la quasi unanimità dei consensi nella votazione finale». *Ivi*, p. 5.

[441] «L'esperienza mi ha insegnato che, se è difficile fare una costituzione, è ancor più difficile farla entrare effettivamente e compiutamente in azione. Vi è un periodo intermedio di intervallo, di

Questo perdurare di, diciamo così, due legislazioni ispirate a due diverse concezioni, crea qualche problema e Ruini cita alcuni interventi in questo senso della Corte di Cassazione: il problema vero di quegli anni, e non solo, era «provvedere alla revisione, all'aggiornamento ed alla costituzionalizzazione delle leggi anteriori; compito certamente grave, che va condotto con meditato accorgimento, e trova ostacoli nella lentezza e nelle complicazioni del lavoro legislativo; oltreché nell'inclinazione, abbastanza diffusa, ad un «*queta non movere*» che non dovrebbe mai tradursi nell'incostituzionale rinunzia o rinvio *sine die* di quanto vi è di nuovo nella costituzione»[442]. Occorre legiferare, per dare immediata attuazione ad una Costituzione, la migliore possibile per Ruini, a cui lui ha lavorato, a cui ha creduto, e non permettere «che una costituzione sia lasciata a lungo per alcune sue parti in contraddizione ed in disarmonia con zone di legislazione ordinaria; e che per altre parti programmatiche e direttive rimanga come una statua di cera·ed un corpo imbalsamato, a modello ed a mostra, senza reale applicazione»[443]. In realtà la prefazione di Ruini non è altro che un elogio al lavoro effettuato dal Carullo che già a breve distanza dalla promulgazione della Costituzione provava a fare un lavoro di sintesi dei lavori parlamentari, oltremodo utili dato che lo stesso Ruini sottolinea che il tempo passa e i ricordi svaniscono.

Ma al di là dell'elogio del volume, e non molti furono i lavori in questo senso nel corso del tempo se non in occasioni di ricorrenza trentennali, grazie al poco tempo passato dalle discussioni in aula si possono trarre delle preziose informazioni di sintesi su alcuni articoli che qui interessano la presente ricerca. Ma prima di passare in rassegna sistematica e sintetica su quanto detto e scritto sul Consiglio di Stato nella Costituente, si proverà a dare lettura dell'iter seguito nelle discussioni in aula sugli articoli che più interessano.

---

interrompimento, di cesura, nel quale rimangono in vigore vecchie norme superate dalla costituzione». *Ivi*, p. 6.

[442] *Ivi*, pp. 6-7.

[443] *Ibidem*. Secondo Ruini sarebbero state necessarie almeno un cinquantina di leggi di immediata applicazione della Costituzione.

## 3.6 I lavori della Commissione dei 75

Come si è detto gli articoli della Costituzione che trattano del Consiglio di Stato sono il 100, il 103 e il 111, nonché la VI disposizione transitoria e finale. A tale numerazione si giunse dopo i dibattiti in Assemblea Costituente, la presentazione di emendamenti, la verifica stilistica del testo, gli accorpamenti di articoli simili, ecc. Si vuole qui analizzare la genesi di tali articoli secondo un ordine logico-cronologico per seguire i discorsi sugli argomenti trattati da tali articoli e non rischiare di perdersi nelle lunghe, seppur interessanti, discussioni su altre materie.

La Commissione per la Costituzione, o dei 75, in pratica lavorò dal giugno 1946 a febbraio 1947. Poi redatto il testo da presentare all'Assemblea Costituente, ripresero le discussioni fino alla fine del 1947. In totale si possono contare ben 31 sedute in cui si discusse sul futuro del Consiglio di Stato, o sedute in cui si proposero emendamenti sul testo degli articoli della Costituzione che parlavo della suprema magistratura amministrativa[444]. Applicando l'odierna numerazione degli articoli di cui si parla del Consiglio di Stato o della magistratura amministrativa, considerata giurisdizione speciale, alle discussioni avvenute nel periodo 1946/1947, si arriva a stilare la seguente tabella:

[444] Gli atti dell'Assemblea Costituente fanno parte della grande serie degli Atti parlamentari e costituiscono la cerniera fra gli Atti del Regno e quelli della Repubblica. Sono stati acquisiti e riprodotti in formato immagine tutti gli atti della Costituente, inclusi i lavori della Commissione per la Costituzione (Commissione dei 75), per un totale di circa 16.000 pagine. I verbali sono interamente consultabili sul sito ufficiale http://legislature.camera.it/, nonché l'importante e utile sito per ricerche http://banchedati.camera.it/AssembleaCostituente/. A questi si rinvia per la riproduzione dei verbali, nonché alla pubblicazione *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, a cura della Camera dei deputati, Segretariato generale, ristampa dell'edizione del 1970, 8 voll., Roma 1976.

| Articolo | Se ne parla il |
|---|---|
| ART. 103 | 05/12/1946 |
| ART. 111 | 05/12/1946 |
| ART. 103 | 06/12/1946 |
| ART. 111 | 14/12/1946 |
| ART. 103 | 19/12/1946 |
| ART. 103 | 20/12/1946 |
| ART. 111 | 20/12/1946 |
| DISP. VI | 20/12/1946 |
| ART. 100 | 09/01/1947 |
| ART. 103 | 09/01/1947 |
| ART. 111 | 09/01/1947 |
| DISP. VI | 09/01/1947 |
| ART. 100 | 10/01/1947 |
| ART. 100 | 10/01/1947 |
| ART. 103 | 10/01/1947 |
| ART. 103 | 11/01/1947 |
| ART. 111 | 11/01/1947 |
| DISP. VI | 11/01/1947 |
| ART. 100 | 27/01/1947 |
| ART. 111 | 27/01/1947 |
| ART. 100 | 30/01/1947 |
| ART. 111 | 31/01/1947 |
| ART. 100 | 05/03/1947 |
| ART. 100 | 11/03/1947 |
| ART. 100 | 18/09/1947 |
| ART. 100 | 19/09/1947 |
| ART. 100 | 25/10/1947 |
| ART. 103 | 25/10/1947 |
| ART. 103 | 06/11/1947 |
| ART. 111 | 06/11/1947 |
| ART. 103 | 07/11/1947 |
| ART. 103 | 08/11/1947 |
| ART. 103 | 11/11/1947 |
| ART. 103 | 12/11/1947 |
| ART. 103 | 13/11/1947 |
| DISP. VI | 13/11/1947 |
| ART. 103 | 14/11/1947 |
| ART. 111 | 14/11/1947 |
| ART. 103 | 20/11/1947 |
| ART. 111 | 20/11/1947 |
| ART. 103 | 21/11/1947 |
| ART. 111 | 21/11/1947 |
| DISP. VI | 21/11/1947 |
| ART. 103 | 27/11/1947 |
| ART. 111 | 27/11/1947 |
| ART. 111 | 27/11/1947 |
| DISP. VI | 05/12/1947 |

I lavori che interessarono direttamente o indirettamente il Consiglio di Stato si collocano in un arco di tempo che comprende i lavori della Commissione dei 75 e dell'Assemblea Costituente, e vanno dal dicembre 1946 al dicembre 1947, durando praticamente un anno. I mesi in cui si concentrarono maggiormente le discussioni furono il dicembre 1946, con 5 sedute, 6 sedute nel gennaio 1947 e ben 10 nel novembre 1947.

Seguendo questa tabella notiamo subito come la prima discussione in materia, in seno alla Commissione per la Costituzione, seconda sottocommissione, seconda sezione sul potere giudiziario, avvenne il 5 dicembre 1946, allorquando si presentarono subito alcuni «*problemi*» per il Consiglio di Stato[445]. Infatti in quella mattina in aula si ascoltava la relazione di Calamandrei sulla possibilità, accettata, di eliminare le giurisdizioni speciali e sulla non necessità di istituirne altre tenendo conto anche della difficoltà di abolire quelle nate nel passato e che hanno anche acquistato delle benemerenze nel loro buon funzionamento. Al di là delle eccezioni formate da Corte dei conti, Contenzioso tributario e Tribunali militari, «egli è per la soluzione più rigorosa e cioè per l'abolizione generale di tutte le giurisdizioni speciali. Dichiara, ad ogni modo, di essere favorevole alla soppressione delle sezioni giurisdizionali speciali del Consiglio di Stato, pur riconoscendo che quest'organo ha dato, anche nel periodo fascista, innegabili prove di fermezza, di indipendenza e di attaccamento agli elevati e delicati suoi compiti».

Calamandrei, nonostante riconosca l'indipendenza voluta e ricercata dall'Istituzione durante il fascismo, siamo nel 1946, vorrebbe lasciare il consiglio di Stato «soltanto quale organo consultivo». Nel suo progetto, derivante in realtà da una commissione di magistrati della Cassazione nominata dal Ministro della Giustizia, e da lui usata come base per la proposta di una serie di articoli sul potere della magistratura, afferma: «I consiglieri di Stato diverrebbero consiglieri di cassazione ed anche nelle Corti d'appello potrebbero, per le cause tra cittadini e pubblica amministrazione, crearsi delle sezioni specializzate, i cui membri sarebbero scelti tra i consiglieri di Stato delle

[445] Cfr. http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/II_Sottocommissione_II_Sezione/sed001/sed001nc.pdf

sezioni consultive, da trasferire nell'ordine giudiziario. A tali concetti si ispira l'articolo 20 del progetto da lui presentato».

Passando in rassegna le problematiche inerenti i rapporti fra il potere giudiziario e quello amministrativo, ricorda come l'ultima legge in materia fosse del 1865, sul contenzioso amministrativo, che stabiliva che in tutti i casi di dissidio tra cittadini e pubbliche amministrazioni per questioni di diritto soggettivo, la competenza spetta va ai Tribunali ordinari, abolendo i Tribunali del Contenzioso amministrativo. Dato che potevano sorgere, fra privati e pubbliche amministrazioni, anche questioni di legittimità, in passato furono create delle apposite sezioni giurisdizionali, giurisdizione speciale appunto, che fecero sì che il «Consiglio di Stato, da organo affiancato alle pubbliche amministrazioni, a poco a poco, si trasformò in un vero giudice indipendente». Calamandrei propende per far rientrare questa materia nella competenza del giudice ordinario. Si vuole far passare qui il concetto dell'unità della giurisdizione, tematica già discussa nell'Italia del 1865, in occasione della emanazione della legge appunto sul contenzioso amministrativo, tematica poi superata da tutta una riflessione anche filosofica sulla giustizia nell'amministrazione da parte di Silvio Spaventa.

Anche l'allora giovane Giovanni Leone era dell'idea di Calamandrei sull'unità della giurisdizione, anche perché secondo lui «la pluralità delle giurisdizioni crea per il cittadino incertezze nei riguardi dei suoi giudici». In linea di massima quindi concorda sull'abolizione delle giurisdizioni straordinarie speciali precostituite per determinati conflitti giudiziari in rapporto alle persone e alle materie, ma afferma anche che «se talune di esse dovessero essere mantenute, propenderebbe per la conservazione del Consiglio di Stato, che ha reso ottimi servigi, e della Corte dei conti». Una posizione, quella del democristiano Leone, sicuramente più morbida rispetto all'autonomista Calamandrei, di quasi venti anni più anziano. La discussione si sposta sui Tribunali militari, sulla loro composizione strettamente militare, sulla non impugnabilità delle sentenze in un Italia in cui si rischiava, ancora per poco per fortuna, la pena di morte per alcuni reati. Leone è favorevole alla soppressione dei Tribunali militari «che, a suo avviso, potevano trovare una giustificazione quando il Paese aveva una imponente organizzazione militare, non oggi invece, date le modeste proporzioni a cui il nostro esercito dovrà essere ridotto». Sicuramente era stato toccato un punto importante per il

Consiglio di Stato, la sua potestà giurisdizionale, da parte di Calamandrei riconosciuto da tutti come un gran giurista.

Nella stessa seduta viene fatto da Leone un accenno ad una serie di principi molto importanti, che alla fine confluiranno nei futuri articoli della Costituzione, cioè egli sostiene, che debba essere inserito nel testo definitivo, anche se non di diretta competenza della Sottocommissione, un complesso di norme «che disciplinano le garanzie del cittadino di fronte al potere giudiziario. L'articolo 16 [del progetto di norme di cui Leone era relatore] stabilisce che non vi debbono essere limiti all'esercizio del diritto del cittadino di agire in sede giudiziaria; l'articolo 17 fissa l'identità di giurisdizione per tutte le cause; l'articolo 18 sancisce l'obbligo della motivazione per tutti i provvedimenti giurisdizionali; l'articolo 19 stabilisce la pubblicità dei procedimenti penali, mentre l'articolo 20 fissa il diritto delle parti all'assistenza di un difensore». Tutti principi che saranno poi inseriti tra le pieghe della Costituzione e che non esistevano, o erano stati eliminati, durante il periodo fascista[446].

La discussione sul potere giudiziario in seno alla seconda Sottocommissione, sezione seconda, continua il giorno dopo, il 6 dicembre 1946. Il penalista palermitano Pietro Castiglia, del Fronte liberale dell'uomo qualunque, riassumendo le relazione del giorno precedente afferma che egli si ispira ai principi della separazione dei poteri, e questo può avvenire solamente con una magistratura svincolata dal potere esecutivo[447]. Affermato questo dichiara «che, per quanto riguarda il Consiglio di Stato, dissente dal concetto espresso dall'onorevole […] Calamandrei, ritenendo che si debbano conservare anche le Sezioni giurisdizionali di questo organo, non solo per la considerazione che il Consiglio di Stato, anche durante il periodo fascista, è stato esempio di indipendenza di giudizio, presidio e garanzia di giustizia, ma anche perché, a suo avviso, la conservazione non violerebbe il principio della unicità giurisdizionale». Anch'egli sottolinea la mantenuta autonomia e indipendenza del Consiglio di Stato durante il ventennio precedente, ed è contrario ad affidare la materia contenziosa amministrativa alla giurisdizione ordinaria, «perché questa tutela i diritti soggettivi, mentre il Consiglio di Stato cura gli interessi legittimi».

---

[446] Si veda ad esempio l'articolo 16 del suo progetto e il diretto riferimento a molte norme emanate durante il periodo fascista, come ad esempio l'impossibilità di ricorso giudiziario conto le norme che rientravano nell'ambito della legislazione razziale.

[447] Cfr. http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/II_Sottocommissione_II_Sezione/sed002/sed002nc.pdf.

Secondo Castiglia, stante il carattere generale della competenza, la giurisdizione amministrativa è a tutti gli effetti una giurisdizione ordinaria completa, «parallela a quella civile e penale». Nettamente contrario alla scissione delle due funzioni, consultive e giurisdizionali, del Supremo Consesso dato che costituirebbe «un pericolo per la stessa unicità della funzione giurisdizionale, in quanto si avrebbero due diverse giurisdizioni, che si occuperebbero della stessa materia, il che non sarebbe raccomandabile, anche tenendo conto del fatto che le questioni soggette alle Sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato non sono soltanto di puro diritto, ma anche di merito». Affidare poi queste funzioni ad una sezione della Corte di Cassazione, non se ne parla neanche. Egli vorrebbe quindi che l'Istituzione conservi le Sezioni giurisdizionali, ma che fosse posto sotto le dipendenze del Ministero della Giustizia al fine di garantire la unicità della giurisdizione.

Il sabato della settimana dopo, il 14 dicembre 1946, in aula le discussioni vertono in merito al concetto di sentenza irrevocabile e motivazione delle sentenze, e altre diciture sempre collegate alle sentenze e al potere della magistratura. In questa mattinata si arriverà a discutere su una frase, molto importante. Nel progetto presentato da Calamandrei il testo è il seguente: «Le sentenze e gli altri provvedimenti dei giudici devono essere motivate»[448]. Giovanni Leone, quasi con una lezione di diritto amministrativo, riesce a convincere Calamandrei ad aderire invece alla sua di frase, che invece è la seguente: «Tutti i provvedimenti giurisdizionali devono essere motivati». In effetti Leone sottolinea come la formula proposta da lui corrisponde meglio al principio da affermare, cioè dell'obbligo della motivazione, in quanto alcuni provvedimenti del giudice non richiedono la motivazione. Egli ricorda «che, nell'attuale disciplina degli atti emanati dal giudice, vi sono tre forme: la sentenza, l'ordinanza e il decreto. La sentenza e l'ordinanza hanno un carattere giurisdizionale, mentre il decreto ha carattere amministrativo. La dottrina e la legislazione sono d'accordo nel richiedere la motivazione soltanto per i provvedimenti che abbiano carattere essenzialmente giurisdizionale, cioè per quei provvedimenti che risolvono un conflitto fra due parti; mentre il decreto, puramente amministrativo, non è mai stato motivato». In effetti, la proposta dell'onorevole Leone è quella che viene approvata.

[448] Cfr. http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/II_Sottocommissione_II_Sezione/sed005/sed005nc.pdf.

Nella seduta del 19 dicembre si ritorna a parlare della possibilità di far coesistere giurisdizione ordinaria e giurisdizione speciale, facendovi rientrare in quest'ultima sia la Corte dei conti, sia i Tribunali militari, sia il Consiglio di Stato[449]. Contrari al mantenimento del Consiglio di Stato, o per lo meno delle sue funzioni giurisdizionali sembrano essere il Calamandrei, il giovane insegnante sardo Renzo Laconi, del partito comunista, e l'avvocato fiorentino Ferdinando Targetti, del partito socialista, mentre è possibile trovare il giovane insegnante universitario napoletano, il democristiano Leone, in una posizione di mediazione, che lancia la proposta di un emendamento che dovrebbe trovare consensi da parte di tutti: «Non potranno essere create, neanche per legge, giurisdizioni speciali. La giustizia amministrativa, le funzioni giurisdizionali della Corte dei conti e il Contenzioso tributario sono regolati da apposite leggi». Dato che alla discussione partecipano tutti i presenti il Presidente Conti, avvocato del partito repubblicano, ritiene che è meglio «invitare gli onorevoli Calamandrei, Leone, Bozzi, Laconi e Targetti a riunirsi per concretare un articolo da presentare nella prossima riunione, formulato in modo che possa raccogliere la maggioranza dei voti». Bozzi era un consigliere di Stato nominato, nell'ottobre di due anni prima, a palazzo Spada[450].

La mattina del giorno dopo, il 20 dicembre, il Presidente Conti, in attesa della relazione di Calamandrei, inizia la discussione sui Tribunali militari[451]. Questo argomento e la volontà di eliminare i Tribunali militari in tempo di pace, offre la sponda a Calamandrei per parlare anche del Consiglio di Stato, anche quest'ultimo rientrante nelle giurisdizioni speciali: egli «dichiara di essere contrario alla loro conservazione e propone che all'articolo riguardante il mantenimento della Corte dei conti, del Consiglio di Stato, ecc., come giurisdizioni speciali, sia aggiunto il seguente comma: "I Tribunali militari possono essere istituiti soltanto in tempo di guerra"». Tale dichiarazione, con delle modifiche, confluirà nell'art. 103 della Costituzione come ultimo comma che così recita «I Tribunali militari in tempo di guerra hanno la giurisdizione stabilita dalla legge. In tempo di pace hanno giurisdizione soltanto per i reati militari commessi da appartenenti alle Forze armate.» Ora qui interessa solamente capire come e perché fu inserito in un articolo che parla della Corte dei conti e del Consiglio di Stato. Infatti la

[449] Cfr. http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/II_Sottocommissione_II_Sezione/sed008/sed008nc.pdf.
[450] Aldo Bozzi, sarebbe diventato segretario del gruppo Unione Democratica Nazionale nel febbraio 1947. A tale gruppo appartenevano anche Nitti, Einaudi, Orlando, Croce e Labriola.
[451] Cfr. http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/II_Sottocommissione_II_Sezione/sed009/sed009nc.pdf .

discussione sulle giurisdizioni speciali ha origini antiche e basi solide, oltre ad una notevole diffusione in ambito dottrinale.

La discussione prosegue e si tratta delle giurisdizioni speciali secondo quanto introdotto dal Presidente Conti il quale «dà quindi lettura dell'articolo 5: "Nelle materie stabilite da apposite leggi il potere giudiziario è esercitato dalle Sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato, dalla Giunta provinciale amministrativa, dalla Corte dei conti e dagli organi del Contenzioso tributario"». A questo punto, dato che la funzione di relatore spettava a Calamandrei, egli precisa che «sulle giurisdizioni speciali considerate nell'articolo possono manifestarsi tendenze diverse, propone di sospenderne temporaneamente la discussione passando all'esame degli articoli 6 e 7. Il Presidente Conti dà lettura dell'articolo 6: "Contro le sentenze pronunciate in ultimo grado da qualsiasi organo ordinario o speciale è sempre ammesso il ricorso alla Corte di cassazione, istituita per mantenere l'unità del diritto nazionale attraverso la uniformità della interpretazione giurisprudenziale e per regolare le competenze" e dell'articolo 7: "Entro cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione si procederà, con legge votata a maggioranza qualificata, alla revisione degli organi speciali di giurisdizione attualmente esistenti"». Ambrosini non è d'accordo con la proposta di Calamandrei in quanto «la disposizione dell'articolo 6 non ha valore specifico se non sia stato precedentemente votato l'articolo 5. Infatti, se non venisse approvato il principio del mantenimento delle giurisdizioni speciali, non avrebbe ragion d'essere il contenuto dell'articolo 6, giacché il ricorso alla Corte di cassazione è ammesso attualmente dal nostro ordinamento» e fa notare che «se fossero soppresse le giurisdizioni speciali comprese nell'articolo 5, non avrebbe più ragion d'essere la disposizione dell'articolo 7. Ritenendo che la Corte dei conti, il Consiglio di Stato, le Giunte provinciali amministrative ecc., non si possano sopprimere, in considerazione dei servigi resi fino ad oggi, pensa che tuttavia non si possa precludere al futuro legislatore la facoltà di farlo; l'articolo 7 prevede tale possibilità fissando cinque anni al legislatore per il riesame di tutta la materia e per decidere se sia il caso di mantenere, sopprimere o modificare tali giurisdizioni speciali».

Calamandrei fa osservare che, mentre la disposizione dell'articolo 7 vale per tutte le centinaia di piccole giurisdizioni speciali esistenti, l'articolo 5 riguarda solamente le più importanti, la cui conservazione o soppressione «è questione di tale

importanza politica da dover essere necessariamente affrontata nella Costituzione». Già nel 1946 si discuteva se le Giunte provinciali amministrative avessero conservato in futuro tale denominazione e Ambrosini ricorda che «il Comitato di redazione dell'ordinamento regionale, dopo aver esaminato lungamente il problema, decise a maggioranza che nella Regione dovesse istituirsi una Corte di giustizia amministrativa con eventuali Sezioni. Quando la questione andò all'esame della seconda Sottocommissione, fu stabilito di conoscere, prima di decidere, la deliberazione della seconda Sezione. Quindi, ove fosse mantenuto il sistema della giustizia amministrativa come giurisdizione speciale, naturalmente alla Giunta provinciale amministrativa sarebbe opportuno sostituire la Corte di giustizia amministrativa». Il costituente, nonché consigliere di Stato Bozzi, «fa presente che la Giunta provinciale amministrativa sarà l'organo di giustizia regionale, sul quale si dovrà decidere».

Mentre la discussione rischia di scivolare su un problema formale di denominazione, dato che tutti erano d'accordo che fosse necessario un organo di giustizia amministrativa regionale, il Presidente Conti propone che «sia votato innanzi tutto il principio del mantenimento o meno delle giurisdizioni speciali contemplate nell'articolo 5». A questo punto vale la pena di segnalare l'intervento di Calamandrei che «dichiara che sarebbe stato suo desiderio, prima di passare alla votazione, di spiegare le ragioni per le quali è contrario al mantenimento delle Sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato. Dato però che ciò richiederebbe un certo tempo, propone di rinviare ad altra seduta la discussione dell'articolo 5. (Così rimane stabilito)». Ma se la discussione sull'art. 5 si rinvia si procede alla votazione sull'art. 7 di cui sopra detto. Infatti si legge dai verbali che si «apre la discussione sull'articolo 7: "Entro cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione si procederà, con legge votata a maggioranza qualificata, alla revisione degli organi speciali di giurisdizione attualmente esistenti". Bulloni propone di dire "maggioranza assoluta". Calamandrei, *Relatore*, sarebbe d'avviso di abolire del tutto l'inciso relativo alla maggioranza. Il Presidente Conti pone ai voti l'articolo 7 così modificato: "Entro cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione si procederà alla revisione degli organi speciali di giurisdizione attualmente esistenti". (È approvato)».

Tale testo approvato confluirà nella disposizione VI della Costituzione che al primo comma così recita «Entro cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione si

procede alla revisione degli organi speciali di giurisdizione attualmente esistenti, salvo le giurisdizioni del Consiglio di Stato, della Corte dei conti e dei tribunali militari». Si nota chiaramente la differenza in chiusura del comma, tra il testo approvato nel 1946 e quello approvato dalla Assemblea Costituente

Riguardo agli articoli riguardanti le giurisdizioni speciali, esiste anche una proposta di Giovanni Leone che l'articolo 17 del suo progetto, nel quale è detto che «in ogni causa devono essere osservati tre gradi di giurisdizione», pur con delle eccezioni. Dichiara che l'articolo tende ad assicurare con una regola generale i tre gradi di giurisdizione ed a permettere che l'abolizione del secondo grado sia attuata dal legislatore in determinati casi, che potrebbero essere limitati alle cause civili di infima portata e a quelle penali di scarso rilievo, come le contravvenzioni». La questione, due o tre gradi di giudizio, investe la necessità di garantire al cittadino non un solo grado di giudizio, di qualsiasi tipo di giudizio si tratti. Ancora forte era l'eco degli arresti e dei giudizi sommari. Il principio appare ottimo ma la previsione costituzionale è dubbia, data la diversità delle magistrature. A questo punto si afferma Calamandrei che «dichiara di essere contrario a che si parli nella Costituzione di un terzo grado di giurisdizione, perché la Cassazione non è un grado. Ricorda in proposito all'onorevole Leone che nella Costituzione uscita dalla Rivoluzione francese — che è stata quella che ha proclamato il principio del doppio grado — tale norma non era contemplata. Chiede quindi che sia consacrato a verbale che egli è contrario a che si inserisca nella Costituzione l'articolo 17 proposto dall'onorevole Leone, pur riconoscendo che esso contiene un principio fondamentale dell'ordinamento giudiziario e della procedura sia civile che penale. Bozzi si associa alla dichiarazione dell'onorevole Calamandrei. Leone Giovanni, Relatore, dichiara di ritirare il suo articolo 17. Il Presidente Conti mette ai voti l'articolo 6 così formulato: "Contro le sentenze pronunciate in ultimo grado da qualsiasi organo giudiziario ordinario o speciale è sempre ammesso il ricorso alla Corte di cassazione". (È approvato)». Questo testo sarà trasfuso nel futuro art. 111 della Costituzione vigente. Il 20 dicembre si trattarono dunque almeno 3 articoli o tre testi che confluirono in 3 articoli distinti, il 103, il 111 e la disposizione VI. In questi testi si può notare, come risulta dai verbali, il forte intervento di Calamandrei che guidava l'apposita commissione sulla magistratura.

Nel nuovo anno le riunioni ripresero abbastanza presto e la giornata da segnalare è il 9 gennaio, in cui vennero trattati vari argomenti, in special modo sul Consiglio di Stato, con discussioni che ebbero influenza su tutti e tre gli articoli della Costituzione, 100, 103 e 111, e sulla disposizione VI[452]. Ma analizziamo le discussioni. Calamandrei ritorna su un articolo approvato e tiene in questa seduta un lungo e articolo intervento giustificando le ragioni per cui ritiene che debbano essere abolite le sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato. Il discorso di Calamandrei così risulta da verbale:

> «Calamandrei, Relatore, aggiungerebbe all'articolo relativo alla revisione, entro 5 anni, degli organi speciali di giurisdizione, il seguente capoverso: "Nello stesso termine si procederà a trasformare le Sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato, la Giunta provinciale amministrativa, la Corte dei conti in funzione giurisdizionale e le Commissioni del contenzioso tributario in sezioni specializzate degli organi ordinari, includendo le norme ad esse relative nella legge sull'ordinamento giudiziario".Dirà, il più brevemente possibile, le ragioni per cui è favorevole alla abolizione delle Sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato».

Egli dà per scontato che la magistratura amministrativa debba essere inclusa in quella ordinaria e, quindi, non è necessario far sopravvivere la IV e la V Sezione del Consiglio di Stato. Tenta di convincere i suoi uditori della necessità di fare ciò e

> «richiama innanzi tutto l'attenzione dei colleghi sul fatto che la questione, oltre che dal punto di vista dell'ingerenza del potere esecutivo nelle funzioni giudiziarie, deve essere esaminata dal punto di vista dell'ingerenza che il potere giudiziario può esercitare nelle funzioni amministrative. Si tratta quindi anche di un problema di rapporti tra il potere esecutivo e quello giudiziario. Il regolamento di questi rapporti — poiché nella Costituzione non può farsi senz'altro rinvio alla legge 31 marzo 1865, che abolì il contenzioso amministrativo — qualunque sia la soluzione che si voglia attuare, dovrà essere definito da un apposito articolo che riproduca le soluzioni adottate da quella legge. Fatta questa premessa, afferma che se il Consiglio di Stato ha finora funzionato bene,

[452] Cfr. http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/II_Sottocommissione_II_Sezione/sed013/sed013nc.pdf

anche nelle sue Sezioni giurisdizionali, ciò si è dovuto, a suo avviso, principalmente al fatto che questo istituto si è andato formando attraverso tempi e circostanze successive, per rispondere di volta in volta alle esigenze che si presentavano. Per questo motivo non è un organo disciplinato in maniera armonica, simmetrica e razionale, ma un organo venuto su come una vecchia casa che fosse stata a mano a mano riattata e ampliata per rispondere alle nuove necessità della famiglia. Dovendosi rifare la Costituzione dello Stato, anche sotto questo punto di vista, crede che non sarebbe male ricostituire l'istituto in base a criteri più razionali e, considerando esaurite le ragioni storiche per cui erano state create le sue Sezioni giurisdizionali, trasferire alla Magistratura ordinaria le funzioni che quelle hanno finora adempiuto.

Calamandrei ritiene esaurite le ragioni storiche delle sezioni del Consiglio di Stato dopo 58 anni di vita della prima sezione giurisdizionale e 40 della seconda. Egli ripercorre le tappe del Consiglio di Stato da un punto di vista storico-giuridico e

«facendo una cronistoria del Consiglio di Stato, ricorda che, abolito con la legge 31 marzo 1865 il foro privilegiato istituito a favore della pubblica Amministrazione, e stabilito il principio della giurisdizione unica, dopo qualche decennio si cominciò a sentire la necessità di avere, oltre la tutela giurisdizionale, anche una tutela di legalità nei confronti della pubblica Amministrazione, per impedire qualsiasi violazione di legge. Si cominciò, cioè, a vedere che, se da un lato vi sono leggi che mirano a garantire interessi individuali, per trasformarli in diritti soggettivi, vi sono, d'altro lato, leggi fatte nell'interesse della collettività e per il buon funzionamento della pubblica Amministrazione. Lasciando alla tutela giurisdizionale soltanto i casi in cui fosse in giuoco la lesione di un diritto civile o politico, rimaneva priva di tutela l'attività amministrativa nella quale poteva verificarsi da parte dell'Amministrazione la violazione di norme poste non nell'interesse individuale, ma nell'interesse collettivo. Così, per tutelare i cittadini da qualsiasi arbitrio dell'Amministrazione, si arrivò alla creazione della IV Sezione del Consiglio di Stato, la quale ebbe il potere di annullare gli atti amministrativi che, indipendentemente dalla violazione di un diritto

> soggettivo, apparissero illegittimi. Tra i vari sistemi escogitati per stabilire la persona o l'ente che doveva mettere in moto il potere di annullamento del Consiglio di Stato, si pensò di usare, come organo promotore, l'interesse del cittadino che si trovasse personalmente leso non in un suo diritto, ma in un semplice interesse, il quale veniva in tal modo a trovare — come corrispettivo del servizio che rendeva all'interesse pubblico — una sua particolare tutela. Così sorse la IV Sezione del Consiglio di Stato, a cui si aggiunse nel 1907, con funzione in parte analoga, la V Sezione».

Calamandrei afferma anche che «in un primo momento, la funzione di queste due Sezioni non fu generalmente considerata come giurisdizionale, ma fu ritenuta come un controllo amministrativo, sia pure avente certe forme di contraddittorio, appunto perché non si ammetteva che organi giudiziari potessero arrogarsi il potere di annullare atti amministrativi». Cioè per Calamandrei

> «la legge sull'abolizione del contenzioso amministrativo aveva, infatti, fissato il principio che anche quando un atto amministrativo ledeva un vero e proprio diritto soggettivo, l'autorità giudiziaria ordinaria dovesse limitarsi a constatare la lesione, condannando eventualmente ai danni, ma non potesse annullare l'atto amministrativo. Quando, poi, con la legge del 1889, che creò la IV Sezione, si ammise la possibilità di annullamento degli atti amministrativi, si cercò di giustificarla con l'affermazione che quella Sezione non era un organo giudiziario, ma una espressione della stessa pubblica Amministrazione. A poco a poco, tuttavia, si vide che le funzioni della IV e V Sezione non erano amministrative, ma giurisdizionali. Questa realtà, affermata prima dalla dottrina, fu consacrata poi dalla legge del 1907, che riconobbe ad esse la denominazione di "Sezioni giurisdizionali". Da allora, nessuno più dubita che queste due Sezioni siano veri e propri organi giudiziari, ammettendosi così implicitamente ciò che nel 1865 sembrava una enormità, ossia che un organo giudiziario, com'è il Consiglio di Stato in funzione giurisdizionale, possa annullare un atto amministrativo».

Il ragionamento, partendo da basi storiche e considerazioni del tutto condivisibili, porta alla conseguenza per il giurista che le Sezioni del Consiglio di Stato si siano evolute

> «da organi para-amministrativi in veri e propri organi giurisdizionali, [e questo] porta oggi come conseguenza, secondo quanto è richiesto dal Consiglio di Stato stesso, che ai magistrati che compongono la IV e la V Sezione si diano le stesse garanzie di nomina, di indipendenza e di inamovibilità e che saranno date ai magistrati ordinari. Ora, se si ritiene che non si possano avere delle garanzie assolute di indipendenza, se non attraverso il sistema di moderato autogoverno che si sta escogitando per la Magistratura ordinaria, non vede come si potrebbe dare al Consiglio di Stato quello stesso complesso di garanzie, se non trasformando le attuali sue Sezioni giurisdizionali in sezioni specializzate dell'ordinamento giudiziario ordinario».

Cioè se il Consiglio di Stato vuole le stesse garanzie della magistratura ordinaria deve diventare magistratura ordinaria. Non è che la specifica preparazione tecnica dei consiglieri delle Sezioni giurisdizionali «che, prima di arrivare a quel posto, hanno compiuto un lungo tirocinio attraverso l'esercizio delle funzioni consultive» possa giustificare, per Calamandrei, la permanenza di dette Sezioni. Basterebbe che si creassero delle sezioni specializzate degli organi giudiziari ordinari» e «nulla vieterebbe che in queste fossero immessi dei magistrati che avessero compiuto il loro tirocinio nel Consiglio di Stato. Per rendere possibile questo passaggio, nell'articolo 20-*bis* del suo progetto, aveva inserito la seguente norma: "Qualora per certi uffici della Magistratura sia necessaria una preparazione apposita su determinate materie, possono essere banditi concorsi per l'ammissione a questi uffici tra candidati forniti di speciali titoli scientifici o professionali, o provenienti da altri uffici pubblici"». Ad una probabile obiezione egli ha già pensato come rispondere, ponendosi anche una domanda retorica sulla effettiva esistenza di una demarcazione così netta tra giudice amministrativo e giudice ordinario che giustifichi la separazione dei due.

> «A suo giudizio tra le due funzioni vi sono tali legami e tante sovrapposizioni di questioni che è difficilissimo capire esattamente dove finisca il compito della Magistratura ordinaria e dove cominci quello delle Sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato. La differenza tra diritto soggettivo ed interesse legittimo, infatti, va diventando sempre più capillare e sottile. Una differenza sostanziale vi poteva essere, quando vi

era una netta distinzione tra il diritto pubblico e il diritto privato; ma, quando, come avviene attualmente in una quantità sempre maggiore di rapporti, gli istituti di diritto pubblico si vanno rivestendo di carattere privato e in istituti che erano prima di puro interesse privato si va sempre più infiltrando l'interesse collettivo, riesce difficilissimo vedere fin dove arrivi il diritto soggettivo e dove invece cominci l'interesse occasionalmente protetto».

Nella sua analisi prosegue analizzando la legge del 1923 con cui sono state assegnate al Consiglio di Stato anche la tutela di alcuni diritti soggettivi che sarebbe dovuta rientrare nella competenza della autorità giudiziaria ordinaria. Questo vale specialmente per il pubblico impiego in cui la distinzione tra diritto tutelabile dal giudice ordinario e interesse tutelabile dal giudice amministrativo è molto labile. «A suo parere, invece, tutti gli inconvenienti potrebbero essere eliminati il giorno in cui le Sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato diventassero sezioni specializzate degli organi giudiziari ordinari, con la competenza a risolvere tutte le controversie fra i cittadini e la pubblica Amministrazione».

Ribadisce, infine, il concetto che «le Sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato devono considerare come esaurito storicamente il loro compito. Per la Corte dei conti non ritiene opportuno dilungarsi, in quanto la sua sorte dovrà essere analoga a quella del Consiglio di Stato».

Pronta, e non meno lunga, è la risposta di Bozzi, costituente e consigliere di Stato: egli, nel suo intervento,

«ritiene che il Consiglio di Stato non abbia compiuto la sua funzione storica e che abbia invece una sua precisa ragion d'essere. Cominciando dall'ultimo argomento dell'onorevole Calamandrei, la difficoltà cioè di distinguere tra diritto e interesse, non può negare che questi due elementi spesso si presentassero in una situazione di tale intima connessione che effettivamente ne derivava una incertezza sul giudice che si doveva adire; ma ricorda che nel 1923, con una legge che rappresenta la conclusione legislativa di tutto un pensiero lungamente elaborato in tempi non fascisti, riconoscendosi che in realtà si erano determinati rapporti per i quali la interferenza era così intima che non conveniva fissare due giudici, si stabilì

> nei loro riguardi la competenza esclusiva del Consiglio di Stato. Si veniva a creare così una forma di attrazione giurisdizionale anomala, in quanto un giudice speciale attraeva per determinate materie la competenza del giudice ordinario».

Bozzi cita anche dati statistici sui ricorsi presentati e decisi dalle due Sezioni giurisdizionali e «solo 428 dichiarazioni di incompetenza, numerose delle quali derivanti dalla molteplicità delle giurisdizioni speciali e non da eventuali dubbiezze circa l'interesse e il diritto. Questo sta a dimostrare che oggi i criteri distintivi fra diritto e interesse sono abbastanza chiari, specialmente dopo la legge del 1923 che rappresenta in questo campo un vero e proprio punto fermo». Cioè per Bozzi dubbi non ve ne sono più tra diritto soggettivo e interesse legittimo e quindi la questione non troverebbe soluzione con le sezioni specializzate all'interno della magistratura ordinaria in quanto «in ogni caso i giudici specializzati dovranno sempre compiere una indagine per sapere se si trovano di fronte ad un interesse o di fronte ad un diritto».

Dopo questa analisi delle ultime affermazioni di Calamandrei il deputato Bozzi sostiene che

> «la vera ragione della necessità della sopravvivenza del Consiglio di Stato sta, a suo avviso, nel fatto che le funzioni che esplicano le due Sezioni giurisdizionali sono diverse da quelle che esplica il giudice ordinario. Precisa anzi tutto che il Consiglio di Stato non ha mai tolto nulla al giudice ordinario, che non ha avuto mai competenza in materia di interesse. Il giudice ordinario, infatti, giudica solo di diritti, anche pubblici, subiettivi, e di situazioni giuridiche nelle quali vi sia un conflitto fra due parti vincolate da precise norme di legge. In questa situazione però trovasi alle volte anche la pubblica Amministrazione e quindi si spiega la necessità del giudice ordinario, che è il più idoneo a compiere i necessari accertamenti sul diritto e sul dovere delle parti. La giurisdizione del Consiglio di Stato è dominata invece dal criterio del pubblico interesse; non vi sono più un creditore e un debitore in senso lato; qui si tratta di valutare la discrezionalità della pubblica Amministrazione che nello svolgimento della sua attività libera, ma tuttavia discrezionale (libertà, cioè, e non arbitrio), può ledere l'interesse di un cittadino. In questo campo il giudice

> deve espletare una indagine particolare, squisitissima, che è ben differente da quella che deve compiere normalmente il giudice ordinario. Non ritiene poi assolutamente che la funzione del Consiglio di Stato si possa assimilare a quella della Magistratura ordinaria, dove in una sezione specializzata si avrebbe una forma di contaminazione del giudice togato il quale, abituato all'applicazione rigida della legge civile e commerciale, dovrebbe invece decidere in una materia nella quale domina la valutazione del pubblico interesse. Potrebbe comprendere le Sezioni specializzate per le altre giurisdizioni speciali — come ad esempio il Tribunale delle acque — nelle quali si pongono problemi di carattere tecnico, ma non ne vede l'utilità per il Consiglio di Stato, che opera in un campo diversissimo da tutte le altre giurisdizioni speciali».

D'altra parte Bozzi nel suo intervento pone in evidenza come la giurisdizione del Consiglio di Stato, per la sua particolare natura, non è costituita a tutela di diritti, dato di fatto riconosciuto dallo stesso Calamandrei, ma «a difesa dello Stato e dei cittadini anche contro lo Stato. Per mezzo di essa, il cittadino diventa uno strumento per l'attuazione di quella che con frase felicissima è stata detta "la giustizia nell'amministrazione". È quindi lo Stato stesso che sente la necessità di organizzare questa forma di controllo giurisdizionale per attuare nel suo seno la giustizia nell'amministrazione, che è un problema essenziale di ogni Stato veramente democratico».

Per Bozzi «oggi uno dei difetti fondamentali della politica è il difetto del sentimento di legalità, che è limite e proporzione. Se l'Amministrazione erra nell'applicare una norma, il Consiglio di Stato, valendosi dell'interesse individuale leso, ripristina la situazione giuridica, reintegrando così, non solo la situazione individuale, ma sopra tutto l'ordine giuridico leso e la legalità nell'amministrazione. Questa è la funzione del Consiglio di Stato». Bozzi è convinto che

> «la soppressione del Consiglio di Stato susciterebbe nella coscienza giuridica nazionale una pessima impressione. Si potrebbe infatti pensare che quella che è stata una conquista liberale-democratica di controllo della discrezionalità dell'Amministrazione, a garanzia degli interessi dei cittadini, venga oggi soppressa e portata nel gran mare della giurisdizione

ordinaria, con la necessaria prevalenza dei giudici togati, portati per la loro conformazione mentale ad applicare rigidamente la legge anche in materia dove è necessario invece contemperarne l'applicazione con la valutazione del pubblico interesse, unendo cioè alla rigidità del giudice, quella che chiamerebbe la "duttilità dell'amministratore"».

Per Bozzi quindi il Consiglio di Stato ha come una sola funzione, quella della giustizia nell'amministrazione e la esercita sia con la sua funzione consultiva, sia con la sua funzione giurisdizionale, in una unità inscindibile. Anche lui ripercorre le tappe storiche del Consiglio di Stato che

«in oltre cento anni di vita, ha dimostrato veramente uno spirito notevole di adattamento. Nato come Consiglio del Re nel 1831, come una forma limitativa del potere assoluto del sovrano, si è andato successivamente adattando ai tempi, dimostrando sempre un grande spirito di indipendenza, tanto da essere considerato come un modello al quale si ispiravano anche Stati stranieri. Il modo come esso ha funzionato potrebbe anche essere l'unico argomento a sua difesa. Infatti, come è stato da tutti riconosciuto e come è stato affermato dall'onorevole Ambrosini, se questo istituto ha sempre funzionato bene, se ha dato prova di indipendenza, se ha concorso a mantenere la legalità nella pubblica Amministrazione, non vi è alcuna necessità di portarvi un così profondo rinnovamento. Anche a questo proposito può citare alcune cifre significative. Nel periodo fascista su 16.090 ricorsi decisi in merito — quindi, esclusi quelli respinti per incompetenza, abbandonati, perenti, ecc. — ne sono stati accolti circa 10.000 e respinti 6.000. Questo significa che per diecimila volte il Consiglio di Stato ha annullato atti dell'Amministrazione, dando così una delle migliori dimostrazioni di indipendenza».

Inoltre Bozzi si sbilancia affermando che «se il tempo lo permettesse potrebbe ricordare qualcuna delle decisioni più importanti e più coraggiose del Consiglio di Stato, specie in materia di razza, di stampa e di insegnamento, prese anche nei periodi in cui il fascismo era più in auge». Per Bozzi il problema essenziale non è quello di trasferire le funzioni del Consiglio di Stato ad una sezione specializzata del giudice ordinario, ma quello di considerare il Consiglio di Stato come il vero organo di

controllo della pubblica Amministrazione. «Lo Stato democratico ha bisogno di organi di controllo indipendenti, perché in tanto un controllo è efficace, in quanto l'organo che lo esercita è posto in una situazione di indipendenza rispetto all'organo controllato». Lo stesso discorso vale per il Parlamento.

Riprende, in un passaggio del suo intervento, una considerazione che era stata discussa dalla Commissione Forti nel marzo dell'anno prima e cioè il fatto che le nomine dei consiglieri, dei Presidenti di Sezioni e del Presidente, debbano essere designati dalle Camere. «In tal modo si darebbe veramente al Consiglio di Stato una struttura democratica e si andrebbe verso la creazione di uno Stato di diritto, che rappresenta un comune ideale». Per Bozzi l'importante è mantenere il Consiglio di Stato nelle sue funzioni tradizionali, magari limitandole e inserendole in quadro democratico, ma comunque con l'obiettivo di dare del Consiglio di Stato un organo di controllo dell'attività amministrativa del Governo.

Sia il socialista Di Giovanni che il democristiano Ambrosini appoggiano la tesi di Bozzi, cioè del mantenimento delle Sezioni IV e V del Consiglio di Stato, mentre sulle nomine dei consiglieri e sugli strumenti atti a rendere concreta l'autonomia del Consiglio di Stato dal Governo, affermano che non tocchi a questa Sezione. Le Sezioni giurisdizionali vanno mantenute e, in quanto eccezioni, possono trovare cittadinanza all'interno dell'idea di Calamandrei dell'unicità della giurisdizione. Ambrosini sostiene che «a prescindere dalle ragioni di merito, per le quali si può con fondatezza sostenere la necessità di mantenere le Sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato, pensa che vi sia sempre una ragione di opportunità che consiglia di adottare questa soluzione, in quanto l'esperienza dimostra che esse hanno funzionato ottimamente nell'interesse dei singoli che hanno potuto rapidamente ottenere la definizione dei loro ricorsi». Sul problema segnalato da Calamandrei circa la possibilità che una questione possa essere trattata davanti al giudice ordinario e al giudice amministrativo, Ambrosini sostiene che «vi si possa porre rimedio ammettendo che tutte le sentenze, anche se pronunciate da giurisdizioni speciali, possano essere impugnabili con ricorso avanti alla Suprema Corte di cassazione. In tal modo, non soltanto si eviterebbe l'inconveniente, ma si affermerebbe ancor più il principio dell'unità della giurisdizione, in quanto la Suprema Corte di cassazione costituirebbe l'organo unico e supremo per l'interpretazione del

diritto». Questa proposta verrà poi successivamente ridiscussa e ripresa e porterà alla definizione di quello che oggi si legge nell'art. 111 della Costituzione, 2° comma.

Nella discussione interviene anche l'onorevole Leone che afferma che «la principale ragione che militava per l'abolizione delle giurisdizioni speciali era quella di creare un'armonica costruzione dell'unità della giurisdizione, così come era stata proposta dall'onorevole Calamandrei. Tale costruzione, però, non è stata mantenuta, perché si è arrivati al compromesso dell'abolizione delle giurisdizioni speciali in materia penale e del mantenimento, in determinati casi e con certe cautele, delle altre giurisdizioni speciali. Sarebbe quindi dell'avviso di adottare nella Costituzione una formula molto semplice, in cui si dica che la giurisdizione del Consiglio di Stato e della Corte dei conti rimangono in vita, così come sono attualmente congegnate, salvo poi a rivederne la struttura in un successivo periodo di tempo per adeguarle alle nuove condizioni della vita nazionale».

