

ROMANO, Santi

Nato a Palermo il 31 gennaio 1875, da Salvatore e Carmela Perez. Laureatosi nel 1896 in giurisprudenza nella stessa Università del capoluogo siciliano, nel 1898 conseguì la libera docenza in diritto amministrativo e nel 1899, in seguito a concorso, fu nominato professore incaricato di diritto costituzionale presso l'Università di Camerino, ove insegnò sino al 1902. Passò quindi a Modena, dapprima come professore straordinario alla cattedra di diritto internazionale (1902) per divenirvi poi dall'ottobre 1905 straordinario



di diritto costituzionale. Il 21 gennaio 1906 fu nominato (a decorrere dal mese successivo) professore ordinario. Nel dicembre 1908 fu chiamato ad insegnare diritto costituzionale all'Università di Pisa, ove nel 1923-1924 sarebbe stato preside della facoltà di giurisprudenza (in questo periodo insegnò anche legislazione coloniale comparata all'Istituto "Cesare Alfieri" di Firenze e fu membro — nel 1917-1921 — del consiglio superiore della pubblica istruzione). Nel dicembre 1924 si trasferì, sempre sulla cattedra di diritto costituzionale, all'Università di Milano, ove fu poi nominato rappresentante dei professori nel consiglio di amministrazione per il triennio 1925-1928 e dal 1° gennaio 1927 preside della facoltà. Aveva sposato nel frattempo Silvia Faraone, dalla quale avrebbe avuto due figli, Salvatore (1904) e Silvio (1907).

Allievo di Vittorio Emanuele Orlando, con il quale tra l'altro collaborò tra il 1891 e il 1897 all'"Archivio" di diritto pubblico, egli non tardò a segnalarsi sin negli anni immediatamente successivi alla laurea come uno dei più acuti e innovativi maestri della giovane scuola di diritto pubblico, dando prova di sé, innanzitutto, nei due fondamentali contributi giovanili in tema di decentramento amministrativo, poi ri-

presi e sistematizzati nella fondamentale monografia del *Trattato Orlando* del 1908. Nello stesso Trattato aveva frattanto pubblicato inoltre gli scritti su *La teoria dei diritti pubblici subiettivi* (1898) e su *Le giurisdizioni speciali amministrative e i giudizi sui conflitti delle competenze amministrative* (entrambi nel 1900). Nel 1898 erano stati anche pubblicati *l’Azione e natura degli organi costituzionali dello Stato e la Teoria delle leggi di approvazione*; e nel 1901 *L’instaurazione di fatto di un ordinamento costituzionale e la sua legittimazione*. Pure nel 1901 Romano scrisse i suoi fortunati *Principi di diritto amministrativo*, destinati a due successive riedizioni (1906 e 1912); nel 1903 tenne la prolusione modenese su *Il diritto costituzionale e le altre scienze giuridiche*, poi pubblicata nel 1903 in “Archivio del diritto pubblico”; e nel 1909 pronunciò a Pisa il discorso inaugurale dell’anno accademico su *Lo Stato moderno e la sua crisi*, illuminante interpretazione, alla luce della nuova categoria del pluralismo degli ordinamenti giuridici, delle trasformazioni in atto nel mondo del diritto e delle istituzioni. Nel 1911 apparve nell’*Enciclopedia giuridica italiana* (vol. IV, parte I, II e III) la voce *Decentramento amministrativo*, già anticipata per altro nel 1897. Nel 1914 scrisse un *Italienisches Staatsrechts*, destinato ad un pubblico di lingua tedesca, che tuttavia non fu allora pubblicato (e sarebbe poi stato ampiamente trasfuso nel *Corso di diritto costituzionale* del 1926). Nel 1917 pubblicò sugli “Annali delle Università toscane” l’anno successivo in volume autonomo) la fondamentale monografia su *L’ordinamento giuridico*, cui avrebbero fatto seguito, nel dopoguerra, il *Corso di diritto coloniale* nel 1918, le *Lezioni di diritto ecclesiastico* nel 1921, le due prime edizioni dei corsi di diritto costituzionale e di diritto internazionale nel 1926.

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

Nel 1928 (a far data dal 1° gennaio 1929) sopravvenne la nomina a presidente del Consiglio di Stato. La vicenda — per la sua evidente eccezionalità — è l’unico caso in tutta la storia del Consiglio di Stato di una nomina a presidente totalmente “esterna”, cioè di persona che non avesse compiuto un’esperienza sia pur breve nelle sezioni, merita d’essere brevemente ripercorsa.

Candidato alla successione di Raffaele Perla era stato, a lungo e pare sino a qualche ora prima della nomina di Romano, il consigliere anziano Carlo Schanzer, ex ministro con Giolitti, Nitti e Facta. Lo stesso Schanzer avrebbe raccontato a caldo, subito dopo gli eventi, la sua versione dei fatti, condensandola in un breve, polemico memoriale

dal titolo più che eloquente: Storia della mia nomina e snomina a Presidente del Consiglio di Stato. Nel manoscritto, oggi conservato nelle Carte Schanzer, si ripercorre la meticolosa cronistoria di quei giorni, insistendo (non senza una nota di evidente risentimento polemico) sui ripetuti affidamenti avuti dal vecchio consigliere dalle autorità di governo (da Mussolini in persona, persino) e sulla repentinità della sua defenestrazione a vantaggio del più giovane Romano Questi — stando alle spiegazioni che Schanzer ebbe nell'occasione da Mussolini — sarebbe stato privilegiato per “maggiormente fascistizzare alcune alte cariche dello Stato” (non solo il Consiglio di Stato — avrebbe spiegato il capo del governo — ma anche il Senato, la Camera, la Corte dei conti, l'Avvocatura generale erariale).

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

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

Sotto la presidenza Romano (dal gennaio 1929 all'ottobre 1944) l'attività consultiva venne dunque rafforzata: il Consiglio “filtrò” molta parte della nuova legislazione confluita nei grandi testi unici del periodo e si consolidò una discreta ma incisiva attività di guida dall'esterno dell'amministrazione. Ciò produsse due effetti importanti: riportò uniformità in un apparato amministrativo che negli anni del do-

poguerra era andato scomponendosi in prassi e stili amministrativi talvolta inclini alla difformità (per esempio fu realizzata una radicale riduzione dell'influenza dei colleghi tecnici presenti in molti ministeri, e ciò anche nell'illusione — rivelatasi poi vana, però — di estromettere dall'attività amministrativa quegli interessi che vi avevano fatto ingresso durante e dopo la guerra); appesanti e allungò l'iter del procedimento, nel quale il parere del Consiglio diveniva quasi sempre obbligatorio, per legge o per prassi.

Quanto poi all'attività giurisdizionale, la giurisprudenza del periodo della presidenza di Romano non differì, per stile (cioè per struttura, per ampiezza del riferimento al fatto, per illustrazione larga e spesso plurima della motivazione, per lessico del giudice), da quella dei periodi precedenti, restando perfettamente nella tradizione consolidata del Consiglio di Stato, che anzi ripetutamente invocò quale *auctoritas* dietro la quale — sovente — ripararsi e autolegittimarsi in quello che parve talvolta un difficile gioco d'equilibri nei confronti del potere politico.

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

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

Nel corso della sua presidenza Romano ricoprì diversi altri ruoli. Alcuni istituzionali: fu per esempio membro del consiglio del contenzioso diplomatico (dal 1926), presidente della commissione centrale per la finanza locale (dal 1934), senatore del Regno (dal 6 aprile 1934), socio dei Lincei (categoria scienze giuridiche; dal 1935). Fece inoltre parte

di importanti commissioni ministeriali, tra le quali spicca per rilevanza quella per lo schema della nuova legge sulla tutela delle cose d'interesse artistico e storico: quest'ultima commissione, nominata dal ministro Bottai, concluse i suoi lavori con una relazione dello stesso Romano che fu interamente recepita dal ministro e trasfusa poi integralmente nel disegno di legge che, senza ulteriori modifiche da parte del Parlamento, divenne poi la l. 1 giugno 1939, n. 1089. In virtù della carica, ma anche del prestigio scientifico unanimemente riconosciutogli, Romano ebbe numerosi riconoscimenti: fu insignito tra l'altro della gran croce dell'Ordine della Corona d'Italia (aprile 1930) della gran croce dell'Ordine mauriziano (gennaio 1933) e fu nominato cavaliere dell'Ordine civile di Savoia (maggio 1937).