Dopo che il comunista Laconi appoggia la tesi di Bozzi con argomentazioni riguardanti la pubblica amministrazione e il suo controllo, che a suo dire dovrebbe essere affidata addirittura al Parlamento, Calamandrei di rimando gli controbatte che, sebbene ammiri di Laconi «la precisione e l'acutezza delle osservazioni, forse non ha una pratica giudiziaria che gli permetta di rendersi conto di quella che è effettivamente una realtà storica, cioè che la giurisdizione ordinaria non è più, e forse non è mai stata una giurisdizione ristretta che tenga conto soltanto dell'interesse individuale e che si limiti alla applicazione formale delle leggi cristallizzate, ma va diventando sempre più una giurisdizione di diritto pubblico e anche di interessi». Calamandrei afferma che non è affatto vero che la tutela dell'interesse pubblico sia compito esclusivo del Consiglio di Stato, in quanto quotidianamente i giudici ordinari si trovano di fronte a casi e fattispecie in cui va tenuto conto l'interesse pubblico. Cioè nelle decisioni secondo equità il giudice ordinario fa, nel suo campo, quello che il Consiglio di Stato fa quando giudica sulla discrezionalità. Secondo l'avvocato e docente universitario fiorentino «l'argomento fondamentale per il quale è favorevole alla abolizione delle Sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato è proprio costituito dal fatto che la giurisdizione ordinaria si è andata trasformando sempre più da giurisdizione di diritto in giurisdizione di interessi. Ritiene inoltre che si farebbe offesa ai giudici, considerando il loro cervello come anchilosato nell'applicare rigidamente e semplicemente le leggi».

E’ proprio il Consiglio di Stato che richiede una maggiore indipendenza dal potere esecutivo dato che, stante l’attuale sistema, esso subisce comunque una ingerenza e una subordinazione nei confronti del Governo che sarebbe meglio eliminare. Questa richiesta dimostra l’assunto di Calamandrei, cioè che «mantenendo in vita puramente e semplicemente le Sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato, come sono ora costituite, si conserverebbero degli organi che, per riconoscimento dello stesso Consiglio di Stato, non hanno attualmente quell’indipendenza che è stata ritenuta essere requisito essenziale del potere giudiziario».

Bozzi propone di affidare la nomina, non solo dei Presidenti di Sezioni del Consiglio di Stato ma anche della Corte dei conti, al Presidente della Repubblica sentiti gli organi rappresentativi interessati, e che la magistratura amministrativa eserciti le proprie funzioni nelle materie e nei limiti stabiliti dalla legge. Questa soluzione non convince Calamandrei e, per evitare che la discussioni si areni tra Calamandrei e Bozzi il Presidente Conti propone di rinviare al giorno seguente il seguito della discussione e l’eventuale votazione delle proposte. Così viene deciso anche se Ambrosini fa un ultimo piccolo intervento a favore della tesi di Bozzi.

La discussione prosegue con interventi di Leone e Uberti, entrambi democristiani, sul mantenimento o sulla revisione entro 5 anni delle giurisdizioni speciali, tribunali militari, ecc. Ma questo vorrebbe dire rimettere mano ad un articolo già approvato dalla Commissione. Questo articolo, come si è detto confluirà nella disposizione VI della Costituzione. A questo punto Leone «propone di aggiungere all’articolo, di cui prima ha dato lettura, il seguente comma: “I Tribunali militari possono essere istituiti solo in tempo di guerra”». Segue votazione e viene approvato il testo che sarà poi modificato successivamente ed entrerà nell’art. 103 della Costituzione, 3° comma.

Questa giornata del 9 gennaio ha visto affrontare tutti i tratti distintivi del Consiglio di Stato: dal mantenimento delle Sezioni giurisdizionali alla necessità di una maggiore indipendenza del Consiglio di Stato, alla revisione delle giurisdizioni speciali alla problematica della competenza alla nomina dei componenti la magistratura. La discussione rischiava di arenarsi e quindi si è rinviata la discussione.

Il giorno successivo, il 10 gennaio, nella seduta antimeridiana viene affrontato un delicato tema che solo tangenzialmente riguarda il Consiglio di Stato ma che segna

un grande passo avanti nella storia e nella cultura giuridica dell'epoca, cioè l'ingresso delle donne in magistratura[453]. Si ricorda che si stavano votando gli articoli di un progetto redatto da Calamandrei sulla magistratura. L'art. 20 del progetto Calamandrei così recitava «La nomina dei magistrati è fatta con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Consiglio Superiore della Magistratura, in base a concorso seguito da un periodo di tirocinio. I requisiti per essere ammessi al concorso sono determinati dalla legge sull'ordinamento giudiziario; *possono esservi ammesse anche le donne***.** [*omissis*]»[454]. L'importanza di questo articolo, di cui si è riportata solo una parte, sta nell'affermazione che anche le donne possono essere ammesse ai concorsi per la magistratura, importanza sottolineata anche dal Presidente Conti. Ambrosini vorrebbe inserire nella Costituzione solamente la frase relativa alle donne e lasciare tutto il resto alla legislazione ordinaria in materia. Al di là del problema o meno della elettività dei giudici o dell'ingresso mediante concorso o della nomina di insigni giuristi, Calamandrei afferma, per quanto riguarda la questione femminile, e non bisogna dimenticare che in occasione delle votazioni per l'Assemblea Costituente fu per la prima volta concesso il voto alle donne, che

> «le donne possano essere ammesse negli uffici giurisdizionali, perché esse hanno dato ottima prova in tanti altri uffici in cui occorrono doti di raziocinio, di equilibrio e di spirito logico pari a quelle che occorrono nella giurisdizione. Si è obiettato che le facoltà psicologiche della donna sono soggette a periodiche variazioni che potrebbero portare ad una discontinuità dei giudizi; ma egli ritiene che in certi giudizi, come quelli di separazione coniugale, l'intervento della donna sia utilissimo per raggiungere un maggior equilibrio di giudizio. È quindi favorevole all'ammissione delle donne con qualche limitazione, per certe materie della giurisdizione penale. Le chiamerebbe, però, a far parte della giuria nei giudizi di Assise e del Tribunale per i minorenni e in tutte le questioni di giurisdizione volontaria e in quelle familiari».

Siamo ancora nel 1947 e tali affermazioni sono comunque di un grande valore. Lo ricorda lo stesso onorevole Di Giovanni, ma l'onorevole Uberti, democristiano, non è

[453] Cfr.http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/II_Sottocommissione_II_Sezione/sed014/sed014nc.pdf
[454] Il corsivo è nostro.

d’accordo: secondo lui «la donna deve conquistare gradualmente la sua posizione. Si è accennato a porre dei limiti, ma non gli sembra ammissibile, nell’attuale carenza di magistrati, che la donna possa ricoprire qualsiasi carica nell’ordine giudiziario. Anche in un giudizio di carattere matrimoniale avrebbe dei dubbi sulla completezza della sua decisione». Il socialista Targetti pensa che «qualche preoccupazione possa nutrirsi circa la serenità del suo giudizio nei giudizi su delitti passionali ed anche in quelli di separazione ai quali l’onorevole Calamandrei vorrebbe di preferenza farla partecipare; perché in moltissimi casi, senza una ragione logica, si son viste le donne infatuarsi a favore dell’uomo contro una donna. Ma la perfezione del giudice non si trova sempre nemmeno nell’uomo giudice». Aggiunge immediatamente dopo: «Se v’è in molti una qualche diffidenza, una certa contrarietà a vedere la donna con la toga, [questo dipende] più che altro da pregiudizi, da misoneismo superstite».

Altri democristiani, come Cappi e Mannironi, si oppongono all’ingresso delle donne in magistratura, anche dopo un periodo di tirocinio di tre anni ricordato da Calamandrei. Interviene il comunista Laconi che «si meraviglia della resistenza, specialmente da parte degli appartenenti alla democrazia cristiana, alla ammissione delle donne nella Magistratura. Se si vuol dare al Paese una Costituzione veramente democratica, occorre fornire alla Magistratura la base più larga possibile e non si deve impedire a più della metà della popolazione italiana di partecipare a questa funzione. La donna ha già acquisito dei diritti in tutti i campi e ha dimostrato durante la guerra e nel dopo guerra capacità politiche e morali tali da poter assumere qualsiasi funzione nello Stato. Nessun dubbio che possa essere anche ottimo magistrato». Dopo varie discussioni, sempre riguardanti la diversità tra uomo e donna, il socialista Targetti propone che si voti almeno il principio generale. Viene votato e approvato il principio «Possono esservi ammesse anche le donne». A Questo punto è interessante notare come «Cappi, anche a nome dei colleghi Mannironi, Uberti, Castiglia, Leone e Ambrosini, dichiara, e chiede che sia inserito a verbale, che sarebbero stati disposti a votare favorevolmente, se si fosse aggiunta la seconda parte dell’emendamento: “nei limiti e per le materie stabilite dalla legge sull’ordinamento giudiziario”. Il Presidente Conti pone in votazione il primo comma dell’articolo 20 […] essendo stato approvato il principio generale. (È approvato)».

Questa breve digressione, necessaria per segnalare l'importanza di una decisione storica all'interno della magistratura italiana, riguarda anche il Consiglio di Stato dato che anche nella magistratura amministrativa l'ingresso delle donne non era previsto, almeno fino alla emanazione della Costituzione.

Ritornando ai verbali che più propriamente riguardano il Consiglio di Stato la giornata del 10 gennaio è interessante per quello che accadde nel pomeriggio[455]. La discussione che a noi interessa, si apre con la relazione di Bozzi sulle nomine dei consiglieri di Stato e della Corte dei Conti. Bozzi aveva preparato una relazione, secondo quanto già aveva prospettato utile e necessario nella seduta del giorno prima. Il Presidente Conti «apre ora la discussione sul seguente articolo, riguardante le funzioni e il modo di formazione del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, della cui redazione era stato dato incarico all'onorevole Bozzi: "Al Consiglio di Stato e alla Corte dei conti (e agli organi regionali previsti dall'articolo...) spetta l'esercizio della funzione giurisdizionale nelle materie e nei limiti stabiliti dalla legge. I Presidenti e i Consiglieri del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, e il Procuratore generale di questa, sono nominati dal Presidente della Repubblica fra appartenenti a categorie determinate dalla legge, su designazione delle Presidenze dei due rami del Parlamento, sentite, rispettivamente, l'adunanza generale del Consiglio di Stato e le Sezioni riunite della Corte dei conti"».

Bozzi «osserva di aver considerato tra parentesi — per non pregiudicare la questione — gli organi regionali di controllo, che, secondo un articolo già approvato in sede di coordinamento, saranno stabiliti dalla legge». Al di là del fatto che non convince la dizione di Bozzi relativa alle Presidenze dei due rami del Parlamento anziché al Parlamento in generale, dato che sarà materia di regolamentazione del Parlamento stesso, e lo stesso Bozzi concorda immediatamente, acutamente Calamandrei rileva come ci sia una una disparità« fra il trattamento fatto alla Magistratura ordinaria e quello che ora si vuol fare al Consiglio di Stato e alla Corte di conti; infatti, mentre per la Magistratura ordinaria si è stabilito di rimandare il modo di nomina dei capi degli uffici direttivi e dei capi supremi alla legge sull'ordinamento giudiziario, per il Consiglio di Stato e per la Corte dei conti si riterrebbe opportuno inserire le analoghe

[455] Cfr. http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/II_Sottocommissione_II_Sezione/sed015/sed015nc.pdf

disposizioni nella Costituzione». Bozzi si giustifica riprendendo la precedente motivazione addotta il giorno prima e cioè che la sua proposta mira a rendere questi organi, il Consiglio di Stato e la Corte dei conti, veramente democratici, sottraendo la nomina dei Presidenti e dei consiglieri al potere esecutivo, per trasferirla al popolo attraverso i suoi rappresentanti eletti in Parlamento. Per lui la unicità del Consiglio di Stato poi risiede nella doppia modalità di ingresso al Consiglio stesso, per concorso e per nomina. Questa è una delle differenze con la magistratura ordinaria, ma anche la sua forza. Sostanzialmente altri costituenti concordano con Bozzi ma vedrebbero di buon occhio la nomina da parte del Parlamento solo del Presidente del Consiglio di Stato e non anche dei consiglieri, dato che la carica di Presidente ha un maggiore valore politico. Calamandrei «a tale proposito fa presente la situazione poco simpatica in cui si che verrebbe a trovare una nuova Camera di fronte ad un Consiglio di Stato, espressione di una politica ad essa contraria, per il fatto di essere stato eletto nella sua maggioranza durante la legislatura precedente, quando altri erano i partiti dominanti».

Viene fatto anche un breve richiamo al sistema adottato negli Stati Uniti per la nomina dei giudici della Corte Suprema ma la provenienza politica di coloro che propongono tali soluzioni si scontra con la necessità di trovare una soluzione di compromesso evitando una politicizzazione eccessiva della Corte di conti e del Consiglio di Stato. Il comunista Laconi è per la nomina parlamentare dei consiglieri, mentre il socialista Di Giovanni è più per demandare la previsione alla legge. Calamandrei interviene sottolineando come anche per i giudici ordinari, applicatori del diritto anch'essi, si dovrebbe prevedere la nomina parlamentare se si portasse a conseguenza logica questo ragionamento: ma così non è. Anche se il discorso tra Consiglio di Stato e Corte dei Conti sembra che il problema non sia più il mantenimento o meno delle Sezioni giurisdizionali, problematica del giorno prima su cui Calamandrei e Bozzi si era scontrati, quanto la modalità di nomina dei Presidenti di dette Sezioni. Calamandrei stesso «riallacciandosi ad un concetto già esposto, rileva che appunto affinché la democrazia — che è un continuo succedersi di maggioranze che diventano minoranze e di minoranze che diventano maggioranze — continui a sussistere, è necessario che il controllo sulla legalità degli atti amministrativi sia affidato ad un corpo di persone scelte non perché appartenenti ad un partito, ma perché in possesso di una determinata preparazione professionale».

A questo punto il Presidente Conti procede all'approvazione di alcune parti della proposta di Bozzi, dopo aver ascoltato i vari interventi. La prima parte della relazione Bozzi, e cioè «Al Consiglio di Stato e alla Corte dei conti spetta l'esercizio della funzione giurisdizionale nelle materie e nei limiti stabiliti dalla legge», viene approvata, mentre la seconda parte che recita «I Presidenti e i consiglieri del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, e il Procuratore generale di questa, sono nominati dal Presidente della Repubblica fra appartenenti a categorie determinate dalla legge, su designazione dei due rami del Parlamento, sentite, rispettivamente, l'adunanza generale del Consiglio di Stato e le Sezioni riunite della Corte dei conti» non viene approvata. Passa la linea più generale e di compromesso espressa nella formula, poi approvata, «La composizione delle Sezioni e la nomina dei componenti del Consiglio di Stato e della Corte dei conti saranno regolate dalla legge». Tali principi, verranno modificati nella forma, e confluiranno nell'art. 100 della Costituzione.

La discussione prosegue sempre sulle giurisdizioni speciali e in particolare sui tribunali militari. Al di là del contenuto e dell'argomento, quello che interessa notare è che in questa seduta pomeridiana del 10 gennaio comincia a formarsi l'idea che tali norma vadano inserite nelle disposizioni transitorie della Costituzione, e non in articoli specifici all'interno delle Sezioni che si vanno costruendo.

Il giorno dopo, sabato 11 gennaio, la Seconda sezione della Seconda Sottocommissione si riunisce di mattina e il Presidente Conti, continuando le discussioni sul potere giudiziario, passa ad analizzare la revisione delle giurisdizioni speciali con la proposta di Leone[456] che è la seguente: «Le giurisdizioni speciali che, entro cinque anni dalla data della presente Costituzione, non saranno conservate con legge votata a norma dell'articolo 6, resteranno soppresse. Entro il medesimo termine si provvederà con legge alla soppressione dei Tribunali militari e delle altre giurisdizioni speciali penali esistenti. Entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente Costituzione, si procederà con legge alla soppressione del Tribunale Supremo Militare ed al conseguente trasferimento delle competenze del medesimo alla Corte Suprema di Cassazione».

[456] Cfr. http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/II_Sottocommissione_II_Sezione/sed016/sed016nc.pdf

Segue l'intervento di Di Giovanni che modifica leggermente la dizione e viene posta ai voti la formulazione seguente: «Entro cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione si procederà alla revisione degli organi speciali di giurisdizione attualmente esistenti, salvo le giurisdizioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti. Tale termine è ridotto a tre anni per i Tribunali militari. Entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente Costituzione si provvederà con legge alla soppressione del Tribunale Supremo Militare e alla devoluzione della competenza del medesimo alla Cassazione».

Questo articolato viene approvato e il Presidente, coordinando tutti i vari articoli approvati dalla Sezione, procede alla stesura definitiva degli articoli riguardanti la magistratura che, per quanto riguarda la materia oggetto della presente ricerca, risultano così espressi[457]:

> «ART. 2. — Il potere giudiziario in materia civile e penale è esercitato dai giudici ordinari, istituiti e regolati dalla legge sull'ordinamento giudiziario. Le norme sull'ordinamento giudiziario debbono essere deliberate con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti delle Camere. Al Consiglio di Stato e alla Corte dei conti spetta l'esercizio della funzione giurisdizionale nelle materie e nei limiti stabiliti dalla legge. Non possono essere istituiti organi speciali di giurisdizione, se non per legge votata a maggioranza assoluta dei componenti delle Camere. In nessun caso possono essere istituiti giudici speciali in materia penale. I Tribunali militari possono essere istituiti solo in tempo di guerra. Presso gli organi giudiziari ordinari possono essere istituite, per determinate materie, apposite sezioni con la partecipazione di magistrati e di cittadini esperti, nominati a norma della legge sull'ordinamento giudiziario. [...] ART. 9. — Tutti i provvedimenti giurisdizionali devono essere motivati. (*Variante proposta*: Sopprimere l'articolo). ART. 10. — Contro le sentenze o le decisioni pronunciate in ultimo grado dagli organi giudiziari ordinari o speciali è sempre ammesso il ricorso alla Cassazione, secondo legge. [...] NORMA DI ATTUAZIONE. «Entro cinque anni dall'entrata in vigore della

[457] Gli articoli risulteranno essere 12, più una norma di attuazione.

Costituzione si procederà alla revisione degli organi speciali di giurisdizione attualmente esistenti, salvo le giurisdizioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti. Tale termine è ridotto a tre anni per i Tribunali militari. Entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente Costituzione si provvederà con legge alla soppressione del Tribunale Supremo Militare e alla devoluzione della competenza del medesimo alla Cassazione».

Questa risulta essere la dizione finale degli articoli riguardanti la magistratura e quella speciale, cioè Consiglio di Stato, Corte dei conti e tribunali militari. Da notare che l'approvazione ha richiesto circa due ore e mezza e tra gli assenti vi erano Calamandrei e Leone. Queste formulazioni confluiranno negli articoli 103, 111 e VI disposizione della Costituzione.

Il 27 gennaio nella seduta pomeridiana della Seconda sottocommissione, questa volta non nella seconda sezione ma con la presidenza di Terracini[458], riunione che seguiva quelle della seconda sezione, il Presidente ricorda che «nella riunione odierna dovrà essere esaminato il progetto sul Consiglio di Stato e sulla Corte dei conti presentato dagli onorevoli Bozzi e Ambrosini. Avverte che la seconda Sezione della Sottocommissione, che ha avuto l'incarico di redigere il progetto della Costituzione per la parte riguardante il potere giudiziario, ha già stabilito le norme relative alla attività giurisdizionale del Consiglio di Stato e della Corte dei conti. La Sottocommissione, quindi, dovrà esaminare l'attività dei due organi anzidetti che non riguarda il campo giurisdizionale». Calamandrei non manca di ricordare come fu a suo tempo proposto, da lui, l'abolizione delle Sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato e come fu, nella seconda sezione, respinta tale proposta «e fu deciso di mantenere le Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti e del Consiglio di Stato come organi speciali di giurisdizione. Unica innovazione quella per la quale è stato ammesso che contro tutte le sentenze di tali giurisdizioni speciali è possibile ricorrere presso la Corte di cassazione, il che attualmente era consentito soltanto in alcuni casi». Questo principio confluirà poi nell'art. 111 della Costituzione.

[458] Cfr. http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/II_Sottocommissione/sed085/sed085nc.pdf

Qui, come altrove, la Sottocommissione compie un'opera di collazione e il Presidente, di questa come delle altre Sottocommissioni, riesce a non far sì che la discussione ritorni su articoli già approvati. Infatti Terracini, pone subito ai voti la proposta di Bozzi e Ambrosini che così recita:

> «1. Il Consiglio di Stato è l'organo supremo di consulenza giuridico-amministrativa del Governo. 2. Esso dà parere su richiesta del Governo o del Parlamento nei casi previsti dalla legge sugli atti della pubblica amministrazione, sulle norme giuridiche da emanarsi dal potere esecutivo nonché sui disegni di legge di iniziativa governativa. 3. Il Governo può commettere al Consiglio di Stato la formulazione di progetti di legge e di regolamenti. 4. Spetta, inoltre, al Consiglio di Stato la decisione dei ricorsi proposti contro gli atti illegittimi della pubblica amministrazione nei termini fissati dalla legge».

Bozzi illustra e spiega le motivazioni e le sfumature che si sono rese necessarie per raccogliere il maggior numero di consensi possibile, ricorda le fasi principali dell'iter che ha portato all'approvazione di norme così strutturate e con l'uso di determinati termini, anche perché né Terracini, né altri come Einaudi, Mortati, Tosato o Perassi, erano presenti nella seconda sezione. Bozzi dice:

> «che egli e l'onorevole Ambrosini credono necessario che nella Costituzione si abbia una delineazione del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, in cui siano chiaramente individuati la natura e i compiti di questi due fondamentali organi dello Stato. Nel primo comma dell'articolo in esame si stabilisce che il Consiglio di Stato è "l'organo supremo di consulenza giuridico-amministrativa del Governo". È sembrato opportuno di usare l'aggettivo "supremo", perché presso varie amministrazioni si hanno altri organi consultivi, con funzioni particolari e subordinate. Nel secondo comma si ammette la possibilità che il Consiglio di Stato sia chiamato a dare il suo parere su richiesta del Parlamento. Ciò costituisce una innovazione, perché attualmente il Consiglio di Stato dà pareri soltanto su richiesta del Governo. Si è pensato, ai fini di un perfezionamento delle leggi — che è un'esigenza quanto mai sentita — che il Parlamento possa valersi della speciale competenza del Consiglio di

Stato, quando esso lo ritenga opportuno. Inutile dire che la richiesta del parere del Consiglio di Stato da parte del Parlamento riguarderà soltanto l'aspetto tecnico legislativo e non mai il contenuto politico di un dato provvedimento. Nel terzo comma si prevede anche la possibilità che il Governo commetta al Consiglio di Stato la formulazione di progetti di legge e di regolamenti. Nel quarto ed ultimo comma è stata riportata, con una formulazione diversa, la deliberazione già approvata dalla seconda Sezione della Sottocommissione riguardante la competenza del Consiglio di Stato a decidere sui ricorsi proposti contro gli atti illegittimi della pubblica amministrazione. Resta da decidere se la disposizione contenuta in questo comma debba essere trasferita nella parte della Costituzione relativa al potere giudiziario o essere mantenuta fra le norme riguardanti direttamente il Consiglio di Stato».

Il democristiano Uberti è contrario a che la funzione legislativa tipica del Parlamento venga praticamente affidata ad un organo con funzioni consultive come il Consiglio di Stato. Bozzi precisa che non vi è sfiducia nei confronti del Parlamento ma si vorrebbe lasciare la facoltà al Parlamento di fare ricorso al Consiglio di Stato e comunque «il Parlamento non è affatto obbligato a seguire il parere espresso dal Consiglio di Stato, una volta che l'abbia richiesto. Ed è anche facoltativa la richiesta del Governo al Consiglio di Stato di formulare progetti di legge o di regolamento. Nell'uno e nell'altro caso, infine, si tratta sempre di una attività consultiva limitata a un campo strettamente giuridico-amministrativo. A suo avviso, quindi, le preoccupazioni manifestate dall'onorevole Uberti non hanno ragione d'essere».

Terracini, in qualità di Presidente della Sottocommissione, è sicuramente d'accordo con la necessità di inserire nella futura Costituzione la figura del Consiglio di Stato «in quanto questo è uno degli organi costituzionali d'importanza rilevante» ma vorrebbe che l'articolo, come sostiene anche il democristiano Fuschini, «debba essere formulato in modo più conciso, come si conviene a una norma costituzionale. A suo avviso, il primo comma dovrebbe essere così redatto: "Il Consiglio di Stato è organo di consulenza giuridico-amministrativa del Governo e del Parlamento". A tale comma dovrebbe seguire l'ultimo, contenuto nell'articolo presentato dagli onorevoli Bozzi e

Ambrosini, in cui si stabilisce la competenza del Consiglio di Stato a decidere sui ricorsi proposti contro gli atti illegittimi della pubblica amministrazione».

A questo punto interviene Mortati, democristiano, che segnala alcuni suoi dubbi. Innanzitutto il termine «atti illegittimi» della pubblica amministrazione: bisognerebbe trovare una espressione più appropriata. Poi ha dei dubbi se inserire o meno nella Costituzione una facoltà del Governo: se è una facoltà, quella di ricorrere al parere del Consiglio di Stato, e non un obbligo allora perché inserirla nella Costituzione e non in una legge ordinaria? Inoltre non sembra preoccupato di una possibile attribuzione della funzione legislativa al Consiglio di Stato, come l'onorevole Uberti. Infine «dichiara di non comprendere la ragione per la quale il Consiglio di Stato non potrebbe sussistere senza un esplicito riconoscimento della sua esistenza nella Costituzione. Non ritiene, infatti, necessario che tutti gli organi amministrativi dello Stato trovino nella Costituzione la loro origine. Tali organi possono benissimo trovare la ragione della loro esistenza nella legge ordinaria, quando ciò non sia impedito espressamente da una norma della Costituzione». In fondo il Consiglio di Stato non era stato inserito neanche nello Statuto albertino eppure continuava ad esistere dal 1831.

Le considerazioni di Mortati trovano favorevole il socialista Nobile il quale vorrebbe ridimensionare l'articolo proposto da Bozzi e Ambrosini in un più stringato e laconico «Sono organi ausiliari dello Stato il Consiglio di Stato, quale organo di consulenza giuridico-amministrativa, e la Corte dei Conti, come organo di controllo di legalità degli atti del Governo. Una legge specificherà i loro compiti e la loro composizione». Anche Calamandrei ritorna sull'argomento chiedendosi per quale motivo menzionare il Consiglio di Stato e la Corte dei conti e non altri organi quali il Consiglio Superiore dell'istruzione pubblica, il Consiglio Superiore delle belle arti e quello dei lavori pubblici.

Terracini interviene e sostiene che è «assolutamente necessario che nella Costituzione siano espressamente menzionati il Consiglio di Stato e la Corte dei conti e specificate le loro funzioni, per impedire che tali organi possano in qualche modo assumere o assorbire compiti che ad essi naturalmente non competono». La discussione sembra interessare anche altri onorevoli e Tosato, che già aveva presentato una sua relazione nella Commissione Forti nel marzo dell'anno prima,

«è favorevole alla proposta dell'onorevole Mortati di non fare alcun accenno nella Costituzione alla funzione consultiva del Consiglio di Stato. Ritiene, infatti, che nella Costituzione debbano essere soltanto ricordati gli organi aventi funzioni costituzionali. Il Consiglio di Stato attualmente non ha funzioni simili. Potrebbe comprendere una norma riguardante il Consiglio di Stato, qualora si stabilisse l'obbligo di richiedere il suo parere almeno sui progetti di legge di iniziativa governativa, prima che essi siano sottoposti all'approvazione delle due Camere. In tal caso il parere del Consiglio di Stato assumerebbe un valore costituzionale, in quanto rappresenterebbe una determinata fase del procedimento di formazione delle leggi. Ma, allo stato attuale, le funzioni del Consiglio di Stato non hanno tale rilevanza costituzionale»,

né sembra sia questa la volontà della proposta di Bozzi e Ambrosini. L'esigenza di una legislazione più omogenea e lineare anche nel linguaggio è sentita da tutte le forze politiche e a questa esigenza si potrebbe dare una risposta con la costituzione di un apposito Consiglio legislativo all'interno della Presidenza del Consiglio, così da avere una migliore formulazione delle leggi con criteri unitari. Bozzi prende la parola di nuovo per difendere la sua tesi cioè che è di rilevanza costituzionale non tanto il Consiglio di Stato quanto i rapporti che esso intrattiene con gli altri organi costituzionali: «Certamente non si può sostenere che il Consiglio di Stato sia un organo costituzionale nel senso tecnico della parola; tuttavia bisogna riconoscere che i rapporti prospettati nell'articolo in esame fra il Consiglio di Stato da una parte e, dall'altra, il Governo e il Parlamento hanno indubbiamente una rilevanza costituzionale».

Fabbri, del gruppo misto di Ruini e Orlando, propone il cambiamento della dicitura dell'articolo di cui si discute ma Bozzi lo considera troppo analitico: meglio è allora l'articolo proposto dal Presidente Terracini. Il comunista La Rocca è favorevole all'inserimento nella Costituzione del Consiglio di Stato, il democristiano Mortati è contrario e il liberale Einaudi è favorevole. Si intrecciano in queste discussioni evidenti ragioni politiche diverse che nascono da concezioni diverse su come debba essere organizzato lo Stato. Il Presidente Terracini allora pone in votazione la proposta degli onorevoli Mortati e Tosato, secondo la quale nella Costituzione non si dovrebbe fare parola della funzione consultiva del Consiglio di Stato ma tale proposta non viene

approvata. Il resoconto sommario della seduta non riporta chi votò a favore e chi contro ma, dalle indicazioni riportate ad inizio seduta, sappiamo che erano presenti 31 onorevoli: Ambrosini, Bocconi, Bozzi, Bulloni, Calamandrei, Cappi, Codacci Pisanelli, Conti, De Michele, Einaudi, Fabbri, Farini, Finocchiaro Aprile, Froggio, Fuschini, Grieco, Laconi, Lami Starnuti, La Rocca, Lussu, Mannironi, Mortati, Nobile, Perassi, Ravagnan, Rossi Paolo, Targetti, Terracini, Tosato, Uberti e Zuccarini. Erano assenti 7 costituenti: Bordon, Cannizzo, Castiglia, Di Giovanni, Leone Giovanni, Piccioni e Porzio.

Ora Terracini ripropone all'approvazione della Sottocommissione la sua proposta di articolo che era «il Consiglio di Stato è organo di consulenza giuridico-amministrativa del Governo e del Parlamento» in tal modo escludendo dalla formulazione il secondo e terzo comma della proposta Bozzi. Il quarto comma era in fondo già stato approvato dalla Seconda sezione della Seconda Sottocommissione. Qui emerge, anche dagli scarni e asettici verbali che di seguito si riportano, il tentativo di Terracini di imporsi facendo sua la proposta di Bozzi-Ambrosini relativa alla possibilità del Parlamento di chiedere il parere del Consiglio di Stato. Tale proposta però non verrà approvata: Si legge nel resoconto verbale che Terracini:

> «Metterà in votazione la formula da lui proposta prima di quella suggerita dall'onorevole Fabbri, perché è assai più concisa. Fabbri sarebbe disposto a ritirare la sua proposta, se dalla formulazione suggerita dal Presidente questi volesse togliere le parole "e del Parlamento". La Presidenza di ciascuna delle Camere potrà sempre richiedere, se lo riterrà opportuno, il parere del Consiglio di Stato su di un dato provvedimento, ma sarebbe fuori luogo esigere un atto solenne, quale una deliberazione del Parlamento, affinché questo potesse richiedere il parere del Consiglio di Stato. D'altra parte, ciò costituirebbe una implicita svalutazione dell'autorità e del prestigio delle Assemblee legislative. Il Presidente Terracini ritiene che anche il Parlamento, oltre che il Governo, possa rivolgersi al Consiglio di Stato per la richiesta di un parere. Non si dimentichi, poi, che si tratterebbe di una facoltà, non già di un obbligo, e che il parere espresso dal Consiglio di Stato non sarebbe vincolante. Ad ogni modo metterà ai voti per divisione la formula da lui proposta. Tosato

è contrario alla formula proposta dal Presidente, perché è troppo generica. Fabbri si dichiara pure contrario alla formula del Presidente, perché con essa si mette in luce soltanto la funzione consultiva del Consiglio di Stato, mentre con l'articolo da lui proposto si stabilisce contemporaneamente che i compiti del Consiglio di Stato sono di natura giurisdizionale e consultiva. Il Presidente Terracini mette ai voti la formula: "Il Consiglio di Stato è organo di consulenza giuridico-amministrativa del Governo". (È approvata). Avverte che ora è in discussione il seguito della formula da lui proposta: "e del Parlamento". Perassi osserva che, usando il termine "Parlamento", si può far sorgere il dubbio che la richiesta di un parere al Consiglio di Stato da parte delle Assemblee legislative debba essere deliberata da ambedue le Camere congiuntamente. Bozzi ritiene ovvio che per la richiesta di un parere al Consiglio di Stato da parte del Parlamento basti una deliberazione di una delle due Camere. Il Presidente Terracini osserva che, per la richiesta di un parere al Consiglio di Stato da parte del Parlamento, non dovrebbe essere necessaria una deliberazione in forma solenne del Parlamento stesso: potrebbe bastare a tal fine una richiesta delle Commissioni legislative della Camera. Nobile voterà contro la proposta di aggiungere alla formula testé approvata le parole «e del Parlamento», perché a suo avviso ciò potrebbe essere interpretato nel senso che il Parlamento sia quasi obbligato a richiedere il parere del Consiglio di Stato. Fuschini è contrario alla proposta in discussione, perché ritiene che essa diminuirebbe la libertà d'azione del Parlamento. Conti si associa alle ragioni esposte dall'onorevole Fuschini. Il Presidente Terracini crede che sia più opportuno, in considerazione dell'osservazione fatta dall'onorevole Perassi, usare l'espressione "delle Camere", anziché quella "del Parlamento". Mette pertanto in votazione la proposta di aggiungere alla formula testé approvata le parole: "e delle Camere". (Non è approvata)».

La discussione prosegue sulla Corte dei conti e la seduta si chiuderà in serata. L'articolo risultate da queste votazioni risulta essere il seguente: «Il Consiglio di Stato è organo di consulenza giuridico-amministrativa del Governo» che assomiglia molto alla

versione definitiva, approvata dall'Assemblea Costituente, del primo comma dell'art. 100 della Costituzione. Gli articoli stanno prendendo forma a seguito anche di votazioni su singoli parti di articoli, di frasi, al fine di poter continuare nelle discussioni e non arenarsi su disquisizioni tecniche e pareri giuridici e non diversificati all'interno delle diverse correnti politiche.

Nella seduta pomeridiana della Seconda Sottocommissione del 30 gennaio[459], dopo aver discusso e votato vari argomenti, il Presidente Terracini ricorda che nella precedente seduta era stata lasciata in sospeso la questione relativa alla nomina del Presidente dei Presidenti di Sezione e dei consiglieri del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, «per le quali cariche il progetto degli onorevoli Bozzi e Ambrosini prevede la nomina con decreto del Presidente della Repubblica fra cittadini appartenenti a categorie determinate dalla legge, su proposta delle Presidenze dei due rami del Parlamento, sentite rispettivamente l'Adunanza generale del Consiglio di Stato e le Sezioni riunite della Corte dei conti». Bozzi fa presente che attualmente il Consiglio di Stato, ma anche la Corte dei conti, vede reclutati i propri consiglieri in parte per concorso e in parte per scelta diretta tra determinate categorie e queste categorie dovrebbero essere determinate dalla legge contemporaneamente alle relative quote. Interviene su questo Meuccio Ruini, ormai da un anno Presidente del Consiglio di Stato. Egli

> «osserva che presentemente il Governo può formalmente nominare alle alte cariche dei due istituti chiunque esso vuole, eccetto una aliquota riservata ai referendari entrati per concorso. Non crede inopportuno stabilire delle norme a questo fine, perché bisogna decidersi: o si accetta la formula latissima proposta dall'onorevole Mortati, secondo la quale la legge determina le condizioni necessarie ad assicurare l'indipendenza dell'istituto e dei suoi componenti di fronte al Governo; o si entra in specificazioni, secondo la proposta degli onorevoli Bozzi e Ambrosini. In quest'ultimo caso però ritiene che si debba esplicitamente prevedere anche la garanzia della inamovibilità. Ricorda pure che per la Corte dei conti esiste già una norma secondo la quale i Magistrati di essa non possono

[459] Cfr. http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/II_Sottocommissione/sed087/sed087nc.pdf

essere rimossi se non col parere favorevole di una Commissione costituita dalla Presidenza delle due Camere. Non ha niente in contrario a che a questa garanzia si unisca la designazione dei corpi legislativi e il parere dell'Adunanza generale del Consiglio di Stato o delle Sezioni riunite della Corte dei conti per procedere alla nomina delle più alte cariche da parte del Presidente della Repubblica».

Alle considerazioni di Ruini sulla inamovibilità si associa Einaudi ma chiede chiarimenti circa il metodo di elezione da parte delle presidenze delle Camere. Ruini, ricordando il progetto Bozzi-Ambrosini in cui si dice «su proposta delle Presidenze dei due rami del Parlamento», chiarisce che le presidenze delle due Camere dovrebbero deliberare sulle proposte che derivano dall'interno del Consiglio di Stato, e della Corte dei conti. Laconi, ricordando quanto già in precedenza affermato da Bozzi che cioè il Consiglio di Stato vedrà crescere sempre più le sue competenze e prenderà sempre maggiore importanza il suo sindacato sull'opera del Governo stante l'attuazione di determinate riforme nella struttura sociale ed economica del Paese, sostiene che il sindacato del Consiglio di Stato non è e non sarà più soltanto tecnico ma anche politico, quindi «ritiene che la proposta degli onorevoli Bozzi e Ambrosini debba essere modificata nel senso che non la semplice designazione, ma la elezione debba provenire, non dalle Presidenze delle due Camere, ma dal Parlamento in modo da farne una vera e propria emanazione di questo.

Il Consiglio di Stato deve, a suo giudizio, rispondere infatti a due esigenze ed avere perciò non soltanto la competenza tecnica per giudicare la rispondenza di un atto del Governo alla legge, ma anche una investitura politica, in quanto continua il sindacato politico che il Parlamento ha iniziato». Cioè non deliberazione su proposta dell'Adunanza generale ma vera e propria designazione delle due Camere. Mortati propone di rinviare alla legge la modalità di nomina senza entrare nei dettagli ora in articoli che dovrebbero confluire in una Costituzione, Bozzi critica le osservazioni di Laconi e aderisce alla proposta di Mortati di fare nella Costituzione un brevissimo accenno alla garanzia della indipendenza di tali organi e anche Ruini, dopo aver ribattuto a Laconi, concorda con la proposta di Mortati.

Il Presidente Terracini a questo punto legge la formulazione proposta da Mortati «La legge determina le condizioni necessarie ad assicurare l'indipendenza degli istituti e

dei loro componenti di fronte al Governo» e la mette ai voti: viene approvata. Tale formulazione, leggermente modificata, diventerà l'ultimo comma dell'art. 100 della Costituzione.

Il giorno seguente, il 31 gennaio, in seduta plenaria pomeridiana[460], sotto la Presidenza di Ruini, tra l'altro viene approvato quello che sarà poi inserito nell'art. 111 della Costituzione e cioè che «tutti i provvedimenti giurisdizionali debbono essere motivati». Alla fine l'articolo 111, giova ricordarlo, risulterà così composto «Tutti i provvedimenti giurisdizionali devono essere motivati. Contro le sentenze e contro i provvedimenti sulla libertà personale, pronunciati dagli organi giurisdizionali ordinari o speciali, è sempre ammesso ricorso in Cassazione per violazione di legge. Si può derogare a tale norma soltanto per le sentenze dei tribunali militari in tempo di guerra. Contro le decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti il ricorso in Cassazione è ammesso per i soli motivi inerenti alla giurisdizione».

Questo caso viene qui segnalato perché esemplificativo di come si procedeva nella Commissione dei 75. Nelle varie sottocommissioni e sottosezioni di esse si discuteva sulle motivazioni, sulle ragioni, sulle singole frasi o parole di ogni articolo di ogni progetto, ma mano a mano che il tempo passava la discussione avveniva sempre a livelli più elevati ed eterogenei, e a questi livelli superiori non si rimetteva in discussione quanto già approvato. Poteva quindi capitare che una frase pensata per un determinato argomento, come quella sopra riportata sulla obbligatorietà della motivazione nei provvedimenti giurisdizionali, alla fine sia stata inserita in un articolo della Costituzione che tratti anche del Consiglio di Stato. Invero tale ragionamento potrebbe anche essere letto in senso contrario chiedendosi come mai una frase che tratti del Consiglio di Stato sia stata inserita in un articolo che tratta per la maggior parte di atti giurisdizionali, provvedimenti sulle libertà personali, tribunali militari, ecc. Questo metodo di lavoro, cioè dell'approvazione sistematica di frasi e concetti via via a salire nella divisione della Commissione dei 75 a permesso poi di presentare all'Assemblea Costituente un testo comunque già discusso, un insieme di articoli su cui non bisognava decidere di nuovo, già ampiamente dibattuti e sviscerati. Questo metodo permise di presentare all'Assemblea Costituente un Progetto di Costituzione di cui si riporta qui

[460] Cfr. http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/II_Sottocommissione/sed087/sed087nc.pdf

l’iter degli articoli che più interessano, come risultavano dall’approvazione fatta dalla Commissione dei 75.

## 3.7 I lavori dell'Assemblea Costituente[461]

Una volta ricomposta ad unità tutta la serie di articoli approvati da commissioni, sottocommissioni, prima e seconda sezione, ad opera del Comitato di Redazione composto da Ruini in qualità di Presidente, Tupini, Ghidini, Terracini, Perassi, Grassi, Marinaro, Ambrosini, Calamandrei, Canevari, Cevolotto, Dossetti, Fanfani, Fuschini, Grieco, Moro, Rossi Paolo e Togliatti, il progetto di Costituzione[462] fu presentato all'Assemblea Costituente dal Presidente Ruini che tenne in quell'occasione un discorso[463]. Ruini illustrò all'assemblea la struttura del Progetto, la divisione in Parti, Titoli e Sezioni, illustrando le motivazioni, le novità e le caratteristiche di questa Carta per l'Italia. Ruini fa un accenno soltanto nel suo discorso al Consiglio di Stato, e in particolare nella sezione riguardante il Governo, dicendo

> «Una parola soltanto nella costituzione per i due più antichi "organi ausiliari", di cui tutte le carte parlano: il Consiglio di Stato e la Corte dei conti; il primo per la consulenza giuridico-amministrativa e la tutela della giustizia nell'amministrazione, la seconda per il controllo di legittimità e di finanza; sono organi ausiliari, più che del Governo, della Repubblica; e la loro indipendenza dal Governo va garantita con un più diretto raccordo con il Parlamento».

---

[461] Su questo si veda anche D. Nocilla, «La giustizia amministrativa all'assemblea costituente», in *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, cit., pp. 317-338.

[462] Cfr. http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/ddl/00nc.pdf per il testo completo e ufficiale del Progetto e http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/ddl/00Anc.pdf per la relazione ufficiale del Presidente Ruini. Cfr. anche il documento visionabile sul sito internet http://www.nascitacostituzione.it/05appendici/01generali/02/index.htm?001.htm&2 in cui viene riportato la relazione di Ruini e http://www.nascitacostituzione.it/05appendici/01generali/02/index.htm?001.htm&2 per quanto riguarda il Progetto suddiviso per articoli.

[463] Il sito della Camera dei Deputati riporta la data del 31 gennaio 1947 ma non può in quanto nella conclusione della relazione Ruini indica l'onorevole Terracini come Presidente dell'Assemblea Costituente, carica alla quale è stato eletto l'8 febbraio 1947: «Sulle sue parti riferiranno più ampiamente, e meglio di me, i presidenti delle Sottocommissioni e sezioni, che ne hanno con tanta competenza diretto i lavori: Tupini, Ghidini, Conti; mentre Terracini continuerà, dalla Presidenza della Costituente, l'opera feconda che ha dato alla preparazione di questa carta costituzionale». Inoltre fino al 1 febbraio pomeriggio, sabato, la Commissione dei 75 procedette all'esame di alcuni articoli prima di presentare in aula il progetto definitivo. Cfr. http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Commissione/sed029/sed029nc.pdf

Ruini presenta questo progetto alla Presidenza della Costituente non nascondendo sentimenti di orgoglio e di gioia, ricorda come la Commissione dei 75 abbia lavorato intensamente e come le discussioni siano state ampie e articolate[464]. In effetti durante questi intensi lavori l'Assemblea Costituente si riunì per affari di ordinaria amministrazione senza analizzare né ricevere informative sull'andamento dei lavori della Commissione dei 75.

Le discussioni in aula cominciarono il 4 marzo 1947[465], dopo quasi un mese dalla presentazione del progetto ad opera di Ruini, e, nella seduta pomeridiana, prendendo la parola, Calamandrei tiene un discorso criticando i troppi rinvii alla legge ordinaria e i troppi compromessi che rendono la Costituzione una Costituzione di partito e non di tutti gli italiani. Passa in rassegna molti articoli del progetto di Costituzione ricordando anche la sua opposizione a che fossero mantenute le giurisdizioni speciali come il Consiglio di Stato.

Il giorno dopo, nella seduta pomeridiana del 5 marzo[466], già si discute di argomenti che qui interessano. Da notare che dal secondo giorno in cui l'Assemblea discute della Costituzione, il Presidente Terracini invita i membri del Comitato di redazione a prendere posto nei banchi in genere riservati al Governo. Laconi parla nel suo intervento di divisione dei poteri, bilanciamento, pesi e contrappesi e cita il Consiglio di Stato e la Corte dei conti come strumenti atti a controbilanciare e controllare l'operato del Governo. Egli dice: «Ma quante precauzioni non si sono prese, per potere rendere inoperante il potere legislativo, già con l'istituzione d'una seconda Camera accanto alla prima?», e ancora «Ma ancora agli altri poteri sono stati stabiliti, nel complesso di questo progetto, limiti, condizioni, strumenti di rallentamento e di freno. Così accade per il Governo che dovrebbe patire, secondo l'attuale progetto,

---

[464] Ruini comincia il suo discorso con queste parole: «Liberata da un regime funesto di servitù, ritemprata dalle forze vive della resistenza e del nuovo ordine democratico, l'Italia ha ripreso il suo cammino di civiltà e si è costituita a Repubblica, sulle basi inscindibili della democrazia e del lavoro. La prima esigenza della Repubblica italiana è di darsi una costituzione. La Commissione che la Costituente ha incaricato di presentare un progetto ha lavorato intensamente. Ha tenuto trecentosessantadue sedute plenarie, o di Sottocommissioni, sezioni o comitati. Un osservatore straniero ha constatato che nessun'altra costituzione ebbe più largo materiale di preparazione: per gli studi predisposti dal Ministero della costituente, e per quelli che la nostra Commissione ha condotti con raccolte e comparazioni sistematiche, tema per tema, delle norme costituzionali vigenti negli altri paesi. Se la nostra deve essere una costituzione propriamente italiana, bisogna pur conoscere ciò che vi è altrove». Cfr. http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/ddl/00Anc.pdf p. 3.

[465] Cfr. http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed049/sed049nc.pdf

[466] Cfr. http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed050/sed050nc.pdf

almeno il controllo di un Consiglio di Stato, di una Corte dei conti, il cui modo di composizione è completamente sottratto alla competenza del costituente e rinviato al legislatore ordinario»[467]. Laconi lamenta un eccessivo ricorso a congegni e meccanismi per il controllo e i bilanciamenti di poteri che appesantiscono l'azione politica e governativa del Governo ma in fondo questi congegni non riescono a risolvere che, per Laconi, è sostanzialmente politico: «[…] quando si è creato il Consiglio di Stato e si è riconosciuta la necessità di mantenere la Corte dei Conti, si è detto che questo era ancora necessario perché l'esecutivo patisse un controllo esterno ed indipendente da esso […], si cercano le garanzie nei congegni, in particolari strutture, in particolari forme organizzative che dovrebbero impedire, che dovrebbero eliminare tutti i difetti del regime parlamentare. Si vuole risolvere con particolari congegni, con particolari strutture quello che è un problema eminentemente politico e soltanto politico». Il suo intervento viene sottolineato alla fine da molti applausi provenienti dall'ala sinistra dell'emiciclo.

L'11 marzo, nella seduta pomeridiana, un intervento quasi analogo a quello di Calamandrei viene svolto da Togliatti, il quale afferma che non si è affrontato il problema dei controlli, rimandando tutto alle leggi future, «si è tutto rinviata alla legge, così per la Corte dei Conti, come per il Consiglio di Stato, come se si trattasse di argomento non costituzionale. Ma tutto questo sistema è vecchio»[468]. Togliatti dice esplicitamente che la Corte dei conti che impiega due anni per far erogare una pensione in un paese democratico e civile come l'Italia, «mentre in altri Paesi civili occorrono due settimane» e che «durante il ventennio della tirannide fascista non ha controllato niente, né impedito che venisse dilapidato il pubblico denaro, e ora pone ostacoli su ostacoli a indispensabili misure democratiche, è qualcosa che deve essere profondamente rinnovato». Non vengono risparmiate critiche aperte in aula alle istituzioni e al progetto di Costituzione: intervengono gli stessi che hanno fatto parte delle commissioni e sottocommissioni del gruppo dei 75 e anche i costituenti che ne erano stati esclusi. Si discute e si esprimono opinioni nella massima libertà, andandosi anche a formare una coscienza collettiva di ciò che si andava a discutere, dato che fino ad allora, come detto, l'Assemblea Costituente si era occupata per lo più di ordinaria

[467] Cfr. http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed050/sed050nc_1773.pdf
[468] Cfr. http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed058/sed058nc_1981.pdf

amministrazione, di dare seguito a quello che il Governo De Gasperi stava operando nell'Italia che stava uscendo dalla guerra.

Si passano ad analizzare ed approvare i vari articoli della Costituzione e, il 18 settembre 1947, si arriva alla parte relativa alla Parte Seconda, Titolo III, il Governo[469]. Nella seduta pomeridiana l'onorevole Gullo, comunista, sferra un pesante attacco alla previsione costituzionale non solo del Consiglio di Stato ma anche della Corte dei conti, che secondo lui, non hanno ragione d'essere. Gullo introduce il suo discorso sul Consiglio di Stato con una considerazione «[...] Parlando del potere esecutivo, intendo soprattutto soffermarmi — ed è il punto centrale di questo mio modestissimo discorso — sulla veramente strana anomalia contenuta nell'articolo 93 del progetto. Invito gli onorevoli colleghi a valutare in tutta la sua importanza questo articolo 93. Un Governo non dirà mai in una maniera aperta: "io faccio a meno del consenso popolare". Anche Mussolini diceva di governare col consenso del popolo». Questa introduzione non serve altro che a dire che «l'articolo 93[…] disciplina costituzionalmente, ossia inserisce nella Costituzione due istituti: il Consiglio di Stato e la Corte dei Conti. È un fatto nuovo; non v'è Costituzione al mondo che contenga la disciplina di questi due istituti:...». L'onorevole Tosato, democristiano, gli risponde che questo non è vero ma Gullo continua: «sono due strumenti della cui necessità nella vita nazionale ognuno di noi può essere più o meno convinto; ma, insomma, non sono, non vogliono essere, non possono essere due istituti costituzionali».

Gullo, dopo aver criticato la Corte dei conti passa al Consiglio di Stato dicendo:

> «Non è dunque una necessità di natura e di indole costituzionale, così come non è una necessità di natura costituzionale il Consiglio di Stato, quel Consiglio di Stato che — dobbiamo dirlo — a differenza della Corte dei Conti, non ha sul serio una brillante origine democratica. Il Consiglio di Stato nacque come Consiglio personale del monarca assoluto. […] Il pericolo contenuto nell'articolo 93 è nel fatto che si è voluto dare una disciplina costituzionale ai due istituti — Consiglio di Stato e Corte dei conti — portando alla conseguenza che domani, quando una Camera legislativa voglia modificare in questo punto l'ordinamento dello Stato,

[469] Cfr. http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed224/sed224nc_293.pdf

dovrà necessariamente seguire la speciale procedura richiesta per la modificazione della Costituzione. Ma oltre questo, altri e più seri pericoli esistono. Non è inopportuno ricordare, a questo proposito, quanto sia forte lo spirito di corpo del Consiglio di Stato, quello spirito di corpo che il manuale del perfetto caporale dice, sì, essere un sentimento apprezzabile, ma di cui bisogna paventare e temere le esasperazioni. A tal fine può essere molto utile leggere una pubblicazione fatta proprio a cura del Consiglio di Stato, e che è opera di una Commissione di cui era Presidente l'onorevole Ruini. Badate, io non avrei paura della cosa, e potessi ipotizzare un Ruini eterno Presidente del Consiglio di Stato. Dell'onorevole Ruini ognuno di noi sa quanto egli sia poco invadente, e non ci sarebbe dunque pericolo. Ma noi dobbiamo pensare anche ai successori di lui. Bene, nella relazione che questa Commissione ha redatto e con la quale si rivolge appunto ai costituenti perché meditino sull'importanza del Consiglio di Stato, ricordando che il Consiglio di Stato è "organo di consulenza giuridico-amministrativa del Governo e del Parlamento", si afferma che tale consulenza si svolge in una cerchia ristretta, e che è necessario che questa cerchia venga allargata. Proprio quello che contribuì a creare la enorme potenza del Consiglio di Stato nella Costituzione napoleonica, ossia lo studio e la formazione delle leggi, è ciò che viene chiesto dalla relazione. Si dice in questa relazione: "i controlli dovrebbero esercitarsi prima della definitiva deliberazione del Consiglio dei Ministri autorizzando la presentazione al Parlamento. In realtà su un atto del potere esecutivo, il parere relativo di carattere giuridico-amministrativo da allegarsi obbligatoriamente al disegno potrebbe costituire importante elemento per la discussione e l'esame in seno al Parlamento". In definitiva si chiede di attribuire al Consiglio di Stato l'importantissimo compito di studiare e di preparare i progetti di legge che il Governo dovrà presentare alla Camera. Questo non significa altro se non assumere la parte più importante dell'attività legislativa dello Stato».

Il timore di Gullo, e da come verrà applaudito alla fine della relazione di tutti gli esponenti del suo partito, è riconoscere al Consiglio di Stato una competenza e una

funzione legislativa che prevarichi quella del Parlamento. Ma Ruini, nel gennaio dell'anno prima, aveva espresso idee ben diverse nel suo discorso di insediamento. Egli diceva:

> «Può essere opportuno che - riservata al Parlamento la suprema podestà di stabilire i principi e le grandi linee delle leggi - sia ammesso qualche sostanziale decentramento legislativo; ma bisogna togliere il disordine; ed alla opera di precisazione e di classificazione delle norme ed alla loro attribuzione agli organi competenti non sarà inutile lo studio ed il concorso del Consiglio di Stato. A prescindere da tutto ciò, che richiede molta riflessione, vi è una esigenza immediata, che tutti sentono di una più accurata e meglio coordinata formulazione delle leggi. Senza voler sostituire altri uffici, e richiamandosi puramente e semplicemente ai compiti che gli spettano per la sua legge istitutiva, il Consiglio di Stato si mette a disposizione del Governo specialmente per quanto concerne le leggi amministrative»[470].

Gullo nel suo intervento continua ammonendo tutti i costituenti del pericolo di avere un Consiglio di Stato che «accamperebbe il suo diritto di esercitare un'azione decisiva nella formazione delle leggi», possibilità alquanto pericolosa per il relatore. Egli prosegue nella sua critica al Consiglio di Stato:

> «Ma vi è di più: il Consiglio di Stato afferma anche che: "Un esame sostanziale potrebbe innanzi tutto riguardare la costituzionalità delle norme amministrative". Ecco come gradualmente, creato il varco, tutto finisce per passare attraverso il Consiglio di Stato. Non basteranno una Camera dei Deputati, un Senato, un'Assemblea nazionale, un Consiglio economico, tutta una varietà di assemblee deliberanti. Il Consiglio di Stato, quale organo di consulenza giuridico-amministrativa, vuole avocare a sé anche la facoltà di esaminare la costituzionalità delle leggi»[471].

Decisamente contrario alla funzione di consulenza giuridico amministrativa che viene vista come una funzione legislativa anche se già Calamandrei ebbe modo di

---

[470] Annuario Consiglio di Stato, 1946, p. 69.

[471] Gullo riporta erroneamente un passaggio della relazione del Consiglio di Stato redatta il 30 giugno 1946. Per il contenuto di questa relazione si rimanda al § 3.8 *Il Consiglio di Stato nelle riviste dell'epoca*.

mettere in guardia la Commissione dei 75 dalla possibilità di prevedere una vera e propria funzione legislativa al Consiglio di Stato, anche se l'onorevole Bozzi non era di questa linea. Gullo sarcasticamente dice allora di condensare tutto nel Consiglio di Stato che verrebbe ad identificarsi con la democrazia, eliminando il Senato, la Camera, ecc. Secondo Gullo la proliferazione di leggi del periodo era legata ad una vita più complessa e più fluida: per lui «occorre una ricca, abbondante legislazione che si rinnovi non più a distanza di decenni o di anni, ma a distanza di mesi» dato che è la situazione che sta alla base della legge e la crea: se si modifica la situazione si modifica anche la legge. Gullo non risparmia critiche, sia al Consiglio di Stato che alla Corte dei conti, sostenendo il suo discorso anche con motivazioni che possono apparire valide:

> «ora, coloro che sono stati Ministri in questo tumultuoso periodo hanno tratto dalla loro pratica ministeriale questa convinzione: che questi istituti, Consiglio di Stato e Corte dei conti, frequentemente si palesano non più fonti di illuminati consigli ma cause di ostacoli insormontabili, sia per il complicato meccanismo che è loro proprio e che naturalmente porta alla conseguenza di un'azione che si svolge lentamente e faticosamente, sia anche per uno spirito conservatore che di solito li anima e che fa ad essi vedere con diffidenza ogni innovazione legislativa che scava profondamente nella vita della Nazione, pur se essa costituisca la premessa del rinnovamento che tutti quanti diciamo di desiderare. Ora, immettendo nella Costituzione il Consiglio di Stato, si dà ad esso la possibilità di esercitare un'influenza di molto maggior rilevanza nella vita dello Stato».

Gullo fa riferimento ad una relazione del Presidente Ruini, ma in realtà fu redatta da una Commissione speciale in seno al Consiglio di Stato, relazione pubblicata dalla rivista "Rassegna di diritto pubblico" firma di Ferdinando Rocco di cui in seguito si dirà, e che contiene idee molto pericolose, a suo dire, che porterebbero la Corte di conti ad invadere la sfera di competenza del Parlamento e del Governo, invadendo campi estranei all'Istituzione, con giudizi anche sul «buon uso delle norme di legge» con effetti che rallenterebbero solamente l'azione amministrativa senza correggerla, invadendo anche il campo del Consiglio di Stato. Ora se lo stesso Presidente del Consiglio di Stato accenna a questo possibile contrasto tra le due istituzioni e l'art. 93 del Progetto di Costituzioine ancora non è stato approvato, cosa ne sarà dopo? A questa

domanda Gullo risponde che «occorre senz'altro affermare che questa norma va esclusa dalla Costituzione», e ancora «ritengo che l'articolo 93 costituisca un serio pericolo per lo sviluppo democratico del nostro Paese».

Parole dure quelle di Gullo che assolutamente non vuole costituzionalizzare il Consiglio di Stato, anzi vorrebbe «svuotarli di parecchie attribuzioni e facoltà che, in parte per virtù di legge e in parte per virtù di consuetudine, essi son venuti assumendo». Poi, ricordando la buona tradizione giurisdizionale del Consiglio di Stato, afferma che in fondo molte correnti ideologiche e di pensiero affermano la necessità di ricondurre ad unità dell'attività giurisdizionale dello Stato. Prevedere una giurisdizione speciale nella Costituzione vorrebbe dire che, qualora si cambiasse idea ci vorrebbe una particolare procedura per cambiare la Costituzione. Stessa cosa per l'altra funzione del Consiglio di Stato. Affinché «sorga sul serio, sulle rovine del fascismo e della guerra, un'Italia nuova che ubbidisca soltanto ad una sola necessità, ad una sola superiore e sovrana esigenza: che sia rispettata, sempre e dovunque, la volontà del popolo» serve che il Consiglio di Stato e la Corte dei conti non vengano inseriti nella Costituzione. La discussione su questo argomento verrò ripresa il giorno dopo direttamente da Ruini.

Il 19 settembre, sempre di pomeriggio, è iscritto a parlare Ruini[472]. Egli riprende le fila del discorso generale sul Governo, sul Parlamento e sul Capo dello Stato e subito precisa che «abbiamo creduto di fare cosa buona, facendo nel progetto menzione degli organi ausiliari del Governo, e possono in certo senso esserlo anche del Parlamento; organi ausiliari che, senza essere strettamente costituzionali, hanno importanza tale da trovar posto nella Costituzione. Ci pareva opportuno inquadrare e dare un moderato risalto a questi «corpi», che l'hanno nella realtà, e non sempre nell'opinione». Ricorda come Nitti abbia criticato il Consiglio economico nazionale, e come Gullo abbia «sparato a palle infuocate contro il Consiglio di Stato e la Corte dei Conti». Gullo aveva fatto anche una battuta avvertendo dello strapotere che il Consiglio di Stato avrebbe avuto dicendo che se Ruini fosse stato eterno non ci sarebbero stati problemi. Ruini riallacciandosi a questa battuta controbatte alle tesi sostenute da Gullo sul fatto che il Consiglio di Stato, e la Corte dei conti, non siano organi costituzionali ma Ruini ricorda che il gruppo dei comunisti voleva inserire nella Costituzione anche il consiglio del

[472] Cfr. http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed226/sed226nc_343.pdf

lavoro, l'artigianato, il paesaggio, ecc. Ma organo costituzionale, precisa Ruini, è «un concetto scientifico, che elaborerà la dottrina; noi costituenti possiamo mettere nella Costituzione ciò che ci sembra necessario ed opportuno». Da buon tecnico, e conoscitore della materia, ricorda a Gullo, il quale aveva sostenuto il giorno prima che di Consiglio di Stato e di Corte dei Conti non si parla in nessuna costituzione nè nella Costituzione inglese, che non solo non c'è una Costituzione inglesema che ha

> «a sua disposizione un elenco per dimostrare inesatta la sua affermazione. L'inconveniente di cui Gullo si lamenta è che, messi nella Costituzione questi istituti, non si potrà modificarli che per revisione costituzionale. Per vero, il profilo fermato nel testo è così generale ed elastico che consente svolgimenti ben larghi alla legge ordinaria. Se si volesse distruggere gli istituti e toglierne i controlli essenziali (ad esempio con un colpo di mano d'un Governo e d'una maggioranza corrotta) è bene ed è democratico che si segua la più meditata e cauta via della revisione costituzionale. Non lo dimentichi l'onorevole Gullo: questi istituti sono sorti come presidio di libertà. Ma egli non si limita all'eccezione di extracostituzionalità; considera Consiglio di Stato e Corte dei Conti come congegni ingombranti, ritardatari, antidemocratici; il che parrebbe rispondere alla concezione comunista che il Parlamento è tutto, e non sono ammessi freni e contrappesi; lo prego però di tener presente — altra informazione che gli è mancata — come i suoi compagni francesi, per negare la seconda Camera, hanno invocato e dato rilievo ai corpi ausiliari e consultivi, fra cui questi due».

Inoltre una preoccupazione di Gullo è vedere il Consiglio di Stato come «un pericolo pubblico, un covo di invadenza, all'agguato per un più lauto "pranzo"; si intende di competenza; ma che brutta frase, onorevole Gullo, per servitori dello Stato, fra i più degni e più alti di grado, che con la loro paga faticano a metter insieme il pranzo e la cena!». Ruini precisa che la relazione a cui fa riferimento Gullo è una relazione che la magistratura amministrativa ha ritenuto di redigere anch'essa in quanto l'onorevole Gullo, in qualità di Guardasigilli, ne aveva chiesto una alla magistratura ordinaria. Ora secondo Ruini questa relazione fa onore al Consiglio di Stato e non è vero che esso vuole «rubare» la competenza legislativa al Parlamento ma si offre di

collaborare alla preparazione delle leggi. Completamente di diverso tenore rispetto a quanto affermato da Gullo. Ora, mentre tutti si lamentano dello scarso tecnicismo delle leggi e del loro scoordinamento, Il Consiglio di Stato offre il proprio aiuto. Anche il Inghilterra, ricorda Ruini, esiste un gruppo ristretto e specializzato che supporta il Parlamento inglese. In Italia già esiste questa previsione e che «delitto è che, invece dell'opera di un burocrate di Ministero, si affidi in dati casi tale compito ad un Corpo di più larga ed esperta competenza di tecnica legislativa!». Il Consiglio di Stato ha specificato, sottolinea Ruini, che il Governo è libero di chiedere parere ed ha consigliato di estendere l'obbligatorietà di tali parerei, già prevista per i regolamenti, ai decreti legislativi ed ai decreti legge: «quale delitto!». Tutto questo è comunque diretto a tutelare i cittadini, le loro libertà ed i loro diritti.

La difesa di Ruini prosegue precisando che il Consiglio di Stato non accusa affatto la Corte di conti di sostituirsi ad essa. Per certi versi la frase, mal interpretata da Gullo, tende a difendere l'attività del Governo e ad accelerarne l'attività, contro la stessa attività del Consiglio di Stato. Inoltre è la stessa relazione del Consiglio di Stato che invoca l'istituzione di una Corte di garanzie costituzionali, e non vuole sostituirsi ad essa. Ruini afferma anche:

> «basta ormai con rilievi così insostenibili! Una cosa soltanto voglio ricordare a Gullo, che la formulazione che non gli piace: "organo di consulenza giuridico-amministrativa e di giustizia nell'amministrazione" è *bellissima*[473], e risale allo Spaventa; ed ebbe l'adesione entusiasta dell'estrema sinistra, perché tendeva ad arginare abusi di parte opposta; perché era rivendicazione e difesa delle minoranze e dei diritti dei cittadini. Se la giustizia nell'amministrazione debba implicare una competenza giurisdizionale del Consiglio di Stato, è tesi cui hanno aderito nella Commissione i comunisti; ed è accolta nel progetto; ne parleremo a suo luogo. Qui voglio dichiarare — ed interpreto il senso della Costituzione — che sono necessari i controlli, per assicurare la legalità e la convenienza degli atti dell'Amministrazione; che tale compito non può essere esercitato dal Parlamento, quando non basta neppure a legiferare; né

[473] Il corsivo è nostro.

può essere affidato ad un organo in mano del Governo, senza garanzie di autonomia ed indipendenza, che deve avere il Consiglio di Stato. L'onorevole Terracini accennò nella Commissione che i suoi membri potrebbero essere nominati dal Parlamento. No; perché l'autonomia ed indipendenza devono esservi anche di fronte al parlamentarismo; ma fu proposto che alla scelta dei consiglieri di Stato dovessero assentire gli Uffici di Presidenza delle due Camere. Si va incontro a giuste esigenze. Si resisterà, con tutte le forze del nuovo Stato repubblicano, alle tendenze che volessero, con lo scardinare i congegni amministrativi, aprire la via al disordine ed allo sfacelo».

Grande difesa di Ruini che chiude così ogni discorso sull'opportunità o meno di inserire il Consiglio di Stato nella futura Costituzione. Le discussioni generali proseguono e si arriva, per quanto riguarda il Consiglio di Stato, alla seduta del 25 ottobre 1947 in cui ritorna la discussione, nell'ambito degli articoli riguardanti il Governo, sull'articolo 93[474]. In questa seduta[475] il Presidente Terracini fa rileggere il testo dell'articolo 93, come da progetto[476] e, avendo chiesto il democristiano Romano di modificare il primo comma di questo articolo, gli viene data la parola[477]. L'onorevole Romano vorrebbe eliminare dal primo comma le parole «e di tutela della giustizia nell'amministrazione» con il suo emendamento, quelle parole che proprio Ruini, quasi un mese prima, aveva elogiato nel ricordarle proprie di Spaventa. Ma Romano, vorrebbe rimandare la discussione dopo quella su un emendamento, sempre proposto da lui, su un successivo articolo, il 95 che poi diventerà l'articolo 103 della futura Costituzione, riguardante l'unità dell'ordine giudiziario. Romano afferma che se ciò avvenisse, cioè

[474] Cfr. http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed273/sed273nc.pdf .

[475] Questa seduta è antimeridiana dato che si svolge in giorno di sabato. Negli altri giorni si svolgevano sedute sia di mattina che di pomeriggio. Per una rapida visione del calendario delle sedute si veda http://legislature.camera.it/frameset.asp?content=%2Faltre%5Fsezionism%2F304%2F8964%2Fdocumentotesto%2Easp%3F

[476] Si riporta per completezza il testo originario: «Il Consiglio di Stato è organo di consulenza giuridico-amministrativa e di tutela della giustizia nell'amministrazione. La Corte dei Conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e quello anche successivo sulla gestione del bilancio dello Stato. Partecipa, nei casi e nelle forme stabiliti dalla legge, al controllo dello Stato sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente al Parlamento sul risultato del riscontro effettuato. La legge determina le condizioni necessarie ad assicurare l'indipendenza degli istituti suddetti e dei loro componenti di fronte al Governo».

[477] Poco prima Ruini aveva avuto la possibilità di far approvare l'articolo riguardante il Consiglio economico nonostante le proteste del comunista Nobile dovute «ad un'Assemblea così poco numerosa» in giorno di sabato.

se fosse approvata l'unitarietà dell'ordine giudiziario, sarebbe inutile parlare del Consiglio di Stato[478].

Bozzi chiede e ottiene di parlare e definisce il reale valore e a quale funzione si riferisce la frase e di tutela della giustizia nell'amministrazione, che cioè si riferisce alla funzione consultiva e non a quella giurisdizionale, e quindi «parlando per la prima volta di questo istituto si debba far parola di questa funzione che è predominante». Il Presidente Terracini chiede a Ruini di esporre il parere della Commissione per la Costituzione, il quale afferma che:

> «questa espressione di "giustizia nell'amministrazione", che ha una tradizione nei riguardi del Consiglio di Stato, non pregiudichi in alcun modo la questione se la giurisdizione debba essere unica o no. La giustizia nell'amministrazione si riferisce (siamo qui nel titolo dell'amministrazione) al Consiglio di Stato nelle sue funzioni anche consultive: né debbo ricordare che, al di fuori della giurisdizione, vi è il ricorso in via straordinaria al Capo dello Stato, che ha perfettamente lo scopo della giustizia nell'amministrazione. L'onorevole Romano potrebbe benissimo votare quest'articolo, e poi sostenere a suo luogo l'unità della giurisdizione».

[478] Si precisa che già il 12 aprile 1947 Ruini era intervenuto sulle modalità di presentazione degli emendamenti. Aveva detto: «Io faccio una viva raccomandazione: di tener presenti alcuni criteri, almeno per le modifiche che non toccano la sostanza delle cose: 1°) Gli emendamenti di pura forma e quelli di spostamento della collocazione dovrebbero essere rinviati alla revisione definitiva che sarà fatta, nel modo che l'Assemblea riterrà opportuno, quando tutto il testo sarà stato discusso ed approvato, articolo per articolo. Le modifiche proposte sono spesso minime: un verbo al soggiuntivo, invece che all'indicativo, soppresso un "che è". Oppure due comma, invece di uno. E così via. Vedremo tutto questo a suo tempo: quando si dovrà coordinare e cercare lo stile della Costituzione. 2°) Dovrebbe essere rispettata la deliberazione già presa; che gli emendamenti siano presentati quarantotto ore prima della discussione. Il Regolamento consente di poter presentare emendamenti con dieci firme durante la discussione, ma di ciò logicamente dovrebbe farsi limitato uso per sole questioni di una certa importanza. Il Comitato di redazione dei Settantacinque, impegnato in due e forse in tre sedute quotidiane dell'Assemblea, ha pur necessità di raccogliersi, di esaminare meditatamente gli emendamenti, di non improvvisare sulle improvvisazioni. Se continueranno a piovere gli emendamenti, anche non scampati, anche non dattilografati, inviate mentre si discute alla Presidenza o alla Commissione, saremo costretti ad avvalerci del diritto che ci dà il Regolamento di chiedere un rinvio di ventiquattr'ore, per potere avere la possibilità dell'esame. 3°) Dichiaro e mi impegno che, quando siano presentati a tempo gli emendamenti, il Comitato pregherà i presentatori di prendere parte ai suoi lavori, per mettersi d'accordo». Interessante notare come Ruini risponda in precedenza al socialista D'Aragona sul fatto che i gruppi parlamentari possono riunirsi e discutere tra loro anche di domenica. D'Aragona si lamentava delle eccessive sedute in aula, programmate sia di mattina che di pomeriggio, ma precedentemente aveva denunciato la scarsa frequenza dei lavori parlamentari. Ruini paventa la possibilità anche di doversi riunire di sera, o di domenica, se fosse stato necessario. Cfr. http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed086/sed086nc_2795.pdf, p. 2799.

Romano vorrebbe rimandare rifacendosi alla necessità di discutere prima un principio generale e poi quello particolare, ma il suo collega di partito Tosato, appoggia l'intervento di Ruini dicendo che

> «la formula contenuta nell'articolo 93 relativa alla tutela della giustizia nell'amministrazione, non pregiudica affatto l'altra questione dell'unità della giurisdizione, questione che evidentemente sta a cuore all'onorevole Romano. Mi permetto di far rilevare che questa definizione dei compiti del Consiglio di Stato contenuta nell'articolo 93, è compresa nella sezione del Titolo III dedicata, espressamente, alla Pubblica Amministrazione. Quindi in questo Titolo non è pregiudicata alcuna questione che attenga alla funzione giurisdizionale. D'altra parte l'onorevole Romano sa che la funzione di consulenza giuridico-amministrativa del Consiglio di Stato si estende ai ricorsi straordinari al Capo dello Stato. Si tratta di ricorsi amministrativi, che sono decisi con provvedimenti amministrativi, ma non hanno grande importanza per la tutela della giustizia nell'amministrazione. Per la decisione di tali ricorsi il parere del Consiglio di Stato è obbligatorio, e, praticamente, vincolante. È rarissimo il caso che il parere del Consiglio di Stato non sia seguito. Il Consiglio di Stato in tutta la sua attività consultiva è uno strumento prezioso, il suo intervento costituisce un apporto considerevole ai fini di assicurare la giustizia dell'amministrazione. Questa sua funzione non può essere trascurata nella definizione dei suoi compiti. Il problema dell'unità della giurisdizione, e quindi della conservazione o meno della competenza giurisdizionale del Consiglio, non resta affatto pregiudicato. Su questo punto l'onorevole Romano può essere tranquillo».

L'onorevole Romano insiste nel rinviare la discussione del suo emendamento e la proposta viene messa ai voti: non viene approvata. Viene messa ai voti anche la proposta di cambiare l'articolo e il Presidente Terracini procede alla votazione per parti: si vota la prima parte del primo comma «Il Consiglio di Stato è organo di consulenza giuridico-amministrativa» ed è approvato. Si vota la seconda parte del prima comma, della quale l'onorevole Romano chiede la soppressione, «e di tutela della giustizia nell'amministrazione», e viene approvata. Il primo comma dell'articolo rimane

invariato. Si procede anche sui successivi commi che vengono approvati così come presentati nel progetto.

Si arriva al mese di novembre, molto denso di riunioni e di discussioni, gli articoli vengono esaminati e discussi, seguendo sempre un lavoro serrato. Il 6 novembre viene fatto un breve accenno da parte dell'onorevole autonomista Mastino, che, afferma, sarebbe favorevole all'unità della giurisdizione e al ricorso in Cassazione «per qualsiasi violazione o falsa applicazione della legge» anche per quanto riguarda le sentenze del Consiglio di Stato, qualora dovesse rimanere un organo costituzionale[479].

Nella seduta pomeridiana del 7 novembre, mentre si discute se abolire o meno i tribunali militari, ritorna la discussione sull'unità o meno delle giurisdizioni speciali[480]. L'8 novembre il socialista Persico ritorna sull'argomento della giurisdizione unica precisando che lui si era «manifestato contrario al Consiglio di Stato, e credo che bene le sue funzioni giurisdizionali potrebbero essere attribuite a speciali tribunali amministrativi, sia regionali, sia centrale; ma sempre nell'ordine della Magistratura, sempre come una forma di Magistratura ordinaria, che sarebbe specializzata in tali determinate materie», ma subito dopo aggiunge che «noi, però, abbiamo già approvato l'articolo 93, secondo il quale sia per il Consiglio di Stato, sia per la Corte dei Conti è stabilita una disciplina autonoma, e quindi non possiamo ritornare su questo argomento». Successivamente, constata Persico, «quando faremo le leggi speciali per stabilire le funzioni e l'organizzazione della Corte dei conti e del Consiglio di Stato, potremo in qualche modo coordinare le loro attribuzioni con quella della Magistratura ordinaria, soprattutto attraverso il ricorso alla Corte di Cassazione unica di Roma, che dovrà decidere anche le questioni riguardanti il diritto amministrativo. E questo sarà uno dei modi per unificare la giurisdizione». Cioè il Consiglio di Stato con la sua giurisdizione speciale è entrato nella Costituzione ma in futuro ne si potrà modificare la struttura o le funzioni, in maniera tale da arrivare alla giurisdizione unica.

Nella seduta pomeridiana dell'11 novembre, continuandosi la discussione sul progetto di Costituzione, il democristiano Monticelli, riaffermando la necessità dell'indipendenza della Magistratura come garanzia per i cittadini, afferma «La funzione giurisdizionale deve essere esercitata esclusivamente dai magistrati ordinari.

[479] Cfr. http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed281/sed281nc_1795.pdf
[480] Cfr. http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed283/sed283nc.pdf

Vi possono essere delle eccezioni, ma le uniche eccezioni possibili sono quelle per gli organi del Consiglio di Stato e per i tribunali amministrativi regionali, di cui all'articolo 122, secondo comma, di cui ci siamo spesso dimenticati, perché il Consiglio di Stato non esercita soltanto un controllo di legittimità, ma anche, in grado di appello, giudica sulle sentenze della Giunta provinciale amministrativa»[481]. La linea della presenza del Consiglio di Stato nella Costituzione è ormai passata, anche se ritornano discussioni in Aula in cui si propende per una giurisdizione unica. Monticelli non nasconde le difficoltà che nascono dalla ancora non netta distinzione tra diritti e interessi, da cui scaturisce la distinzione del giudice competente, ordinario o amministrativo. Afferma di averne parlato con Ruini, nelle note «riunioni di caminetto»[482]. Secondo Monticelli si può arrivare ad un *modus vivendi* che in qualche modi salvaguardi i cittadini e definisca le competenze dei giudici, facendo ricomprendere nelle competenze del Consiglio di Stato anche i rapporti di pubblico impiego. Intervenendo di nuovo su questo argomento l'onorevole Romano, si ripropone la necessità di un giudice unico, anche per evitare che la politica prevalga sulla giustizia con l'istituzione di nuovi organismi giudiziari. Egli rimprovera il fatto di aver approvato l'art. 93 consentendo non solo la permanenza di due organi speciali, Consiglio di Stato e Corte dei conti, ma costituzionalizzandoli, polverizzando così l'ordinamento giudiziario. Egli afferma che:

> «La lotta per evitare il frazionamento è antica, perché già nell'articolo 71 dello Statuto si era astrattamente affermato il principio dell'unità del potere giudiziario; ma fin da allora le classi dirigenti, che miravano a dominare il Paese, iniziarono una lotta e si coalizzarono per violare questo articolo 71[483]. Infatti la legge sul contenzioso amministrativo del 20 marzo 1865, allegato *E*, nacque contemplando delle eccezioni. Si creò la giurisdizione sul Consiglio di Stato e quella della Corte dei conti in materia di contabilità e pensioni. L'offensiva al principio della unità della giurisdizione continuò negli anni successivi, e si ebbero i testi unici del 2 giugno 1889, del 17 agosto 1907, n. 678, e 26 giugno 1924, n. 1054. Così il Consiglio di Stato fu investito della giurisdizione sugli interessi legittimi

[481] Cfr. http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed287/sed287nc.pdf
[482] *I precedenti storici della costituzione*, cit., pp. 136-139.
[483] Il testo dell'articolo 71 dello Statuto albertino era il seguente: «Niuno può essere distolto dai suoi Giudici naturali. Non potranno perciò essere creati Tribunali o Commissioni straordinarie».

dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione, delle questioni giurisdizionali relative a diritti che si presentano nelle controversie di sua competenza ed infine di una giurisdizione esclusiva nei riguardi di determinati gruppi di veri e propri diritti dei cittadini, deliberatamente sottratti alla competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria, come i diritti derivanti dal rapporto di pubblico impiego. Con la giurisdizione esclusiva, l'abolizione del contenzioso amministrativo cadde quasi nel nulla».

Romano non lesina parole di elogio al Consiglio di Stato ma contesta alcune ragioni poste alla base della difesa della presenza del Consiglio di Stato all'interno della Costituzione, come ,ad esempio, la specifica conoscenza del diritto amministrativo da parte delle sue sezioni giurisdizionali. A questa osservazione si è sempre risposto che anche all'interno della magistratura ordinaria si potrebbero creare sezioni specializzate quindi, per Romano, «ai giudici amministrativi dovrebbero essere sottratte tutte le controversie relative a diritti e tutte quelle di legittimità relative ad interessi».

Anche il socialista Salerno si associa a Romano. In queste discussioni si nota che prevalgono le opinioni personali e i ragionamenti dottrinali frutti di studio e di pratica, e non è presente una netta linea di partito. Non si può parlare di contrarietà dei comunisti e dei socialisti e di condivisione delle idee di Ruini dei democristiani e dei gruppi minori.

Salerno afferma che «purtroppo il Consiglio di Stato rimane, ma dovrebbe attendere soltanto a quella tutela di interessi legittimi, per cui già un passo avanti si è fatto con la legislazione del 1865 e del 1877, e si restringa in questi termini il suo potere senza toccare la materia dei diritti subbiettivi, in modo da non invadere la sfera del potere giudiziario». Si continua con la problematica relativa ai tribunali militari in tempo di pace.

Sempre sulle giurisdizioni speciali si parla il giorno dopo: di mattina il liberale Cortese afferma che «l'unità della giurisdizione è una garanzia di giustizia eguale per tutti» e che «importa riaffermare che premessa di giustizia uguale per tutti è l'unità di giurisdizione, che assicura appunto l'eguaglianza della giustizia nelle sue garanzie, nelle sue forme, nelle sue possibilità di gravame»[484]. Nel pomeriggio il democristiano

[484] Cfr. http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed288/sed288nc.pdf

Caccuri afferma che «in materia amministrativa il progetto [della Costituzione], in contrasto con l'aspirazione dei più insigni giuristi italiani, consacra nella Costituzione una giurisdizione speciale che ha per propri organi non solo il Consiglio di Stato e la Corte dei conti, ma tutti gli altri giudici speciali esistenti e quanti altri il potere legislativo e quello esecutivo per delega volessero creare»[485]. Preso come dato di fatto che il Consiglio di Stato sia stato inserito nella Costituzione, ora si propone, indifferentemente da un partito o dall'altro, che almeno le sue sezioni giurisdizionali siano «assorbite in una magistratura ordinaria specializzata, col vantaggio così di offrire al cittadino la garanzia del doppio grado di giurisdizione in ogni controversia, oltre al sindacato supremo della Corte di cassazione». L'onorevole Caccuri afferma che, se per per particolari ragioni o per particolari «esigenze di politica legislativa» si è voluto conservare la conservare la giurisdizione speciale del Consiglio di Stato, almeno è necessario che la materia di tali organi costituzionali sia limitata alla tutela degli interessi legittimi. Egli propone infine che le sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato siano distaccate da quelle consultive andando a formare un tribunale amministrativo separato i cui membri però non devono essere «nominati *ad libitum* dal potere esecutivo».

Il 13 novembre ritorna il discorso sull'unicità della giurisdizione, sui tribunali militari, ecc., sempre rimarcando che esiste una anomalia data dall'aver già previsto e costituzionalizzato il Consiglio di Stato e la Corte dei conti. Come non prevedere allora altre giurisdizioni speciali? La risposta ovviamente che viene data dai sostenitori dei tribunali militari, ad esempio, è affermativa[486].Inoltre si discute anche della VII disposizione la quale prevede che «entro cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione si procede alla revisione degli organi speciali di giurisdizione attualmente esistenti, salvo le giurisdizioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti. Tale termine è ridotto a tre anni per i tribunali militari». Molti vorrebbero la conservazione dei tribunali militari anche in tempo di pace non spiegandosi allora il motivo del trattamento particolare riservati a Consiglio di Stato e alla Corte dei conti.

Il giorno seguente il Presidente Terracini dà la parola al democristiano Leone, relatore del Progetto su questo Titolo, per provare a fare il punto della situazione sulle

[485] Cfr. http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed289/sed289nc_1993.pdf
[486] Cfr. http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed290/sed290nc_2027.pdf

discussioni sul Titolo IV della Costituzione, cioè sulla Magistratura[487] dato che si è decisa la chiusura della discussioni[488]. Leone interviene incentrando il suo discorso su tre temi principali: il primo è l'indipendenza del giudice, il secondo è l'indipendenza del potere giudiziario e il terzo e sull'unità della giurisdizione.

Il 20 novembre il democristiano Adonnino ritorna sull'argomento giurisdizioni speciali, non senza qualche rimostranza del Presidente Terracini per mancanza di aderenza ai temi trattati della relazione di Adonnino[489]. Nel pomeriggio ci si accinge a chiudere su tutti gli interventi e le mozioni, cercando di arrivare ad una votazione conclusiva[490]. Lo stesso Ruini viene chiamato in causa più volte come Presidente della Commissione per la Costituzione per esprimere il proprio parere su singoli nomi o intestazioni, con o senza l'articolo. Ruini vuole arrivare ad una conclusione e spesso acconsente, dichiarando di parlare a nome di tutta la Commissione, a che si cambino certi nomi o che si apportino certe sfumature ad esempio alle intestazioni dei Titoli, ecc., pur di arrivare ad una conclusione.

Il giorno successivo si discute dell'art. 95 del progetto di Costituzione che così recitava: «La funzione giurisdizionale in materia civile e penale è attribuita ai magistrati ordinari, istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario. Al Consiglio di Stato ed alla Corte dei conti spetta la giurisdizione nelle materie e nei limiti stabiliti dalla legge. Presso gli organi giudiziari ordinari possono istituirsi per determinate materie sezioni specializzate con la partecipazione anche di cittadini esperti, secondo le norme sull'ordinamento giudiziario. Le norme sull'ordinamento giudiziario e quelle sulle magistrature del Consiglio di Stato e della Corte dei conti sono stabilite con legge approvata a maggioranza assoluta dei membri delle due Camere. Non possono essere istituiti giudici speciali se non per legge approvata nel modo sopra indicato. In nessun caso possono istituirsi giudici speciali in materia penale. I tribunali militari possono essere istituiti solo in tempo di guerra»[491]. Molti interventi ed emendamenti vengono presentati, molti dei quali si discostano tra loro anche di poco: dopo una serie di accorpamenti di emendamenti e discussioni si arriva alla votazione finale, anche per

[487] Si era proposto anche di cambiare il nome al Titolo IV chiamandolo Giustizia e non Magistratura, dato che quest'ultima è un mezzo per raggiungere il fine della Giustizia.
[488] Cfr. http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed293/sed293nc_2103.pdf
[489] Cfr. http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed297/sed297nc_2249.pdf
[490] Cfr. http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed297/sed297nc.pdf
[491] Cfr. http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed299/sed299nc.pdf

singoli periodi dei commi relativi, e al termine delle votazioni l'art. 95 risulterà così approvato:

> «La funzione giurisdizionale è esercitata da magistrati ordinari, istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario. Non possono essere istituiti giudici straordinari o giudici speciali. Possono soltanto istituirsi presso gli organi giudiziari ordinari sezioni specializzate per determinate materie, anche con la partecipazione di cittadini idonei estranei alla Magistratura. Il Consiglio di Stato e gli organi di giustizia amministrativa hanno giurisdizione per la tutela, nei confronti della pubblica amministrazione, degli interessi legittimi, ed anche per la tutela di diritti soggettivi nelle particolari materie determinate dalla legge. La Corte dei conti ha giurisdizione in materia di contabilità pubblica ed in altre materie specialmente indicate dalla legge. I tribunali militari in tempo di guerra hanno la giurisdizione stabilita dalla legge. In tempo di pace hanno giurisdizione soltanto per i reati militari commessi da appartenenti alle forze armate. La legge determina le condizioni necessarie ad assicurare l'indipendenza dei giudici e del pubblico ministero militari di fronte al governo. Le norme sull'ordinamento giudiziario e su ogni magistratura sono stabilite con legge»

Il 27 novembre, fino ad ora tarda, si passano in rassegna i commi dagli ultimi articoli che rimangono da approvare[492]. Il resoconto stenografico delle sedute, seppur scarno e neutrale, dimostra come di fronte ad emendamenti simili o leggermente divergenti tra loro il Presidente Terracini ricorra sempre al parere di Ruini in qualità di Presidente della Commissione dei 75. Spesso è lo stesso Ruini che chiede di parlare ed, ottenuta la parola, spiega come sia preferibile questa o quella versione, comunque quella che meno intacca la struttura data dalla Commissione dei 75. Spesso i colleghi di Ruini, e in questa seduta si nota con evidenza, ritirano gli emendamenti i cambiano idea dopo l'intervento, non sempre lungo, di Ruini.

[492] Cfr. http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed309/sed309nc.pdf

Il 5 dicembre 1947 si discute della VII disposizione transitoria, che diverrà in seguito la VI della Costituzione[493]. La disposizione così recita: «Entro cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione si procede alla revisione degli organi speciali di giurisdizione attualmente esistenti, salvo le giurisdizioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti. Tale termine è ridotto a tre anni per i tribunali militari. Entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente Costituzione si provvede con legge alla soppressione del Tribunale supremo militare e alla devoluzione della sua competenza alla Cassazione». Ora, questa disposizione contiene alcuni commi che non riguardano il Consiglio di Stato e, sebbene fossero stati presentati emendamenti attinenti, non essendo presenti coloro i quali li avevano presentati, non vengono discussi. Si votano solamente gli altri e la disposizione approvata alla fine risulterà così composta: «Entro cinque anni dalla entrata in vigore della Costituzione si procede alla revisione degli organi speciali di giurisdizione attualmente esistenti, salvo la giurisdizione del Consiglio di Stato, della Corte dei Conti e dei Tribunali militari. Entro un anno dall'entrata in vigore della presente Costituzione si provvede con legge al riordinamento del Tribunale supremo militare ai termini dell'articolo 102». Praticamente non cambia nulla per il Consiglio di Stato.

Il 22 dicembre l'Assemblea Costituente provvede alla votazione finale dopo il coordinamento degli articoli approvati e Ruini svolge qui un lungo discorso ricapitolando l'iter del progetto di Costituzione e del lavoro del Comitato di redazione o dei diciotto. Egli afferma:

> «Farò come dice il nostro Presidente. E sarà, dopo altre centinaia di mie relazioni, quella conclusiva e finale. Mi duole soltanto di essere obbligato a parlare di cose minute e tecniche, in un'ora così solenne per la storia del nostro Paese. Ma è necessario; bisogna essere precisi ed esatti; vi prego di tenere sott'occhio il fascicoletto del testo coordinato che è stato distribuito in questi giorni, e di seguire le variazioni di cui renderò conto, che si sono concordate nella adunanza di stamane del Comitato e dei capigruppo, in

[493] Cfr. http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed321/sed321nc.pdf

seguito ai rilievi ed alle proposte di rinvio al testo originario, presentati all'ultima ora da colleghi dell'Assemblea»[494].

Ruini sottolinea un quasi universale consenso, in quanto una parte delle proposte è stata accolta, «e per le altre i presentatori vi hanno rinunciato, così che, tranne per pochissimi punti, non si dovrà addivenire a votazione». Egli ricorda il lavoro che il Comitato di redazione ha svolto nel coordinare tutti gli articoli tenendo presente tutte le varie votazioni avvenute e afferma che «il faticoso e non facile compito che ci avete affidato è compiuto». Si sono tenuti presenti canoni di correttezza stilistica, di espressione e di stile. Non senza una punta di orgoglio Ruini sostiene che «vi ho atteso personalmente e ne assumo la responsabilità. I colleghi del Comitato han riesaminato pazientemente, parola per parola, il testo». In ogni caso, egli afferma, la perfezione non la si poteva raggiungere e, comunque, «una Costituzione non deve essere un capolavoro letterario; ci basta che il testo che vi presentiamo sia più chiaro, più fluido, e migliore di prima»[495]. Il lungo discorso di Ruini non manca di sottolineare alcuni punti di presunta incongruità riscontrati dal Comitato e altri punti in cui raramente si è trovato un accordo unanime, o altri temi trattati con generalità e inseriti in «articoli che contengono mere indicazioni […] a cui deve rivolgersi la cura della Repubblica e delle sue leggi» ovvero casi in cui non valeva la pena insistere per una virgola[496].

Ruini analizza tutto il testo della Costituzione, quasi articolo per articolo laddove siano pervenuti nuove osservazioni in tempo per la discussione. Infatti il tempo stabilito dall'ultima proroga alle attività dell'Assemblea Costituente stava per terminare. Si rammarica del fatto che, anche se la Commissione dei 75 avesse accettato la sua idea di un preambolo alla Costituzione, poi non si è potuto procedere in tal senso. Egli passa in rassegna le proposte pervenute e nulla vi è riguardo agli articoli che trattano del Consiglio di Stato. Egli ricorda come «il potere di annullamento [degli atti della pubblica amministrazione] potrebbe opportunamente essere riservato agli organi giurisdizionali che, come il Consiglio di Stato ed alcune sezioni specializzate e miste della magistratura ordinaria (ad esempio il Tribunale delle acque) posseggono speciali

[494] Cfr. http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed346/sed346nc.pdf
[495] Il testo coordinato della Costituzione fu distribuito in copia ai Costituenti il 20 dicembre 1947.
[496] Nella seduta si legge una battuta rivolta all'onorevole Leone: «… Accontentatissimo, invece, l'onorevole Leone per le due virgole che propone di aggiungere all'articolo 112. Non daremo battaglia, e non voteremo sulle due virgole dell'onorevole Leone …». *Ivi*, p. 3572.

attitudini e competenza per la delicata valutazione degli atti amministrativi». Inserisce anche frasi dirette ai suoi colleghi come ad esempio «Prego l'onorevole […] di non insistere sulla sua controproposta» e anche «essendovi il consenso di tutti i membri del Comitato, si può ancora sperare che coloro che le hanno avanzate desistano». Tutto questo per poter rispettare i tempi che Ruini stesso si era dato: dirò alla fine del discorso: «ho assunto come mio dovere che la promessa di votare entro oggi la Costituzione fosse mantenuta. Vi sono riuscito». Ruini concluderà il discorso dicendo:

> «in questo momento in cui tutto è in sussulto e tutto anela alla sicurezza, alla pace, alla ricostruzione; in questo momento la Repubblica sente il bisogno di una Costituzione, che rappresenta per lei qualche cosa di più saldo, qualche cosa che esce dal provvisorio, qualche cosa che è auspicio e fiducia che anche tutto l'altro sarà vittoriosamente consolidato. Finora, qui dentro, ci siamo divisi, urtati, lacerati nella stessa discussione del testo costituzionale. Ma vi era uno sforzo per raggiungere l'accordo e l'unità. Ed ora io sono sicuro che nell'approvazione finale il consenso sarà comune ed unanime, e dirò che al di sotto di una superficie di contrasto vi è una sola anima italiana. L'Italia avrà una Carta costituzionale, che sarà sacra per tutti gli italiani, uniti nell'evviva alla Repubblica ed alla sua Costituzione».