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

Si inquadra in questo ruolo, che si potrebbe definire di expertise giuridica per conto del governo, anche il discusso episodio del parere sul primo maresciallo dell'Impero, quando Romano fu chiamato, direttamente da Mussolini, ad esprimersi circa la legittimità del conferimento alla sua persona (per legge, approvata insolitamente per acclamazione da parte dei due rami del Parlamento) del nuovo grado, attribuito anche al re. Romano elaborò il parere nel giro di due giorni (la data è del 12 aprile 1938) e il suo testo fu poi inviato al sovrano e per conoscenza alle principali cariche del regime. Dopo aver risolto nei primi due paragrafi del breve documento le questioni preliminari relative alla legittimità procedurale (convocazione d'urgenza della Camera, assenza del vaglio istruttorio da parte delle commissioni parlamentari previste dall'art. 55 dello statuto), Romano affrontava il punto della competenza, affermando che "la creazione di nuovi gradi militari spetta

al Potere Legislativo”; passava quindi a considerare l’obiezione che i gradi militari, istituiti con legge, dovessero essere poi necessariamente conferiti mediante decreti reali, e la risolveva ravvisando “nel caso concreto” la volontà del Parlamento di escludere che il primo maresciallato potesse essere conferito “ad altri personaggi” all’infuori del re e del duce (“tale esclusione, cioè tale disposizione negativa, doveva necessariamente formare oggetto di una legge formale”); concludeva infine nel senso della piena legittimità del “conferimento simultaneo” al capo dello Stato e al capo del governo, “anche dal punto di vista costituzionale, per l’ovvia considerazione che tale conferimento non deroga alla disposizione statutaria per cui il Re è il Capo Supremo dell’Esercito”.

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

Si situa in quel difficile periodo (gli ultimi anni di vita di Romano) il breve carteggio con il vecchio maestro Orlando circa il parere sul maresciallato dell’Impero. Lamentando nell’ottobre 1946 gli attacchi giornalistici subiti in quei giorni, Romano scriveva: “È vero che il parere fu da me dato. Esso mi fu chiesto dopo che la legge era stata approvata dalle due Camere e concerneva soltanto la questione giuridica se tale legge ledeva le prerogative regie, non l’opportunità politica del provvedimento. Sono anche oggi convinto della esattezza del mio parere”. La-

pidaria, tre giorni dopo, la risposta del vecchio Orlando: “Per quanto mi riguarda, io non posso escludere che l’opinione da Lei espressa sia discutibile, come invece escludo che l’averla manifestata diminuisca e ferisca la stima per un Maestro come Lei. Ma bisogna far pure i conti con l’altrui malignità”.

Lo scambio epistolare del 1946 tra i due capiscuola del diritto pubblico italiano, l’uno rimasto a lungo nell’ombra, in opposizione tacita al regime e al di fuori dell’università, l’altro invece impegnato in un ruolo di primo piano nelle istituzioni dell’Italia fascista, implicava, anche se non lo richiamava in modo diretto, il tema del “fascismo di Romano”. Romano era stato indubitabilmente fascista, giacché aveva richiesto nel 1928 la tessera del Pnf e in molteplici occasioni pubbliche (ivi compresi i discorsi inaugurali dell’anno giudiziario in Consiglio di Stato) aveva tributato riconoscimenti al regime e al suo capo. Ma il problema del fascismo di Romano oltrepassava la sua pur rilevante personalità e finiva per essere, in definitiva, il problema stesso del peculiare rapporto con il fascismo delle classi dirigenti italiane, specificamente delle *élites* colte impegnate ai vertici delle istituzioni.