La seduta prosegue con il Presidente Terracini che procede ad esaminare le poche questioni ancora rimaste irrisolte. Esemplare è il tentativo del democristiano Codacci Pisanelli di cambiare un articolo proposto e, secondo Codacci cambiato senza averne facoltà, dal Comitato di redazione, l'articolo che diventerà il 113 nel testo della Costituzione. Codacci esprime perplessità sulla possibilità, secondo lui, che si è introdotta «consentendosi — almeno implicitamente — ai giudici ordinari di annullare gli atti amministrativi». Ruini dichiara di non aggiungere altro al suo discorso e questo breve intervento basta a che la proposta di Codacci Pisanelli, messa ai voti, sia respinta. Si prosegue sui punti rimasti in sospeso.

La giornata del 22 dicembre prosegue il pomeriggio dopo aver apportato gli ultimi ritocchi al testo della Costituzione[497]. Ruini viene chiamato di nuovo ad illustrare

[497] Cfr. http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed347/sed347nc.pdf

il testo e nel suo discorso ora Ruini afferma «Onorevoli colleghi, con la seduta di poche ore fa il compito dell'Assemblea Costituente può dirsi adempiuto. Ecco il testo definitivo della Costituzione, che mi appresto a consegnare al Presidente dell'Assemblea». Prosegue: «Questa è un'ora nella quale chi è adusato alle prove parlamentari, chi è stato in trincea, chi ha conosciuto il carcere politico, è preso da una nuova e profonda emozione. È la prima volta, nel corso millenario della storia d'Italia, che l'Italia unita si dà una libera Costituzione: Un bagliore soltanto vi fu, cento anni fa, nella Roma repubblicana di Mazzini. Mai tanta ala di storia è passata sopra di noi». Tutto il suo discorso è impregnato di esclamazioni di gioia e di speranza per una nuova epoca che si profilava dopo un periodo funesto. In ogni caso Ruini tiene a precisare che «mi giungono ormai voci di grandi competenti dall'estero, e riconoscono che questa Carta merita di essere favorevolmente apprezzata, ed ha un buon posto, forse il primo, fra le Costituzioni dell'attuale dopoguerra. Noi, prima di tutti, ne riconosciamo le imperfezioni; ma dobbiamo anche rilevare alcuni risultati acquisiti». Ruini stesso ammette che la seconda parte della Costituzione, l'ordinamento della Repubblica, è stata la più difficile da stilare in quanto non esistevano elementi di continuità con il passato.

In un passo importante si legge: «Per quanto concerne la magistratura, vi possono essere rilievi e riserve; ma in sostanza si è fatto un passo decisivo, il solo possibile, non ancora raggiunto in molti altri paesi, verso la unicità della giurisdizione, con l'obbligo di trasformare in sezioni specializzate degli organi giudiziari ordinari le attuali giurisdizioni speciali, esclusi soltanto per necessità imprescindibili delle loro funzioni il Consiglio di Stato e la Corte dei Conti». E' un dare sostegno all'unicità della giurisdizione ma anche rimarcare la differenza del Consiglio di Stato e della Corte dei conti.

Ancora, prosegue Ruini, e alla fine consegna il testo al Presidente Terracini il quale non manca di sottolineare parole di gratitudine verso Ruini:

> «Do atto all'onorevole Ruini della consegna del testo definitivo della Costituzione, al cui perfezionamento di forma e di sostanza egli ha dato opera diuturna ed appassionata fino, possiamo ben dirlo, a poche ore fa. Ancora stamane noi lo abbiamo udito mentre forniva a noi tutti gli ultimi chiarimenti che ci erano necessari per metterci in condizioni di procedere

ora al voto definitivo. Credo che non ci fossimo resi conto tutti, in un primo momento, della gravità e dell'importanza del compito che avevamo affidato al Presidente della Commissione dei Settantacinque. È certo che molti di noi forse ancora non conoscono la somma di fatiche che il suo assolvimento ha imposto all'onorevole Ruini. Voglio esprimere la mia riconoscenza personale all'onorevole Ruini, senza la cui valida collaborazione io stesso non avrei potuto rispondere alla fiducia riposta in me dall'Assemblea. E credo che se esprimo all'onorevole Ruini anche il ringraziamento dell'intera Assemblea, questa darà alle mie parole plauso e consenso».

Si procede alla votazione finale a scrutinio segreto con appello nominale e alla fine ci saranno solamente 62 voti contrari di contro a 453 voti favorevoli. La Costituzione viene approvata.

Si vuole ora solamente ricordare i passaggi più significativi con l'indicazione del giorno in cui è avvenuta la discussione, dei vari articoli che trattano, in tutto o in parte, del Consiglio di Stato e cioè il 100, il 103, il 111 e la VI disposizione transitoria.

Evoluzione dell'Articolo 100

Il 10 gennaio 1947, nella seduta pomeridiana, la seconda Sezione della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione approva il seguente articolo:

«Al Consiglio di Stato e alla Corte dei conti spetta l'esercizio della funzione giurisdizionale nelle materie e nei limiti stabiliti dalla legge.

La composizione delle Sezioni e la nomina dei componenti del Consiglio di Stato e della Corte dei conti saranno regolate dalla legge».

Il 27 gennaio 1947 la seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione approva i seguenti articoli:

«Il Consiglio di Stato è organo di consulenza giuridico-amministrativa del Governo».

«La Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legalità sugli atti del Governo nonché, anche in via successiva, su quelli di gestione del bilancio dello Stato e degli enti alla cui gestione lo Stato concorre in via ordinaria, nei limiti stabiliti dalla legge.

Essa riferisce direttamente al Parlamento sui risultati del riscontro effettuato.

La legge determina le condizioni necessarie ad assicurare l'indipendenza dell'istituto».

Il 30 gennaio 1947 la seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione approva il seguente testo:

«La legge determina le condizioni necessarie ad assicurare l'indipendenza degli istituti e dei loro componenti di fronte al Governo».

Il testo definitivo del Progetto di Costituzione elaborato dalla Commissione risulta quindi:

«Art. 93.

Il Consiglio di Stato è organo di consulenza giuridico-amministrativa e di tutela della giustizia nell'amministrazione.

La Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e quello anche successivo sulla gestione del bilancio dello Stato. Partecipa, nei casi e nelle forme stabiliti dalla legge, al controllo dello Stato sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente al Parlamento sul risultato del riscontro effettuato.

La legge determina le condizioni necessarie ad assicurare l'indipendenza degli istituti suddetti e dei loro componenti di fronte al Governo».

Il 25 ottobre 1947 l'Assemblea Costituente approva il seguente articolo:

«Il Consiglio di Stato è organo di consulenza giuridico-amministrativa e di tutela della giustizia nell'amministrazione.

La Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e quello anche successivo sulla gestione del bilancio dello Stato. Partecipa, nei casi e nelle forme stabiliti dalla legge, al controllo dello Stato sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente al Parlamento sul risultato del riscontro effettuato.

La legge determina le condizioni necessarie ad assicurare l'indipendenza degli istituti suddetti e dei loro componenti di fronte al Governo».

Il testo dell'articolo, coordinato dal Comitato dei diciotto prima della votazione finale in Assemblea e distribuito ai Deputati, risulta essere :

«Art. 100.

Il Consiglio di Stato è organo di consulenza giuridico-amministrativa e di tutela della giustizia nell'amministrazione.

La Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato. Partecipa, nei casi e nelle forme stabiliti dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito.

La legge assicura l'indipendenza dei due istituti e dei loro componenti di fronte al Governo».

Il testo definitivo dell'articolo, approvato dall'Assemblea Costituente risulta essere:

«Art. 100.

Il Consiglio di Stato è organo di consulenza giuridico-amministrativa e di tutela della giustizia nell'amministrazione.

La Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato. Partecipa, nei casi e nelle forme stabiliti dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito.

La legge assicura l'indipendenza dei due Istituti e dei loro componenti di fronte al Governo».

Evoluzione dell'Articolo 103

Il 20 dicembre 1946 la seconda Sezione della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione approva il seguente comma:

«Entro cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione si procederà alla revisione degli organi speciali di giurisdizione attualmente esistenti»

Il 10 gennaio 1947, nella seduta pomeridiana, la seconda Sezione della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione approva il seguente articolo:

«Al Consiglio di Stato e alla Corte dei conti spetta l'esercizio della funzione giurisdizionale nelle materie e nei limiti stabiliti dalla legge.

La composizione delle Sezioni e la nomina dei componenti del Consiglio di Stato e della Corte dei conti saranno regolate dalla legge».

L'11 gennaio 1947 la seconda Sezione della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione approva il seguente articolo:

«Entro cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione si procederà alla revisione degli organi speciali di giurisdizione attualmente esistenti, salvo le giurisdizioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti. Tale termine è ridotto a tre anni per i Tribunali militari.

Entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente Costituzione si provvederà con legge alla soppressione del Tribunale Supremo Militare e alla devoluzione della competenza del medesimo alla Cassazione».

Procede poi al coordinamento degli articoli ed approva le seguenti formulazioni:

«ART. 2.

[…]

Al Consiglio di Stato e alla Corte dei conti spetta l'esercizio della funzione giurisdizionale nelle materie e nei limiti stabiliti dalla legge.

[…].

NORMA DI ATTUAZIONE.

«Entro cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione si procederà alla revisione degli organi speciali di giurisdizione attualmente esistenti, salvo le giurisdizioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti. Tale termine è ridotto a tre anni per i Tribunali militari.

[…]».

Il testo definitivo del Progetto di Costituzione elaborato dalla Commissione risulta essere:

«Art. 95.

La funzione giurisdizionale in materia civile e penale è attribuita ai magistrati ordinari, istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario.

Al Consiglio di Stato ed alla Corte dei conti spetta la giurisdizione nelle materie e nei limiti stabiliti dalla legge.

Presso gli organi giudiziari ordinari possono istituirsi per determinate materie sezioni specializzate con la partecipazione anche di cittadini esperti, secondo le norme sull'ordinamento giudiziario.

Le norme sull'ordinamento giudiziario e quelle sulle magistrature del Consiglio di Stato e della Corte dei conti sono stabilite con legge approvata a maggioranza assoluta dei membri delle due Camere.

Non possono essere istituiti giudici speciali se non per legge approvata nel modo sopra indicato. In nessun caso possono istituirsi giudici speciali in materia penale.
I tribunali militari possono essere istituiti solo in tempo di guerra».
Il 21 novembre 1947, nella seduta pomeridiana, l'Assemblea Costituente approva il seguente articolo:
«[…]
«Il Consiglio di Stato e gli organi di giustizia amministrativa hanno giurisdizione per la tutela, nei confronti della pubblica amministrazione, degli interessi legittimi, ed anche per la tutela di diritti soggettivi nelle particolari materie determinate dalla legge.
[…]»
Il testo, coordinato dal Comitato di redazione prima della votazione finale in Assemblea, distribuito ai Deputati, risulta essere:
«Art. 103.
Il Consiglio di Stato e gli altri organi di giustizia amministrativa hanno giurisdizione per la tutela nei confronti della pubblica amministrazione degli interessi legittimi, e in particolari materie indicate dalla legge anche dei diritti soggettivi.
[…]»
Il testo definitivo dell'articolo è il seguente:
«Art. 103.
Il Consiglio di Stato e gli altri organi di giustizia amministrativa hanno giurisdizione per la tutela nei confronti della pubblica amministrazione degli interessi legittimi e, in particolari materie indicate dalla legge, anche dei diritti soggettivi.
[…]»

Evoluzione dell'Articolo 111

Il 14 dicembre 1946 la seconda Sezione della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione approva il seguente articolo:
«Tutti i provvedimenti giurisdizionali devono essere motivati».
Il 20 dicembre 1946, nella seduta antimeridiana, la seconda Sezione della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione approva il seguente articolo:
«Contro le sentenze pronunciate in ultimo grado da qualsiasi organo giudiziario ordinario o speciale è sempre ammesso il ricorso alla Corte di cassazione».

L’11 gennaio 1947 la seconda Sezione della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione procede al coordinamento degli articoli ed approva le seguenti formulazioni:

«ART. 9. — Tutti i provvedimenti giurisdizionali devono essere motivati».

(Variante proposta: Sopprimere l’articolo).

«ART. 10. — Contro le sentenze o le decisioni pronunciate in ultimo grado dagli organi giudiziari ordinari o speciali è sempre ammesso il ricorso alla Cassazione, secondo legge».

Il 31 gennaio 1947, nella seduta pomeridiana, la Commissione per la Costituzione in seduta plenaria, non approvando gli emendamenti proposti, approva implicitamente gli articoli proposti dal Comitato di redazione nelle seguenti formulazioni:

«L’azione penale è pubblica, ed il Pubblico ministero ha l’obbligo di esercitarla, senza poterla in alcun caso sospendere o ritardare.

Le udienze sono pubbliche, salvo che la legge per ragioni di ordine pubblico o di moralità disponga altrimenti.

Tutti i provvedimenti giurisdizionali debbono essere motivati.

«Contro le sentenze o le decisioni pronunciate in ultimo grado dagli organi giudiziari ordinari o speciali è sempre ammesso il ricorso in Cassazione, secondo le norme di legge».

I testi definitivi del Progetto di Costituzione elaborato dalla Commissione risultano essere:

«Art. 101.

L’azione penale è pubblica. Il pubblico ministero ha l’obbligo di esercitarla e non la può mai sospendere o ritardare.

Le udienze sono pubbliche, salvo che la legge per ragioni di ordine pubblico o di moralità disponga altrimenti.

Tutti i provvedimenti giurisdizionali debbono essere motivati.

Art. 102.

Contro le sentenze o le decisioni pronunciate dagli organi giurisdizionali ordinari o speciali è sempre ammesso il ricorso per cassazione secondo le norme di legge».

Il 27 novembre 1947, nella seduta antimeridiana, l’Assemblea Costituente approva il seguente articolo:

«Il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale.
Tutti i provvedimenti giurisdizionali debbono essere motivati».
Il 27 novembre 1947, nella seduta pomeridiana, l'Assemblea Costituente approva il seguente articolo:
«Contro le sentenze e contro i provvedimenti sulla libertà personale pronunciati dagli organi giurisdizionali ordinari e speciali è ammesso sempre ricorso in Cassazione per violazione di legge. Si può derogare a tale norma soltanto per le sentenze dei tribunali militari in tempo di guerra.
Contro le sentenze del Consiglio di Stato e della Corte dei conti è ammesso ricorso per i soli motivi inerenti alla giurisdizione.
[…]».
Il testo, coordinato dal Comitato di redazione prima della votazione finale in Assemblea, distribuito ai Deputati il 20 dicembre 1947 risulta essere:
«Art. 112.
Tutti i provvedimenti giurisdizionali devono essere motivati.
Contro le sentenze e contro i provvedimenti sulla libertà personale pronunciati dagli organi giurisdizionali ordinari o speciali è sempre ammesso ricorso in cassazione per violazione di legge. Si può derogare a tale norma soltanto per le sentenze dei tribunali militari in tempo di guerra.
Contro le decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti il ricorso in Cassazione è ammesso per i soli motivi inerenti alla giurisdizione».
Il 22 dicembre 1947, nella seduta antimeridiana, l'onorevole Ruini, a nome del Comitato di coordinamento, comunica che è stata approvata la proposta di aggiungere le virgole al secondo comma dopo la parola «personale» e dopo la parola «speciali».
Il testo definitivo dell'articolo risulta essere:
«Art. 111.
Tutti i provvedimenti giurisdizionali devono essere motivati.
Contro le sentenze e contro i provvedimenti sulla libertà personale, pronunciati dagli organi giurisdizionali ordinari o speciali, è sempre ammesso ricorso in Cassazione per violazione di legge. Si può derogare a tale norma soltanto per le sentenze dei tribunali militari in tempo di guerra.

Contro le decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti il ricorso in Cassazione è ammesso per i soli motivi inerenti alla giurisdizione».

Tale articolo è stato successivamente modificato con legge costituzionale del 23 novembre 1999, n. 2, che ne ha modificato la prima parte e lasciato invariato l'ultimo comma.

Evoluzione della VI Disposizione Transitoria

Il 20 dicembre 1946, nella seduta antimeridiana, la seconda Sezione della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione approva il seguente articolo:

«Entro cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione si procederà alla revisione degli organi speciali di giurisdizione attualmente esistenti».

L'11 gennaio 1947 la seconda Sezione della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione approva il seguente articolo sostitutivo dell'articolo approvato nella seduta del 20 dicembre 1946:

«Entro cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione si procederà alla revisione degli organi speciali di giurisdizione attualmente esistenti, salvo le giurisdizioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti. Tale termine è ridotto a tre anni per i Tribunali militari.

[…]».

Procede poi al coordinamento degli articoli ed approva la seguente formulazione:

NORMA DI ATTUAZIONE.

«Entro cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione si procederà alla revisione degli organi speciali di giurisdizione attualmente esistenti, salvo le giurisdizioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti. Tale termine è ridotto a tre anni per i Tribunali militari.

[…]».

Il testo definitivo del Progetto di Costituzione elaborato dalla Commissione risulta essere:

«Disposizione transitoria VII.

Entro cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione si procede alla revisione degli organi speciali di giurisdizione attualmente esistenti, salvo le giurisdizioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti. Tale termine è ridotto a tre anni per i Tribunali militari.

[…]».

Il 5 dicembre 1947, nella seduta pomeridiana, l'Assemblea Costituente approva la seguente disposizione:

«Entro cinque anni dalla entrata in vigore della Costituzione si procede alla revisione degli organi speciali di giurisdizione attualmente esistenti, salvo la giurisdizione del Consiglio di Stato, della Corte dei Conti e dei Tribunali militari.

[…]».

Il testo, coordinato dal Comitato di redazione prima della votazione finale in Assemblea e distribuito ai Deputati, risulta essere:

«VI.

Entro cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione si procede alla revisione degli organi speciali di giurisdizione attualmente esistenti, salvo le giurisdizioni del Consiglio di Stato, della Corte dei conti e dei tribunali militari.

[…].

Il 22 dicembre 1947, nella seduta antimeridiana, l'onorevole Ruini, a nome del Comitato di coordinamento, comunica che l'articolo a cui si riferisce il secondo comma, non è il 103 ma il 112.

Il testo definitivo della disposizione risulta essere:

«VI.

Entro cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione si procede alla revisione degli organi speciali di giurisdizione attualmente esistenti, salvo le giurisdizioni del Consiglio di Stato, della Corte dei conti e dei tribunali militari.

[…]».

## 3.8 Il Consiglio di Stato nelle riviste dell'epoca

Nell'ambito dello studio di cosa e come le riviste giuridiche dell'epoca si interessarono ai lavori della Costituente risulta ancora valido il lavoro di Colzi e Roselli, datato 1980[498]. Lo studio prende in considerazione ben 124 riviste specializzate pubblicate in tutta Italia che coprono un arco di tempo considerevole comprendente tutto il periodo della Consulta, dell'Assemblea Nazionale, della Commissione Forti e dell'Assemblea Costituente[499]. Da questo «tentativo di concepire una ricerca bibliografica non come una mera elencazione di dati, ma come un mezzo per ricostruire il ruolo svolto dai diversi operatori del diritto in un determinato contesto storico-politico ed istituzionale», peraltro abbastanza unico, emerge una mole di dati che possono risultare utili ai fini di ricercare la trattazione di determinate materie o discussioni su particolari punti della Costituzione che sono stati oggetto di dibattito in Aula ma anche di divulgazione tra gli operatori del diritto[500]. Il lavoro ha comportato la schedatura di articoli e saggi, ma anche documenti, recensioni, note a sentenza,testi legislativi, notizie, rubriche, ecc., che comunque avessero una certa attinenza al fenomeno della trasformazione costituzionale dello Stato anche se pubblicate da riviste, che per vari motivi di natura tecnica o solamente per scopi divulgativi, non propriamente fossero

---

[498] A. Colzi, O. Roselli, «Le riviste giuridiche dal 1943 al 1948 e la trasformazione costituzionale dello Stato: ricerca bibliografica», in *Verso la nuova Costituzione*, a cura di U. De Siervo, Il Mulino, Bologna 1980, pp. 97-290. Per una rassegna più ampia sulle riviste e la pubblica amministrazione si può fare riferimento a G. Melis, *La burocrazia e le riviste: per una storia della cultura dell'Amministrazione*, in "Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno", Giuffrè, Milano 1987, vol. 16. Per quanto riguarda la visione di materiale fotografico o video si rimanda al sito internet ufficiale http://camera.archivioluce.com/camera-storico/home.html. Si veda anche la piattaforma didattica sulla Costituzione italiana al link http://www.camera.it/eventicostituzione2007/laformazione/128/schedabase.html.

[499] Per una panoramica dei principali quotidiani di partito e indipendenti si può fare riferimento al lavoro curato dall'Ufficio comunicazioni istituzionali del Senato della Repubblica al seguente link istituzionale http://www.senato.it/documenti/repository/leggi_e_documenti/approfondimenti/RASSEGNE/Storia/Pagina%20iniziale.pdf.

[500] A. Colzi, O. Roselli, «Le riviste giuridiche dal 1943 al 1948…», cit., pp. 99-100. Vengono analizzate le riviste, dopo aver definito il criterio di rivista giuridica e viene anche valutata la pubblicazione o meno di un certo argomento in relazione anche all'area geografica. Vengono prese in considerazione solamente riviste prettamente giuridiche tralasciando quelle che pubblicarono contributi alla teoria e al dibattito costituzionale anche da parte di studiosi e giuristi che però non si interessano di dibattiti giuridici.

dirette ad operatori del diritto ma che avessero una certa attenzione per le attività dell'Assemblea Costituente.

Volendo analizzare quali furono gli articoli, le riviste ovvero come la stampa giuridica si occupò della problematica della presente ricerca, possiamo fare riferimento alle tabelle contenute nel lavoro di Colzi e Roselli. Anche se la loro classificazione non prevede espressamente una dicitura «Consiglio di Stato», e molte riviste specialmente nei periodo iniziale della Commissione Forti pubblicarono saggi e studi su altre costituzioni, è possibile risalire alle riviste che si occuparono o trattarono il problema dell'inserimento in Costituzione dell'Organo, come raccomandato dalla Commissione Forti, e le discussioni sulla unicità della giurisdizione, e quindi della non necessità di prevedere la giurisdizione amministrativa speciale del Consiglio di Stato nella Costituzione, come discusso in Assemblea[501].

Passando in rassegna le 124 riviste analizzate da Colzi e Roselli, notiamo come nel 1943 e nel 1944 non risultino articoli o interventi nella materia oggetto della ricerca anche se il *trend* del numero di pubblicazioni che avevano un legame con le materie trattate in quegli anni è decisamente in crescita. Nel 1943 uscirono 11 articoli, nel 1944 ne furono pubblicati 6, nel 1945 vi furono 73 articoli, nel 1946 ve ne furono 203, nel 1947 ve ne furono 209 e nel 11948, a Costituzione approvata, troviamo ben 245 articoli, saggi o interventi in materia. Nel 1945 compaiono i primi articoli che possono avere un riferimento, diretto o indiretto, al problema della Magistratura e/o del Consiglio di Stato inteso come magistratura amministrativa speciale. Da notare che nel periodo 1945-1946 numerosi furono gli articoli o le monografie pubblicate a cura del Ministero per la Costituente, molto attento a curare tutta una serie di bollettini e pubblicazioni, come detto, sulle costituzioni vigenti o sui lavori che interessavano i paesi moderni e non solo. Inoltre fu emanato il d.lvo luogotenenziale 8 febbraio 1946, n. 53, recante *Obbligo di includere i films di carattere documentario e divulgativo relativi all'Assemblea Costituente nei programmi degli spettacoli cinematografici*, facendo in modo così di divulgare nella maniera più ampia possibile i lavori della Costituente[502]. Tale decreto, firmato da Umberto di Savoia in qualità di Luogotenente generale del Regno, era

[501] Per i criteri di classificazione delle riviste si veda A. Colzi, O. Roselli, «Le riviste giuridiche dal 1943 al 1948…», cit., pp. 107-109.
[502] *Ivi*, pp. 145 e segg. Fu pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del Regno del 6 marzo 1946, n. 55.

composto di soli 4 articoli: all'art. 1 si prevedeva l'obbligo di inserire i filmati, come recitava l'articolo *films*, a carattere documentario e divulgativo editi a cura del Ministero per la Costituente.

Al di là dei benefici economici di cui godevano tali filmati, ai sensi dell'art. 8 del decreto legislativo luogotenenziale 5 ottobre 1945, n. 678, vi era all'art. 3 la previsione del ritiro della licenza, da tre mesi ad un anno, per quelle sale cinematografiche che non rispettassero tale obbligo. Vi era quindi effettivamente l'obbligo, con tanto di sanzione, di pubblicizzare i lavori ed i documentari del Ministero per la Costituente data l'importanza che si voleva dare e alla necessità di raggiungere nella massima misura possibile tutto il popolo italiano.

Nel 1945 vi furono cinque articoli che si occuparono della magistratura, della sua indipendenza, con anche uno sguardo alla Francia, e in particolare uno del consigliere di Stato Renato Malinverno, *Appunti sulla riforma della giustizia amministrativa*, in "Il Corriere Amministrativo", 1945, pp. 5 e segg., e un altro di Guglielmo Roehrssen, sempre consigliere di Stato, *La capacità processuale degli enti pubblici nei giudizi amministrativi secondo la giurisprudenza del Consiglio di Stato*, in *Il Corriere Amministrativo*, 1945, pp. 14 e segg.[503].

Nel 1946, tra i 203 articoli pubblicati ne troviamo ben 20 che trattano della magistratura ordinaria e amministrativa e in particolare degni di interesse ne troviamo uno a firma di B.P., *La Giunta provinciale e la Giustizia amministrativa*, in *L'amministrazione locale*, 1946, n. 8-9, pp. 177 e segg., e un altro di Umberto Fragola, *La Giustizia amministrativa nella imminente riforma costituzionale*, in *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, 1946, pp. 276 e segg.. Questa volta non furono consiglieri di Stato a scrivere sulla giustizia amministrativa ma giuristi, che si poneva la domanda, contemporaneamente alla Commissione Forti, circa la soluzione, la posizione e la competenza che si voleva riservare all'intera magistratura speciale rappresentata non solo dal Consiglio di Stato. A questi articoli possiamo affiancare quello di Giovanni Ortolani, avvocato, che pubblicò *La riforma della Giustizia amministrativa*, in *Il Corriere Amministrativo*, 1946, pp. 875 e segg., 921 e segg., 1305 e segg.

[503] Da notare che nel 1945 comparve anche un interessante articolo di Roberto Forcella, *La Corte dei Conti quale è e quale sarà*, in "Rivista Italiana di Ragioneria", fasc. 10-12, pp. 109 e segg.

Nel 1947 gli articoli che trattarono la Magistratura nel suo complesso, su 209, furono 15 con titoli più centrati sugli argomenti che ormai erano passati in discussione in Aula. Infatti tra questi molti sono sulla indipendenza dei giudici e sulla unicità della giurisdizione. Vale la pena soffermarsi su alcuni di questi quindici che più hanno a che fare con la presente ricerca. Da citare sono l'articolo del consigliere di Stato Luigi Aru, *Polemiche costituzionali. La giurisdizione unica*, in *L'Amministrazione italiana*, 1947, n. 2, pp. 57 e segg., l'articolo di Augusto Zuliani, *La riforma della Giustizia amministrativa*, in *Il Corriere Amministrativo*, 1947, pp. 43 e segg. Ma di notevole interesse appare essere l'articolo del Presidente di Sezione del Consiglio di Stato, che sostituiva Ruini nel ruolo di Presidente del Consiglio di Stato quando questi era a Montecitorio, Ferdinando Rocco, che pubblicò *Il Consiglio di Stato nel nuovo ordinamento costituzionale (Relazione della Commissione speciale e voto dell'Adunanza Generale del Consiglio)*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1947, pp. 58 e segg., relazione ripresa dall'onorevole Gullo il 18 settembre 1947 ad esempio per sostenere la sua tesi che il Consiglio di Stato non dovesse comparire nella Costituzione.

Nel 1948, su un totale di 245 articoli, ve ne furono 15 di articoli interessanti i giudici in generale e la giustizia amministrativa in particolare. Da segnalare ve ne sono ben sei. Vincenzo Bisconti, *La Costituzione della Repubblica e la Giustizia amministrativa*, in *Nuova Rassegna*, 1948, I, pp. 620 e segg.[504], Amedeo Giannini, *La riforma del Consiglio di Stato*, in *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, 1948, pp. 554 e segg., e ben quattro articoli di Ferdinando Rocco, *La posizione del Consiglio di Stato nel nuovo ordinamento costituzionale e i suoi compiti*, in *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, 1948, pp. 1 e segg[505]., Id., *Il Consiglio di Stato nella Costituzione italiana*, in "La nuova amministrazione locale", 1948, n. 1, pp. 4 e segg., Id, *Le funzioni del Consiglio di Stato nella nuova Costituzione*, in "Il Foro italiano", 1948, IV, col. 49 e segg.[506], Id., *Nuovi orientamenti dell'attività del Consiglio di Stato come organo ausiliare del Governo*, in "Il corriere amministrativo", 1948, pp. 177 e segg.

[504] Articolo segnalato anche da "Il Diritto ecclesiastico", 1948, p. 353
[505] Articolo segnalato anche da "Il Diritto ecclesiastico", 1948, p. 113. In realtà l'articolo riproduce il discorso di insediamento di Ferdinando Rocco in qualità di Presidente del Consiglio di Stato, cerimonia avvenuta il 12 gennaio 1948.
[506] Articolo segnalato anche da "Il Diritto ecclesiastico", 1948, p. 352.

In tutti questi anni pochi furono i costituenti che scrissero articoli sulle materie oggetto delle discussioni in aula, sicuramente rispondendo all'invito fatto da Ruini di lavorare duramente senza sosta senza perdere tempo e senza lasciarsi distrarre dal compito che li aspettava.

Volendo affrontare l'analisi di alcuni di questi articoli procediamo con alcuni pubblicati nell'anno più intenso dei lavori nell'Assemblea Costituente, il 1947. Il consigliere di Stato Aru pubblica su *L'Amministrazione italiana* un articolo dal titolo *Polemiche costituzionali. La giurisdizione unica*. Aru si scaglia contro chi propugna, anche in sede costituente, l'istituzione della giurisdizione unica «intesa come aspirazione ad attribuire ad una sola magistratura tutta l'attività giurisdizionale» con l'idea di meglio tutelare «le guarentigie giurisdizionali del cittadino»[507]. Egli, per difendere le magistrature speciali, e fra queste il Consiglio di Stato, fa appello alla storia del sistema giurisdizionale italiano. Richiama la legge del 1865, allegato *E*, con la quale si volle attuare il principio della giurisdizione unica, abolendo i fori speciali amministrativi. Gli studiosi capirono, secondo l'autore, che questo costituiva un passo indietro lasciando non considerati e non tutelati una vasta massa di interessi meritevoli di protezione giurisdizionale. Aru fa presente che con il sistema introdotto successivamente, vi fu anche un progresso in senso economico non essendo particolarmente esoso il ricorso al Consiglio di Stato[508]: inoltre con il Consiglio di Stato si ha la possibilità anche di veder annullato il provvedimento amministrativo impugnato. Viene citata anche la relazione dello stesso Consiglio di Stato del 1946, relazione anche citata dal Costituente Gullo, pubblicata dalla rivista "Rassegna di diritto pubblico" nel 1947. Aru sottolinea come l'attuale sistema non sia scaturito dalla «mente di un legislatore affrettato o infarcito di concezioni puramente teoriche, ma è scaturito da un lungo travaglio giurisprudenziale e dottrinale col precipuo scopo [..] di rendere efficiente la difesa del cittadino contro gli atti della pubblica amministrazione viziati da incompetenza, eccesso di potere o violazione di legge»[509].

---

[507] L. Aru, *Polemiche costituzionali. La giurisdizione unica*, in "L'Amministrazione italiana", 1947, n. 2, p. 57.
[508] Aru parla di una tassa di L. 100 per un ricorso al Consiglio di Stato mentre per un ricorso in Tribunale la tassa è di L. 800.
[509] *Ibidem*.

Non vi è dubbio per l'autore dell'articolo che le Giunte provinciali amministrative vadano abolite e sostituite con tribunali amministrativi regionali e che anche ai consiglieri di Stato vadano estese le garanzie di inamovibilità dei giudici ordinari, ma il Consiglio di Stato «ha tenuto sempre[…] alta la sua fama di giustizia ed indipendenza come gli studiosi tutti ed i pratici sono concordi nel riconoscere»[510]. Aru, che aveva vissuto anche la parentesi del Consiglio di Stato a Cremona durante la guerra, cita ad esempio di questa fama di giustizia, cita almeno sei episodi di sentenze o pareri in cui venivano trattate questioni attinenti la razza ebraica durante il ventennio passato, e altri casi di difesa del principio della legalità di contro a pretese scelte politiche che si erano concretizzate in atti amministrativi illegittimi.

Aru si pone una domanda retorica: la storia giurisdizionale del Consiglio di Stato è una eccezione alla giurisdizione unica, ovvero un perfezionamento di questa concezione che ne delimiti precisamente i confini nell'ambito della teoria della divisione dei poteri? Ovviamente la conclusione di Aru è che la giurisdizione unica non può difendere i cittadini senza travalicare i propri confini e, se non li travalica, lascia i cittadini senza effettiva tutela[511]. Inoltre il Consiglio di Stato ha anche la possibilità di sospendere per gravi motivi un provvedimento della pubblica amministrazione contro il quale si ricorre, ed è questo un mezzo utilissimo per tutelare gli interessi dei cittadini: questo non può essere nella magistratura ordinaria. Aru conclude con la tesi della necessità di mantenere la giurisdizione speciale amministrativa e riconoscere garanzie di inamovibilità ai magistrati del Consiglio di Stato[512].

Nel 1947 appare la relazione più volte citata del Consiglio di Stato circa la sua posizione all'interno del nuovo sistema costituzionale. La relazione è del 30 giugno 1946, a firma di Ferdinando Rocco, e seguono sette voti dell'Adunanza Generale sulla relazione stessa[513]. Il testo apre con una panoramica sulla storia dell'Organo che ha «subìto il favorevole collaudo della storia», ha la «generale fiducia dei cittadini», e che

---

[510] *Ivi*, pp. 57-58.
[511] *Ivi*, pp. 58-59.
[512] Viene citata anche una relazione della Suprema Corte di Cassazione del 1946 che riconosce come la specificità e la competenza tecnica di alcuni giudici delle commissioni speciali sia da valutare con favore. *Ivi*, p. 59.
[513] F. Rocco, *Il Consiglio di Stato nel nuovo ordinamento costituzionale (Relazione della Commissione speciale e voto dell'Adunanza Generale del Consiglio)*, in "Rassegna di diritto pubblico", 1947, pp. 58-76.

solo reali necessità dettate dalla trasformazione costituzionale potrebbero imporre «una radicale deviazione dal solco luminoso della tradizione»[514]. Prendendo la Francia ad esempio si sottolinea come il Consiglio di Stato può ben sopravvivere in uno Stato repubblicano in cui la sovranità popolare, da difendersi appunto con lo strumento della giurisdizione speciale, consente e consiglia di preservare l'Organo quale esso è, per difendere la libertà dei cittadini, e per assicurare il buon governo della cosa pubblica[515]. Inoltre il Consiglio di Stato non è una ibrida mescolanza di funzione consultiva e giurisdizionale ma organica combinazione dei due elementi fin dal 1859. Si esalta la funzione consultiva, prima facoltativa e poi via via obbligatoria su determinate materie, e quella giurisdizionale sugli atti della pubblica amministrazione anche se questa ha preventivamente chiesto un parere al Consiglio stesso[516].

Viene posto l'accento in questa relazione sulla funzione consultiva che dovrebbe essere ampliata al fine di evitare un maggior carico di lavoro sulla funzione giurisdizionale. Questa parte della relazione evidentemente ha spaventato alcuni costituenti che vedevano una possibile ingerenza del Consiglio di Stato con l'attività legislativa del Parlamento. I controlli esistenti nell'ordinamento giuridico dello Stato, viene detto, sono sostanzialmente tre: vi è un controllo parlamentare, un controllo dell'autorità giudiziaria ordinaria e uno interno, al di là del controllo esterno operato dalla Corte dei conti. Nessuno di questi controlli può sostituire, o essere equiparato a quello del Consiglio di Stato, «per l'autonomia della sua struttura giuridica, per l'ampiezza dei suoi mezzi d'indagine e di correzione ed, infine, per la capacità tecnica dell'organo» che, insieme agli altri controlli e alla Corte dei conti, può permettere che l'azioni amministrativa del governo proceda e sia controllata adeguatamente. In effetti la relazione propone una funzione consultiva, affiancata al potere legislativo delle Camere, ampia anche sulle leggi delegate, sui decreti legge e sui disegni di legge. I pareri del Consiglio di Stato potrebbero anche essere di aiuto per giudicare la

[514] *Ivi*, p. 58.
[515] *Ivi*, pp. 58-59.
[516] *Ivi*, p. 60.

costituzionalità delle leggi magari, auspica la relazione, con la creazione di un'Alta Corte costituzionale[517].

Per quanto riguarda la funzione giurisdizionale, dopo aver passato in rassegna le principali tappe della storia, si rimarca il carattere di indipendenza che l'Organo ha avuto anche durante la dittatura fascista, «come pubblicamente ebbe a proclamare il più insigne maestro di diritto pubblico vivente e venerato statista – V. E. Orlando»[518]. La tesi sostenuta è che la funzione giurisdizionale non va toccata, né variata e né eliminata, tanto che il Consiglio di Stato emette le sue sentenze con le stesse garanzie della giurisdizione ordinaria, contraddittorio, pubblicità, patrocinio di avvocati, ecc. Quindi, anche se in punto di diritto l'unicità della giurisdizione potrebbe essere un principio accettabile, in punto di fatto, e la storia lo dimostra, l'unico modo per vedere tutelati realmente i diritti dei cittadini di uno Stato libero e democratico è mantenere l'attuale sistema della giurisdizione speciale amministrativa del Consiglio di Stato. A nulla servirebbe l'istituzione di tribunali amministrativi separati in quanto andrebbero contro il principio della giurisdizione unica e significherebbe indebolire un organo che già esiste e funziona bene, il Consiglio di Stato appunto[519].

Seguono delle raccomandazioni quali prevedere all'interno della Costituzione il tassativo divieto di privare il cittadino del diritto di difesa, stabilire che non si possa prevedere l'esclusione del sindacato giurisdizionale per gli atti emanati nell'esercizio di un «potere politico»[520]. Viene altresì consigliata una revisione delle giurisdizioni speciali, eccessive nel numero e disparate per competenze, escludendo da questo discorso le giurisdizioni militari, e l'inserimento della materia pubblico impiego tra quelle sottoposte alla giurisdizione del Consiglio di Stato. Anche le Giunte provinciali amministrative andrebbero riformate, anzi abolite, nell'ottica del largo dibattito sulla istituzione delle Regioni[521].

Per tutto quanto detto ed esposto viene esplicitamente richiesto l'inserimento del Consiglio di Stato nella Costituzione al fine di poter garantire l'esercizio delle funzioni

---

[517] *Ivi*, pp. 62-64. La funzione consultiva potrebbe esercitarsi solamente su leggi amministrative non potendo, né volendo, il Consiglio di Stato affrontare tematiche commerciali, civili, processuali e penali, che non le sono proprie.
[518] *Ivi*, pp. 65-66.
[519] *Ivi*, pp. 68-69.
[520] Cfr. la legislazione razziale italiana degli anni 1939-1943.
[521] *Ivi*, pp. 70-73.

e delle competenze sopra esposte, in una posizione di indipendenza dal potere esecutivo, in perfetta analogia alle esigenze del potere giudiziario, con le aumentate prerogative in tema di funzioni consultive, interessando «anche il potere legislativo, non già per intaccarne, menomamente, le sovrane prerogative, bensì al contrario per agevolare il suo mandato, sì da fare assumere al nostro Istituto la fisionomia giuridica quasi di organo ausiliare di questo potere»[522]. Lo stato giuridico del personale del Consiglio di Stato dovrebbe essere posto sotto la garanzia dell'Alta Corte Costituzionale, sempre per un problema di indipendenza ed inamovibilità. A conclusione di detta relazione il facenti funzione Presidente Rocco sottopone all'Adunanza Generale lo schema di voto da comunicare al Capo dello stato, al Presidente del Consiglio dei Ministri ed all'Assemblea Costituente[523].

I voti, suddivisi in sette punti, sintetizzano che 1) il Consiglio di Stato sia conservato nell'attuale configurazione organica e funzionale, 2) che sia assicurato un controllo preventivo del Consiglio di Stato agli atti amministrativi del governo con esclusione di quelli in campo economico, civile, penale, processuale e commerciale, 3) che il controllo giurisdizionale del Consiglio di Stato sia attuato su tutti gli atti del potere esecutivo senza eccezioni, 4) che siano ridotte le giurisdizioni speciali mantenendo però il Consiglio di Stato, 5) che il controllo sulle funzioni giurisdizionali del Consiglio di Stato sia riservato all'Alta Corte Costituzionale, per un principio di autonomia ed efficienza, 6) che le Giunte Provinciali Amministrative siano sciolte e sostituite con organi regionali di giustizia amministrativa e 7) che sia garantita l'indipendenza dal potere esecutivo del Consiglio di Stato mediante l'inamovibilità dei consiglieri stessi e la previsione della gestione dello stato giuridico dei consiglieri a carico dell'Alta Corte Costituzionale[524].

Il 1948 vede altri due importanti articoli su cui vale la pena di soffermarsi, uno di Amedeo Giannini e l'altro di Vincenzo Bisconti. Giannini, consigliere di Stato, scrive il suo *La riforma del Consiglio di Stato* su la "Rivista Amministrativa della Repubblica italiana"[525], di cui i direttori erano Leopoldo Piccardi, consigliere di Stato, e Giuseppe

[522] *Ivi*, p. 74.
[523] Il voto del Consiglio di Stato è del 9 luglio 1946.
[524] *Ivi*, pp. 75-76.
[525] La rivista, fondata nel 1849, fino al 1946 era denominata "Rivista Amministrativa del Regno".

Prato, docente all'Università di Torino[526]. La Costituzione era stata già approvata ed era entrata in vigore il 1 gennaio dello stesso anno e Giannini procede all'analisi della posizione del Consiglio di Stato all'interno del testo della Costituzione, «poiché essa, così vastamente imbottita, si occupa anche del Consiglio di Stato»[527]. Analizza gli articoli 100, 103, 111 e anche l'art. 135 che prevede che i membri della Corte Costituzionale siano nominati per un terzo dalle supreme magistrature ordinaria ed amministrative[528]. Giannini sottolinea come la Costituzione non abbia apportato nessun cambiamento alla struttura organica e funzionale del Consiglio di Stato e, consolidandone la fisionomia, scaturiscono alcune conseguenze: innanzitutto per modificare le attribuzioni del Consiglio di Stato bisogna fare ricorso al procedimento di revisione costituzionale e non ne sono state distaccate le funzioni giurisdizionali[529]. Giannini riferisce di una litigiosità in merito al Consiglio di Stato, litigiosità destinata ad aumentare stante la previsione della creazione delle Regioni con conseguente aumento del carico di lavoro del Consiglio stesso. In ogni caso sia la funzione giurisdizionale, sia quella consultiva, abbisognano per Giannini di una revisione alla luce del mutamento costituzionale dello Stato, revisione che comporta un assestamento del Consiglio di Stato, più che una riforma. Nel 1948 ancora troppe norme legate agli anni passati sopravvivevano e vi era la necessità di una riforma delle leggi per lo meno formale, se non sostanziale[530].

Riguardo all'aumento della litigiosità, legata a nuovi sistemi elettorali, ordinamenti regionali, ecc., Giannini propone di portare a tre le sezioni giurisdizionali mentre potrebbero essere ridotte le sezioni consultive anche se auspica un maggiore e frequente utilizzo dei pareri dell'Organo da parte del potere esecutivo, data la «deficienza della tecnica legislativa» del Governo[531]. Un problema da affrontare è per Giannini quello dell'utilizzo di consiglieri all'interno della compagine governativa con

---

[526] Nel Consiglio di direzione e nel comitato di redazione figuravano i nomi di Ferdinando Rocco, Gabriele Pescatore e Giuseppe Potenza, tutti del Consiglio di Stato.
[527] A. Giannini, *La riforma del Consiglio di Stato*, in "Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana", 1948, pp. 554-561.
[528] La parte dell'articolo che prevedeva la nomina per un terzo dalle supreme magistrature ordinaria ed amministrative fu inserito dalla Commissione di redazione e presentato all'Assemblea Costituente il 2 dicembre 1947 in tale versione. Successive modificazioni non modificarono tale previsione.
[529] *Ivi*, p. 555.
[530] *Ivi*, p. 557.
[531] *Ivi*, p. 558.

lo strumento del fuori ruolo. Dice Giannini: «la prassi è andata un po' al di là del limite»[532]. Preoccupazione viene espressa per l'accesso ai ruoli di consigliere di un sempre maggiore numero di referendari, giovani, inesperti, che però a tutti gli effetti esercitano già la funzione del consigliere: il limite dovrebbe essere rivisto almeno per uniformità con la magistratura ordinaria. Andrebbe cambiato il sistema di reclutamento anche per evitare troppo ingressi dall'esterno in seno al Consesso che sviliscono la competenza e la indipendenza dell'Organo. Giannini esprime in sintesi il suo pensiero: «nel complesso la riforma del consiglio di Stato può essere compiuta con un assestamento degli ordinamenti attuali e senza novità audaci, nel senso di rinvigorirne la struttura ed il funzionamento» anche per quanto riguarda il personale subalterno e di segreteria[533].

L'articolo di Bisconti, sempre del 1948, tratta più in generale della giustizia amministrativa[534]. La Costituzione, fissando in determinati articoli le competenze del Consiglio di Stato, riconoscendole cittadinanza all'interno di norme costituzionali, fa tramontare la possibilità della creazione di una giurisdizione unica. Bisconti ricorda come molti, oltre lui, erano favorevoli alla separazione della giurisdizione amministrativa legata anche alla pretesa del Consiglio di Stato di occuparsi di questioni riguardanti il pubblico impiego. Si era pensato all'istituzione di una giurisdizione unica per evitare che i diritti fossero meno tutelati degli interessi legittimi «ma, oramai, avendo la Costituzione consacrato nei suoi articoli la esistenza di due distinte giurisdizioni, non v'è da attendersi, per lunghi anni, alcuna innovazione»[535]. Abbastanza critico con l'operato del Consiglio di Stato continua citando gli articoli della Costituzione che trattano del Consiglio di Stato mettendoli in raffronto con quelli del testo unico del 1924 e trovandone le incongruità. Raffronto di per sé facile anche se già nel 1946 il Presidente Ruini aveva detto, nel suo discorso di insediamento, che «è necessario eliminare con una epurazione delle leggi quanto contrasta con i principi ed i sistemi di un nuovo ordine che deve essere di libertà e di giustizia»[536]. Bisconti appare

---

[532] *Ivi*, p. 559.
[533] *Ivi*, pp. 559-560. Un cenno viene fatto anche al problema economico che aiuta a garantire l'indipendenza dei consiglieri.
[534] V. Bisconti, *La Costituzione della Repubblica e la Giustizia amministrativa*, in "Nuova Rassegna", 1948, Vol. I, pp. 620-625.
[535] *Ivi*, p. 621.
[536] Annuario Consiglio di Stato, 1946-47, p. 69.

invece più incline ad approvare la proposta di rivedere la giustizia amministrativa nelle regioni smantellando l'apparato delle Giunte Provinciali Amministrative, che non prevedono garanzie di indipendenza, e di creare dei veri e propri tribunali regionali con una propria magistratura periferica[537].

Negli anni seguenti continuò il dibattito su chi sosteneva l'esigenza e la necessità di istituire una giurisdizione unica e chi invece era fautore dello *status quo* per quanto riguardava il Consiglio di Stato. Non mancarono articoli polemici o attenti a scoprire qualche piccola falla nel sistema, come ad esempio la ritardata istituzione delle Regioni e quindi anche della giustizia regionale, che vide la luce solamente con la legge del dicembre 1971. Ma la Costituzione aveva dato cittadinanza al Consiglio di Stato, come riconosciuto dal Bisconti, nel suo seno e il partito di chi difendeva tale visione era ormai la maggioranza. La secolare storia di questo organo continua attraverso piccoli cambiamenti che ancora oggi non ne modificano la struttura organica-funzionale ma tendono ad apportare migliorie ad un organo che vanta oggi 180 anni di vita.