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

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

Quanto al secondo punto, l’attività propriamente istituzionale, il Consiglio mantenne durante la presidenza Romano non solo elevati tassi di produttività (testimoniati dai dati delle statistiche annuali sugli affari trattati) ma anche una sostanziale indipendenza di giudizio ri-

spetto all'esecutivo. Su temi delicatissimi anzi (per tutti quello dell'obbligo della tessera del Pnf per l'accesso agli impieghi pubblici, nonché sull'applicazione delle leggi razziali del 1938) una giurisprudenza talvolta coraggiosa fissò principi e limiti, impedendo (ove possibile) interpretazioni estensive di norme che apparivano ed erano in contrasto con le garanzie previste nell'ordinamento. Non mancò, naturalmente, una collaborazione anche efficace di Romano e dello stesso Consiglio di Stato con il governo, ma la qualità della giurisprudenza e della consulenza amministrative evitarono spesso il rischio della più brutale strumentalizzazione politica.

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

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

Gli ultimi anni di Romano dopo le dimissioni furono contrassegnati dall'amarezza e, in parte, anche dalla solitudine. Morì a Roma il 3 novembre 1947. Nel commemorarne la figura e l'opera su richiesta dell'Università di Roma, Vittorio Emanuele Orlando si soffermò brevemente anche sul suo ruolo come presidente del Consiglio di Stato: "Si può (...) affermare in maniera certa e sicura — disse davanti al corpo accademico — che quell'ufficio non fu da lui né desiderato, né chiesto; gli arrivò assolutamente inaspettato, come del resto a tutti. Tanto meno, fu determinato da alcun interesse materiale. Non fu, ad ogni

modo, una violazione della sua originaria fede. Il compito altissimo, per quanto di altra specie, rimaneva nel campo della sua vocazione: le relazioni da lui dettate nella varia attività del supremo Collegio amministrativo sono documenti di un mirabile valore storico e giuridico insieme; onde degnamente si contengono nel quadro generale dell'opera da lui dedicata al diritto nella sua complessa, indivisibile unità”.

GUIDO MELIS

DISCORSO DI INSEDIAMENTO PRONUNCIATO DAL NUOVO
PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DI STATO
S. E. prof. Santi ROMANO
nell'Adunanza Generale del 22 dicembre 1928

Eccellenza,

La degnazione di Sua Maestà il Re, e la volontà e la fiducia del Capo del Governo, che mi hanno valso l'altissimo onore di essere chiamato a coprire questo seggio, l'intervento di Vostra Eccellenza e le parole che adesso ha voluto pronunciare a nuova prova della Sua benevolenza, sono per me motivo di vivissimo orgoglio, per quanto sia grande la trepidazione che prova l'animo mio, perfettamente consapevole della mia responsabilità.

Io so, e V. E. l'ha testé riaffermato con espressioni di cui Le siamo profondamente grati, l'assegnamento che il Governo fa sulla collaborazione del Consesso di cui assumo la presidenza. Per fortuna, esso è composto di uomini di mente così alta e di carattere così esemplare, che ben sapranno essi sostenermi nell'arduo compito. A Loro mi è grato porgere il mio cordialissimo saluto.

E, oltre che l'opera quotidiana e la consumata esperienza degli insigni Colleghi, grandemente mi gioverà l'esempio dei miei predecessori, i cui nomi, parecchi dei quali son entrati nella storia, e superfluo ricordare, poiché sono presenti nella memoria di tutti. Essi, che hanno costituito le nobilissime tradizioni del Consiglio, saranno per me il lume perenne che rischiarerà la via che dovrò percorrere. Ma in modo particolare io debbo rivolgere il pensiero al mio predecessore immediato, Sua Eccellenza il conte Raffaele Perla, che, colpito dagli inesorabili limiti dell'età, lascia l'ufficio, al quale avrebbe potuto ancora dedicarsi, con pieno vigore di forze. Vada a Lui il reverente, affettuoso omaggio mio e dell'intero Consiglio.

Egli fu elevato all'ufficio di Presidente del Consiglio di Stato, quando volgeva alla fine il 1916, cioè — sono presso a poco le parole da lui pronunciate in occasione del suo insediamento — in momenti di terribili prove, forieri dei nuovi destini dell'Italia, in cui occorreva tendere l'arco della volontà per corrispondere con rinnovata energia agli incalzanti bisogni che reclamavano un indirizzo sempre più rigoroso nell'azione del Governo e della pubblica amministrazione. Sotto la Sua