[537] V. Bisconti, *La Costituzione della Repubblica e la Giustizia amministrativa*, cit., p. 624.

## 3.9 Alcune considerazioni

Dall'analisi dei verbali, delle discussioni in aula, nelle commissioni e sottocommisisoni, negli incontri e nei colloqui di cui è rimasta traccia o testimonianza emergono alcune considerazioni. Innanzitutto nell'ultimo discorso di Ruini all'Assemblea Costituente egli ringraziava sì il Comitato di redazione, ma affermava anche che « cinquecentocinquanta individui prendano parte (e tutti credono di aver eguale competenza) nella formulazione degli articoli di una Costituzione, ha fortissimi inconvenienti; non si fa così per i codici; ma come si fa a delegare la stesura della Costituzione? Con molta pazienza la tecnica riesce a farsi comunque strada; ed a rimediare, se non a tutti, a molti inconvenienti»[538]. Alla discussione degli articoli della Costituzione probabilmente parteciparono tutti, ma alla stesura della stessa questo non può affermarsi. La Commissione dei 75, di cui Ruini fu nominato Presidente, fu rapidamente nomina dall'allora Presidente Saragat che annunciava il 19 luglio che la Commissione aveva già provveduto ad eleggere il Presidente e i Vicepresidenti il giorno successivo[539].

L'Assemblea, nell'affidare a 75 il compito di redigere un progetto di Costituzione di fatto esautorava gli esclusi dal giugno 1946 al marzo 1947[540]. Questo era stato possibile perché la stessa legge istitutiva dell'Assemblea Costituente[541] prevedeva che finché essa non avesse deliberato un proprio regolamento veniva applicato il regolamento della Camera dei deputati del 1 luglio 1900 e successive modifiche fino al 1922. Venne dato incarico alla «Giunta per il Regolamento»[542] di proporre delle modifiche, cosa che effettivamente fece il 15 luglio 1946[543]. Veniva presentata all'approvazione dell'Assemblea un articolo che proponeva, tra l'altro l'istituzione di una Commissione e diceva: «Art. 1 - L'Assemblea nomina la

---

[538] Cfr. http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed347/sed347nc.pdf
[539] S. Bova, «L'elaborazione della Carta Costituzionale nel "Comitato di Redazione"» in *La fondazione della Repubblica*, a cura di E. Cheli, Il Mulino, Bologna 1979.
[540] *Ivi*, p. 312.
[541] Cfr. decreto legislativo luogotenenziale 10 marzo 1946, n. 74, art. 4.
[542] Composta di dieci costituenti tra cui Ruini.
[543] Cfr. http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed004/sed004nc.pdf

Commissione incaricata di elaborare, redigere e presentare il testo del progetto di Costituzione. La Commissione sarà composta di 75 deputati, provvederà alla sua costituzione nominando il presidente, tre vicepresidenti e tre segretari, e presenterà il testo del progetto e la relazione entro tre mesi dal suo insediamento»[544].

Il repubblicano Zuccarini propose una discussione preliminare dei temi costituzionali, suddivisi in vari Uffici parlamentari. Questa era la prassi del Parlamento liberale. Nessun altro deputato riprese la proposta di Zuccarini e questa, non presentata in un ordine del giorno, decadde.

L'onorevole Gronchi, democristiano, insieme al suo collega di partito Togni, aveva però fatto poco prima un'altra proposta, cambiando l'articolo 1 e proponendo la seguente dizione: «L'Assemblea nomina la Commissione incaricata di elaborare e proporre il progetto di Costituzione»[545]. Sergio Bova, nota come mancassero i termini «redigere e presentare» e veniva usato al loro posto il verbo «proporre». Questo emendamento fu approvato e praticamente fu una delega alla Commissione, escludendo l'Assemblea dalle discussioni per la preparazione del progetto. Questa pratica della «delega progressiva»[546] fu applicata anche ai lavori della Commissione dei 75.

Un'altra considerazione riguarda il Comitato di Redazione: già uno ne fu creato, non senza difficoltà, per coordinare i lavori della I e della III Sottocommissione. Questo Comitato continuò a lavorare anche successivamente, con delle sostituzioni dovute all'ingresso di alcuni costituenti nella compagine di governo. Dai verbali depositati presso l'archivio storico della Camera dei deputati si può dedurre anche che le riunioni del Comitato furono più frequenti e a ritmi serrati allorquando si discutevano in Aula problematiche più complesse, come la previsione delle Regioni. I deputati che presentavano emendamenti di particolare rilievo partecipavano poi alle riunioni del Comitato: l'elaborazione vera e propria della Carta Costituzionale non si svolse così più in Aula, ma nella ristretta sede del Comitato dove il singolo deputato poteva esporre le ragioni del prorpio emendamento e concordare con il Comitato possibili soluzioni di

---

[544] Cfr. il documento all'indirizzo http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/doc/201nc.pdf e http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/doc/202nc.pdf . S. Bova, «L'elaborazione della Carta Costituzionale …», cit., p. 309.
[545] Cfr. http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed004/sed004nc.pdf p. 43.
[546] S. Bova, «L'elaborazione della Carta Costituzionale …», cit. pp. 314-320.

compromesso. A volte lo stesso Comitato invitava alcuni deputati a partecipare alle riunioni[547].

Ruini, che ne era il Presidente, chiese spesso di sospendere i lavori in Aula per brevi pause, per poter trovare un accordo tra i deputati che avevano presentato proposte contrastanti o per trovare formule di soluzioni[548]. Ma i contrasti politici all'interno dell'Assemblea Costituente riflettevano il deterioramento della situazione politica e la crisi del governo di De Gasperi. Mano a mano che il tempo passava, che si avvicinava la data di scadenza del mandato dell'Assemblea Costituente, dicembre 1947, il Comitato andava perdendo quell'autorità che l'aveva visto operare con pochi deputati e nel dicembre del 1947 le persone che vi partecipavano arrivarono ad essere almeno 30[549].

Ruini ha, ancora dieci anni dopo l'approvazione della Costituzione, dei ricordi limpidi dei lavori della Commissione dei 75[550]. Lui stesso ammette che non si tennero verbali delle riunioni del Comitato di redazione «perché le intese fossero più rapide»[551]. Diversa pubblicità ottennero le riunioni della Commissione Forti di cui si redasse anche un bollettino decadale, messo in vendita, criticato da comunisti e democristiano all'inizio ma poi alla fine ricevette lodi da tutti[552].

Leggendo i verbali delle varie sedute e dei lavori dell'Assemblea Costituente si notano principalmente due fasi: una prima fase, di sostanziale coesione e unità, in cui si svolgono le sedute della Commissione dei 75, e una seconda fase di dibattito in aula in cui si discute del progetto di Costituzione redatto dalla Commissione, in cui le critiche furono molte[553]. Le critiche al progetto vennero da molte parti e da voci autorevoli: Nitti, Orlando, Croce. Ma un fatto va tenuto presente. La Commissione dei 75, per sua

---

[547] *Ivi*, pp 340-341.

[548] Cfr. seduta del 12 aprile 1947 consultabile sul sito ufficiale http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed086/sed086nc.pdf, p. 2788 con una pausa di 20 minuti, la seduta del 13 giugno 1947 consultabile sul sito ufficiale http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed086/sed086nc.pdf , p. 4764 con una pausa di 30 minuti. Si veda inoltre «Dal *referendum* istituzionale alla presentazione del progetto di Costituzione da parte dei "75"», in *I precedenti storici della Costituzione*, cit. p. 137. «Tutti i membri, più o meno, "scrivevano" per trovare le formule più perfette; ma "scriveva" soprattutto l'on. Ruini e poi sottoponeva le sue formule al Comitato». *Ibidem.*

[549] S. Bova, «L'elaborazione della Carta Costituzionale …», cit., pp. 343-345.

[550] M. Ruini, *Prefazione*, cit. p. 5-6.

[551] *Ivi*, p. 7;«Dal *referendum* istituzionale alla presentazione del progetto di Costituzione da parte dei "75"», cit., p. 136.

[552] *Il Ministero per la Costituente e gli studi preparatori della Costituzione* in *I precedenti storici della Costituzione*, cit.

[553] E. Cheli, «Il problema storico…», cit. p. 217.

stessa formazione, al di là della Presidenza di Ruini, rappresentava proporzionalmente tutti i maggiori partiti all'interno della Costituente. Era una mini Assemblea Costituente, «una perfetta Assemblea in ottavo»[554].

Date queste premesse appare logico come il progetto presentato alla fine di gennaio, così recita il verbale, all'Assemblea Costituente riuscì a passare quasi indenne attraverso le discussioni generali. Il progetto poi, criticato da molti singolarmente, era in realtà il frutto di accordi e compromessi tra le forze partitiche presenti nella Commissione, cioè DC, PCI e PSI. Rappresentati di questi partiti infatti difesero la struttura e il testo del progetto nelle discussioni in Aula.

L'unico che criticò il progetto, pur avendo fatto della Commissione che lo redasse, fu Calamandrei il quale apparteneva al gruppo autonomista che contava solo dieci deputati in Assemblea. I democristiani, tanto quanto i comunisti e i socialisti, in genere appoggiarono e difesero l'impianto redatto dai 75 e questo permise di affrontare discussioni in aula molto accanite anche non tenendo conto del clima politico che stava cambiando all'interno della compagine di governo, di cui facevano parte i comunisti in un primo momento. Sostanzialmente l'accordo raggiunto nel gruppo dei 75, guidato da Ruini, resse e il progetto approvato non fu molto dissimile da progetto presentato[555].

Al di là della sostanziale tenuta dell'accordo politico al suo interno, la Commissione dei 75 subì molte critiche, specialmente nel marzo del 1947, e Ruini dovette operare una chiara difesa della stessa,in particolare nella seduta del 12 marzo 1947 a conclusione del dibattito preliminare del progetto. Disse Ruini, parlando di sé e contestando alcuni che dicevano che nella Commissione dei 75 vi erano degli incompetenti, che stava per festeggiare le nozze d'oro con la prima legge che aveva preparato e che «nella Commissione vi erano i capi, i dirigenti di quasi tutti i partiti. Vi erano gli esponenti alla testa delle organizzazioni operaie; e anche dell'associazione delle società per azioni; vi erano i giuristi – il fiore dei costituzionalisti italiani – vi erano economisti […] Einaudi»[556]. Questa rappresentatività della Commissione la si ritrova nel Comitato di redazione, dei diciotto, i cui lavori ebbe scarsa pubblicità, anzi

[554] Cfr. http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed059/sed059nc.pdf, seduta del 12 marzo 1947, p. 2010
[555] *Ivi*, pp 220-221.
[556] *Ivi*, p. 222-223. Cfr. http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed059/sed059nc.pdf e in particolare p. 2012

nulla, per preciso volere di Ruini. Se i 75 rappresentano il meglio dell'Assemblea Costituente, il Comitato dei diciotto rappresenta il nucleo pilota dell'intera Commissione e l'assenza di verbali, quasi una segretezza dei suoi lavori, viene motivata da Ruini come ispirazione al lavoro dei padri costituenti della più antica costituzione del mondo, quella statunitense, a cui spesso Ruini si rifaceva nei suoi discorsi.

Il comitato di redazione continuò ad operare anche dopo la presentazione ufficiale del progetto all'Assemblea Costituente e infatti il Comitato dei diciotto sedeva ai banchi del Governo in Aula durante le discussioni. Rimane da sottolineare come nella seduta del 1 febbraio 1947, l'ultima prima della presentazione del progetto all'Aula, al termine della seduta sia Togliatti che Moro, l'uno comunista e l'altro democristiano, abbiamo voluto tributare un riconoscimento e la gratitudine di tutti i commissari nei confronti di Ruini per l'imparzialità, la competenza e la maestria con cui egli aveva diretto i lavori[557]. Riconoscimento che, provenendo da due esponenti diversi tra loro assicura come fosse un chiaro riconoscimento del lavoro di Ruini alla scrittura della Costituzione.

Enzo Cheli sostiene che la segretezza con cui lavorò il Comitato di redazione era legata anche alla esigenza di agevolare al massimo il perseguimento dell'accordo tra le forze politiche, accordo originario risalente alla fine del 1946, e che alla fine del 1947 vedeva un clima politico esterno completamente diverso[558].

---

[557] «Dal *referendum* istituzionale alla presentazione del progetto di Costituzione da parte dei "75"», cit., pp. 141-142. Cfr. anche la seduta del 1 febbraio 1947 a p. 298 consultabile sul sito istituzionale http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Commissione/sed029/sed029nc.pdf. Inoltre anche Barbera sostiene il forte ruolo di Ruini e di altri consiglieri di Stato all'interno della Costituente nel difendere la posizione e il ruolo del Consiglio di Stato. Dice Barbera: «Prevalse nei comunisti, nonostante la posizione contraria di Fausto Gullo, la convinzione che il Consiglio di Stato, anche per la presenza di giudici di estrazione politica, avrebbe avuto maggiore sensibilità e apertura verso le riforme economicosociali e prevalsero nella Dc le pressioni dei liberali e dei corpi dello stato. Leone addirittura aveva tentato un compromesso definendo "ordinari" i giudici amministrativi ma senza mutarne lo status. Decisivo fu l'intervento di Meuccio Ruini che del Consiglio di Stato era Presidente e che non avvertiva evidentemente alcun conflitto di interessi (e che anzi in tale veste aveva presieduto un'Adunanza generale del Consiglio di Stato del 9 luglio 1946 che si era pronunciata per la costituzionalizzazione della giustizia amministrativa) , abilmente sostenuto dalla combattiva posizione di Aldo Bozzi e la presenza di due altri Consiglieri di Stato, Giuseppe Castelli Avolio e Mario Zotta». Cfr. A. Barbera, *Calamandrei e l'ordinamento giudiziario: una battaglia su più fronti*, in "Rassegna Parlamentare", 2, 2006, pp. 362-363, ora anche in http://magistraturaindipendente.it/attache/file/1090[1].pdf; U. Allegretti e G. Focardi, *Amministrazione, Costituente, Costituzione*, cit., p. 401 dove De Gasperi riconosce il ruolo svolto da Ruini per la difesa del Consiglio di Stato.

[558] E. Cheli, «Il problema storico…», cit., p. 225.

Un'altra considerazione che va fatta è la totale assenza del Governo dall'intero processo di formazione della nuova Costituzione. Il Governo, anzi i vari governi di De Gasperi dell'epoca, non presentarono mai un proprio progetto, e non partecipò mai, in quanto potere esecutivo, al lavoro costituente. Alcuni membri del governo vi presero parte ma sempre e solo a titolo personale, come Costituenti e non come membri del Governo: lo stesso De Gasperi, quando intervenne il 25 marzo 1946 lo fece in rappresentanza della Democrazia Cristiana[559].

Da sottolineare come nelle discussioni esaminate emerga solamente un grosso pericolo per il Consiglio di Stato, la volontà di ricondurre ad unità la giurisdizione, abolendo le due sezioni giurisdizionali dell'Organo. Tale volontà era molto forte all'interno dell'Assemblea e l'aver inserito il Consiglio di Stato come organo costituzionale con funzioni di consulenza giuridico-amministrativa, del Governo o di tutela della giustizia nell'amministrazione la sostanza non cambia, riuscì a passare ma forti furono le critiche al mantenimento di una giurisdizione speciale. Ora, la discussione ricomprese anche la Corte dei conti, i tribunali militari, ecc., ma alla fine il Consiglio di Stato ne uscì indenne, e fors'anche la Corte dei conti. Mai era stata prevista, né mai si pensò di inserire il Consiglio di Stato nello Statuto albertino, seppure questi era successivo alla nascita dell'Organo.

Una volta inserito nella Costituzione, e passata la linea della permanenza della giurisdizione speciale del Consiglio di Stato, appena cinque mesi dopo l'entrata in vigore della Costituzione venne approvata una legge che portava da due a tre le sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato[560].

Altre considerazioni sorgono dalla diversa trattazione del Consiglio di Stato nella Commissione Forti e nella Costituente. La seconda sottocommissione nel 1946 presentò alla Costituente, come si è detto, una relazione, una «scheda» come riferisce

---

[559] *Ivi*, p. 221. Ci furono solamente due interventi di De Gasperi come Presidente del Consiglio, il 25 giugno 1946, in occasione dell'apertura dei lavori, e il 28 dicembre 1947, alla chiusura.

[560] Decreto legislativo 5 maggio 1948, n. 642. Provvedimenti per accelerare i giudizi presso le sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato che così recita all'art. 1: «1. È istituita, senza aumento di posti, una terza sezione del Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, che assume la denominazione di "Sezione sesta". 2. Gli affari attualmente devoluti alla Sezione dell'Africa italiana, istituita con regio decreto-legge 6 febbraio 1939, n. 478, sono assegnati alle altre sezioni consultive, con le modalità previste dal primo comma dell'art. 9 del T.U. delle leggi sul Consiglio di Stato approvato con r.d.l. 6 giugno 1924, n. 1054. 3. I componenti della sesta sezione giurisdizionale concorrono a costituire l'Adunanza plenaria secondo le disposizioni del terzo comma dell'articolo 45 del T.U. predetto».

Giuseppe Carbone, di grande elogio e apprezzamento del Consiglio di Stato con la raccomandazione di un suo inserimento nella Costituzione mentre nella Costituente la problematica si concentrò tutta sulla problematica della unità della giurisdizione, tesi esposta principalmente da Calamandrei[561]. La tesi di unità e precostituzione del giudice sostenuta da Calamandrei fu difesa principalmente, nelle discussioni della seconda sottocommissione della Commissione dei 75, dal costituente, nonché consigliere di Stato, Bozzi, difesa che fu

> «incentrata non solo sulle ragioni della storia, ma anche - ed è ciò che più vale ai fini del nostro discorso - sulla intrinseca contiguità tra atto amministrativo, tra l'agire dell'amministrazione, da una parte e, dall'altra, il perseguimento della volontà del legislatore, il conseguimento dei fini stabiliti dalla legge, il positivo stare sugli obiettivi dal legislatore affidati all'amministrazione. La difesa offriva pertanto un'inversione di prospettiva: non la unificazione della giurisdizione in funzione di garanzia di situazioni soggettive e di diritto privato, ma la diversificazione delle giurisdizioni in funzione di un migliore e più sensibile apprezzamento dell'interesse pubblico, di una maggiore contiguità e connessione con la volontà del legislatore. Perciò un giudice specializzato, di particolare estrazione ed esperienza, attrezzato alla conoscenza e alla commisurazione dell'interesse pubblico anche quando vi è intricato e compenetrato un interesse privato, in quel particolare e delicato intreccio di situazioni soggettive pubbliche e private dalla giurisprudenza e dalla dottrina distillate nella categoria dell'interesse legittimo. Proprio su questo terreno la difesa fu vincente»[562].

L'esigenza di indipendenza del Consiglio di Stato, insieme a quello della Corte dei conti, per la loro funzione di garanti del diritto oggettivo, e perciò l'opportunità di non schiacciare il principio del buon andamento dell'amministrazione sul puro e semplice indirizzo politico fu fondamentalmente espressa da Ruini, Einaudi e Mortati a

[561] V. Carbone, «Gli organi ausiliari, l'art. 100», in *Commentario della Costituzione, artt. 99 e 100*, Zanichelli, Bologna 1994.
[562] V. Carbone, «Gli organi ausiliari, l'art. 100», cit., p. 67.

cui si associa poi Bozzi[563]. Passò poi, come abbiamo visto, la linea generale dell'inserimento in Costituzione del Consiglio di Stato e il rimando a successiva legislazione la sua articolazione, sempre però nell'ambito dell'attività di «consulenza giuridico-amministrativa» e di «tutela della giustizia nell'amministrazione». Importante è notare come il Governo venga visto come il principale organo relazionale del Consiglio di Stato, e più marcatamente la Corte dei conti, mentre il CNEL, previsto all'art. 99, viene visto primariamente come organo di ausilio delle Camere e del Governo, «avendo respinto [per il Consiglio di Stato] la proposta di contemplare per espresso anche un suo rapporto ausiliare con il Parlamento»[564].

Altra annotazione va fatta sulla «qualificazione di ausiliarietà posta in capo alla Sezione terza è riferita agli organi considerati dagli art. 99 e 100 e non già alle funzioni loro ivi intestate. Non quindi ausiliaria la mera funzione consultiva del Consiglio di Stato, né la sola funzione di controllo della Corte dei conti, ma ausiliari i due istituti complessivamente e unitariamente»[565]. Si è sostenuto che prima non esisteva la *figura iuris* dell'organo ausiliario sicché la dottrina a ciò si è applicata proprio con riferimento all'introduzione in Costituzione di tale qualificazione intestata agli organi previsti negli art. 99 e 100, cioè il CNEL, il Consiglio di Stato e la Corte dei conti [566].

---

[563] *Ivi*, pp. 68-69.
[564] *Ivi*, pp. 73 e 81-86.
[565] *Ivi*, p. 74.
[566] G. Ferrari, *Gli organi ausiliari dello Stato*, Giuffrè, Milano 1956. La qualificazione di ausiliarietà implica innanzi tutto e necessariamente una dualità di soggetti ed organi, nel senso che ancora (e perciò instaura) una relazione, un rapporto tra due organi e soggetti distinti e per altro collegati dalla relazione di ausiliarietà dell'uno rispetto all'altro. Dualità e perciò non immedesimazione dei due organi collegati dalla relazione di ausiliarietà, ma anzi distinzione rafforzata da una collocazione di esternalità e da una qualificazione di indipendenza dell'un organo (ausiliare) rispetto all'altro (ausiliato). Cfr. V. Carbone, «Gli organi ausiliari, l'art. 100», cit. pp. 74-79.

## 4. Il Consiglio di Stato e l'attuazione della Costituzione

### 4.1 Profili biografici dei Presidenti del dopoguerra

Vale ora la pena soffermarsi sulle figure che hanno ricoperto la carica di Presidente del Consiglio di Stato nell'immediato dopoguerra. Il 1948 si aprì, oltre che con l'entrata in vigore della Costituzione anche con l'avvicendamento ufficiale nella presidenza del Consiglio di Stato. A Meuccio Ruini successe alla presidenza Ferdinando Rocco, con decreto 14 dicembre 1947 del capo provvisorio dello Stato Enrico De Nicola. Rocco si era laureato a Roma nel 1902 in giurisprudenza ed entrò quasi subito per concorso nel ministero dei Lavori Pubblici, facendo una rapida carriera[567]. Durante la prima guerra mondiale ottenne la dispensa dal servizio militare a causa del fatto che la sua presenza era ritenuta indispensabile per il funzionamento dell'ufficio di Gabinetto[568], e dopo la guerra si occupò della riforma agraria presiedendo i consorzi di bonifica del Mezzogiorno e nel 1923 fu nominato consigliere di Stato venendo assegnato alla IV Sezione, dove vi rimase anche con funzioni di Presidente, qualifica a cui giunse nel 1939[569].

Nel maggio del 1945 fu chiamato ad esercitare, in qualità di Presidente di Sezione più anziano, le funzioni di Presidente del Consiglio di Stato succedendo a Fagiolari, il quale a sua volta era succeduto a Santi Romano, collocato nel frattempo a riposo[570]. Anche se Meuccio Ruini fu nominato Presidente del Consiglio di Stato nel dicembre 1945, egli continuò a tenere la presidenza anche per il fatto che Ruini era stato nominato Presidente della Commissione dei 75 prima, e della Commissione dei 18 poi.

---

[567] Cfr. C. Zoli, «Cenni biografici dei componenti la magistratura del Consiglio di Stato (1831-1931)», in *Il Consiglio di Stato. Studi in occasione del centenario*, cit., vol. III, p. 142; C. Bozzi, «Ferdinando Rocco e il suo tempo, ricordi di un amico», in F. Rocco, *Scritti e discorsi di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano 1961, p. XIII; G. D'Agostini, «Rocco Ferdinando», in *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia.* cit. pp. 1308-1321 e l'ampia bibliografia ivi citata.
[568] Cfr. Archivio Consiglio di Stato, *Fascicoli personali*, fasc. 752.
[569] G. D'Agostini, «Rocco Ferdinando», cit., p. 1309.
[570] *Ivi*, p. 1310.

Fu inoltre il relatore del parere sulla riforma del Consiglio di Stato, sottoposto poi al voto dell'Adunanza Generale il 9 luglio 1946, che destò scalpore tra i costituenti e in particolare il costituente Gullo lo richiamò in un suo intervento del 18 settembre 1947[571].

Come detto Rocco fu nominato il 14 dicembre del 1947, periodo in cui Ruini era completamento immerso nella stesura della Carta costituzionale e la cerimonia ufficiale di insediamento si svolse il 12 gennaio 1948 alla presenza del Presidente dell'Assemblea Costituente, del Presidente del Consiglio De Gasperi e di vari ministri. Mentre l'insediamento di Ruini era avvenuto due anni prima all'inizio dell'Adunanza Generale con una cerimonia solenne ma sempre nell'ambito dei normali lavori del Consesso, ora con Rocco si inaugura una nuova forma di insediamento, cioè è la prima volta che si programma una cerimonia apposita per l'insediamento del Presidente del Consiglio di Stato con lettura di discorsi alla presenza delle più alte autorità dello Stato repubblicano[572]. Il primo discorso viene tenuto da De Gasperi il quale ricorda la figura di Ruini, del quale ricorda la «sapiente direzione che gli ha impresso [al Consiglio di Stato], ma anche per la strenua difesa contro ogni tentativo di alterarne il carattere fondamentale»[573].

De Gasperi ammette che «se le due attività dell'Istituto, la consultiva e la giurisdizionale, sono rimaste costituzionalmente garantite quali due aspetti di una funzione concettualmente unitaria; se la posizione del Consiglio di Stato quale organo ausiliario del Governo è stata sancita nella Costituzione della Repubblica Italiana, ciò si deve, sopratutto, all'opera costante ed al fervore di Meuccio Ruini»[574]. Egli ammette

[571] La commissione speciale incaricata dello studio per la riforma del Consiglio di Stato, nominata con decreto presidenziale del 10 maggio 1946, era presieduta da Meuccio Ruini, e composta da Rocco Ferdinando, estensore, ed inoltre dai presidenti di sezione Oliviero Savini Nicci, Arnaldo De Simone, Efrem Ferraris, Renato Malinverno, Carlo Petrocchi e Arnaldo Petretti e dai consiglieri Antonino Papaldo, Carlo Bozzi, Luigi Miranda, Antonio Sorrentino, Agostino Macchia, Gaetano Vetrano, Guglielmo Roherssen, Luigi Aru. Sulle considerazioni di Gullo sul contenuto di detta relazione si veda § 3.7 *I lavori dell'Assemblea Costituente*.
[572] Da questo momento in poi tutti i futuri presidenti del Consiglio di Stato si insedieranno con apposita cerimonia e il Presidente della Repubblica sarà sempre presente.
[573] Annuario Consiglio di Stato, 1948-1951, p. 69.
[574] *Ibidem*.

anche di aver esercitato pressioni su Ruini affinchè chiedesse di derogare alla «legge sui limiti d'età», ma senza esito[575].

Dopo due presidenti eletti per scelta del potere esecutivo, Romano e Ruini, si era passati al criterio dell'anzianità. De Gasperi, parlando di Rocco, sottolinea: «all'alta carica lo designavano non solo e non tanto la sua maggiore anzianità rispetto agli altri magistrati del Consiglio di Stato, quanto il giudizio dei suoi colleghi, il voto della classe forense, gli eminenti servigi resi allo Stato in oltre quarant'anni». Ma a Rocco spettano «ardui compiti», dice il presidente del Consiglio dei Ministri. «Oggi che le fondamenta costituzionali sono state gettate occorre, ed al più presto, procedere alla ricostruzione delle pubbliche amministrazioni», ma esisteva anche il problema dell'istituto regionale. De Gasperi alla fine richiama del Consiglio di Stato «il prestigio che si è meritato per la sua indipendenza, la sua saggezza, la sua dottrina» e porge il saluto augurale del Governo al nuovo presidente all'atto del suo insediamento[576].

Ferdinando Rocco inaugura una stagione nuova, e lo si capisce dalla lunghezza del suo discorso, praticamente il doppio di quello del suo predecessore[577]. Ma la stagione nuova non è solamente nella forma del suo discorso ma anche nei contenuti. I vari ringraziamenti e saluti sono d'obbligo e aumentano le personalità presenti alla cerimonia. De Gasperi è presente per la seconda volta, viene citata la neonata Costituzione come finalmente voluta e scelta dal popolo, e non concessa. Il momento è solenne per Rocco a cui l'assumere la presidenza del Consiglio di Stato non può «non far tremar le vene e i polsi», pensando ai suoi predecessori. Altra novità del discorso di Rocco innanzitutto è il richiamo, per la prima volta, ad un Consiglio di Stato straniero, quello francese, non riconosciuto, all'epoca, nella Costituzione come il nostro. Egli sostiene e difende la scelta del Costituente di inserire il Consiglio di Stato nella Costituzione, dato che «in una Carta costituzionale la quale, per essere rigida, non può ignorare gli Istituti fondamentali dello Stato, il Consiglio di Stato aveva ben diritto di cittadinanza».

La Costituzione, avendo inserito il Consesso in un titolo a sé, staccandola dalla pubblica amministrazione in generale, ne ha riconosciuto il valore fondamentale di

[575] In seguito questa espressione verrà ripresa più volte nei discorsi di insediamento, con le varianti «ferrea» o «inderogabile» legge sui limiti di età.
[576] *Ivi*, p. 70.
[577] *Ivi*, pp. 71-81.

«organo di consulenza giuridica-amministrativa e di giurisdizione», che equivale a dire che, controllando la pubblica amministrazione, «assolve in realtà ad una unica funzione, quella di controllore della Pubblica Amministrazione, per la tutela degli interessi dei cittadini e per la realizzazione della legalità e della giustizia nell'Amministrazione, esigenza fondamentale di ogni buon reggimento democratico». Il richiamo alla Costituzione fatto da Rocco, sarà sempre ripreso dai successivi presidenti e costituisce un richiamo ai principi democratici dello Stato che, in qualche modo vanno a consolidare le fondamenta del Consiglio stesso. Il Consiglio di Stato così non esiste solo perché qualcuno lo ha voluto, ma esiste perché c'è n'è bisogno[578]. Questo discorso vale anche per la funzione giurisdizionale. Ormai la concezione dell'interesse legittimo si era consolidata in dottrina e questo ha permesso di sfatare tutti i dubbi sulla necessità dell'esistenza di una funzione giurisdizionale speciale. Ma questo non in contrasto con le altre giurisdizioni dato che ormai è «assicurata, in via generale, la cognizione dei diritti soggettivi alla giurisdizione ordinaria e quella degli interessi legittimi alla giurisdizione del Consiglio di Stato, ogni deroga al principio non deve superare i limiti ristretti della eccezione, suggerita solo dalle esigenze stesse di giudizio delle materie controverse»[579].

Le tematiche del tempo, e di questo Rocco ne è portavoce, vertono spesso sulle competenze di giurisdizione, determinando una «disarmonia giuridica», e sui limiti «che il Consiglio di Stato deve incontrare nell'esercizio delle proprie funzioni di controllo, in confronto alla attività amministrativa del Governo della Repubblica». Tematiche nuove, senza dubbio, ma che appaiono molto sentite a palazzo Spada. Il riordino degli organi di governo, la nuova struttura statuale del regime repubblicano pone a Rocco e ai suoi colleghi problemi nuovi. L'attività di governo è una attività amministrativa e politica nello stesso tempo, ma definire dove finisce l'una e dove comincia l'altra appare assai difficile. Questo comporta, secondo Rocco, che «di fronte agli atti amministrativi del Governo (generali o speciali, norme giuridiche o atti amministrativi propriamente detti), il controllo del Consiglio di Stato deve essere egualmente precluso per quanto si attiene alle direttive, ai principii, agli orientamenti politici, cui gli atti stessi si ispirano: sotto tale aspetto ogni forma di controllo è riservata sempre e soltanto al Parlamento». Infatti

[578] *Ivi*, p. 73.
[579] *Ivi*, pp. 73-74.

nuovi organi sono apparsi sulla scena politico-istituzionale ed era iniziato un discorso regionalistico anche sul piano della giurisdizione[580].

In ogni caso Rocco riafferma che «il Consiglio di Stato da lungo tempo ha cessato di essere organo politico, qualità che rivestiva nel lontano periodo in cui esso costituì un "Consilium principis", poi trasformatosi come è rimasto e vuol rimanere organo apolitico di consulenza del Governo dello Stato». I consiglieri, come cittadini, possono, nel nuovo regime di libertà, «avere e […] professare la loro fede politica e […] partecipare anche alla vita politica del Paese», ma sempre e comunque «con le limitazioni che la legge crederà di imporre». Rocco aggiunge subito dopo che, tanto per essere chiari, «di tale fede sanno essere dimentichi nell'esercizio della propria missione di giustizia, per interpretare soltanto e fedelmente gli orientamenti generali di governo risultanti dalla legislazione in vigore e dalle direttive tracciate dal Parlamento, verso il quale unicamente il Governo è tenuto a rispondere»[581].

Il presidente Rocco esprime un'altra sua preoccupazione che pare essere più che altro un suggerimento al Governo e al Parlamento, cioè il Consiglio di Stato non appare essere «organo qualificato alla prima elaborazione di progetti di norme giuridiche aventi forza di legge», anche se egli auspica una maggiore collaborazione in questo senso, ma comunque «il tecnicismo legislativo e l'esperienza giuridica ed amministrativa del nostro Consesso potranno, io penso, utilmente contribuire al perfezionamento ed al coordinamento della legislazione amministrativa, ora più che mai bisognevole di urgente revisione, di aggiornamento e di semplificazione o perché troppo vecchia o perché difettosa o perché non più rispondente alle trasformazioni». E' il «Consiglio di Stato lavora e chiede di lavorare» di Ruini[582].

Rocco, in maniera delicata ma ferma, richiama un tema caro a molti consiglieri, cioè quello dell'accusa di usare una giustizia formale, o meglio formalistica. La novità del discorso di Rocco appare essere non il richiamo al formalismo delle sentenze di legittimità, cioè l'accusa di essere «custodi intransigenti, talora, più della forma che della sostanza degli atti amministrativi» che comporta ad un rallentamento dell'attività

[580] *Ivi*, p. 75.
[581] *Ibidem*.
[582] *Ivi*, p. 76.

amministrativa, per alcuni[583]. Egli stesso si era pronunciato in qualità di relatore contro il principio dell'assoluta discrezionalità della pubblica amministrazione e contro il principio dell'esclusione del controllo giurisdizionale del Consiglio di Stato durante gli anni Venti e, allorché era presidente della IV Sezione durante le leggi razziali, tramite il «formalismo» adottò delle decisioni alquanto ardite per l'epoca, su questioni che vedevano coinvolti cittadini ebrei, se non col consenso almeno con la consapevolezza consenziente del Presidente Santi Romano[584].

Egli chiarisce che «nella mia quasi venticinquennale esperienza della giustizia amministrativa io stesso, che attribuisco giusto e doveroso valore all'osservanza delle forme, presidio di giustizia, ho colto questo che può apparire talvolta un lato debole della nostra giurisdizione, tanto che mio sforzo costante, in cui trovai validi collaboratori tra i colleghi, è stato quello di aver sempre di mira, sopratutto, la giustizia sostanziale, che può raggiungersi d'altronde, il più delle volte, pur nelle rigide maglie dei confini della legittimità» non ritenendo applicabile la soluzione dell'estensione del sindacato di merito. Egli trovò l'appoggio nella Corte di Cassazione, contro l'opinione di «qualche autorevole cultore delle discipline amministrative»[585].

Viene auspicata comunque una riforma riguardante il Consiglio di Stato, riforma che vedrà la luce due anni dopo. Altra novità del discorso del presidente Rocco riguarda la previsione delle Regioni all'interno della Costituzione, altro elemento innovativo che «ha reso attuale e più urgente la risoluzione del problema della giustizia amministrativa periferica»[586].

Egli rinnova «il grido d'allarme del nostro Consesso che nello smembramento della giustizia ha ravvisato un pernicioso attentato alla unità della sovranità dello Stato di cui la giustizia è gelosa espressione» e sottolinea che «soltanto […] la tradizione di un Consiglio di Stato unico per tutto il territorio nazionale non è giammai venuta meno, né posta in nessun modo in discussione e che inoltre lo smembramento di questo Consesso porterebbe anche, come necessaria conseguenza dannosa, la disintegrazione della unitarietà delle sue funzioni consultive e contenziose, conquista ormai

[583] *Ivi*, p. 77.
[584] Tra le varie sentenze si ricorda quella in cui tra gli avvocati difensori vi era anche Ugo Forti, (Sez. IV, n. 302, 24 settembre 1941, Forti ed altri contro Ministero dell'Educazione Nazionale).
[585] *Ibidem*.
[586] *Ivi*, p. 79.

intangibile». Rocco propone «l'istituzione in ogni Regione di un organo di giustizia amministrativa razionalmente raccordato nella sua funzione con il Consiglio di Stato» e questo avverrà con l'istituzione dei Tribunali Amministrativi Regionali, che vedranno la luce 33 anni dopo.

Si propone infine un alleggerimento delle funzioni del Consiglio di Stato per quelle consultazioni non necessarie, una maggiore rapidità nella giustizia amministrativa e una indipendenza dal potere esecutivo come per la magistratura ordinaria. Il discorso si chiude con una citazione del poeta latino Lucrezio, come i corridori che passano la fiaccola «Noi, attraverso quella difesa [della legalità e della giustizia], ci sentiamo come ogni giudice, i sacerdoti della giustizia e la fiaccola sacra della giustizia religiosamente terremo accesa per trasmetterla ai nostri successori nel breve volger di tempo della nostra funzione e della nostra vita»[587]. Nel settembre del 1950 fu varata da De Gasperi la riforma agraria con l'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno e Ferdinando Rocco ne fu nominato Presidente, per un suo naturale passato, mentre l'8 gennaio 1951, per limiti di età, fu collocato a riposo in qualità di Presidente del Consiglio di Stato.

A Ferdinando Rocco successe Leonardo Severi, la cui cerimonia di insediamento si volse l'8 febbraio 1951, un mese dopo la sua nomina. De Gasperi presenziò per la terza volta a questa cerimonia, sempre alla presenza del Presidente della Repubblica. Nato nella Marche si laureò in giurisprudenza a Roma nel 1904, entrò per concorso nella Pubblica Istruzione nel 1907, diventando nel 1913 Provveditore agli studi di Potenza[588]. Contrariamente a Rocco andò volontario nella Grande Guerra e come capitano degli Alpini fu anche decorato con la croce di guerra e la medaglia di bronzo al

---

[587] *Ivi*, p. 81.

[588] Cfr. Archivio Consiglio di Stato, *Fascicoli personali*, n. 779; G. Focardi, *Storia dei progetti di riforma della pubblica amministrazione: Francia e Italia* 1943-1948, Bup, Bologna 2004*;* Idem, «"Guerra alle impiegate", Il dibattito nelle commissioni nel periodo della Costituente», in *L'altra metà dell'impiego. La storia delle donne nell'amministrazione,* a cura di C. Giorgi, G. Melis e A. Varni, Bononia University Press, Bologna 2005, pp. 119-142; Idem, «Severi Leonardo», in *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia*, cit., pp. 1663-1675 e la vasta bibliografia ivi citata. Severi fu curatore delle seguenti parti in Consiglio di Stato, *Il Consiglio di Stato nel quinquennio 1931-35. Relazione del presidente a S.E. il capo del governo,* Ips, Roma 1937, I, pp. 276-322 e II, pp. 297-309; Consiglio di Stato, *Il Consiglio di Stato nel quinquennio 1936-40,; Relazione del presidente al duce del fascismo, Capo del governo,* Ips, Roma 1942, I, pp. 168-217 e II, pp. 306-322. Curò infine la relazione *Il Consiglio di Stato nel quadriennio 1947-1950, Relazione al Presidente del Consiglio dei Ministri,* Libreria dello Stato, voll. 4, Roma 1952.

valor militare[589]. Lavorò al fianco del Ministro Croce presso gli uffici di Gabinetto della Pubblica Istruzione collaborando anche con Gentile alla riforma della scuola, subendo poi attacchi da parte dei fascisti in quanto esponente di una cultura scolastica liberale non conforme con le direttive del partito[590]. Fu poi rimosso dal ministero dell'Educazione Nazionale nel 1928 anche se pare godesse di simpatie da parte del Vaticano in riferimento all'applicazione della riforma Gentile e al suo comportamento verso le scuole private cattoliche[591].

Nel 1932 fu nominato consigliere di Stato e assegnato alla V Sezione dove si occupò, ovviamente, di materie inerenti problematiche scolastiche. Anche se nell'aprile del 1943 fu nominato consigliere giuridico presso il Ministero della Cultura Popolare, dopo il 25 luglio fu nominato ministro dell'Educazione Nazionale in quanto, secondo alcuni, assicurava quelle competenze tecniche unite all'assenza di colore politico necessari ad assicurare la transizione all'indomani della caduta di Mussolini[592]. Dopo l'8 settembre riparò assieme a molti altri colleghi e uomini politici presso strutture ecclesiastiche a Roma stringendo in particolare amicizia con Bonomi: fu poi completamente assolto dalla Commissione per l'epurazione[593].

Nel periodo 1944 - 1946 Severi fu membro della commissione per la riforma dell'amministrazione creata dalla Presidenza del Consiglio, essendo presente in 58 sedute, e Presidente della sottocommissione «decentramento amministrativo», oltre che membro in quelle sulla «regione» e sulla «burocrazia», membro della Commissione di studi per la riorganizzazione dello Stato, cd. Commissione Forti, istituita presso il Ministero per la Costituente. In quelle sedi non ancora decisionali, ma che influiranno fortemente sulle decisioni costituenti e legislative, si rivelò l'efficacia del suo operato di consigliere di Stato[594].

Il suo lavoro si svolse sempre all'interno della V Sezione e, dopo esserne diventato Presidente nel 1947, per anzianità fu chiamato a ricoprire la carica di Presidente del Consiglio di Stato nel 1951. In quell'occasione la cerimonia vide un

---

[589] G. Focardi, «Severi Leonardo», in *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia*, cit., p. 1663.
[590] *Ivi*, pp. 1663-1664.
[591] *Ivi*, p. 1666, nota 10.
[592] *Ivi*, p. 1667.
[593] *Ivi*, pp. 1667-1669
[594] *Ivi*, pp. 1669-1670. Sul suo contributo all'interno della Commissione per la riorganizzazione dello Stato si veda l'analisi del contributo di Severi in § 3.2 *I verbali della Commissione Forti*.

discorso di Severi sicuramente più breve di quello del suo predecessore. De Gasperi, nel suo breve discorso introduttivo aveva ricordato la necessità del Governo di avere al suo fianco il Consiglio di Stato e «si ripromette di utilizzare al massimo il prezioso contributo che l'Istituto può dare per lo studio e la elaborazione dei più importanti provvedimenti», seguendone le attività e prova ne è la legge di riforma dell'Istituto varata appena l'anno prima[595].

Severi afferma che «come ai tempi ormai lontani nei quali fui direttore generale io solevo indicare al mio Ministro il nome dei miei più valenti collaboratori affinché li conoscesse e apprezzasse e conoscendoli e apprezzandoli li potesse premiare, così ora conoscendo uno a uno i miei colleghi e tenendoli per valorosi li indico tutti al giusto premio della Vostra estimazione»[596]. Dopo aver ricordato Ruini e Rocco avrebbe anche terminato il suo discorso «se la tradizione non volesse, con la misteriosa sua forza alla quale ogni uomo di pensiero che abbia senso storico si compiace di rendere omaggio, se la tradizione, dico, non volesse che il nuovo Presidente all'atto di prendere possesso dell'ufficio esponesse i criteri e propositi ai quali intende informare la su condotta»[597]. Severi riconosce che «non v'ha più difficile e più aspro mestiere che quello di tenere con dignità un altissimo ufficio». Egli sottolinea come il suo è un doppio ufficio «così come sono duplici le funzioni stesse del Consiglio di Stato dal giorno che alle originarie sue attribuzioni consultive si aggiunsero quelle attribuzioni che furono presto dichiarate giurisdizionali»[598].

Su l'una funzione Severi usa la parola «rendere giustizia», quindi adoperarsi a che il lavoro venga svolto e svolto bene, ma sull'altra, la funzione consultiva, quella che Severi definisce come quella funzione in cui «il Consiglio di Stato è come preso in mezzo tra due esigenze contrastanti tra di loro: l'esigenza esterna della collaborazione con l'opera quotidiana del Governo in carica, alla quale vuole e deve aderire prestandogli appoggio e conforto e l'esigenza interna della indipendenza che occorre per potersi determinare», egli si pone retoricamente una domanda: «Come si concilia, ci si può chiedere, il fatto della collaborazione con l'indipendenza del giudizio?»[599].

---

[595] Annuario Consiglio di Stato, 1948-1951, p. 104.
[596] *Ivi*, p. 105.
[597] *Ivi*, p. 106.
[598] *Ibidem*.
[599] *Ivi*, p. 107.

Domanda che ripone sul tavolo la problematica appena accennata da Rocco tre anni prima. Secondo Severi ogni Governo ha un proprio programma politico che dirige i fini dell'azione governativa, fini che «sono sottratti al sindacato del Consiglio di Stato, ma non gli debbono restare ignoti» ma dopo averli accettati per Severi la risposta alla domanda sta nel fatto che

> «il Consiglio di Stato riacquista la sua indipendenza nel giudicare l'idoneità dei mezzi che a cura del Presidente del Consiglio dei ministri o dei singoli ministri gli sono proposti per raggiungere quelle finalità».

La conoscenza della pubblica amministrazione, vissuta sulla sua pelle, gli fa dire che tale giudizio «si deve esercitare così sulla legittimità del proposto provvedimento come sul merito; e, quanto al merito, si deve estendere a tutti i suoi lati e aspetti: quello amministrativo, quello tecnico e quello economico come è possibile che avvenga dal momento che l'avviso specifico di qualsiasi autorità che si sia ritenuto opportuno d'interpellare come tecnicamente competente, deve precedere la pronunzia del Consiglio di Stato». Secondo lui così non si invade il campo di nessuno ma viene rispettata l'esigenza del rendere giustizia di cui sopra, con la formula «il Consiglio di Stato nei fini collabora con il Governo e nei mezzi agisce con piena indipendenza di giudizio»[600].

Severi con questa premessa esprime la sua volontà di rafforzare le sezioni consultive, sperando in un appoggio governativo e «conceda che taluni consiglieri siano alleviati da compiti che non sono precisamente compiti d'istituto». Per lui un problema pressante è la riforma della Pubblica Amministrazione

> «e dico espressamente riforma della Pubblica amministrazione e non della burocrazia perché la riforma di questa è condizionata dalla riforma di quella». Severi conosceva sia l'una che l'altra e sapeva che la prima non era amata in Italia, e questo era un problema molto importante «perché un ordinamento per essere amato dovrebbe anzitutto essere compreso; laddove l'ordinamento della Pubblica amministrazione è in molte sue parti incomprensibile»[601].

---

[600] *Ivi*, p. 108.
[601] *Ivi*, p. 109.

La descrizione che Severi fa di un pubblico ufficio, purtroppo, appare quanto mai attuale: «la perdita di tempo, il fastidio, l'irritazione […] lungaggini oltre il previsto e il prevedibile, impedimenti inopinati, controlli su controlli, rendono assai duro il cammino d'una pratica che talora, quando è per giungere in porto, deve per effetto d'un tardivo riscontro di qualche irregolarità riprendere il suo viaggio sin da principio».Severi, senza tanti troppi giri di parole prosaiche, indica il vero problema nella «diffusa e cieca diffidenza» per ogni atto. Per il neo presidente del Consiglio di Stato la colpa non risiede negli uomini, nei dipendenti pubblici, ma nella diffidenza.

> «È la diffidenza che ha imposto la più minuziosa e formale documentazione d'ogni atto; è la diffidenza che fa si che uffici superiori ripetano passo passo l'operato degli uffici inferiori, è la diffidenza che ha moltiplicato i controlli creando accanto a quelli diretti i controlli trasversali od obbliqui; è la diffidenza che soffoca l'amministrazione e umilia ed esaspera la stessa burocrazia, la quale talora nella selva delle disposizioni perde pur essa l'orientamento e non sa più quale via, debba tenere»[602].

Per lui «il presente ordinamento fa tre vittime: i servizi, la stessa burocrazia e il vasto pubblico dei contribuenti e consumatori; e stanno per essere oltrepassati i limiti dell'umana tollerabilità». Nel discorso di Severi si legge una urgenza nell'operare dei cambiamenti, fretta quasi allarmante, dato l'approssimarsi dell'ordinamento regionale. Egli non disdegna di fare un auto elogio, ma solamente per fini istituzionali. Dice: «Io che ho vissuto fin dall'età di 22 anni nell'Amministrazione pubblica, che ho dato ad essa tutte le mie forze fino a negare, in taluni periodi della mia vita, il sufficiente riposo al corpo e il necessario svago allo spirito, che ho visto e conosciuto e quasi respirato le sue grandezze e miserie, ritengo di aver titolo di esprimere al riguardo la mia personale opinione». La riforma è urgente e va fatta bene anche «distruggendo, se occorre, acquisite posizioni giuridiche»[603].

Emblematiche sono le parole con cui Severi conclude la sua introduzione alla Relazione al Presidente del Consiglio dei Ministri sull'attività del Consiglio di Stato nel quadriennio 1947-1950. Egli, alla vigilia della cessazione dal servizio, si dice tormentato da dubbi:

---

[602] *Ivi*, p. 110.
[603] *Ibidem*.

«vorrei sapere, e non so, come è giudicata al di fuori l'opera nostra, non dai giuristi in ispecie ma in genere dal pubblico dei cittadini; vorrei sapere non tanto se le parti soccombenti si persuadano del loro torto quanto se quelle vittoriose siano liete del loro trionfo o se questo non sia di sovente amareggiato o quasi annullato dalle lunghe insopportabili attese e dal molto dispendio di energie e di denaro; vorrei sapere se le fatiche dei valentuomini che compongono il Consiglio di Stato riescano a risarcire le patite offese, se riescano sempre a realizzare qualche cosa di diverso e di più altro di una semplice giustizia formale»[604].

Il 31 dicembre 1952 cessò dalla carica di Presidente per raggiunti limiti di età e fu sostituito da Raffaele Pio Petrilli che si insediò a Palazzo Spada il 5 febbraio 1953. Petrilli si laureò in giurisprudenza a Napoli ed entrò in magistratura nel 1922 e nel 1924 passò all'Avvocatura dello Stato diventando sostituto avvocato generale dello Stato nel marzo 1945[605]. Fu il governo presieduto da Bonomi che decise la sua nomina a consigliere di Stato il 25 maggio 1945 e fu assegnato prima alla I, poi alla IV e infine alla III Sezione, anche se la sua attività fu piuttosto discontinua in quanto, per impegni politici, venne posto spesso in posizione di fuori ruolo[606]. Come altri consiglieri fu presente all'Assemblea Costituente ricoprendovi anche il ruolo di segretario della presidenza dal 25 giugno al 18 luglio 1946[607].

La sua partecipazione alla politica attiva si esplicò negli anni immediatamente seguenti alla guerra nel corso di quasi tutta la prima legislatura: in quegli anni Petrilli ricoprì a più riprese la carica di sottosegretario e precisamente nel secondo, terzo e quarto governo De Gasperi, dal 13 luglio 1946 al 23 maggio 1948, sempre nel Ministero del tesoro[608]. Nel 1950 entrò nel sesto governo De Gasperi come ministro senza

---

[604] *Il Consiglio di Stato nel quadriennio 1947-1950*, cit., p. XI.
[605] Cfr. Archivio Consiglio di Stato, *Fascicoli personali*, fasc. 879; G. Melis, *Storia della amministrazione italiana*, cit., pp. 439-440; G. Tosatti, «La pubblica amministrazione tra conservazione e rinnovamento», in *La prima legislatura repubblicana. Continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, a cura di U. De Siervo, S. Guerrieri e A. Varsori, I, Carocci, Roma 2004, pp. 61-70; Idem, «Pio Petrilli Raffaele», in *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia*, cit., pp. 2001-2011 e la vasta bibliografia ivi indicata.
[606] *Ivi*, p. 2002.
[607] *Ibidem*.
[608] *Ivi*, p. 2003. Cfr. Archivio Centrale dello Stato, *Verbali del Consiglio dei ministri*, 23 *maggio 1948 - 1uglio* 1953, edizione critica a cura di F.R. Scardaccione, I, *Governo De Gasperi 23 maggio 1948 - 14*

portafoglio per la riforma della burocrazia e dell'amministrazione: Il compito principale affidato a Petrilli fu quello di «creare una struttura, nell'ambito della Presidenza del Consiglio, che potesse controllare e coordinare l'operato delle amministrazioni pubbliche e che affrontasse in maniera non episodica il problema della modernizzazione dell'apparato pubblico» ma senza risultato stante la ritrosia molti apparati amministrativi e strutture consolidatesi nel tempo[609]. Il suo rientro dal fuori ruolo coincise con la nomina a Presidente del Consiglio di Stato in una fase delicata dei rapporti istituzionali stante anche la imminente emanazione di una legge che avrebbe portato a quasi definitivo compimento il disegno strutturale di divisione dei poteri definito dall'Assemblea Costituente.

All'atto del suo insediamento in qualità di Presidente del Consiglio di Stato, con la presenza per la quarta volta consecutiva del Presidente del Consiglio De Gasperi, Petrilli sottolinea il dilatarsi delle attività della pubblica amministrazione in tanti campi in un contesto di vicendevole e mutua assistenza «sicché nessuno possa più considerarsi sufficiente a sé stesso, nessuno egoisticamente estraneo al suo prossimo, nessuno esente da obblighi verso la comunità nazionale»[610]. Rimarca anche che tutto questo avviene in un contesto di aumentato intervento statale «con una disciplina di carattere pubblicistico che, assicurando vantaggi di sostanza o di procedura, impone pure limiti, condizioni e controlli per il buon fine delle concesse agevolazioni».

Questa introduzione a nulla serve se non a giustificare «il cospicuo incremento dell'attività del Consiglio di Stato nella sua duplice e pur unitaria funzione», attività che si svolge, a detta di Pio Petrilli, con «strumenti legislativi [che] son pochi e di età veneranda». «Il Regolamento di procedura risale al 1907», quindi per Petrilli è urgente una riforma della procedura del Consiglio di Stato alla luce della Costituzione[611]. Non fa, in occasione del suo insediamento il bilancio dell'attività passata, dato che venivano ancora redatte le relazioni periodiche iniziate con la presidenza di Santi Romano. Dichiara un preciso programma per il futuro: «il programma è tutto nella parola: giustizia». Un programma tanto breve quanto impegnativo anche perché aggiunge

---

*gennaio 1950*, Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, Roma 2005, p. 6.

[609] *Ivi*, pp. 2003-2005.

[610] Annuario Consiglio di Stato, 1952-1958, pp. 109-118.

[611] *Ivi*, p. 110.

subito che questa giustizia deve essere «indipendente, serena, imparziale; perché non è concepibile una giustizia che manchi di questi elementi essenziali». Per lui la giustizia deve essere sollecita, e siamo nel 1953, «perché sono convinto che il ritardo nel rendere giustizia svaluta in gran parte l'opera del giudice e sminuisce la fiducia nella più alta funzione dello Stato». Concetti chiari e inequivocabili, espressi in un momento solenne e pieno di significato, stante le premesse fatte all'inizio del suo discorso.

L'interesse per una giustizia sollecita è di tutti, sostiene Pio Petrilli, dato che nessuno avrebbe a guadagnarci nel ritardo delle sentenze. Esigenza, dice, che si impone in questo tempo «in cui i mutamenti di situazioni economico-sociali son più frequenti e più rapidi». Egli sottolinea come si sia avuta negli anni precedenti una «distinzione fra enunciazione di valore politico, norme giuridiche direttive e norme giuridiche precettive», che comporta la necessità per il legislatore di rivedere alcune norma dato che tutto ciò «importa […] una netta differenza sulla sorte delle disposizioni legislative preesistenti alla entrata in vigore della Costituzione»[612].

Ma più di tutto è importante la norma contenuta nell'art. 113 della Costituzione, cioè «il riconoscimento della tutela giurisdizionale». Su questo non disdegna di spendere parole di elogio per il Consiglio di Stato la cui «tenace e intelligente lotta da esso sostenuta durante il ventennio fascista contro la progressiva tendenza di quel regime a privare i cittadini della garanzia giurisdizionale nei confronti della Pubblica Amministrazione». Infatti egli, più di quarant'anni prima che si facesse un vasto e documentato ragionamento sulle leggi razziali, dice che «basta aprire una rassegna di giurisprudenza amministrativa di quell'infausto periodo per constatare lo sforzo compiuto dal Consiglio di Stato per infrenare quella tendenza liberticida, richiedendo anzi tutto, per la esclusione del gravame giurisdizionale, una formula inequivoca della legge, non bastando a tal'uopo la dichiarazione della insindacabilità del provvedimento, dovendo tale dichiarazione interpretarsi nel senso di insindacabilità del merito amministrativo com'è normale da parte dei giudici di legittimità»[613].

Pio Petrilli desidera che si rafforzi il senso di fiducia nella giustizia dello Stato e a questo «il Consiglio di Stato dovrà dare il suo contributo, nel disimpegno della duplice funzione, consultiva e contenziosa», duplice funzione oramai costituzionalizzata e

[612] *Ivi*, pp. 111-113.
[613] *Ivi*, pp. 115-116.

ricordata anche da De Gasperi nel suo breve discorso introduttivo. La collaborazione con il Governo, per quanto riguarda la funzione consultiva su schemi di leggi o di regolamenti e in qualunque materia prospettata dai Ministri, va attuata nel modo migliore, così che «la collaborazione con quest'ultimo possa riuscire di profondo giovamento per lo Stato, se sviluppata su di un piano di oggettività, di lealtà, di responsabilità». Continui contatti che «giovano indubbiamente al pubblico interesse». Il neo presidente vuole, concludendo, «affermare che non esiste opera politicamente più necessaria e più saggia che ispirare nei cittadini fiducia nella giustizia dello Stato»[614].

Il mese successivo sarebbe stata varata la legge 11 marzo 1953, n. 87, per il funzionamento della Corte Costituzionale, già disciplinata con legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1[615]. La Corte Costituzionale, già prevista dalla Costituzione all'art. 134, entrò quindi in funzione dopo cinque anni dalla sua previsione. Il giudizio di costituzionalità sulle leggi è una delle funzioni che nel dibattito in Assemblea costituente fu posto all'attenzione di coloro che discutevano della esigenza o meno di inserire nella Carta costituzionale il Consiglio di Stato: con il funzionamento della Corte Costituzionale, con la previsione della sua composizione, si struttura quella previsione di divisione dei poteri che tanto aveva infiammato le discussioni dei costituenti.

Con l'entrata in vigore della Costituzione, e non essendo ancora in funzione la Corte Costituzionale, in virtù della VII disposizione transitoria della Carta, si prevedeva che:

> «[…] Fino a quando non entri in funzione la Corte costituzionale, la decisione delle controversie indicate nell'articolo 134 ha luogo nelle forme

[614] *Ivi*, pp. 117-118. Petrilli, citando Voltaire, riporta una frase, in realtà estrapolandola dal contesto narrativo, di un episodio del racconto di Bertold Brecht, il mugnaio di Sans Souci, circa la richiesta di ottenere giustizia che anche un mugnaio, può e deve comunque aspettarsi in uno Stato di Diritto. Egli usa questo paragone per dire che anche «il contadino della mia Puglia, allorché gli venga recato un torto o quel ch'egli crede sia tale, esclama: ricorro alla legge; vado dal giudice!». Egli avrebbe stigmatizzato la tendenza delle amministrazioni dello Stato a svincolarsi dai controlli consultivi esterni, istituendo i "cosiddetti Uffici legislativi", i quali - avrebbe denunciato - non si limitavano a predisporre la formulazione tecnica di schemi di legge, ma fornivano anche pareri sulla emanazione di atti e provvedimenti amministrativi, senza possedere una adeguata conoscenza del diritto amministrativo. Su questo cfr. «Il Consiglio di Stato nella Costituzione repubblicana», in *Raccolta di scritti sulla Costituzione*, a cura del Comitato nazionale per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione, III, Giuffrè, Milano 1958, pp. 339-340.

[615] La Consulta si insediò nel 1955 e tenne la sua prima udienza il 23 aprile 1956; la sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 1956 reca le date 5 giugno-14 giugno 1956.

e nei limiti delle norme preesistenti all'entrata in vigore della Costituzione».

Quindi il Consiglio di Stato compiva in via incidentale l'esame di costituzionalità della legge al fine di dichiarare illegittimi gli atti della pubblica amministrazione fondati su leggi incostituzionali[616].

Sulla legge del marzo del 1953 vale la pena sottolineare come all'art. 2, lettera b), si prevede che un magistrato sia nominato da «un collegio del quale fanno parte il Presidente del Consiglio di Stato, che lo presiede, i presidenti di sezione ed i consiglieri del Consiglio di Stato». Infatti l'art. 135, comma 1 della Costituzione afferma che «la Corte costituzionale è composta di quindici giudici nominati: per un terzo dal Presidente della Repubblica; per un terzo dal Parlamento in seduta comune; per un terzo dalle supreme magistrature ordinaria ed amministrativa»[617].

Dal 1956, data di entrata in funzione della Consulta, sono stati nominati ad oggi un totale di 99 giudici costituzionali: di questi ben 9 provengono dal Consiglio di Stato, all'incirca il 9% del totale, dei quali ben tre sono stati Presidenti della Corte Costituzionale[618], due sono stati Vicepresidente[619] e gli altri giudici costituzionali[620].

---

[616] Così anche si veda Consiglio di Stato, sez. V, 22 dicembre 1948 n. 871.

[617] Di questi, secondo l'art. 2, comma 1, lettere a), b) e c) della legge n. 87 dell'11 marzo 1953, tre sono eletti da un collegio del quale fanno parte il presidente, il procuratore generale, i presidenti di sezione, gli avvocati generali, i consiglieri e i sostituti procuratori generali della Cassazione; uno da un collegio del quale fanno parte il presidente, i presidenti di sezione ed i consiglieri del Consiglio di Stato; uno da un collegio del quale fanno parte il presidente, i presidenti di sezione, i consiglieri, il procuratore generale ed i viceprocuratori generali della Corte dei conti.

[618] Vincenzo Caianiello, nato ad Aversa (CE) il 2 ottobre 1932. Presidente di Sezione del Consiglio di Stato. Nominato Giudice Costituzionale dal Parlamento il 9 ottobre 1986, giura il 23 ottobre 1986. È eletto Presidente l'8 settembre 1995. Ha esercitato le funzioni dal 9 settembre 1995. Cessa dalla carica di Presidente il 23 ottobre 1995. Riccardo Chieppa, nato a Roma il 24 maggio 1926. Presidente di Sezione del Consiglio di Stato. Eletto dal Consiglio di Stato il 17 dicembre 1994. Giura il 23 gennaio 1995. È eletto Presidente il 5 dicembre 2002. Cessa dalla carica di Presidente il 23 gennaio 2004. Alfonso Quaranta, nato a Napoli il 2 gennaio 1936, Presidente di sezione del Consiglio di Stato. Eletto dal Consiglio di Stato il 16 dicembre 2003. Giura il 27 gennaio 2004. E' eletto Presidente il 6 giugno 2011. In carica.

[619] Gabriele Pescatore, nato a Serino (AV) il 21 ottobre 1916. Presidente del Consiglio di Stato. Eletto dal Consiglio di Stato il 20 dicembre 1985. Giura il 14 gennaio1986. E' nominato Vice Presidente il 15 novembre 1993. Cessa dalla carica di Vice Presidente il 14 gennaio 1995. Guglielmo Roehrssen, nato a Napoli il 18 agosto 1910. Presidente di sezione del Consiglio di Stato. Eletto dal Consiglio di Stato il 21 dicembre 1976. Giura il 13 gennaio 1977. E' nominato Vice Presidente il 16 luglio 1984. Cessa dalla carica di Vice Presidente il 13 gennaio 1986

[620] Giuseppe Castelli Avolio, nato a Napoli il 6 luglio 1894. Presidente di sezione del Consiglio di Stato. Nominato dal Presidente della Repubblica il 3 dicembre 1955. Giura il 15 dicembre 1955. Cessa dalla carica di Giudice costituzionale il 15 luglio 1966. Antonino Papaldo, nato a Pedara (CT) il 19 aprile 1899. Presidente di sezione del Consiglio di Stato. Eletto dal Consiglio di Stato il 19 marzo 1953. Giura il 15 dicembre 1955. Cessa dalla carica di Giudice costituzionale il 15 dicembre 1967. Angelo De Marco, nato

Dalla data dell'esercizio delle sue funzioni la Corte Costituzionale conta 35 presidenti: dal Consiglio di Stato, a cui spetta formalmente di nominare un solo giudice cioè il 6,7% del totale, provengono ben l'8,6% dei Presidenti.

---

a Petilia Policastro (CZ) il 2 giugno 1902. Presidente di sezione del Consiglio di Stato. Eletto dal Consiglio di Stato il 17 dicembre 1967. Giura il 10 gennaio 1968. Cessa dalla carica di Giudice costituzionale il 10 gennaio 1977. Paolo Maria Napolitano, consigliere di Stato, nato a Roma il 3 ottobre 1944, eletto dal Parlamento il 5 luglio 2006. Giura il 10 luglio 2006. In carica.

## 4.2 La VI Sezione definitiva e il Consiglio di giustizia amministrativa

Il 1948 segna una tappa importante per il Consiglio di Stato. All'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione, fu emanato il decreto legislativo 5 maggio 1948, n. 642, provvedimenti per accelerare i giudizi presso le sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'11 giugno 1948. Tale legge, all'articolo 1, comma 1, prevede che «È istituita, senza aumento di posti, una terza sezione del Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, che assume la denominazione di "Sezione sesta"».

Già in precedenza una sesta Sezione era stata creata provvisoriamente, immediatamente dopo la Grande Guerra, istituita per le nuove provincie del Regno[621], ed un'altra con competenze solo consultive per gli affari relativi all'amministrazione dell'Africa italiana, che operò dal 1939 al 1948[622], oltre ad una sezione provvisoria per i giudizi sull'epurazione[623]. L'intestazione del decreto legislativo in questione esprime evidentemente una volontà di non rendere in maniera troppo esplicita l'aumento delle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato, in un periodo in cui ancora non si erano sopite le discussioni sull'unità della giurisdizione, sulla necessità di mantenere una giurisdizione speciale amministrativa, in un periodo in cui venivano pubblicati ancora articoli critici sull'argomento. Si dice infatti «per accelerare i giudizi presso le sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato».

---

[621] Fu istituita con decreto legge 24 novembre 1919, n. 2304 e operò con competenze giurisdizionali e consultive per le nuove province del Regno, Trento, Trieste e Pola, e fu poi soppressa con regio decreto legge 7 gennaio 1923 n. 165. Sull'operato di questa sezione provvisoria si vedano G. Bezzi, «La VI Sezione del Consiglio di Stato», in *Il Consiglio di Stato. Studi in occasione del centenario*, vol. I. cit. pp. 451-372; D. La Medica, *La VI Sezione "provvisoria" del Consiglio di Stato (1919-1923)*, in "Giurisprudenza italiana", 2009, IV, pp. 261 e segg.; Idem, *Le decisioni più rilevanti della VI Sez. "provvisoria" del Consiglio di Stato*, in "Il corriere del merito", n. 5/2011, pp. 461 – 465; Idem, «La VI Sezione "provvisoria" del Consiglio di Stato (1919-1923): la giurisprudenza», in *Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, Zanichelli, Milano 2011, pp. 221-236; G. Latour, *La sesta sezione del Consiglio di Stato*, in "Giurisprudenza italiana", 1920, VI, pp. 142 e segg.; Idem, *I limiti di competenza giurisdizionale della VI sezione del Consiglio di Stato*, *ivi*, 1920, III, pp. 249 e segg.

[622] Fu istituita con regio decreto legge 6 febbraio 1939 n. 478 e fu poi soppressa con decreto legislativo 5 maggio 1948 n. 642, lo stesso decreto che istituisce la VI Sezione definitiva.

[623] Sulla giurisprudenza in materia di epurazione si veda la rassegna a cura di A. Chiofalo in *Il Consiglio di Stato nel sessennio 1941-1946, Relazione al Presidente del Consiglio dei Ministri*, II voll., Ips., Roma 1949, vol. I, pp. 724 -758; M.R. Cardia, *L'epurazione della magistratura alla caduta del fascismo*, cit.

Sempre all'articolo 1, comma 3, si dice che «i componenti della sesta sezione giurisdizionale concorrono a costituire l'Adunanza plenaria secondo le disposizioni del terzo comma dell'articolo 45 del T.U. predetto [si tratta del regio decreto legge 6 giugno 1924, n. 1054]». Le previsioni normative che hanno istituito la VI Sezione in via definitiva sono rimaste in vigore fino al 16 settembre 2010, data di entrata in vigore del codice del processo amministrativo, essendo state da esso abrogate. La nuova Sezione cominciò ad operare però dal 1° gennaio 1949, e subito vi affluirono moltissimi ricorsi[624], e questo contribuì alla crescita di una preponderanza dell'aspetto giurisdizionale su quello consultivo del Consiglio di Stato, con richieste da parte dei cittadini di avere una giustizia pronta, sollecita e giusta, esigenze riprese dalle affermazioni contenute nei discorsi di insediamento dei Presidenti del Consiglio di Stato del dopoguerra[625].

Con la nascita della VI Sezione definitiva va segnalato anche il parallelo aumento delle decisioni dell'Assemblea plenaria alla quale precedentemente erano rimesse le decisioni a fronte di contrasti tra le sole due sezioni giurisprudenziali esistenti. Dal 1948/49 aumentano le decisioni anche in virtù del fatto che era stato creato il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Sicilia e l'Assemblea plenaria fungeva sia da organo risolutore per i conflitti di competenza tra le varie Sezioni del Consiglio e il Consiglio siciliano, sia da organo di appello contro le decisioni dell'organo siciliano.

Il 1948 è un anno importante, anche per i rapporti tra il Consiglio di Stato e la Sicilia. Il giorno dopo che fu emanato il decreto istitutivo della VI Sezione definitiva del Consiglio di Stato, veniva istituito il Consiglio di giustizia amministrativa per la

---

[624] Cfr. L. Martone, «Il Consiglio di Stato e l'Africa italiana: la VI sezione dal febbraio 1939 al maggio 1948», in *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, cit., pp. 269-290 e G. D'Agostini, «Sezione VI»,in *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia*, cit., pp. 2345 e segg., nonché le tabelle statistiche nell'opera *Il Consiglio di Stato nel quadriennio 1947-1950*, cit. Per i dati e le tabelle relative agli anni successivi si può fare riferimento alle pubblicazioni periodiche che venivano inviate alla Presidenza del Consiglio dei Ministri fino agli anni '90 e in particolare *Il Consiglio di Stato nel sessennio 1941-1946*, cit.; *Il Consiglio di Stato nel quadriennio 1947-1950*, cit.; *Il Consiglio di Stato nel settennio 1951-1957, Relazione al Presidente del Consiglio dei Ministri*, IV voll., Libreria dello Stato, Roma 1960; *Il Consiglio di Stato nel triennio 1958-1960, Relazione al Presidente del Consiglio dei Ministri*, IV voll., Libreria dello Stato, Roma 1965.

[625] Cfr. G. Landi, *Il Consiglio di Stato*, cit., pp. 34 e segg.; G. Melis, «Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia», in *Il Consiglio di Stato e la riforma costituzionale*, cit., p. 16; vedi *infra* § 4.1 *Profili biografici dei Presidenti del dopoguerra*.

Regione siciliana[626]. L'art. 1 così recita: «1. È istituito, con sede in Palermo, il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana. 2. Il Consiglio esercita le funzioni consultive e giurisdizionali spettanti alle Sezioni regionali del Consiglio di Stato previste dall'art. 23 dello Statuto della Regione siciliana». Viene fatto esplicito richiamo nel comma 2 allo Statuto della Regione Sicilia in quanto esso fu approvato approvato con regio decreto legge 15 maggio 1946, n. 455 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia n. 133-3 del 10 giugno 1946, poi convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana del 9 marzo 1948, n. 58. Infatti lo Statuto siciliano affonda le sue radici nelle aspirazioni, antiche, della popolazione dell'isola di avere una autonomia legislativa e amministrativa e, di converso, anche una giurisdizione autonoma, aspirazioni ancor di più sviluppatesi dopo la liberazione dell'Isola durante la Seconda guerra mondiale[627]. Scrive Raimondi:

> «gli scritti sull'ordinamento della giustizia amministrativa in Sicilia, e segnatamente sul Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana […] sono prevalentemente concentrati in due periodi. Quello della fondazione, il quale abbraccia approssimativamente l'arco di un decennio a partire dall'approvazione del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 654 (recante "Norme per l'esercizio nella Regione siciliana delle funzioni spettanti al Consiglio di Stato"). E quello, che pure si sviluppa nell'arco di un decennio, a partire dalla legge istitutiva dei Tribunali amministrativi regionali (6 dicembre 1971, n. 1034) sino alle sentenze della Corte costituzionale n. 61 del 1975, e n. 25 del 1976, ed alle decisioni del Consiglio di Stato in adunanza plenaria n. 21 del 1978 e n. 18 del 1979, pronunzie attraverso le quali il Consiglio, in sede giurisdizionale, ha assunto connotati assai diversi da quelli originari, trasformandosi, senza

[626] Cfr. decreto legislativo 6 maggio 1948 n. 654, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 12 giugno 1948, n. 135.

[627] Sulle radici antiche delle aspirazioni siciliane si veda S. Raimondi, *L'ordinamento della giustizia amministrativa in Sicilia. Privilegio e condanna*, Giuffrè, Milano 2009, pp. 46-47.; G. Mirabile, «Per la cassazione in Sicilia», in *Raccolta di studi ed articoli a cura della Regione siciliana*, a cura del Comitato per il coordinamento dello Statuto siciliano, IRES, Palermo 1949.

alcun intervento del legislatore, da organo in buona parte sottordinato al Consiglio di Stato»[628].

La legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, articolo unico, prevedeva al secondo comma che lo statuto siciliano dovesse essere sottoposto alla Assemblea costituente per essere coordinato con la nuova Costituzione dello Stato, ma tale coordinamento non fu stato mai attuato né in sede di Assemblea costituente e neppure in epoca successiva, rimanendo, salvo lievi modifiche, tale e quale[629]. Ma ritornando al nostro argomento l'articolo 23, commi 1 e 2, dello Statuto siciliano prevede semplicemente che *"gli organi giurisdizionali centrali avranno in Sicilia le rispettive sezioni per gli affari concernenti la Regione"* e che *"Le sezioni del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti svolgeranno, altresì le funzioni, rispettivamente, consultive, e di controllo amministrativo e contabile"*. Tale dicitura è la conseguenza di un travagliato iter svoltosi in discussioni nell'ambito di una apposita commissione nominata a seguito di un voto della Consulta regionale sulla proposta di Giovanni Salemi[630].

Quello che si voleva creare erano solamente delle sezioni siciliane della giustizia, quale essa fosse, senza intervenire con stravolgimenti strutturali o funzionali[631].Per quanto concerne la giustizia civile e penale è da notare che la Cassazione non solo aveva contestato con forza ogni ipotesi di decentramento delle sue funzioni in Sicilia, ma anzi aveva insistito affinché l'Assemblea Costituente inserisse

---

[628] S. Raimondi, *L'ordinamento della giustizia amministrativa in Sicilia*, cit., p. 2.

[629] Sulla problematica inerente il fatto che alcuni giudici vengono nominati da una delle parti in giudizio, la Regione Sicilia, si veda S. Raimondi, *Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana: un collegio scelto per due quinti da una delle parti del giudizio*, intervento al Convegno annuale dell'A.I.P.D.A. – Associazione Italiana dei Professori di Diritto Amministrativo – su *Il diritto amministrativo nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Bologna 27-28 settembre 2007, in A.I.P.D.A., "Annuario 2007", Editoriale scientifica, Napoli 2008, pp. 263 e segg.

[630] G. Salemi, *Lo Statuto della Regione siciliana . I lavori preparatori*, Cedam, Padova 1961. Nella discussione emerse con estrema chiarezza che, pure nelle diverse sfumature, tutti i consultori erano d'accordo nel senso che la materia della giustizia fosse di esclusiva competenza dello Stato e che l'unica, ma irrinunciabile condizione, fosse quella di consentire in sede locale l'accesso agli organi supremi della giurisdizione, organi che avrebbero dovuto quindi istituire apposite sezioni in Sicilia. In questa ottica di riserva statale veniva decisamente scartata la proposta originaria del progetto Salemi di nomina dei magistrati da parte della regione.

[631] Questo risulta essere anche il pensiero della giurisprudenza costituzionale. Cfr. le sentenze Corte Cost. 189/1992 in cui legge nella parte *in diritto* al punto 2.1: «poiché esso stabilisce soltanto che gli organi giurisdizionali centrali debbano avere in Sicilia le Sezioni per gli affari concernenti la regione», e Corte Cost. n. 61/1975 in cui si legge nella parte *in diritto* al punto 4 «l'art. 23 del R.D.L. 15 maggio 1946 n. 455 attiene soltanto al decentramento degli organi giurisdizionali centrali per gli affari concernenti la Regione», consultabili sul sito consultabile in http://www.cortecostituzionale.it/, sezione Giurisprudenza, sottosezione Ricerca delle pronunce.

nella Costituzione una norma che affermasse l'unicità della Cassazione. Tale auspicio, com'è noto, non venne accolto, ma rimase ferma l'opposizione al decentramento previsto dall'art. 23 dello Statuto siciliano. In occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario presso la Cassazione, il 29 ottobre 1947, Giovanni Macaluso ebbe a dire:

> «Il 29 ottobre 1947, in una solenne assemblea generale, questa Suprema Corte, dopo avere preso in esame le istanze, da qualche parte avanzate, per un ripristino delle antiche Corti di Cassazione regionali *o* per il dislocamento regionale di alcune sue Sezioni, esprimeva all'unanimità il voto che l'Assemblea Costituente avesse a confermare, con espressa disposizione della Carta statutaria, la unicità della Corte di Cassazione sedente in Roma, quale supremo organo regolatore della funzione giurisdizionale […] Quanto alla nuova struttura dello Stato, é da osservare che, proprio perché le autonomie regionali aumentano le forze centrifughe, è indispensabile mantenere la unicità della giurisdizione suprema a presidio del principio unitario dello Stato […] Quanto si è detto fin qui in merito alle Cassazioni regionali, può ripetersi anche per il dislocamento territoriale di due o più Sezioni della Cassazione unica»[632].

Anche il Consiglio di Stato si era espresso per un coordinamento dello statuto siciliano con la Costituzione tanto che nell'adunanza generale dell'11 luglio 1946, n. 78 si era espresso a favore dell'eliminazione dell'art. 23 dello Statuto siciliano. Sia il Consiglio di Stato, sia la Cassazione, rivendicavano l'esigenza di una unità ed unitarietà del sistema giuridico nazionale che doveva restare assicurata dall'unicità degli organi supremi preposti a regolare l'applicazione del diritto nelle varie branche, ognuno per le sue competenze. Ma all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione la legge costituzionale n. 2 del 1948 accolse integralmente, come detto, mediante un articolo unico l'intero Statuto siciliano.

Se da un lato il decentramento previsto dall'art. 23 dello Statuto siciliano non è mai stato attuato per la Cassazione, dall'altro è stato attuato per quanto riguarda il Consiglio di Stato, i cui rapporti con la costituenda Commissione di giustizia

[632] Discorso dell'Avvocato Generale presso la Cassazione Giovanni Macaluso alla inaugurazione dell'anno giudiziario 1948 riprodotto da G. Montalbano, «Consiglio di Stato e Cassazione in Sicilia», in *Scritti giuridici in onore di Giovani Salemi*, Giuffré, Milano 1961 pp. 258 e segg.; S. Raimondi, *Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana*, cit., pp. 58-60.

amministrativa si basarono, pare, su «l'incontro» tra Ferdinando Rocco e Luigi Sturzo[633]. In via normativa il decentramento è stato attuato con il decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 654 a cui si arrivò non senza problemi e contrasti, tra una commissione paritetica espressamente prevista dallo Statuto, e il Governo, contrasti che furono superati grazie anche all'intervento diretto di Ferdinando Rocco[634].

La Commissione proponeva che in Sicilia venissero istituite nella loro composizione ordinaria: 1) una sezione civile e una penale della Corte di Cassazione; 2) una sezione consultiva ed una giurisdizionale del Consiglio di Stato; 3) una sezione del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche; 4) una sezione della Corte dei Conti, che doveva esercitare anche le funzioni di controllo; 5) una sezione per le Imposte dirette ed una per le indirette della Commissione centrale delle imposte; 6) una sezione della Commissione censuaria centrale. Lo schema prevedeva altresì l'istituzione in Sicilia di un Consiglio regionale di Giustizia amministrativa con sede in Palermo e sezioni distaccate a Caltanissetta, Catania e Messina. Al Consiglio regionale sarebbero state devolute le controversie di competenza delle Giunte provinciali amministrative e dei Consigli di prefettura, nonché i ricorsi contro atti amministrativi definitivi dell'amministrazione regionale e degli enti pubblici aventi sede in Sicilia. La sezione regionale giurisdizionale del Consiglio di Stato sarebbe stata competente in ordine agli appelli avverso le decisioni del Consiglio regionale di giustizia amministrativa. In tal modo si veniva a prefigurare *ante litteram* la generalizzazione, nella regione siciliana, del doppio grado di giurisdizione[635]. Ma «l'incontro» tra Sturzo e Rocco portò alla formulazione definitiva del decreto legislativo n. 654, profondamente diverso. All'art. 2 del decreto legislativo n. 654 si prevede la composizione della Commissione, di cui la

[633] Cfr. S. Raimondi, *Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana*, cit., p. 61; G. Landi, «Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana. Trentotto anni di storia», in *La giustizia amministrativa in Sicilia. Atti del Convegno*, Giuffrè, Milano 1988, p. 35. Landi riporta ricorda personali dato che all'epoca era referendario del Consiglio di Stato, e fu membro effettivo del Consiglio di Giustizia Amministrativa a partire dalla sua costituzione. Landi non usa mai il termine «rapporti» per definire i contatti tra Rocco e Sturzo ma solo il termine «incontro». Si veda anche l'interessante ricordo di Sturzo in L. Sturzo, *Il decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 654*, in "Il diritto pubblico della Regione", 1955, fasc. I, 1955, pp. 1 e segg.

[634] G. Landi, *Profili e problemi della giustizia amministrativa in Sicilia*, Milano 1951, p. 21; S. Raimondi, *Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana*, cit., pp. 49-50.

[635] S. Raimondi, *Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana*, cit., pp. 50-51; G. Landi *Profili e problemi della giustizia amministrativa in Sicilia*, cit., pp. 21 e segg

statuizione fondamentale è che il Presidente della Commissione di giustizia amministrativa deve essere un Presidente di Sezione del Consiglio di Stato.

L'art. 4 prevede che in sede consultiva le funzioni sono sostanzialmente equiparate a quelle del Consiglio di Stato, stabilendo che per gli atti per i quali la legge richiede il parere del Consiglio di Stato, ove fossero emanati dalla Regione, sia necessario il parere della Commissione[636]. Altra nota previsione degna di nota è rappresentata dalla possibilità che, per materie particolarmente rilevanti riguardo ad interessi statali o di altre regioni, la Commissione può deferire l'esame del parere all'Adunanza Generale del Consiglio di Stato[637].

Per quanto riguarda l'articolazione della funzione giurisdizionale essa risulta essere più complessa in quanto, all'epoca, il Consiglio di Stato era giudice di unico grado nella giurisdizione generale di legittimità per violazione di interessi legittimi, oltre ad altre competenze particolari in sede esclusiva e di merito ed era giudice di appello sulle decisioni delle Giunte Provinciali Amministrative. Per il territorio siciliano all'art. 5 si prevede che

> «Il Consiglio di Giustizia Amministrativa in sede giurisdizionale esercita le attribuzioni devolute dalla legge al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, nei riguardi degli atti e provvedimenti definitivi dell'Amministrazione regionale e delle altre autorità amministrative aventi sede nel territorio della Regione.
>
> Il Consiglio di Giustizia Amministrativa esercita le funzioni in grado di appello attribuite al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sulle decisioni delle Giunte provinciali amministrative o degli organi di giustizia amministrativa di primo grado che eventualmente saranno ad esse sostituiti.
>
> Avverso le decisioni del Consiglio di Giustizia Amministrativa sulle impugnative di atti e provvedimenti delle autorità amministrative dello

[636] Art. 4, comma 2: «Gli atti per i quali le leggi vigenti richiedono il parere del Consiglio di Stato, qualora siano emanati dall'Amministrazione regionale, sono sottoposti al parere del Consiglio di giustizia amministrativa».

[637] Art. 4, comma 3: «Quando il parere riguarda materie che incidono notevolmente sugli interessi generali dello Stato, o su quelli di altre Regioni, il Consiglio può deferirne l'esame all'Adunanza generale del Consiglio di Stato. In tal caso l'Adunanza generale esamina gli affari su preavviso del Consiglio di giustizia amministrativa e con l'intervento dei magistrati che ne fanno parte».

Stato, e che non siano pronunciate in grado di appello, è ammesso ricorso all'Adunanza Plenaria delle Sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato»[638].

Il Consiglio di giustizia amministrativa aveva una competenza di secondo grado sulle decisioni delle Giunte provinciali amministrative siciliane del tutto analoga a quella del Consiglio di Stato. Era invece competente in unico grado su atti e provvedimenti definitivi regionali e di altre autorità con sede nella Regione. Seguivano le previsioni dei commi 4 e 5, sempre dell'art. 5:

> «Fuori dei casi previsti dal comma precedente, ove il punto di diritto sottoposto all'esame del Consiglio di giustizia amministrativa abbia dato o dia luogo a contrasti giurisprudenziali con le Sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato, il Consiglio di giustizia amministrativa può, in qualunque stadio del procedimento, deferire la cognizione del ricorso all'Adunanza plenaria delle Sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato. In tal caso all'Adunanza plenaria partecipano due magistrati del Consiglio di giustizia amministrativa.
>
> All'Adunanza plenaria, composta ai sensi del comma precedente, è altresì, devoluta la cognizione dei conflitti di competenza tra il Consiglio di giustizia amministrativa in sede giurisdizionale e le Sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato».

La Commissione così strutturata non risultava essere né per composizione, né per competenze, somigliante ad una Sezione del Consiglio di Stato e tale disarmonia venne ben presto evidenziata. Invero, nei confronti di una decisione della Commissione in sede giurisdizionale venne sollevata nel 1953 la questione di costituzionalità delle norme concernenti la sua composizione mista, laici e togati, nel presupposto che, contrariamente alle previsioni dello Statuto, in luogo di una Sezione ordinaria del Consiglio di Stato si fosse istituito un giudice speciale che avrebbe offerto minori garanzie ai singoli. La questione venne esaminata dalle Sezioni Unite della Cassazione e ciò in quanto non era stata ancora istituita la Corte costituzionale.

---

[638] Tali disposizioni possono ritenersi superate a seguito della creazione dei Tribunali amministrativi regionali.

Com'è noto, le Sezioni Unite ritennero la costituzionalità del D.Lgs. n. 654/1948, e, in particolare affermarono che malgrado la sua composizione mista dovesse riconoscersi ugualmente al C.G.A. le caratteristiche di una sezione del Consiglio di Stato, che la differente composizione sarebbe giustificata dalla materia trattata, che l'indipendenza dei laici sarebbe assicurata dal procedimento di nomina regionale e che tale indipendenza non sarebbe stata scalfita neppure dalla prevista possibilità di riconferma. Alla pronuncia delle Sezioni Unite si uniformò il Consiglio di Stato che ritenne costituzionalmente legittimo l'appello dal C.G.A. all'Adunanza Plenaria[639]. Con le successive pronunzie della Corte Costituzionale sulle Giunte provinciali amministrative e con l'istituzione dei Tribunali amministrativi regionali in anni successivi, il funzionamento della Commissione siciliana deve essere rivisto e in parte è stato anche fatto. Rimane comunque una istituzione fondamentale per l'autonomia della Sicilia e una istituzione cardine all'interno, ovvero a lato, dello stesso Consiglio di Stato.

[639] Cfr. sentenza Cassazione SS.UU. dell'11 ottobre 1955 n. 2994 in "Giustizia Civile", 1955, I, pp. 1594 e segg. con nota di A. M. Sandulli; Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria 20 ottobre 1956 n. 16. in "Foro Amministrativo", 1957, I, IV, col. 30.

## 4.3 Il Consiglio di Stato durante la I Legislatura

A livello governativo il 1948 segna alcune tappe fondamentali. Le elezioni politiche per la Camera dei Deputati della I Legislatura della Repubblica italiana si svolsero il 18 aprile 1948[640]. L'Assemblea, composta da 574 deputati, si riunì per la prima seduta l'8 maggio 1948 nel centenario dell'apertura del primo Parlamento subalpino, eleggendo come suo Presidente Giovanni Gronchi. Nello stesso giorno fu eletto Presidente del Senato Ivanoe Bonomi e il 12 maggio fu eletto Presidente della Repubblica Luigi Einaudi. Il Governo di De Gasperi, il quinto, giurò il 23 maggio. Con queste premesse si apre la prima legislatura repubblicana che durerà fino al 15 luglio 1953, e che vedrà altri due governi guidati da De Gasperi. Per il Consiglio di Stato continua una stagione piena di lavoro, dovuta, come sopra accennato, alla creazione della VI Sezione e della Commissione di giustizia amministrativa per la Sicilia. A livello di legislazione riguardante il supremo organo della giustizia amministrativa bisogna però attendere la fine del 1950, con l'emanazione della Legge 21 dicembre 1950, n. 1018, recante modificazioni al testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n.298 del 30 dicembre 1950.

La novità di questa legge risiede in alcuni punti fondamentali che, ai fini della presenta ricerca, possono essere rilevati nei primi due articoli. Innanzitutto all'art. 1 viene aumentato l'organico del personale del Consiglio, sebbene due anni prima, con la legge istitutiva della VI Sezione si fosse rimarcato il fatto che si istituiva una nuova sezione «senza aumento di posti». All'art. 2, commi 1 e 2, si definiscono alcune procedure a riguardo del collocamento in fuori ruolo dei magistrati per svolgere incarichi di carattere continuativo all'esterno dell'Istituzione, in particolare incarichi governativi. L'assunzione di incarichi governativi era una pratica già in uso nel periodo pre-repubblicano e sempre più ne appare necessaria la regolamentazione alla luce anche

[640] Alle elezioni politiche del 18 aprile 1948 la Democrazia Cristiana ottiene il 48,5% dei voti, mentre il 35% va al Fronte Popolare, in cui sono rappresentati comunisti e socialisti. Il 14 luglio dello stesso anno, il leader del PCI, Palmiro Togliatti, viene ferito gravemente dai colpi di pistola di un giovane estremista di destra. La Cgil dichiara immediatamente lo sciopero generale, mentre militanti organizzano manifestazioni in tutte le piazze d'Italia.

di un numero crescente di magistrati coinvolti in tali incarichi[641]. Recita l'art. 2 ai primi 4 commi:

> «1. I magistrati del Consiglio di Stato ai quali con il loro consenso, siano affidati incarichi di carattere continuativo che non consentano il regolare esercizio delle funzioni di istituto, possono essere collocati fuori ruolo con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto con il Ministro per il tesoro, sentito il Consiglio dei Ministri, previo parere del Consiglio di Presidenza del Consiglio di Stato.
>
> 2. Non possono essere collocati fuori ruolo i magistrati che non abbiano effettivamente esercitate inizialmente almeno per un triennio le funzioni di istituto.
>
> 3. La posizione di fuori ruolo non può avere la durata superiore a tre anni consecutivi. Non è consentito il ricollocamento fuori ruolo se non sia decorso almeno un anno di effettivo servizio al Consiglio di Stato dalla cessazione del precedente incarico.
>
> 4. Il numero dei magistrati del Consiglio di Stato che possono essere collocati fuori ruolo ai sensi del r.d.L. 15 ottobre 1925, n. 1791 già previsto in 18 unità dal decreto legislativo 5 maggio 1948, n. 642, è ridotto a 12».

Quindi il numero dei magistrati collocabili in posizione di fuori ruolo viene ridotto a 12 su un totale previsto di 87 membri, devono aver svolto almeno tre anni di servizio presso il Consiglio, e possono essere ricollocati in fuori ruolo dopo almeno un anno dalla cessazione del precedente incarico[642]. Secondo la Righettini nel periodo repubblicano la prassi degli incarichi esterni dei consiglieri nell'area di governo, anziché attenuarsi, si dilata, a testimonianza della permanenza di un carattere politico del Consiglio di Stato e di una profonda interconnessione tra magistrati e classe politica,

---

[641] Su questo si veda M.S. Righettini, *Il giudice amministratore*, cit., p. 196.

[642] Al comma 5 si parla delle situazioni particolari, cioè sono collocati fuori ruolo di diritto i magistrati nominati Ministri, Sottosegretari di Stato o Alti Commissari ed a loro non si applicano le disposizioni dei precedenti commi. Con legge 27 aprile 1982, n. 186, art. 29, il termine di tre anni di servizio per poter essere collocato in posizione di fuori ruolo viene elevato a quattro, mentre il ricollocamento in fuori ruolo è ammesso dopo due anni dal rientro in sede. Da notare che nel 1982 il numero massimo di magistrati collocabili fuori ruolo viene elevato a venti. Cfr. M.S. Righettini, *Il giudice amministratore*, cit., p. 197.

in questo periodo più forte che nel passato ventennio. Ella scrive che, inoltre, tali attività non vengono sufficientemente regolate se non a partire dal 1993, e che tali regole devono rinvenirsi in testi unici, leggi e norme sparse con la caratteristica dei una «ampia discrezionalità interpretativa», prima del Presidente del Consiglio di Stato e, dal 1982 in poi, del Consiglio di Presidenza, con «l'assenza di un sistema chiaro di incompatibilità e con grande flessibilità nei criteri che regolano le attività di collaborazione esterna dei membri del Consiglio di Stato»[643].

Ma la legge in realtà parla in maniera chiara del collocamento in fuori ruolo per incarichi esterni: semmai il problema è il tipo di incarichi. Non esistono solamente incarichi di governo ma anche tutta una serie di incarichi extragiudiziali dove è possibile, se non espressamente previsto come nel caso della composizione di una commissione di concorso in cui il Presidente della Commissione debba essere un consigliere di Stato, nominare persone esperte in materie che possano assicurare anche l'imparzialità di un giudice[644].

L'altro problema è che si è sempre parlato di attività che comportino il collocamento in fuori ruolo che abbiano come requisito «che non consentano il regolare esercizio delle funzioni di istituto». L'indeterminatezza del legislatore su questo punto non può essere imputata a colpa del Consiglio di Stato. La stessa Righettini evidenzia come «nel 1953 la disciplina degli incarichi esterni viene estesa anche ai magistrati della Corte dei conti, ma rimane una fondamentale differenza, almeno sul piano normativo, tra membri del Consiglio di Stato e della Corte dei conti: mentre i primi

---

[643] *Ivi*, pp. 196-197.

[644] Cfr. M.S. Righettini, «Consiglio di Stato e classe politica in Italia», cit., p. 284. L'autrice, in nota 49 pp. 299-300, parla di un documento redatto dalla segreteria generale del Consiglio di Stato in base al quale «è stato possibile formulare un elenco delle leggi recenti che prevedono, a vario titolo, l'intervento dei giudici amministrativi». Segue un elenco di leggi, decreti ministeriali, leggi regionali, circolari, ecc. Lo scritto della Righettini è del 1994 ma, a seguito di vari colloqui avuti dall'autore della presente ricerca con il responsabile della segreteria generale del Consiglio di Stato dal 1987, non risulta esserci mai stato nessun documento del genere, né si è mai pensato di redigerlo. Infatti sembra difficile, e oltremodo complicato, andare a trovare le previsioni di una presenza di magistrati amministrativi del Consiglio di Stato anche all'interno di singoli regolamenti, ad esempio da dopo il 1997 di procedure concorsuali, in cui venga espressamente prevista la presenza di un consigliere. A volte si parla di magistrato esperto e basta. L'unico elenco in possesso delle segreteria fornitomi dal responsabile, e di cui lo ringrazio, è il seguente: Legge 27 aprile 1982, 186, art. 13, Legge 27 aprile 1982, n. 186, art. 28, D.L.gs. 30 marzo 2001 n. 165, art. 53, D.P.R. 6 ottobre 1993 n. 418, D.P.C.M. 19 marzo 1994 n. 282, art. 6, D.P.C.M. 19 marzo 1994 n. 282, estratto dalla tabella A, Legge 6 luglio 2002 n. 137, art. 8, Legge 15 maggio 1997 n. 127, art. 17, Legge 5 luglio 1982 n. 441, D.Lgs 2 febbraio 2006 n. 35, D. L. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 61, comma 9.

sono “facoltativamente” collocati fuori, i secondi lo sono “obbligatoriamente” ogni volta che rivestono incarichi presso uffici governativi»[645]. Anche qui la indeterminatezza del legislatore appare evidente, oltre al fatto che si parla di numero massimo di magistrati collocabili fuori ruolo ma non si parla ti tipologie di incarichi[646], tant’è che la Righettini parla di «giudice amministratore»[647].