guida animata dalla piena coscienza del proprio dovere, da fervida abnegazione e devozione alla Patria, il Consiglio di Stato dette tutto, il contributo che poteva dare alle fatiche che, nell'epica lotta, ci assicurano la vittoria. Ed ognuno sa quanto intense siano state queste fatiche pure nel dopo guerra, quando, specialmente in seguito alla Rivoluzione fascista, i nostri ordinamenti, non soltanto politici e costituzionali, ma anche amministrativi, si sono venuti innovando così profondamente. Né l'opera di S. E. Perla fu soltanto quella di Presidente del Consiglio di Stato. A numerosi e gravi uffici egli è stato inoltre chiamato in svariati campi della vita pubblica. Nella Camera dei deputati, nel Senato, in molteplici commissioni e mansioni, Egli ha lasciato tracce profonde del Suo chiaro ingegno, della Sua mirabile dottrina che già si era rivelata anche in ammirate pubblicazioni, del Suo senno e della Sua esperienza. E non meno che queste Sue doti e queste Sue benemerenze, la bontà, la grande modestia, il carattere adamantino dell'uomo accrescono il rimpianto destato dalla Sua uscita dal Consiglio. Ma Egli qui resta e resterà sempre nell'animo di tutti. E a me, interpretando il sentimento dell'intero Consiglio, è grato porgergli l'augurio più vivo e cordiale di una lunga, vegeta e tranquilla vita, che gli permetta di continuare a servire il Paese, che molto può ancora da lui attendersi.

Al suo esempio e al suo insegnamento io vorrò ispirarmi e vorranno certamente ispirarsi i miei insigni colleghi. Particolarmente arduo e delicato è, e sarà, in questo grandioso periodo della nostra vita pubblica, il compito del Consiglio di Stato. La Rivoluzione fascista — lo ricordavo un momento fa — ha 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. Per quanto l'agilità e la duttilità del nostro spirito avessero contribuito a nazionalizzare, per dir così, alcune sue istituzioni, esso restava sempre un ordinamento che, sotto tanti aspetti, mal corrispondeva alla vocazione politica del nostro paese e ai suoi più vitali interessi. La sua trasformazione, che pure è già così radicale da aver determinato una forma nuova e originalissima di Stato, continua ed è sempre, come si suol dire, in marcia. Ma c'è un punto ormai fermo, che rappresenta una di quelle conquiste definitive, che il genio del Duce comprese subito che occorreva assicurare in linea preliminare, avanti tutte le altre, perché necessario presupposto di esse. Questo punto è la riorganizzazione e il rafforzamento del potere esecutivo, finalmente restituito a quella posizione preminente che la salvezza dello Stato urgentemente reclamava. Esso è ormai il vertice del sistema costituzionale, è

il primo motore dell'intera vita statale, è, nell'esercizio della sua funzione, effettivamente sovrano.

Del potere esecutivo — superfluo dirlo — il Consiglio di Stato è istituzione fondamentale. Per questo motivo, esso non soltanto partecipa e deve sempre più partecipare al maggiore prestigio e alla maggiore dignità che ha raggiunto il potere di cui è organo integrante, ma deve altresì essere a questo di continuo, pronto, efficace ausilio nel conseguimento dei suoi antichi e nuovi compiti. All'incremento della sua altissima posizione necessariamente corrisponde un aggravamento dei suoi doveri e della sua responsabilità. E ciò in misura che è da ritenersi uguale sia per la sua funzione consultiva, sia per quella giurisdizionale.

Per quanto riguarda la prima, non è superfluo ricordare che uno dei caratteri più essenziali, che, per virtù del Duce, sono propri del Governo fascista, è la rapidità della decisione, la rapidità e l'energia della azione. Naturalmente ciò non toglie, anzi maggiormente richiede, che ben ponderate siano sempre l'una e l'altra. A questa ponderazione il Consiglio di Stato, nei limiti che le leggi gli assegnano, è chiamato a dare il suo autorevole e illuminato contributo con i pareri che gli vengono richiesti. Né è da temere che la funzione consultiva rallenti ed impacci l'opera del Governo. Che anzi, ove il Consiglio sia perfettamente consapevole dei fini della sua missione, esso non fa che venire incontro alla amministrazione attiva e validamente ne facilita il compito.

A questo proposito può essere utile ricordare che una delle recentissime leggi d'ordine costituzionale che è da considerarsi come una pietra miliare nella via che il Regime viene costruendo e percorrendo ha, fra gli altri suoi scopi, che qui non importa menzionare, e in un campo sostanzialmente diverso, accentuato in modo caratteristico il rilievo che la funzione consultiva deve avere in uno Stato bene ordinato. Alludo alla legge sull'ordinamento e le attribuzioni del Gran Consiglio del Fascismo. Finora il Consiglio di Stato era il solo organo di consulenza generale del potere esecutivo. Adesso il Gran Consiglio è chiamato ad un'altissima consulenza così del Governo come in certi casi del potere legislativo.

Non sembra che con ciò la competenza del Consiglio di Stato sia mutata. Esso era e rimane organo di consulenza tecnico-giuridica specialmente nella sfera amministrativa, mentre il Gran Consiglio sarà il consulente ordinario in materia politica e la sua competenza culminerà nelle questioni aventi carattere costituzionale, fra cui quelle che eventualmente riguardino proposte di leggi per l'appunto costituzionali, circondando così di nuova e maggiore garanzia la disciplina legislativa di alcune materie particolarmente delicate.

Anche il Consiglio di Stato avrebbe, per l'attuale suo ordinamento qualche attribuzione consultiva in riguardo a disegni di legge. Ma, a parte il rilievo che di tale attribuzione non si suole in pratica richiedere l'esercizio, ognuno vede come essa sia profondamente diversa da quella propria del Gran Consiglio. E non meno diverse sono le competenze consultive dei due organi rispetto alle questioni che concernono non più la legislazione, ma direttamente l'azione del Governo. Tuttavia potrà darsi che certi principi eventualmente fissati dal Gran Consiglio abbiano valore di direttive rilevanti anche pel Consiglio di Stato. È proprio delle leggi costituzionali di riverberare la loro, efficacia su tutto l'ordinamento dello Stato, massime quando questo ha raggiunto quella unità e granitica compattezza che si è ormai attuata, ed è quindi naturale che una legge così fondamentale come quella sul Gran Consiglio abbia anche pel nostro Consesso una importanza che merita di essere prevista e segnalata.

Per quanto poi riguarda la funzione giurisdizionale, mi limiterò a ricordare che le attribuzioni del Consiglio di Stato in questa materia sono state, sotto il Regime fascista e precisamente con la riforma del 1923, notevolmente estese. Il che è specialmente importante come sintomo della necessità di ravvivare tutta l'attività di giustizia amministrativa che è assegnata al supremo Collegio, in conformità della mutata posizione del potere esecutivo. È infatti evidente che questo, pel fatto stesso di essersi sottratto ai controlli esterni che indebolivano e, per dir così, lo mortificavano, non può non sentire il bisogno di assicurare ancora più rigorosamente la giustizia della propria azione mediante quel controllo interno che precisamente nel Consiglio di Stato ha la sua più culminante e decisiva manifestazione.

Sono di ieri le memorande parole del Capo del Governo pronunciate nell'ultima seduta della Camera dei Deputati. «Altro elemento» — Egli diceva — «sul quale richiamo la vostra attenzione e che considero fondamentale è la realizzazione assoluta della giustizia amministrativa. Il popolo italiano è giustamente geloso in siffatta materia ed io gli riconosco il diritto di esserlo. La giustizia senza la forza sarebbe una parola priva di significato, ma la forza senza la giustizia non può e non deve essere la nostra formula di Governo». Con queste parole che ci ammoniscono e ci assicurano voglio avviarmi alla fine del mio breve discorso.

È verità vecchia, ma sempre reale, continuamente confermata dalla storia, che le istituzioni non valgono senza gli uomini adatti. Anche istituzioni ottime spesso mal funzionano per deficienze o errori di uomini, e viceversa il valore di questi può rimediare alla imperfezione delle isti-

tuzioni. Dico gli uomini, ma talvolta, come oggi avviene, per fortuna d'Italia, si tratta di un Uomo. Se mi riuscirà di saper sempre interpretare il suo comandamento, io mi auguro di potere, con la vostra assistenza, illustri colleghi, adempiere non inadeguatamente all'ufficio che oggi, nel nome augusto del Re, sono orgoglioso di assumere».