A livello di organico assistiamo, negli anni immediatamente successivi alla seconda guerra mondiale, ad alcuni cambiamenti che sono la conseguenza dello stabilizzarsi degli organici, stabilizzazioni e cambiamenti in atto in tutti i settori della pubblica amministrazione[648]. Rispetto agli anni 1941-43 in cui il personale di magistratura in servizio presso il Consiglio di Stato si attestava su una media di 77 magistrati e di 59 tra personale di segreteria e subalterno, assistiamo nel periodo 1945-58 ad un aumento sia del personale di magistratura che di quello amministrativo arrivando ad una media rispettivamente di 83 e 71[649].

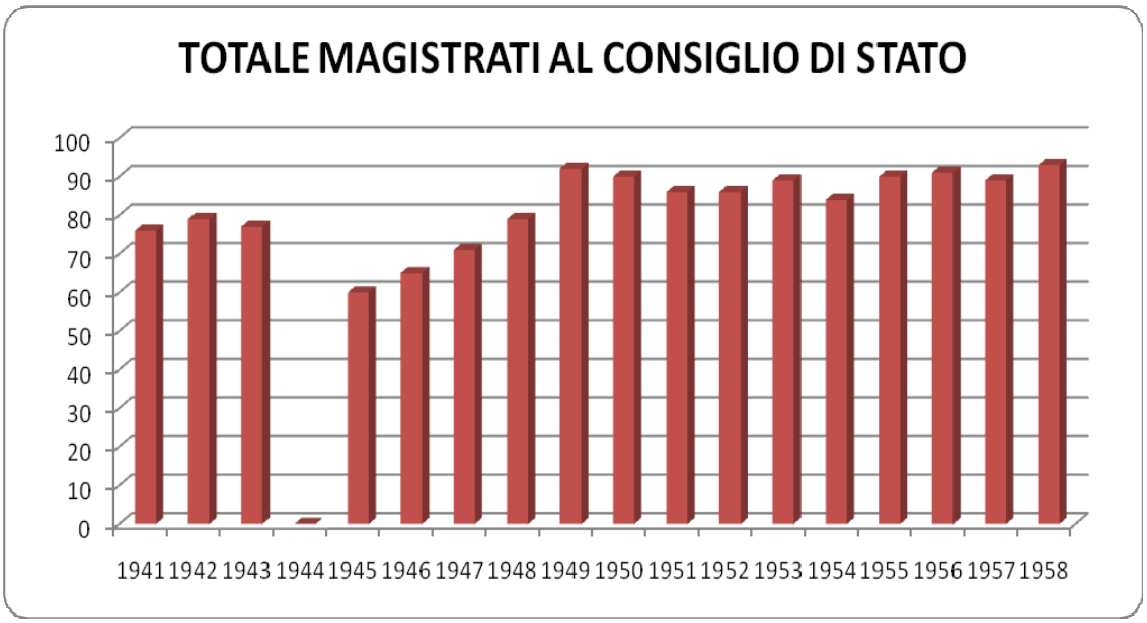
In valori assoluti si vedano le tabelle di seguito riportate con l’indicazione del personale al 31 dicembre di ciascun anno:

| **PERSONALE AMM.VO** | |
|---|---|
| ANNI | TOTALE |
| 1941 | 58 |
| 1942 | 60 |
| 1943 | 58 |
| 1945 | 56 |
| 1946 | 60 |
| 1947 | 57 |
| 1951 | 72 |
| 1958 | 108 |

[645] M.S. Righettini, *Il giudice amministratore*, cit., pp. 198-199.
[646] M.S. Righettini, «Consiglio di Stato e classe politica in Italia», cit., pp. 264-265.
[647] L’espressione usata dalla Righettini è il titolo del volume pubblicato da Il Mulino nel 1998 che in larghe parti riproduce integralmente il saggio della stessa autrice inserito nel volume a cura di Y. Meny nel 1994.
[648] Per un’ampia visione della problematica si veda G. Melis, *Storia dell’amministrazione italiana*, cit., pp. 402-436.
[649] Tali dati sono desunti dagli Annuari del Consiglio di Stato che, se per i due tipi di personale riportano entrambi una lacuna per l’anno 1944, per il personale non di magistratura si hanno dati completi solamente per il periodo dal 1941 al 43, dal 1945 al ‘47 e poi negli anni 1951 e 1958. Per questo motivo la presente analisi arriva al 1958.

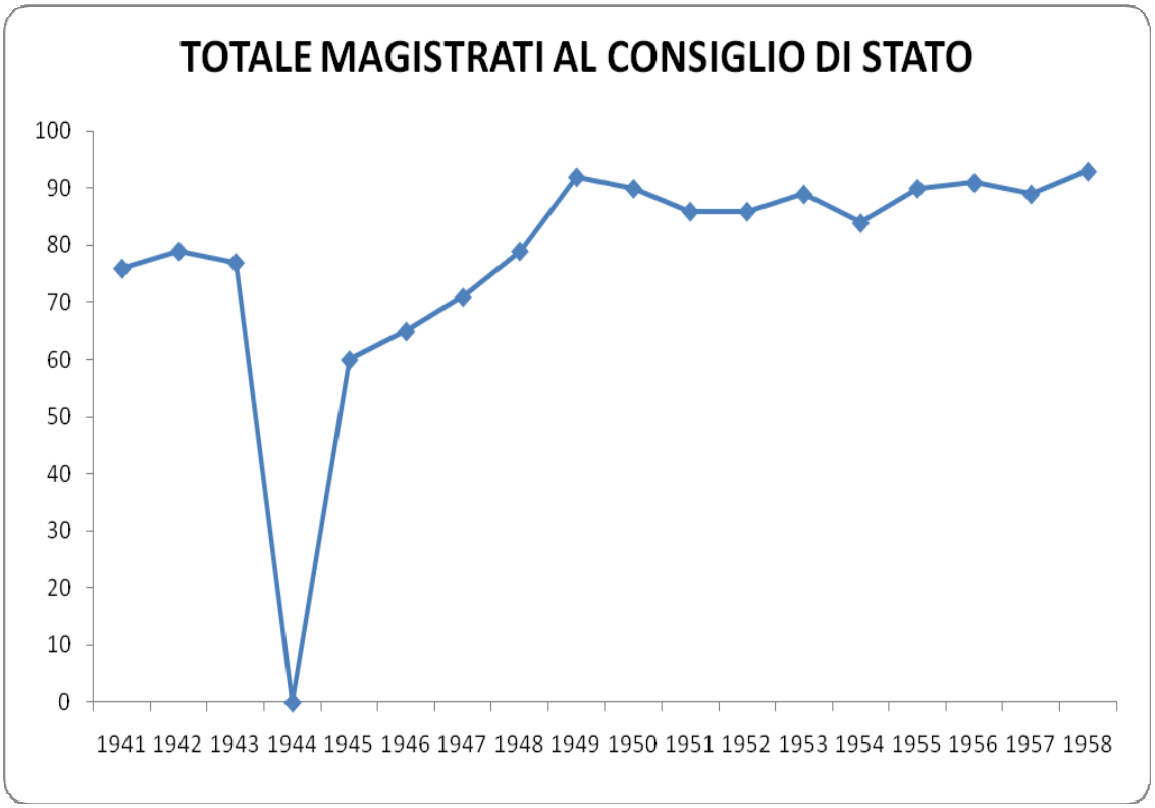
| PERSONALE DI MAGISTRATURA | |
|---|---|
| ANNI | TOTALE |
| 1941 | 76 |
| 1942 | 79 |
| 1943 | 77 |
| 1944 | // |
| 1945 | 60 |
| 1946 | 65 |
| 1947 | 71 |
| 1948 | 79 |
| 1949 | 92 |
| 1950 | 90 |
| 1951 | 86 |
| 1952 | 86 |
| 1953 | 89 |
| 1954 | 84 |
| 1955 | 90 |
| 1956 | 91 |
| 1957 | 89 |
| 1958 | 93 |

Per quanto riguarda il personale di magistratura la distribuzione del personale appare essere la seguente:



Come di può desumere anche dal grafico si assiste ad un picco di personale nel 1949, dovuto non tanto alla legge istitutiva della VI Sezione, in quanto essa prevedeva, all'art. 1, comma 1, che la nuova sezione fosse creata «senza aumento di posti», quanto alla conclusione di iter concorsuali iniziati di nuovo dopo la seconda guerra mondiale, tanto per i consiglieri di Stato, quanto per i referendari e primi referendari, di cui era previsto in organico il numero di sei per ciascuna qualifica. Inoltre per quanto riguarda i consiglieri, anche se molti erano stati collocati a riposo o comunque avevano raggiunto i limiti di età, negli anni immediatamente precedenti al conflitto mondiale troviamo sette nuovi ingressi il 1 marzo 1946, tre il 5 maggio 1946, tre il 27 luglio 1947, quattro nell'ottobre del 1947, sei nei primi sette mesi del 1948 e ben 10 il 16 novembre 1948. Il numero dei nuovi ingressi, superiore a quello dei pensionamenti, ha fatto registrare un aumento in termini assoluti dei magistrati amministrativi[650].

Un altro grafico rende visibile questo andamento crescente almeno fino al 1950 nonostante ci sia la lacuna dei dati al 1944 negli Annuari del Consiglio di Stato.



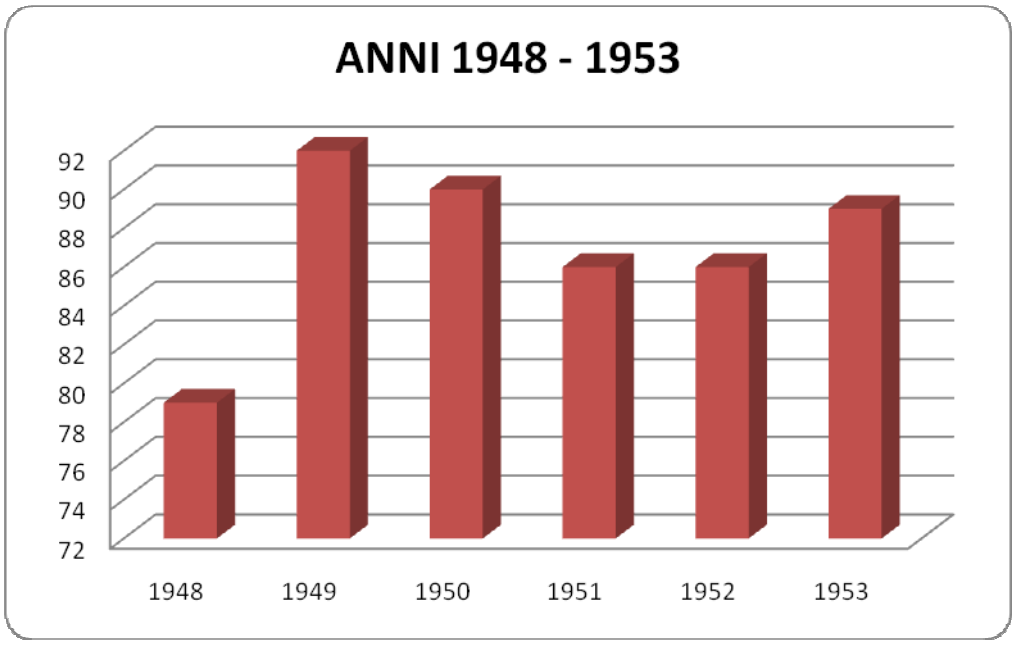

[650] Cfr. Annuario Consiglio di Stato, 1993-2001, parte prima.

Per meglio valutare la distribuzione del personale di magistratura all'interno delle funzioni e delle qualifiche rivestite all'interno del Consiglio di Stato di seguito si riporta una tabella analitica che può aiutare a capire la distribuzione del personale di magistratura nel corso degli anni 1941-1958.

MAGISTRATI AL 31 DICEMBRE DI OGNI ANNO

| | PRESIDENTE | SEGR. GEN. | PRES. SEZ. | CONSIGLIERI | PRIMI REF. | REFERENDARI | **TOTALE** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ANNI | | | | | | | |
| 1941 | 1 | 1 | 7 | 59 | 4 | 4 | **76** |
| 1942 | 1 | 1 | 10 | 58 | 5 | 4 | **79** |
| 1943 | 1 | 1 | 10 | 56 | 5 | 4 | **77** |
| 1944 | // | // | // | // | // | // | |
| 1945 | 1 | 1 | 7 | 47 | 4 | 0 | **60** |
| 1946 | 1 | 1 | 11 | 52 | 0 | 0 | **65** |
| 1947 | 1 | 1 | 7 | 56 | 0 | 6 | **71** |
| 1948 | 1 | 1 | 9 | 62 | 0 | 6 | **79** |
| 1949 | 1 | 1 | 12 | 66 | 6 | 6 | **92** |
| 1950 | 1 | 1 | 11 | 65 | 6 | 6 | **90** |
| 1951 | 1 | 1 | 13 | 71 | 0 | 0 | **86** |
| 1952 | 1 | 1 | 12 | 70 | 0 | 2 | **86** |
| 1953 | 1 | 1 | 14 | 71 | 0 | 2 | **89** |
| 1954 | 1 | 1 | 13 | 65 | 2 | 2 | **84** |
| 1955 | 1 | 1 | 13 | 68 | 2 | 5 | **90** |
| 1956 | 1 | 1 | 17 | 66 | 2 | 4 | **91** |
| 1957 | 1 | 1 | 18 | 63 | 4 | 2 | **89** |
| 1958 | 1 | 1 | 18 | 65 | 4 | 4 | **93** |

Volendo analizzare più compiutamente gli anni iniziali del periodo repubblicano si offre un dettaglio grafico della distribuzione di tale personale:

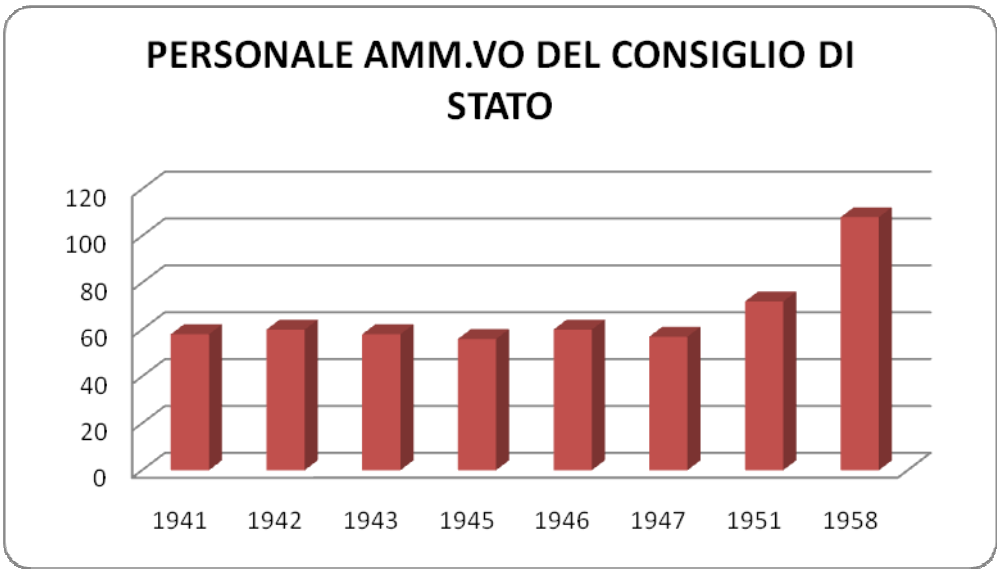



Tale distribuzione di dettaglio graficamente rappresenta in maniera ancora più chiara la differenza tra il 1948 e gli anni successivi, anni in cui il Consiglio di Stato era stato costituzionalizzato, vi era una Sezione in aggiunta e nasceva il Consiglio di giustizia amministrativa. In questi anni la mole di lavoro era ancora enorme dato che il Consiglio di Stato era ancora giudico di primo grado per alcuni giudizi, di secondo grado per varie controversie, esistendo ancora le Giunte provinciali amministrative non ancora dichiarate incostituzionali[651], e dato che la Corte Costituzionale ancora non era entrata in funzione. Dopo il 1955 si registra una certa stabilità nel personale di magistratura dovuta ad una crescita di nuovi ingressi, concorsuali e di nomina governativa, bilanciata dai collocamenti a riposo del personale. Tale stabilità si attesta intorno alle 90 unità.

Per quanto riguarda il personale amministrativo non di magistratura si registra, come detto, una certa stabilità intorno alle 59 unità nel periodo bellico con un rapporto di circa 1,3 magistrati per dipendente. Anche se gli Annuari del Consiglio di Stato nel periodo successivo non forniscono un dettaglio di tale personale al 31 dicembre di ogni

[651] Le Giunte provinciali amministrativa sono state dichiarate incostituzionali dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 33 del 9 aprile 1968. La sentenza così recita. «dichiara inoltre, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale delle disposizioni sulla competenza della Giunta provinciale amministrativa in sede giurisdizionale contenute nel titolo I del R.D. 26 giugno 1924, n. 1058, recante "Approvazione del testo unico delle leggi sulla Giunta provinciale amministrativa in sede giurisdizionale". Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 aprile 1968».

anno, così come per i consiglieri di Stato, si desume che nel periodo 1945-58 tale personale si attesta sul valore medio di 72, con il massimo nel 1958, e con un rapporto di1,1 magistrato per dipendente. Di seguito si riporta il grafico relativo al personale amminstrativo.




La presente analisi è arrivata a considerare il personale fino al 1958 ma un anno significativo, seppur tangenzialmente, risulta essere il 1953 quando il Presidente emerito del Consiglio di Stato Meuccio Ruini viene eletto Presidente del Senato, dal 25 marzo 1953 al 24 giugno 1953, succedendo a Giuseppe Paratore.

## 4.4 Ruini Presidente del Senato

Il clima politico italiano si era modificato nel corso del 1947, e lo era ancor di più all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione. Le formazioni politiche avevano abbandonato l'iniziale patto stretto al cadere del fascismo e inoltre i cambiamenti a livello internazionale influivano anche sulla formazione delle compagine e le alleanza politiche dell'epoca. In un clima teso e con i risultati elettorali di medio termine già di molto differenti da quelli dell'aprile 1948, con la crisi del centrismo e delle antiche alleanza di partito, l'ultimo governo de Gasperi, tramite la proposta del ministro dell'Interno Scelba, tentava di far approvare una nuova legge elettorale che prevedeva un premio di maggioranza per il partito, o coalizione di governo, che avesse superato la maggioranza assoluta dei voti, al fine di poter assicurare una maggiore stabilità al Governo del Paese[652].

Quello che qui interessa è notare come il Presidente emerito del Consiglio di Stato Ruini durante la I legislatura era senatore appartenente al gruppo misto, insieme a vari personaggi che vi fecero parte in momenti diversi durante la legislatura quali quelli di Nitti[653], De Nicola, Gasparotto, Paratore, Labriola e Sturzo. Infatti il partito da lui fondato insieme a Bonomi nel 1942, Democrazia del lavoro, non era riuscito a riscuotere quei consensi che lo stesso Ruini si aspettava ed era un partito minoritario. Alla figura di Ruini ancora era legata una fama di acuto uomo politico e di fine mediatore e non solamente di un tecnico[654]. Il dibattito parlamentare agli inizi del 1953 era stato infiammato dalla presentazione della riforma della legge elettorale e alla Camera vi fu una seduta fiume che approvò tale legge non senza polemica e strascichi specialmente all'interno delle sinistre[655].

---

[652] Su questo e sull'analisi dei risultati elettorali nelle amministrative del 1951-52 che portarono all'avvicinamento tra DC e destra monarchica si veda la bibliografia in merito.
[653] Deceduto il 20 febbraio 1953.
[654] Cfr. U. De Siervo, «Ruini alla Costituente», in *Meuccio Ruini:la Presidenza breve*, cit., pp. 63-65, 70.
[655] Alla Camera dei deputati vi fu una seduta durata 69 ore iniziata domenica 18 gennaio e terminata mercoledì 21 gennaio, cfr. http://legislature.camera.it/_dati/leg01/lavori/stenografici/sed1075/sed1075.pdf.

Dopo l'approvazione della nuova legge elettorale da parte della Camera il testo passò al Senato dove, continuando le polemiche, si giunse ad un tentativo di mediazione da parte del liberale Corbino che propose di ridurre il premio di maggioranza, in maniera tale che, qualora la maggioranza avesse beneficiato del premio non avrebbe comunque avuto la possibilità di modificare la Costituzione senza far ricorso al *referendum*[656]. All'epoca era Presidente del Senato Giuseppe Paratore il quale, oltre ad appartenere allo stesso gruppo parlamentare di Ruini, ne aveva seguito parallelamente le sorti nella carriera politica durante i governi di V.E. Orlando e di Nitti nel 1919.

Il Presidente Paratore tentò di far coincidere, o almeno di conciliare le posizione di Saragat e di Scoccimarro in rappresentanza dei comunisti, ma inutilmente, anche se De Gasperi appariva «ben disposto»[657]. Paratore si dimise a causa di una presunta malattia il 23 marzo 1953[658], dimissioni confermate e intese come irrevocabili il giorno successivo[659]. Nella prima comunicazione di dimissioni si legge:

> «Onorevole Vice Presidente del Senato, la situazione creatasi dopo gli incidenti di questi giorni e le condizioni di salute mi impongono di presentare le dimissioni da Presidente del Senato. Prego l'Assemblea di accoglierle per evitarmi una conferma. Esprimo a tutti gli onorevoli colleghi profonda e devota riconoscenza per la fiducia fin qui accordatami. Con ossequi. Devotissimo Giuseppe Paratore»

Si cercò immediatamente un nuovo nome che lo sostituisse ma sembra che l'unico disposto ad accettare, anche a seguito di pressioni di De Nicola, fosse Ruini[660] e nella seduta pomeridiana del 25 marzo fu eletto con 169 voti a favore su 301 votanti[661]. Ruini ricorda come si trovasse nella biblioteca del Senato ad attendere ai suoi «pacifici studi» quando lo «invitarono a scendere al piano di sotto, in una saletta, dove Piccioni,

---

[656] Ricordo personale di Giulio Andreotti in G. Andreotti, «Ruini: un soldato vero» in *Meuccio Ruini:la Presidenza breve*, cit., p. 14.
[657] *Ibidem*.
[658] Cfr. http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/487913.pdf, p. 40079. Giulio Andreotti, da testimone degli eventi, parla di «fuga» di Paratore. Cfr. G. Andreotti, «Ruini: un soldato vero», cit., p. 6.
[659] Cfr. http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/487914.pdf, p. 40245.
[660] G. Quagliarello, «Ruini Presidente del Senato», in *Meuccio Ruini:la Presidenza breve*, cit., p. 73. Quagliarello sottolinea che, prima che a Ruini, la proposta di assumere la presidenza del Senato venne fatta a Casati, Merzagora e Gasparotto e tutti rifiutarono dato il particolare momento che il Senato doveva affrontare.
[661] Cfr. http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/487915.pdf, pp. 40256-40257. Per la presidenza di Ruini si parla di presidenza breve in quanto, anche se formalmente fu presidente per tre mesi, diresse un'unica seduta del Senato, quella iniziata il 26 marzo e terminata il 29 marzo 1953.

Macrelli ed altri esponenti di gruppi democratici mi offrirono la presidenza del Senato. La mia sensazione fu di sorpresa, senza contento»[662]. I senatori del centro e della destra applaudirono all'elezione di Ruini il quale immediatamente pronunciò un discorso di insediamento e tutti i senatori si alzarono in piedi. Ruini ringrazia Bonomi per la sua vicinanza nelle ore della Resistenza, ringrazia De Nicola per la direzione di Palazzo Madama, ringrazia Paratore «che mi fu, che mi è sempre fratello ed ha mostrato anch'egli le mirabili doti della sua competenza e della sua serenità», e rende omaggio al Senato che «attraversa ore molto difficili»[663].

Secondo Quagliarello Ruini non era del tutto convinto della giustezza della legge di riforma elettorale perché riteneva eccessivo il premio di maggioranza previsto[664]. Ruini stesso affermò successivamente che non era lusingato del fatto che avessero scelto lui dato che questo voleva dire, dopo le varie rinunce di altri, che «venivano a me perché non si trovava nessun altro»[665]. Ruini aveva un alto senso di responsabilità dello Stato, un senso del rispetto delle Istituzioni e del loro prestigio, della responsabilità politica nel difendere un Organo costituzionale, alla quale creazione lui aveva partecipato in maniera determinante, che gli «imponeva» in qualche modo di accettare la presidenza del Senato, non come un dovere imposto da altri[666]. Inoltre Ruini, già dopo l'approvazione del testo costituzionale, rifletteva su come si potesse migliorare il testo «ed era disponibile a prendere in considerazione con pragmatismo ogni possibilità di perfezionamento»[667]. Secondo Quagliarello Ruini non aveva la convinzione che il sistema elettorale proporzionale fosse il migliore e comunque per lui non vi era l'identificazione tra proporzionale e democrazia, e comunque vi era il problema di affidare stabilità alle compagini governative, al di là dello strapotere dei partiti all'interno dei governi che, nel loro frazionamento, rendevano pressoché impossibile governare, senza per questo ritenere che un sistema maggioritario potesse risolvere questo tipo di problema in una Italia in cui la democrazia ancora non era matura[668].

---

[662] M. Ruini, *Ricordi*, cit., p. 121. Ruini stesso sottolinea come, pensando con la sua testa, non andava d'accordo con tutti, anzi, con pochi o nessuno. *Ibidem*.
[663] Cfr. http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/487915.pdf, p. 40257.
[664] M. Ruini, *Ricordi*, cit. pp. 121 e segg.
[665] *Ivi*, p. 121.
[666] G. Quagliarello, «Ruini Presidente del Senato», cit., p. 74.
[667] *Ivi*, p. 76.
[668] *Ivi*, pp. 76-77. M. Ruini, *Ricordi*, cit., pp. 122-125. Per Ruini presiedere non equivaleva a votare per una legge.

Questi erano i motivi alla base della decisione di Ruini, ormai in età avanzata, di accettare l'elezione del 25 marzo all'alba di importanti impegni riguardanti prima di tutto l'approvazione della nuova legge elettorale, che secondo Ruini poteva provare a risolvere il problema della governabilità, a cui De Gasperi teneva molto al fine di procederne alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale prima delle naturali elezioni di fine legislatura previste per la primavera del 1953, per poter applicare immediatamente il premio di maggioranza[669].

Per quanto sopra detto infatti Ruini, nel suo discorso di insediamento, disse:

> «tutti dobbiamo sentire la suprema necessità di salvarlo [il Senato], di valorizzarlo, di non paralizzare questo presidio supremo della democrazia; senza del quale ciascuno di noi, nessuno eccettuato, correrebbe i più gravi pericoli, perché senza il Parlamento democratico non si aprono che due vie : l'anarchia o il dispotismo»[670].

Ruini considerò questo insediamento come un «esame di coscienza» e anche se dichiarò di cercare il consenso dei vari Gruppi, aggiunse quasi a voler sottolineare la sua determinazione: «ad ogni modo, farò il mio dovere. Affronto quest'opera con la stessa fermezza con la quale andai, con i capelli già grigi, sul Carso»[671]. Ruini terminò il suo breve discorso con le seguenti parole, quasi a voler testimoniare che ben era a conoscenza di cosa lo aspettasse: «vorrei che per un momento— *domani mi tratterete come vorrete* — ci unissimo tutti nell'invocazione della Patria nostra, l'Italia»[672]. I senatori vennero convocati per l'indomani per due sedute pubbliche.

Giovedì 26 marzo iniziò la seduta alle ore 10 di mattina come previsto e subito la discussione entrò nel vivo con contestazioni sulla imparzialità dell'ufficio di vicepresidenza del Senato, il comunista Spano ricordò a Ruini le parole «domani mi

---

[669] *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Atti del Seminario svoltosi presso la LUISS il 1° ottobre 2009, a cura di N. Lupo, Cedam, Padova 2010, pp. 94-95; G. Quagliarello, *La legge elettorale del 1953*, cit.; D. Possanzini, *L'elaborazione della cosiddetta «legge truffa» e le elezioni del 1953*, in "Quaderni dell'Osservatorio", a cura della Regione Toscana, n. 46, aprile 2002, pp. 51-93.

[670] Cfr. http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/487915.pdf, p. 40257.

[671] *Ivi*, p. 40258. L'espressione «con i capelli già grigi, sul Carso» Ruini la usò nel 1927 nella lettera di deduzioni che scrisse in risposta alle accuse che il fascismo gli muoveva, poco prima di essere epurato dal Consiglio di Stato.

[672] *Ibidem*. Il corsivo è nostro.

tratterete come vorrete»[673], vennero contestati comportamenti, anche dello stesso Ruini, non rispettosi del Regolamento del Senato, e altro ancora, ma quello che più conta è che che la seduta terminò 78 ore dopo, la domenica del 29 marzo 1953, Domenica delle Palme. Si può tranquillamente affermare, così come risulta dal verbale invero mai approvato, che la seduta continuò fino alla Domenica delle Palme e non fu convocata appositamente in quel giorno speciale. Ruini voleva giungere all'approvazione del testo della legge in maniera più rapida possibile anche se non era certo estraneo a convocazioni domenicali dei parlamentari, come fece anche durante i lavori dell'Assemblea Costituente.

Il clima era talmente infuocato e l'atmosfera così tesa che anche a rileggere il resoconto stenografico ci si rende conto che vi era un muro tra sinistra e centrodestra, anche nella discussione di un progetto di legge a favore delle mondine, discussione ancora in corso all'alba di venerdì 27 marzo[674]. La legge sulle mondine, e sui loro figli, di tutela delle loro condizioni, della loro salute, dei loro diritti, di per sé non avrebbe presentato tanti problemi per la sua approvazione se il problema non fosse stato che si richiedeva anche per questa legge il riconoscimento della procedura d'urgenza così come per la legge elettorale. I tanti iscritti a parlare ogni volta sollevarono il problema della diversa procedura prevista per la legge elettorale, causando i continui richiami da parte della presidenza del Senato, vuoi di Ruini, vuoi dei Vicepresidenti Molè e Bertone, ad una maggiore aderenza all'argomento di cui si stava trattando, e continui inviti ad essere contenuti nei tempi ed a non interrompere chi aveva facoltà di parola[675].

Nonostante i ripetuti tentativi di Ruini affinché venisse rispettato almeno il limite di venti minuti per ognuno, i relatori continuamente sforarono tale limite, anche

---

[673] *Ivi*, p. 40299. Su tutta la dialettica che si instaurò in aula si rimanda alle 500 pagine del resoconto stenografico.

[674] *Ivi*, p. 40438. Il comunista Minio afferma: «Questa mattina nei giornali governativi si scrive che sarebbero i Partiti di opposizione a render impossibile il lavoro del Parlamento, a screditare il Parlamento : noi non possiamo che rigettare decisamente questa accusa perché riteniamo che a discreditare e a rendere impossibili i lavori del Parlamento sono coloro i quali ritengono che il Regolamento sia fatto per essere violato a colpi di maggioranza. Perché si poteva adottare una procedura di urgenza per la legge elettorale e non si poteva adottare per una legge come quella che riguarda il problema delle mondariso?». Ancora: «Voglio sapere per quale ragione, mentre si è accettata la procedura di urgenza per la legge truffa, non la si vuole adottare per un disegno di legge che interessa una categoria di lavoratrici». Data la continua permanenza in Aula dei senatori spesso la presidenza viene assunta dai vari vicepresidenti, per permettere a tutti, a turno, di riposarsi.

[675] *Ex multis*: «Io ho richiamato all'ordine chi l'ha interrotta. Siccome si è interrotto anche dalla sua parte, dopo aver richiamato all'ordine i colleghi di questa parte (indica il centro) ho richiamato anche quelli della sua parte». *Ivi*, p. 40502.

con l'acquiescenza, per un puro criterio di elasticità, di Ruini e della presidenza in generale. Dopo 25 ore di seduta, in un aula semideserta, si continuava ancora a parlare per dichiarazioni di voto in seno all'Aula sulla legge per la tutela delle mondine[676]. Le discussioni continuarono e si arrivò alla prima interruzione formale di 5 minuti, fissata da Ruini, alle ore 11:25 di sabato 28 marzo[677]. La discussione sulla procedura di urgenza per la legge sulle mondine era stata di proposito inserita all'ordine del giorno, per non arrivare alla votazione della nuova legge elettorale. Ruini riuscì molto bene a tenere le fila del discorso, richiamando al tema e chiedendo di concludere, ricevendo anche applausi dalla sinistra, o comunque atteggiamenti pienamente rispettosi della persona e dell'ufficio da Ruini ricoperto[678].

Le discussioni furono interminabili e difficilmente si poteva stabilire un tempo limite, comunque non rispettato da nessuno, dato che il Regolamento del Senato non prevedeva limiti di tempo per le dichiarazioni di voto. Nei cambi di turno alla presidenza, allorquando svolgeva le funzioni di Presidente il Vicepresidente Bertone, si arrivò alla seconda interruzione formale per alcuni minuti. Siamo alle ore 9 di domenica 29 marzo: la sospensione in questo caso è di 15 minuti[679].

Dopo i molteplici interventi di senatori della sinistra intervenne il democristiano De Pietro e provò a rispondere alle varie accuse che da vari giorni venivano indirizzate ai settori centrali dell'emiciclo. Ruini, di fronte alle interruzioni che provenivano da sinistra intervenne:

> «Non costringetemi a richiamarvi all'ordine. E lei, onorevole De Pietro, cerchi di non provocare le interruzioni dei colleghi e di non fare dialoghi; altrimenti sarò costretto a richiamare all'ordine pure lei. DE PIETRO. La prima condizione dell'ordine è che sia rispettato da coloro i quali in questo momento lo disturbano. PRESIDENTE. Ho richiamato anche loro (indica la sinistra). Onorevole De Pietro, svolga la sua tesi»[680].

---

[676] *Ivi*, p. 40515.
[677] *Ivi*, p. 40611.
[678] Ruini stesso, pur riconoscendo l'atteggiamento ostruzionistico della sinistra, ne riconobbe e ne sottolineò interventi intelligenti e precisi, ricevendo, come lui stesso ricorda, manifestazioni di stima. M. Ruini, *Ricordi*, cit., pp. 125-132.
[679] Cfr. http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/487915.pdf, p. 40741.
[680] *Ivi*, p. 40769.

De Pietro, a nome del Gruppo democristiano, espresse la sua dichiarazione di voto che «non può essere interpretata se non contro la manovra per la quale si domandò l'urgenza assoluta della legge, e non contro la sostanza del progetto presentato dal senatore Bitossi. Allorché saremo chiamati a discuterlo — e al più presto possibile — lo discuteremo»[681].

L'affermazione da parte della maggioranza per bocca di De Pietro che c'era un parere favorevole sulla sostanza del problema, cioè delle mondine e dei loro figli, ma contrario sulla forma, cioè richiesta di approvazione per procedura d'urgenza, arrivò intorno alla tarda mattinata della Domenica delle Palme 29 marzo 1953. Il senatore Bitossi, presentatore della legge, non accettò differenze: o a favore, o contro la legge. Si procedette alla votazione per appello nominale e la proposta di votazione d'urgenza non venne approvata per 32 voti.

A questo punto Ruini con una veloce disamina delle proposte giunte alla presidenza, eliminò quelle generiche e dichiarò di avvalersi della facoltà prevista dal Regolamento del Senato per stabilire l'ordine dei lavori[682]. Nel resoconto stenografico si legge chiaramente uno scontro abbastanza duro tra Ruini e Terracini su una norma procedurale prevista dal Regolamento poco prima richiamato dal Presidente del Senato, scontro che provoca «vivaci clamori» sia da al centro che a sinistra tanto che spesso non si riuscì neanche a sentire quello che venne detto[683]. Terracini riuscì ad esprimere il suo pensiero e cioè che, dopo una seduta durata vari giorni si era arrivati a domenica, giorno in cui, da Regolamento, non si può tenere seduta, se non per esserci arrivati a seguito di una discussione non terminabile, come era stata quella appena conclusa[684]. Ruini espose la sua opinione sulla applicabilità o meno del Regolamento, con un forti rumori di sottofondo e urla dei senatori che crescono con il passare del tempo, e gli «altissimi clamori» che provengono da sinistra impediscono persino agli oratori di parlare[685].

In questo «tumulto» non vi è nessuno che riesca a parlare e quindi si passa alla votazione e nel resoconto si legge: «PRESIDENTE. […] Dobbiamo ora procedere alla votazione dell'articolo unico del disegno di legge. Invito il Senatore Segretario a darne

---

[681] *Ivi*, p. 40770.
[682] *Ivi*, p. 40774.
[683] *Ivi*, pp. 40774-40776.
[684] *Ivi*, pp. 40776-40777.
[685] *Ivi*, p. 40778. Il resoconto stenografico usa più volte il termine «tumulto», «il tumulto continua».

lettura. *(Violentissime proteste e altissimi clamori da parte dei senatori della sinistra, che scendono nell'emiciclo. Reiterate invettive dalla sinistra all'indirizzo del Presidente. Vivi applausi dal centro e dalla destra. Il Vice Presidente Scoccimarro sale sul banco della Presidenza e tenta di impedire la lettura dell'articolo unico del disegno di legge. Vivi applausi dalla sinistra e violente proteste dal centro e dalla destra. Tumulto)*»[686].

Dopo la lettura dell'articolo unico contenente modificazioni alla legge elettorale si legge in maniera drammatica: «*I senatori della sinistra tentano di salire sul banco della Presidenza, arginati dal personale di servizio in Aula. Lancio da parte dei senatori della sinistra dei più svariati oggetti contro li banco della Presidenza. Tafferugli. Il Presidente sì alza dal suo seggio, rimanendo in piedi sul banco della Presidenza e subito dopo abbandona il seggio presidenziale. Dopo qualche istante riprende il suo posto*»[687]. Addirittura nella confusione che regnava Ruini dice: «PRESIDENTE. *(Perdura il tumulto, sempre più violento).* Prego avvisare il senatore Molinelli, che ha chiesto la parola, che gliel'ho concessa»[688].

Si giunge all'appello nominale, sotto il lancio di oggetti verso la presidenza, e il risultato è che il progetto di legge viene approvato con 174 voti favorevoli su 177 votanti[689]. Sembra che all'ultimo momento sia stato bloccato Velio Spano, deputato comunista e Direttore de "L'Unità", proprio mentre stava per lanciare una poltroncina su Ruini[690]. La seduta viene sciolta alle quattro del pomeriggio circa del 29 marzo

---

[686] *Ibidem*. Il corsivo è nell'originale.
[687] *Ivi*, p. 40781. Il corsivo è nell'originale.
[688] *Ibidem*.
[689] Diventerà la legge 31 marzo 1953, n. 148. Ruini dirà in seguito che il tumulto c'era ma chi voleva sentire sentì, gli oppositori divennero da ostruzionisti ad aggressori, la possibilità di interrompere la seduta esisteva ma appunto era una facoltà e non un obbligo del presidente del Senato. M. Ruini, *Ricordi*, cit., pp. 130-132.
[690] G. Andreotti, «Ruini: un soldato vero», cit., p. 14. Andreotti riferisce di aver incrociato Velio Spano nei corridoi che minacciava tutti i democristiani di una nuova piazza Loreto che, commenta ironicamente Andreotti nella registrazione audio/video, assente nella relazione, «fortunatamente non avvenne». Cfr. l'intervento di Andreotti in occasione del convegno presso il Senato, sala Zuccari nel 2003, ancora consultabile sul sito internet http://www.radioradicale.it/modules/archivio/playmedia.php?IdIntervento=1845499&m=47. Ruini riferisce di vere e proprie aggressioni: «si aggredì il banco della presidenza; si cercò di stracciare il libro degli appelli; si venne a percosse ed aggressioni personali. Spezzate le tavolette dei banchi, furono lanciate, insieme a carte, volumi, pezzi di microfono, divelti dai banchi, dai seggi, contro il presidente; fui colpito da una tavoletta alla tempia sinistra, riportando una visibile contusione; mentre fra gli altri, nell'aula, due ministri vennero aggrediti e colpiti». M. Ruini, *Ricordi*, cit., p. 131.

1953[691]. La convocazione dei Senatori fu prevista «a domicilio»[692] ma il giorno dopo una delegazione di senatori con alla testa Terracini, protagonista dell'ultima fase della discussione, andò al Quirinale a protestare ma il Presidente Einaudi non volle fare polemiche e sciolse le Camere e le elezioni per Camera e Senato furono abbinate anche se il Senato doveva durare un anno in più della Camera[693]. Questo scioglimento contemporaneo determinò che la seduta del 26 marzo, protrattasi fino al 29 marzo, fosse l'ultima della I legislatura, evitando così la seduta per l'approvazione del verbale «del tumulto»[694].

[691] *Ivi*, p. 40782.
[692] Cfr. art. 56, comma 1, Regolamento del Senato che recita: «Il Presidente apre le sedute e le chiude annunciando la data, l'ora e l'ordine del giorno della seduta successiva, salvo i casi di convocazione a domicilio, nei quali la diramazione dell'ordine del giorno è fatta di regola almeno cinque giorni prima della seduta».
[693] Cfr. R. Faucci, *Luigi Einaudi*, UTET, Torino 1986, pp. 404 e segg.; G. Limiti, *Il Presidente professore: Luigi Einaudi al Quirinale*, Luni Editrice, Milano-Trento 2001, pp. 109 e segg.
[694] Cfr. G. Andreotti, «Ruini: un soldato vero», cit., pp. 14-15. M. Ruini, *Ricordi*, cit., pp. 134-138. Ruini non si ripresentò alle elezioni per il Senato e Nenni, forse non conoscendo le vere ragioni del suo ritiro a vita privata, annota nel suo diario in data 23 aprile 1953: «Ne ha fatto le spese anche Ruini e ben gli sta». P. Nenni, *Tempo di guerra fredda. Diari 1943-1956*, cit., p. 574.

## Considerazioni conclusive

Come risulta dalla presente ricerca non è stato del tutto pacifico far sì che il Consiglio di Stato conservasse le sue funzioini dopo la Repubblica. In Assemblea Costituente molti volevano abolire le giurisdizioni speciali, e tra queste quella amministrativa ed inoltre non era ancora chiaro, nella storiografia dell'epoca, come il Consiglio di Stato si fosse comportato durante il fascismo. Era ancora vivo il ricordo delle atrocità fasciste commesse anche attraverso lo strumento legittimo della legge, e tra queste le leggi razziali e la loro applicazione.

Il Consiglio di Stato aveva avuto un ruolo istituzionale volto al rispetto della legge e del principio di legalità, e questo lo stesso Presidente della Commissione dei 75 Ruini, lo riconobbe. Solo successivamente, e in particolare degli anni '70, si è arrivati a riconoscerne un ruolo di diga al dilagare di una applicazione politica delle leggi razziali, come in parte avveniva anche all'interno della Magistratura ordinaria. Ma su questo altri studi meriterebbero di mettere in evidenza come la magistratura amministrativa si sia comportata nell'applicazione delle leggi razziali.

Dalla ricerca svolta risulta il ruolo importante svolto dal consigliere di Stato Leonardo Severi in seno alla Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato nel 1946. Ma ancor di più risulta significativo, e forse provvidenziale, l'azione di Meuccio Ruini all'interno del dibattito costituente.

Nella presente ricerca la figura di Ruini compare più volte: uomo di amministrazione, consigliere di Stato, epurato dal fascismo, esiliato in patria e poi riammesso al Consiglio di Stato dall'amico De Gasperi. Ne fu Presidente e poi Costituente, uomo politico del secondo dopoguerra ormai appartenente ad un'idea di programma politico che forse aveva il solo neo di non tener conto del nuovo apporto dei partiti di massa; deputato, senatore e Presidente del Senato nel 1953. Sicuramente Ruini è stato una figura poliedrica, uomo di cultura e di passioni politiche, antifascista dalla prima ora e fine uomo di stato, come non pochi, forse non compreso appieno anche a seguito della sua presidenza del Senato in occasione dell'approvazione della cd. "legge truffa" nel '53: profondo conoscitore della macchina statale e difensore di una idea di

giustizia e di libertà che riconosceva e attribuiva al Consiglio di Stato, non solo per averne fatto parte, come consigliere e come Presidente, ma anche perché aveva avuto modo di sperimentare sulla sua pelle l'ingiustizia di un regime totalitario e annichilatorio. Il suo discorso di insediamento come Presidente del Consiglio di Stato ne è la prova, così come la sua presentazione all'Assemblea Costituente del progetto di Costituzione elaborata dalla Commissione dei 75: la sua commissione, la sua Costituzione.

Durante la ricerca di una radice storica a fondamento della duplice funzione spettante al Consiglio di Stato si è avuto modo di analizzare anche la genesi di talune concezioni, di libertà, di difesa dei diritti, della giustizia nell'amministrazione e di difesa della legalità. Ecco così che si è notato che la funzione giurisdizionale non è mai venuta meno dal momento della sua attribuzione al Consiglio di Stato, mentre la sua prima funzione, quella consultiva, ha subìto una momentanea soppressione solamente durante la II guerra mondiale, dal 30 ottobre 1943 al 1° febbraio 1945.

Non sempre gli uomini che hanno fatto parte dell'Istituzione appartenevano ad un comune sentire, data anche la facoltà di avere nel Consesso magistrati di nomina governativa, ma sempre si è realizzato un comune sentire e un giudizio collegiale, al di là di singole posizioni o idee.

Nel rileggere il Regio editto del 18 agosto 1831 nella parte in cui si dichiarava che ne avrebbero fatto parte uomini di qualità e di riconosciuta esperienza, cultura e palese merito, non si è lontani da una analisi contemporanea della composizione del Consiglio di Stato.

Non si è voluto fare accenno alcuno alla polemica oggi serpeggiante in maniera neanche tanto velata di alcuni organi di informazione circa lo stipendio dei magistrati, gli incarichi extragiudiziari, la partecipazione a compagini governative come capi di Gabinetto, dato che questa partecipazione si è sempre voluta inquadrare in un quadro di necessarietà al fine di conoscere l'apparato amministrativo che si sarebbe andato a giudicare. La maggiore rotazione degli incarichi auspicata da alcuni in fondo cozza con il rapporto fiduciario alla base dell'incarico di capo di Gabinetto o addetto all'ufficio legislativo e sicuramente la conoscenza della macchina amministrativa da parte dei consiglieri di Stato favorisce tutto ciò.

Si è delineato, come detto, un quadro di unità e di compattezza del Consiglio di Stato, tanto allorché in tanti si rifiutarono di aderire alla Rsi e di spostarsi al Nord, nella sede di Cremona, quanto si trattava di motivare sentenze a favore dei cittadini contro la Pubblica Amministrazione. Seppur dipendente amministrativamente dal ministero dell'Interno o dalla Presidenza del Consiglio, il Consiglio di Stato ha saputo mantenere nei decenni una sua indipendenza, forte dell'autorità che derivava da una Istituzione antica e fondantesi su solide basi di diritto e di legalità. Dopo una lunga presidenza "esterna" nel periodo fascista Ruini seppe rinsaldare e riportare ad unità una serie di consiglieri anziani formatisi nel periodo liberale e consiglieri giovani nati sotto una diversa formazione giuridica, che provò e spesso riuscì ad andare contro anche i principi del diritto romano nella patria stessa di tale diritto antico.

In qualche modo il Consiglio di Stato appare oggi necessario, vitale, antico ma non vecchio, forse conservatore ma proprio per questo attestato su posizioni garantiste. La sua storia appare essere come la storia di un *unicum*, una Istituzione non solamente sommatoria di tanti membri, e con un forte spirito di corpo, come dimostrano i legami tra i consiglieri e i loro parenti. Non è un caso che nell'ottobre del 2010, in occasione della morte del Presidente emerito Giorgio Crisci, si è allestita la camera ardente nell'aula dell'Adunanza plenaria per tre giorni consecutivi.

Storia di un organo, storia di uomini, sempre legati da uno spirito di lealtà e di servizio verso lo stato, con umiltà ma con orgoglio, che mai è sconfinato nell'arroganza e nella presunzione. Attuale e sempre applicabile è l'espressione del Presidente de Lise, il quale ha affermato nella sua relazione annuale sullo stato della giustizia amministrativa nel febbraio 2011, «l'interesse mediatico è infatti concentrato sulle nostre decisioni, e non sui singoli magistrati».

La ricerca sottolinea quindi come ci sia continuità tra l'antico Consiglio di Stato del 1831 e quello del 2011, come sia stato doveroso unire alla primigenia funzione consultiva quella giurisdizionale, e come spicchi la figura di Meuccio Ruini come traghettatore del Consiglio di Stato dal periodo fascista al periodo repubblicano-costituzionale, in cui si voleva cancellare molto dell'infausto periodo precedente, compreso il Consiglio stesso.

Oggi, insieme a Palazzo Spada, il Consiglio di Stato è dislocato nei vicini Palazzo Ossoli e Palazzo del Monte di Pietà, costituendo così una sorta di cittadella della

giustizia, un triangolo di rispetto della legalità e di difesa del cittadino, che ne fanno un elemento necessario nella struttura democratica dello Stato italiano.

# ALLEGATI

## I° seduta del Consiglio di Stato
## 4 novembre 1831

**e**

## Disposizioni approvate da S.M.
## sulla divisa uniforme del Consiglio di Stato

# Prima Sessione del Consiglio di Stato

L'anno mille ottocento trentuno, alli quattro Novembre in Torino, in una delle sale destinate per le Sessioni del Consiglio di Stato nel palazzo di S. M., già detto di Carignano, alle ore dieci e mezzo del mattino.

Il nuovo Consiglio di Stato, creato da S. M. col Regio Editto del diciotto Agosto mille ottocento trentuno, si è adunato sulla convocazione fattane da S. E. il Sig.r Vice-Presidente del Consiglio.

Sono intervenuti all'adunanza i seguenti membri senza ordine di precedenza tra i Signori Presidenti di Sezione, e tra i Signori Consiglieri;

S. E. il Sig.r Maresciallo Cav.re Thaon di Revel Conte di Pralungo, Vice-Presidente del Consiglio,

Le LL. EE. i Signori Conte Balbo, Ministro di Stato, Presidente della Sezione di Finanze
Conte Saluzzo di Menusiglio, Ministro di Stato, Presidente della Sezione dell'Interno
Conte Pejretti di Condove, Ministro di Stato, Presidente della Sezione di Giustizia

Gli Ill.mi Signori Conte Pes di Villamarina,
Conte Provana di Collegno,
Cav.re Staglieno,
Conte Andreis di Cimella,
Cav.re Roberi,
Conte Pettiti di Roccaforte,
Conte Adami di Bergolo,
Mase Lascaris di Ventimiglia
} Consiglieri di Stato ordinarii

4

Gli Ill.mi Signori Mar.se Falletti di Barolo,
Cav.re Strada,
Conte Di Malaussena,
Giacinto Avet,
Biagio Leardi,
Gio Batta Grillo,
} Consiglieri di Stato ordinarii

Cav.re Calvi, Consigliere di Stato, Segretario-Capo del Consiglio;

Il Consiglio, avendo prestato il giuramento nelle mani di S.M. il tre Novembre, ~~si è dichiarato installato e posto in attività; ha parimenti dichiarato~~ si considera installato aperte le sue Sessioni colla presente adunanza, la quale formerà la prima Sessione.

si considera installato e dichiara aperte le sue sessioni

Approvato la cancellatura e la postilla Calvi

S.E. il Sig.r Vice-Presidente ha annunziato essersi S.M. degnata di accordare al Consiglio di Stato un abito distintivo, ed avere approvato la qualità e la forma di quello indicato nel modulo che Le era stato sottoposto. Il Consiglio ha ordinato che il modulo e le relative indicazioni, fossero depositati nella Segreteria per servire di norma.

S.E. il Sig.r Vice-Presidente ha quindi proposto al Consiglio di nominare una Commissione per procedere alla formazione di un progetto pel regolamento di servizio interno, prescritto dall' articolo dodeci del Regio Editto del diciotto agosto mille ottocento trentuno, la quale sarebbe composta di cinque membri presi nelle diverse sezioni, e presieduta da uno de' Signori Presidenti di Sezione con intervento del Segretario-Capo per distendere le deliberazioni.

Il Consiglio ha aderito alla proposizione: il Presidente della Commissione venne designato nella persona di S.E. il Sig.r Conte di Saluzzo: E sull' invito fatto da S.E. il Sig.r Vice-Presidente alle Loro Eccellenze i

Signori Presidenti di Sezione di designare gli altri membri della Commissione, vennero nominati i seguenti;

Per la Sezione di Finanze, i Sig.ri Consiglieri Conte Adami,
Cav.re Strada;

Per la Sezione di Giustizia, i Sig.ri Consiglieri Conte Andreis di Cimella,
Avet;

Per la Sezione dell'Interno, il Sig. Consigliere Mase Lascaris;

Si è stabilito che le LL. EE. i Sig.ri Conte Balbo, e Conte Gejretti di Condove interverrebbero alle adunanze della Commissione ogni qual volta ciò potesse esser opportuno.

Si è preso successivamente a riflettere, che la formazione del Regolamento, da sottoporsi poi all'approvazione di S. M., esigerà un intervallo di tempo pendente il quale era necessario provvedere alla spedizione degli affari che fossero trasmessi. Il Consiglio ha perciò deliberato, che qualora occorresse di riunire le tre Sezioni, S. E. il Vice-Presidente ne farebbe la convocazione, ed i Sig.ri Presidenti di Sezione convocherebbero frattanto le rispettive Sezioni; e che insorgendo qualche difficoltà su quei punti, i quali debbono formare l'oggetto del regolamento di servizio interno, sarebbe questa provvisoriamente risolta in quel modo che si riconoscerà più conveniente pel buon andamento degli affari.

Si è quindi sciolta l'adunanza.

Thaon di Revel G. P.

Calvi Segretario-Capo

## IL VERBALE DELLA PRIMA SESSIONE DEL CONSIGLIO DI STATO
## (Editato)

Prima Sessione del Consiglio di Stato
del 4 novembre 1831.

L'anno mille ottocento trentuno, alli quattro novembre in Torino, in una delle sale destinate per le sessioni del Consiglio di Stato nel palazzo di S. M. già detto di Carignano, alle ore dieci e mezzo del mattino.
Il nuovo Consiglio di Stato, creato da S. M. col Regio Editto del 18 agosto 1831, si è adunato sulla convocazione fattane da S. E. il Signor Vice-presidente del Consiglio.
Sono intervenuti all'adunanza i seguenti Membri senza ordine di precedenza tra i Signori Presidenti di Sezione, e tra i Signori Consiglieri:

S. E. il signor Maresciallo cav. THAON DI REVEL Conte di PRALUNGO, Vice Presidente del Consiglio; le LL. EE. i signori Conte BALDO, Ministro di Stato, Presidente della Sezione di Finanze; Conte SALUZZO DI MENUSIGLIO, Ministro di Stato, Presidente della Sezione dell'interno; Conte PEYRETTI DI CONDOVE, Ministro di Stato, Presidente della Sezione di Giustizia. Gli Ill.mi signori Consiglieri di Stato ordinari: Conte PES DI VILLAMARINA; Conte PROVANA DI COLLEGNO; Cavaliere STAGLIENO; Conte ANDREIS DI CIMELLA; Cavaliere ROBERI; Conte PETTITI DI RORET0; Conte ADAMI DI BERGOLO; Marchese LASCARIS DI VENTIMIGLIA; Marchese FALLETTI DI BAROLO; Cavaliere STRADA; Conte di MALAUSSENA; GIACINTO AVET; BIAGIO LEARDI; GIOVANNI BATTISTA GRILLO; Cavaliere CALVI, Consigliere di Stato, Segretario-capo del Consiglio.

Il Consiglio avendo prestato il giuramento nelle mani di S. M. il tre novembre, si considera installato, e dichiara aperte le sue Sessioni colla presente adunanza, la quale formerà la prima Sessione.
S. E. il signor Vice-presidente ha annunziato essersi S. M. degnata di accordare al Consiglio di Stato un abito distintivo, ed aver approvato la qualità e la forma di. quello indicato nel modulo che Le era stato sottoposto. Il Consiglio ha ordinato che il modulo e le relative indicazioni fossero depositati nella Segreteria per servire di norma.
S. E. il signor Vice-presidente ha quindi proposto al Consiglio di nominare una Commissione per procedere alla formazione di un progetto pel regolamento di servizio interno, prescritto dall'articolo 12 del Regio Editto del 18 agosto 1831, la quale sarebbe composta di cinque membri presi nelle diverse Sezioni, e presieduta da uno dei signori Presidenti di Sezione con intervento del Segretario-capo per distendere le deliberazioni.
Il Consiglio ha aderito alla proposizione: il Presidente della Commissione venne designato nella persona di S. E. il signor Conte di Saluzzo. E sull'invito fatto da S. E. il signor Vìce-presidente alle loro Eccellenze i signori presidenti di Sezione di designare gli altri membri della Commissione, vennero nominati i seguenti:
Per la Sezione di Finanze, i signori consiglieri conte Adami, e cavaliere Strada;
Per la Sezione di Giustizia, i signori consiglieri conte Andreis di Cimella e Avet;
Per la Sezione dell'Interno, il signor consigliere marchese Lascarìs.

Si è stabilito che le LL. EE. i signori conte Balbo e conte Peyretti di Condove interverrebbero alle adunanze della Commissione ogni qual volta ciò potesse esser opportuno.
Si è preso successivamente a riflettere, che la formazione del Regolamento, da sottoporsi poi all'approvazione di S. M., esigerà un intervallo di tempo, pendente il quale era necessario provvedere alla spedizione degli affari, che fossero trasmessi.
Il Consiglio ha perciò deliberato, che qualora occorresse di riunire le tre Sezioni, S. E. il Vice-presidente ne farebbe la convocazione, ed i signori Presidenti di Sezione convocherebbero frattanto le rispettive Sezioni; e che insorgendo qualche difficoltà su quei punti, i quali debbono formare l'oggetto del Regolamento di servizio interno, sarebbe questa provvisoriamente risolta in quel modo che si riconoscerà più conveniente pel buon andamento degli affari.
Si è quindi sciolta l'adunanza.

V.° Il Vice-presidente del Consiglio di Stato:

F.to: THAON DI REVEL.

Per copia conforme.
Il Consigliere di Stato, Segretario-capo:

F.to: L. CALVI.

# DISPOSIZIONI APPROVATE DA S. M.

SULLA

## DIVISA UNIFORME DEL CONSIGLIO DI STATO

La divisa dei componenti ed uffiziali del Consiglio di Stato da portarsi a Corte, e nelle pubbliche cerimonie sarà la seguente:

Abito da spada a taglio diritto di panno nero soppannato di nero con collaretto, paramani e tasche di velluto nero con una sola fila di nove bottoni dorati convessi, e portanti in rilievo lo scettro e la mano di giustizia incrociati e sormontati della corona reale, con tre altri bottoni simili collocati orizzontalmente sotto le finte di tasche.

Ricami all'abito in oro conformi all' unito modello.

Corpetto di raso nero con una fila di bottoncini dorati dello stesso disegno di quelli dell'abito.

Pantaloni di panno nero con banda o galloncino d'oro lungo la cucitura esteriore.

Cravatta bianca.

Cappello montato di feltro nero colla coccarda nazionale assicurata con grovigliola d'oro.

*I distintivi dei gradi saranno i seguenti:*

Il Presidente avrà l'abito soppannato di raso nero, i ricami *A*, *B*, *D* sul collaretto, e sulle tasche, i ricami *A*, *B*, *C*, *D* sui

paramani, il ricamo *B* lungo lo sparato, non che attorno alle falde dell'abito, ed attorno e sotto alle tasche con un fiorone in mezzo a queste. Avrà una banda d'oro sul pantalone. Un giro di piuma bianca attorno al cappello.

I Presidenti di Sezione avranno di meno il ricamo attorno allo sparato ed alle falde dell'abito, e porteranno la piuma nera al cappello.

I Consiglieri vestiranno come i Presidenti di Sezione, meno il ricamo attorno e sotto alle tasche ed il ricamo *C* pei paramani.

Il Segretario generale, come i Consiglieri meno il ricamo *B* sui paramani e sulle tasche.

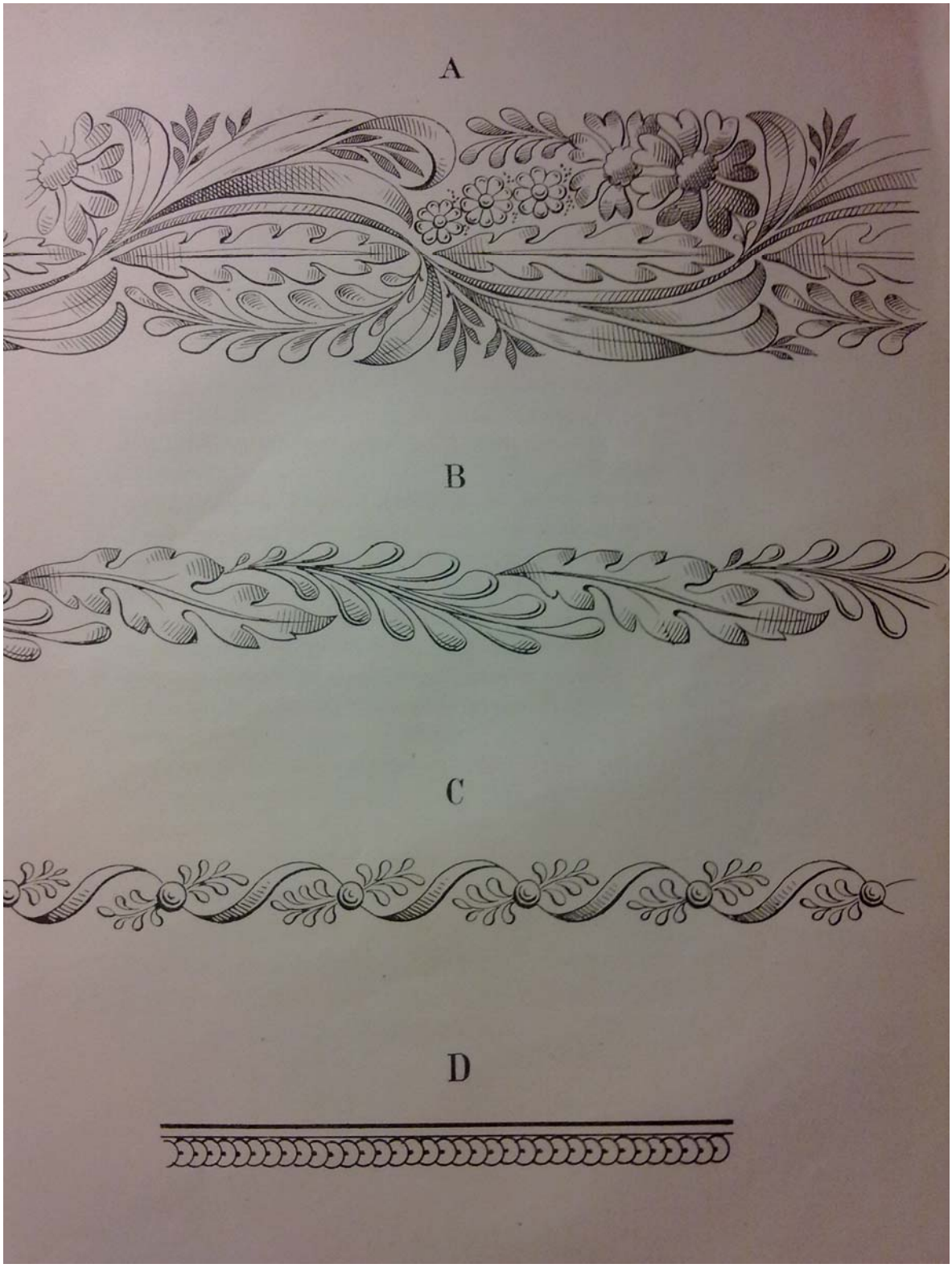
I Referendari, come il Segretario generale meno il ricamo *B* sul collaretto.

I Segretari di Sezione come i Referendari, salvo che avranno ai paramani i ricami *C*, *D*, ed alle tasche il ricamo *B*, *C*.

I Sotto-Segretari porteranno la divisa del Consiglio coll'abito soppannato dello stesso panno, il cappello senza piuma ed i ricami *B*, *C* al collaretto, ai paramani ed alle tasche, con semplice galloncino sul pantalone.

Gli Applicati vestiranno come i Sotto-Segretari, meno il ricamo *C* ai paramani ed il ricamo *B* alle tasche.

---


A
B
C
D

# BIBLIOGRAFIA

## FONTI DOCUMENTARIE

### Archivio Centrale dello Stato

ACS, Carte Schanzer, sc. 1, fasc. 6.

ACS, Carte V.E. Orlando, Carteggi, Sc. 6, fasc. Romano Santi,

ACS, Consiglio di Stato, RSI, Sezione IV, Decisioni, 1944-1945;

ACS, Ministero dell'interno, Direzione generale della pubblica sicurezza, Divisione polizia politica, Fascicoli personali, b. 20, su Meuccio Ruini

ACS, RSI, Presidenza, fasc. 87.

ACS, RSI, Presidenza.

ACS, Consiglio di Stato, Sezione IV.

### Altri Archivi

Archivio del Consiglio di Stato, fascicoli personali dei consiglieri citati.

Archivio di Stato di Torino, Sez. I, Materie Giuridiche, Consiglio di Stato, Marzo 1839-1848

Archivio Storico della Camera dei Deputati, Consulta nazionale, provvedimenti legislativi

Archivio Storico della Camera dei Deputati, Costituente, Verbali d'aula

Archivio Storico della Camera dei Deputati, Assemblea plenaria, Verbali d'aula

## BIBLIOGRAFIA


AA.VV., *Italia 1945-48. Le origini della Repubblica*, Einaudi, Torino 1974, con saggio di

PAVONE C., «La continuità dello Stato. Istituzioni e uomini»

AA.VV., *L'Italia contemporanea. 1945-1975*, Einaudi, Torino 1976, con saggio di:

ROMANELLI R., «Apparati statali, ceti burocratici e modo di governo»,

AA.VV:, *La giustizia amministrativa in Sicilia. Atti del Convegno*, Giuffrè, Milano 1988, con saggio di:

LANDI G., «Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana. Trentotto anni di storia»

AA.VV., *Silvio Spaventa. Filosofia, diritto, politica. Atti del Convegno. Bergamo, 26-28 aprile 1990*, Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, Napoli, 1991, con saggio di:

MELIS G., «Il Consiglio di Stato ai tempi di Silvio Spaventa»

AA.VV., *Meuccio Ruini: la presidenza breve*, atti del convegno tenutosi nella Sala Zuccari del Senato il 26 maggio 2003, Roma, Rubbettino, 2003, con saggi di:

ANDREOTTI G., «Ruini: un soldato vero»,

DE SIERVO U., «Ruini alla Costituente»,

QUAGLIARELLO G., «Ruini Presidente del Senato»,

AA.VV., *La giustizia amministrativa ai tempi di Santi Romano presidente del Consiglio di Stato*, Giappichelli, Torino 2004, con saggio di:

MELIS G., «Il Consiglio di Stato ai tempi di Santi Romano», in

AA.VV., *L'Italia dalla Liberazione alla Repubblica, Atti del convegno di Firenze, 26-28 marzo 1976*, Feltrinelli, Milano s.d., con saggio di:

FLORES M., «L'epurazione»

ACQUARONE A., *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Einaudi, Torino 1955

AGOSTA A., PICCARDI C., *I Gabinetti ministeriali*, ISAP, 1989

AIMO P., *Le origini della giustizia amministrativa*, Giuffrè Milano 1990.

AIMO P., *Le origini della giustizia amministrativa. Consigli di prefettura e Consiglio di Stato nell'Italia napoleonica*, Milano 1990.

ARCHIVIO CENTRALE DELLO STATO, *Verbali del Consiglio dei ministri della Repubblica sociale italiana, settembre 1943-aprile 1945*, edizione critica a cura di F.R. Scardaccione, Roma, Ministero per i beni e le attività culturali, Direzione generale per gli archivi, voll. 2, Roma 2002.

ARU L., *Polemiche costituzionali. La giurisdizione unica*, in "L'Amministrazione italiana", 1947, n. 2.

BARAVELLI A., *La vittoria smarrita. Legittimità e rappresentazioni della Grande Guerra nella crisi del sistema liberale (1919- 1924)*, Carocci, Roma 2006.

BARBAGALLO G. e MISSORI M., *Il linguaggio delle sentenze*, in "La nuova giurisprudenza civile", 1999, 2.

BISCONTI V., *La Costituzione della Repubblica e la Giustizia amministrativa*, in "Nuova Rassegna", 1948, Vol. I

BOIARDI F., «Le idee costituzionali di Meuccio Ruini», in *Millenni Sampolesi*, parte II, Comune di San Paolo d'Enza, 1997

BONOMI I., *Diario di un anno. 2 giugno 1943 – 10 giugno 1944*, Garzanti, 1947

BORGHI M., *Tra fascio littorio e senso dello Stato, Funzionari, apparati, ministeri nella Repubblica sociale italiana, (1943-1945)*, CLEUP, Padova 2001.

CALAMANDREI P., «Cenni introduttivi sulla Costituente e sui suoi lavori», in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, diretto da Calamandrei-Levi, vol. I, p. CXXVIII, Firenze 1950

CAMERA DEI DEPUTATI, a cura di, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente,* Vol. VI, Roma 1971, con saggio di:

ZUCCARINI O., «Intervento alla Seduta del 23 luglio 1946 della Commissione per la Costituzione»

CAMERA DEI DEPUTATI, Segretariato generale, a cura di, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente,* 8 voll., ristampa dell'ed. 1970, Roma 1976.

CAMPANOZZI S., *Il pensiero politico e giuridico di Meuccio Ruini,* Giuffrè, Milano 2003

CANOSA R., *Storia dell' epurazione in Italia. Le sanzioni contro il fascismo 1943 – 1948*, Baldini & Castoldi, Milano 1999

CANOSA R., *Storia dell'epurazione in Italia. Le sanzioni contro il fascismo 1943-1948,* Baldini&Castoldi, Milano 1999.

CARACCIOLO A., *La formazione dello Stato moderno*, Zanichelli, Milano 1970.

CARBONE V., «Gli organi ausiliari, l'art. 100», in *Commentario della Costituzione, artt. 99 e 100*, Bologna 1994.

CARDIA M., *L'epurazione del Senato del Regno 1943-1948,* prefazione di P. Aimo, vol. XIV Collana Studi e Testi dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica, Giuffrè, Milano 2005.

CARDIA M., *L'epurazione della magistratura alla caduta del fascismo. Il Consiglio di Stato,* AIPSA Ed., 2010,

CARULLO V., *La Costituzione della Repubblica Italiana: illustrata con i lavori preparatori*, prefazione di Meuccio Ruini, Giuffrè, Milano-Torino 1959.

CAVALLO C., *Il Consiglio di Stato e i suoi Presidenti*, in "Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza", Noccioli, anno 85, fascicolo n. 4, Firenze 2011

CAVALLO C., *Il Consiglio di Stato, Santi Romano, Mussolini e il Web***,** in "Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza", Noccioli, anno 85, fascicolo n. 5, Firenze 2011

CAVALLO C., *Il trasloco del Consiglio di Stato a palazzo Spada*, Aracne, Roma 2011.

CERRETO A., *L'istituzione della V Sezione del Consiglio di Stato e le altre innovazioni introdotte dalla L. 7 marzo 1907 n.62, con accenno alle questioni fondamentali emerse nella giurisprudenza della V Sezione nel periodo 1907-1923*, in occasione della Giornata di studio per il Centenario dell'istituzione della Quinta Sezione del Consiglio di Stato (14 Dicembre 2007).

CHELI E., *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1978

CHELI E., *La fondazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria alla Assemblea Costituente*, Il Mulino, Bologna 1979.

CHELI E., a cura di, *La fondazione della Repubblica*, Il Mulino, Bologna 1979, con saggio di:

BOVA S., «L'elaborazione della Carta Costituzionale nel "Comitato di Redazione"»

COCOZZA F., *Santi Romano presidente del Consiglio di Stato. Cenni storici e spunti problematici*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 1977.

CODACCI-PISANELLI A., *Sulle riforme desiderabili nell'ordinamento della giustizia amministrativa*, in "Rivista di Diritto Pubblico", 1912

CODACCI-PISANELLI A., *La riforma delle leggi sulla giustizia amministrativa*, in "Rivista di Diritto Pubblico", 1916.

COMITATO PER IL COORDINAMENTO DELLO STATUTO SICILIANO, a cura di, *Raccolta di studi ed articoli a cura della Regione siciliana*, IRES, Palermo 1949, con il saggio di:

MIRABILE G., «Per la cassazione in Sicilia»

CONSIGLIO DI STATO, *Il Consiglio di Stato nel quinquennio 1931-35, Relazione al Presidente del Consiglio dei Ministri*, La Libreria dello Stato, Roma 1937

CONSIGLIO DI STATO, *Il Consiglio di Stato nel sessennio 1941-1946, Relazione al Presidente del Consiglio dei Ministri*, La Libreria dello Stato, Roma 1948

CONSIGLIO DI STATO, *Il Consiglio di Stato nel quadriennio 1947-1950, Relazione al Presidente del Consiglio dei Ministri*, La Libreria dello Stato, Roma 1952

CONSIGLIO DI STATO, *Il Consiglio di Stato nel settennio 1951-1957, Relazione al Presidente del Consiglio dei Ministri*, IV voll., La Libreria dello Stato, Roma 1960

CONSIGLIO DI STATO, *Il Consiglio di Stato nel triennio 1958-1960, Relazione al Presidente del Consiglio dei Ministri,* IV voll., La Libreria dello Stato, Roma 1965.

CONSIGLIO DI STATO, a cura di, *Studi in occasione del centenario,* I.P.Z.S., Roma 1932, con saggi di:

BEZZI G., «La VI sezione del Consiglio di Stato»,

RAVA L., «Il Consiglio di Stato nel Regno italico e l'opera di Napoleone I»,

ROMANO S., «Le funzioni e i caratteri del Consiglio di Stato»,

SALATA F., «Re Carlo Alberto e la istituzione del Consiglio di Stato»,

ZOLI C., «Cenni biografici dei componenti la magistratura del Consiglio di Stato (1831-1931)»

CONSIGLIO DI STATO, a cura di, *Studi per il cemtocinquantenario del Consiglio di Stato,* I.P.Z.S., Roma 1981 con saggi di

CASETTA E., «Relazione introduttiva»,

PESCATORE G., «Il Consiglio di Stato: da Carlo Alberto ai problemi attuali»

CONSIGLIO DI STATO, a cura di, *Studi per il centenario della Quarta Sezione,* I.P.Z.S., Roma 1989, con saggio di:

PALEOLOGO G., «La prima quarta sezione»,

CONSIGLIO DI STATO, a cura di, *Consiglio di Stato: 180 anni di storia,* Zanichelli, 2011, con saggi di:

CARDIA M., «L'epurazione»,

CASSESE S., «Continuità e fratture nella storia del Consiglio di Stato»,

CAVALLO C., «Il periodo 1943-1945: il Consiglio di Stato di Cremona»,

LA MEDICA D., «La VI Sezione "provvisoria" del Consiglio di Stato (1919-1923): la giurisprudenza»,

MARTONE L., Il Consiglio di Stato e l'Africa italiana: la VI sezione dal febbraio 1939 al maggio 1948»

MELIS G., «Il Consiglio di Stato nel periodo fascista»,

NOCILLA D., «La giustizia amministrativa all'assemblea costituente»,

PEZZANA A., «I Consigli di Stato nell'Italia preunitaria»,

CROCE E., *Silvio Spaventa*, Milano, Adelphi, 1969

CROCE B., *Contributo alla critica di me stesso*, Milano, Adelphi, 1989.

D'ALBERTI M., *La Giurisprudenza amministrativa negli anni Trenta*, in "Materiali per una storia della cultura giuridica", a. XX, n. 2 dicembre 1990

D'ALESSIO G., a cura di, *Alle origini della Costituzione italiana. I lavori preparatori della "commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello stato" (1945-1946)*, Il Mulino, Bologna 1979

D'ANGELO L., *Ceti medi e ricostruzione. Il Partito democratico del lavoro (1943-1948)*, Giuffrè, Milano 1981

D'ANGELO L., «Meuccio Ruini», in *Parlamento italiano. Storia parlamentare e politica dell'Italia* 1861-1988, XIV, *1946-1947. Repubblica e Costituzione*, Nuova Cei, Milano 1989,

DE CESARE R., *Silvio Spaventa e i suoi tempi*, in "Nuova Antologia", 1 luglio 1893

DE CESARIS V., *Vaticano, fascismo e questione razziale*, Guerini e Associati, Milano 2010.

DE CRISTOFARO E., *Codice della persecuzione: i giuristi e il razzismo nei regimi nazista e fascista*, Giappichelli, Torino 2008.

DE FELICE R., *Mussolini il duce. II. Lo Stato totalitario. 1936-1940*, Einaudi, Torino 1981

DE NAPOLI O., *La prova della razza*, Le Monnier, Milano 2009

DE SIERVO U., a cura di, *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, I, *Costituzione italiana e modelli stranieri*, II. *Protagonisti e momenti del dibattito costituzionale*, Il Mulino, Bologna 1980

DE SIERVO U., a cura di, *Verso la nuova Costituzione*, Il Mulino, Bologna 1980, con saggio di:

COLZI A., ROSELLI O., «Le riviste giuridiche dal 1943 al 1948 e la trasformazione costituzionale dello Stato: ricerca bibliografica»

DOMENICO R.P., *Processo ai fascisti*, Rizzoli, Milano 1996;

FALZONE V., PALERMO F., COSENTINO F., a cura di, *La costituzione della repubblica italiana: illustrata con i lavori preparatori*, con prefazione di V.E. Orlando, Colombo, Roma 1948

FAUCCI R., *Luigi Einaudi*, UTET, Torino 1986

FERRARI G., *Gli organi ausiliari dello Stato*, Giuffrè, Milano 1956

FINO A., *Dalla Costituzione allo Stato Repubblicano. Momenti e problemi dell'Italia degasperiana*, Congedo editore, Università degli studi di Lecce, Lecce 2000

FIORAVANTI M. e GUERRIERI S., a cura di, *La Costituzione italiana*, Carocci, Roma 1999, con saggio di:

ALLEGRETTI U. e FOCARDI G. «Amministrazione, Costituente, Costituzione»

FOCARDI G., *Storia dei progetti di riforma della pubblica amministrazione: Francia e Italia 1943-1948*, Bononia University Press, Bologna 2004

FOCARDI G., *Le sfumature del nero: sulla defascistizzazione dei magistrati*, in "Passato e presente", 2005

FORCELLA R., *La Corte dei Conti quale è e quale sarà*, in "Rivista Italiana di Ragioneria", fasc. 10-12,

GALLERANO N., a cura di, *La Resistenza tra storia e memoria. Atti del Convegno*, Istituto romano per la storia d'Italia dal fascismo alla Resistenza, Mursia, Milano 1999, con saggio di:

MELIS G., «Percorsi di continuità: l'epurazione nei ministeri»

GARLATI L. e VETTOR T., a cura di, *Il diritto di fronte all'infamia nel diritto: a 70 anni dalle leggi razziali*, Giuffrè, Milano 2009

GENTILE E. e CAMPOCHIARO E., a cura di, *Repertorio biografico dei Senatori dell'Italia fascista*, Senato della Repubblica, Archivio storico, Vol. M-R.

GHISALBERTI C., *Storia costituzionale d'Italia 1848/1948*, Laterza, Bari, 2000.

GHISALBERTI C., *La codificazione del diritto in Italia (1865-1942)*, Laterza, Bari 2006;

GIANNINI A., *La riforma del Consiglio di Stato*, in "Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana", 1948

GRIFFO M., a cura di, *Dall'Italia tagliata in due all'Assemblea Costituente. Documenti e testimonianze dai carteggi di Benedetto Croce*, Il Mulino, Bologna 1998

GUASTAPANE E., «I manuali di diritto amministrativo (1928-1940)», relazione al convegno in onore di Massimo Severo Giannini su *Il diritto amministrativo negli anni trenta*, tenuto all'Università di Sassari l'11 maggio 1990 e pubblicato in "Materiali per una storia della cultura giuridica", a. XX, n. 2 dicembre 1990.

HANS W., *I conti con il fascismo. L'epurazione in Italia 1943-1948*, Il Mulino, Bologna 2008;

IUSO P. e PEPE A., a cura di, *La fondazione della Repubblica 1946-1996*, numero speciale di «Trimestre», Teramo 1999, con saggio di:

MELIS G., «La continuità dell'amministrazione», in

JEMOLO A.C., *Il Consiglio di Stato tra il 1848 e il 1865*, in "Rivista di Diritto Pubblico", 1931, I

LA MEDICA D., «Lo "Statuto Albertino" nel 150° anniversario della sua promulgazione», in *Scritti giuridici in onore di Sebastiano Cassarino*, Cedam, Padova, 2001, Vol. II.

LA MEDICA D., *Carlo Alberto, Re "moderno"*, in "Rivista della Guardia di Finanza", Anno 2003, n. 5.

LA MEDICA D., «Il primo Consiglio di Stato», in *Studi in onore di Vincenzo Caianiello*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008

LA MEDICA D., *La VI Sezione "provvisoria" del Consiglio di Stato (1919-1923)*, in "Giurisprudenza italiana", 2009, IV,

LA MEDICA D., *Le decisioni più rilevanti della VI Sez. "provvisoria" del Consiglio di Stato*, in "Il corriere del merito", n. 5/2011, pp. 461 – 465;

LANDI G., *Profili e problemi della giustizia amministrativa in Sicilia*, Milano 1951

LANDI G., *Il Consiglio di Stato*, Giuffrè, Milano 1955

LATOUR G., *I limiti di competenza giurisdizionale della VI sezione del Consiglio di Stato, ivi*, 1920, III.

LATOUR G., *La sesta sezione del Consiglio di Stato*, in "Giurisprudenza italiana", 1920, VI

LIMITI G., *Il Presidente professore: Luigi Einaudi al Quirinale*, Luni Editrice, Milano-Trento 2001

LUPO N., a cura di, *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Atti del Seminario svoltosi presso la LUISS il 1° ottobre 2009, Cedam, Padova 2010

LUSSU E., *Il Partito d'Azione e gli altri. Note critiche*, Mursia, Milano 1968

MARCUCCI G.F., *Ivanoe Bonomi dal fascismo alla Repubblica. Documenti del Comitato Centrale di Liberazione Nazionale (dicembre 1942-giugno* 1944), introduzione di G. SABBATUCCI, Piero Lacaita Editore, Manduria-Bari-Roma 2005

MAZZACANE A., a cura di, *I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia fra Otto e Novecento*, Liguori, Napoli 1986, con saggio di:

MELIS G., «Elaborazione giuridica e burocrazia nell'età giolittiana»

MELIS G., *Burocrazia e socialismo nell'Italia liberale. Alle origini dell'organizzazione sindacale del pubblico impiego (1900-1922)*, Il Mulino, Bologna 1980,

MELIS G., «Amministrazione e mediazione degli interessi: le origini delle amministrazioni parallele», a cura di Istituto per la scienza dell'amministrazione pubblica, in *L'amministrazione nella storia moderna*, II, Giuffrè, Milano 1985

MELIS G., *La burocrazia e le riviste: per una storia della cultura dell'Amministrazione*, in "Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno", vol. 16, Giuffrè, Milano 1987.

MELIS G., *Due modelli di amministrazione fra liberalismo e fascismo. Burocrazie tradizionali e nuovi apparati,* Ministero per i beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici, Roma 1988

MELIS G., *Il diritto amministrativo tra le due guerre*, relazione al convegno in onore di Massimo Severo Giannini su *Il diritto amministrativo negli anni trenta*, tenuto all'Università di Sassari l'11 maggio 1990 e pubblicato in "Materiali per una storia della cultura giuridica", a. XX, n. 2 dicembre 1990.

MELIS G., *Il sindacalismo del pubblico impiego in Italia nell'età liberale (1900*- 1915), in "Jahrbuch fur Europäische Verwaltungsgeschichte", 1991

MELIS G., *Il socialismo riformista e la burocrazia nell'età liberale,* in "Studi storici", 2-3, 1992

MELIS G., *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993),* Il Mulino, Bologna 1996

MELIS G., *Note sull'epurazione nei ministeri, 1944-1946* in "Ventunesimo secolo, La pubblica amministrazione dal fascismo alla democrazia", Anno II, numero 4, ottobre 2003.

MELIS G., a cura di, *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Biografie dal 1861 al 1948*, Giuffrè, Milano 2006, con i contributi di:

Zanfarino G., «Aru Luigi»,

Tosatti G., «Pio Petrilli Raffaele»,

Barbagallo G., «La Giustizia amministrativa, sistemi monisti e dualisti a confronto. La giurisdizione del Consiglio di Stato dalle origini al 1923, nel Regno di Sardegna e nel Regno d'Italia»,

D'Agostini G., «Martina Giuseppe»,

D'Agostini G., «Mesina Tito Livio»,

D'Agostini G., «Rocco Ferdinando»,

D'Agostini G., «Sezione VI»,

Focardi G., «Ruini Meuccio (Bartolomeo)»,

Focardi G., «Severi Leonardo»,

Giorgi C., «Il Consiglio di Cremona»,

MELIS G., «Il Consiglio di Stato durante la dittatura fascista. Note sulla giurisprudenza», in *Tra diritto e storia. Studi in onore di Luigi Berlinguer promossi dalle Università di Siena e di Sassari*, tomi I e II, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2008, II

MENY Y., a cura di, *Il Consiglio di Stato in Francia e in Italia*, Il Mulino, Bologna 1994, con saggi di:

LOCHAK D., «Il "Conseil d'Etat" di Vichy ed il Consiglio di Stato nel periodo fascista»

RIGHETTINI M.S., «Consiglio di Stato e classe politica in Italia»

MENOZZI D. e MARIUZZO A., a cura di, *A settant'anni dalle leggi razziali*, Carocci, 2010

MINISTERO PER LA COSTITUENTE, a cura di, *Relazione all'assemblea costituente*, 3 voll.,Roma 1946

MONINA G., a cura di, *La via alla politica. Lelio Basso, Ugo La Malfa, Meuccio Ruini protagonisti alla Costituente*, Franco Angeli, Milano 1999, con saggio di:

QUAGLIARIELLO G., «Meuccio Ruini formazione politicio culturale e impegno costituente»

MONTALBANO G., «Consiglio di Stato e Cassazione in Sicilia», in *Scritti giuridici in onore di Giovani Salemi*, Giuffré, Milano 1961

MORTARA A., a cura di, *I protagonisti dell'intervento pubblico in Italia*, Franco Angeli, Milano 1984, con saggio di:

CAFFÈ F. e STADERINI A., «Meuccio Ruini (1877-1970)»

NENNI P., «Il Ministero per la Costituente», in *La Costituzione e la democrazia italiana*, vol. 1 degli *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, Vallecchi, Firenze 1969

NENNI P., *Tempo di guerra fredda. Diari 1943-1956*, a cura di G. Nenni e D. Zucaro, SugarCo, Milano 1981

NEPPI L., *Palazzo Spada*, Banca Nazionale dell'Agricoltura, Editalia, Roma 1975

NIGRO M., «I giuristi nello Stato liberale», in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, Giuffrè, Milano 1988

NIGRO M., *Giustizia amministrativa*, a cura di E. Cardi e A. Nigro, Il Mulino, Bologna 2002.

NOCENTINI S., *Alle origini dell'Istituto nazionale per il commercio estero*, in "Passato e presente", 2005

NOVACCO D., *L'officina della Costituzione italiana. 1943-1948*, Feltrinelli, Milano 2000

NOVELLO E., *La bonifica in Italia: legislazione, credito e lotta alla malaria dall'unità al fascismo*, F. Angeli, Milano 2003

ORLANDO V.E., a cura di, *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. I, Milano 1897, con saggi di:

ARMANNI L., «Il Consiglio di Stato e le sue attribuzioni consultive»

ORLANDO V.E., «La giustizia amministrativa»

ORSINA G., *Senza Chiesa né classe. Il partito radicale nell'età giolittiana*, Carocci, Roma 1998

ORSINA G., *Anticlericalismo e democrazia. Storia del Partito radicale in Italia e a Roma, 1901-1914*, Rubbettino, Catanzaro 2002

ORSINI F.G. e QUAGLIARIELLO G., a cura di, *Il partito politico dalla grande guerra al fascismo. Crisi della rappresentanza e riforma dello Stato nell'età dei sistemi politici di massa (1918-1925)*, Il Mulino, Bologna 1996, con saggio di:

MELIS G., «Amministrazione e politica nell'Italia del primo dopoguerra», in

PALEOLOGO G., a cura di, *I Consigli di Stato di Francia e d'Italia*, Giuffrè, Milano 1998, con saggio di:

BARBAGALLO G., «Stile e motivazione delle decisioni del Consiglio di Stato»

PALEOLOGO G., a cura di, *Il giudizio amministrativo in Spagna ed in Italia*, Giuffrè, Milano 1999.

PAVONE C., «Ancora sulla “continuità dello Stato”», in *Scritti storici in memoria di Enzo Piscitelli*, a cura di R. Paci, Editrice Antenore, Padova 1982,

PAVONE C., *Alle origini della Repubblica. Scritti su fascismo, antifascismo e continuità dello Stato*, Bollati Boringhieri, Torino 1995;

PENE VIDARI G.S., *Note sul primo anno di attività del Consiglio di Stato albertino*, in “Rivista di storia del diritto italiano”, LXII, 1989

PIETRANGELI C., *Guide Rionali di Roma - Regola*, a cura dell’Assessorato comunale per le antichità, belle arti e problemi della cultura, Fratelli Palombi, parte II, Roma 1972

PIRETTI M.S., *Le elezioni politiche in Italia dal 1848 ad oggi*, Laterza, Roma-Bari 1995

PIRETTI M.S., *La legge truffa: il fallimento dell’ingegneria politica*, Il Mulino, Bologna 2003

POSSANZINI D., *L’elaborazione della cosiddetta «legge truffa» e le elezioni del 1953*, in “Quaderni dell’Osservatorio”, a cura della Regione Toscana, n. 46, aprile 2002

QUAGLIARELLO G., *La legge elettorale del 1953*, Il Mulino, Bologna 2003

RAIMONDI S., *Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana: un collegio scelto per due quinti da una delle parti del giudizio*, intervento al Convegno annuale dell’A.I.P.D.A. – Associazione Italiana dei Professori di Diritto Amministrativo, su *Il diritto amministrativo nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Bologna 27-28 settembre 2007, in A.I.P.D.A., “Annuario 2007”, Editoriale scientifica, Napoli, 2008

RAIMONDI S., *L’ordinamento della giustizia amministrativa in Sicilia. Privilegio e condanna*, Giuffrè, Milano 2009

RICCARDI A., *L’inverno più lungo. 1943-44: Pio XII, gli ebrei e i nazisti a Roma*, Laterza, Roma-Bari 2008.

RIDOLFINI C.P., *Guide Rionali di Roma - Parione*, a cura dell’Assessorato comunale antichità, belle arti e problemi della cultura, Fratelli Palombi, parte II, Roma 1971

RIGHETTINI M.S., *Il giudice amministratore*, Bologna, Il Mulino, 1998.

ROCCO F., *Il Consiglio di Stato nel nuovo ordinamento costituzionale (Relazione della Commissione speciale e voto dell'Adunanza Generale del Consiglio)*, in "Rassegna di diritto pubblico", 1947

ROMANO P., *Scritti e pensieri di Silvio Spaventa, pubblicati per deliberazione dei Consiglio provinciale di Chieti*, De Arcangelis, Casalbordino 1922

ROMANO P., *Silvio Spaventa, biografia politica*, Laterza, Roma-Bari 1942

ROMANO S., *Principii di diritto amministrativo italiano*, Milano 1901

RUINI M., *Come io pensavo la nostra Costituzione*, in "Nuova Antologia", vol. CDXL, fasc. 1760, Agosto 1947

RUINI M., *Prefazione* a *I precedenti storici della Costituzione (Studi e lavori preparatori)*, vol. IV, a cura del Comitato nazionale per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione, Giuffrè, Milano 1958

RUINI M., *Come si è formata la Costituzione. La nostra e le cento Costituzioni del mondo*, Giuffrè, Milano 1961,

RUINI M., *Ricordi*, Milano, Giuffrè, 1973.

SALEMI G., *Lo Statuto della Regione siciliana . I lavori preparatori*, Cedam, Padova 1961

SCIALOJA A., *Come il Consiglio di Stato divenne organo giurisdizionale*, in "Rivista di Diritto Pubblico", 1931, I, 407,

SCOPPOLA P., *La repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia (1945-1990)*, Bologna, il Mulino, 1991,

SENATO DELLA REPUBBLICA, a cura di, *Discorsi parlamentari di Meuccio Ruini*, Roma, 1997 con saggio di:

D'ANGELO L., «Introduzione»

SEPE S., e VETRITTO G., a cura di, *Le stanze del potere. I Gabinetti dei Ministeri dell'età della transizione (1979-2006)*, Rubbettino, Catanzaro 2006.

SPAVENTA S., *Dal 1848 al 1861 - Lettere, scritti, documenti pubblicati da Benedetto Croce*, Morano, Napoli, 1898

SPAVENTA S., *La giustizia nell'amministrazione, 6 maggio 1880*, in "Rivista di Diritto Pubblico", 1939

SPECIALE G., *Giudici e razza nell'Italia fascista*, Giappichelli, Torino 2007

SPECIALE G., a cura di, *Razza, diritto, esperienze. Atti del convegno Catania-Ragusa 29-31 ottobre 2008*, in corso di pubblicazione, vedi sito http://www.lex.unict.it/radies/

STURZO L., *Il decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 654*, in "Il diritto pubblico della Regione", 1955, fasc. I, 1955,

TALICE C., *Diritto Amministrativo*, Milano, Maggioli Editore, 2000

VARNI A. e MELIS G., a cura di, *L'impiegato allo specchio*, , Rosenberg & Sellier, Torino 2002, con saggio di:

FOCARDI G., «I linguaggi della burocrazia: le parole del Consiglio di Stato»

VIDOTTO V., *Roma contemporanea*, Laterza, Roma-Bari 2001

VINCIGUERRA S., «Breve profilo storico-giuridico del codice penale albertino», in *Codice penale per gli Stati di S.M. il Re di Sardegna (1839)*, Padova 1993.

VIOLANTE L., a cura di, *Storia d'Italia. Annali 14. Legge Diritto Giustizia*, in collaborazione con L. MINERVINI, Einaudi, Torino 1998, con saggio di:

MELIS G., «Il Consiglio di Stato»

VOCE «Consiglio di Stato», in *Digesto italiano*, Torino, 1896, vol. VIII

VOCE «Consiglio di Stato» in *Enciclopedia giuridica italiana*, Milano, 1936, vol. III

VOCE «Consiglio di Stato» in *Nuovo Digesto italiano*, Torino, 1938, vol. III

WOLLER H., *I conti con il fascismo, L'epurazione in Italia 1943-1948*, Il Mulino, Bologna 1997

WOOLF S.J., a cura di, *Italia 1943-1950. La ricostruzione*, Laterza, Bari 1975, con saggio di:

CHELI E., «Il problema storico della costituente»

## SITI WEB VISITATI

http://www.cortecostituzionale.it/

http://www.senato.it/

http://www.camera.it/

http://www.giustizia-amministrativa.it

http://legislature.camera.it/

http://archivio.camera.it/

http://camera.archivioluce.com/camera-storico/home.html

http://www.archivioluce.com/

http://www.lex.unict.it/radies/