

## RUINI, Meuccio (Bartolomeo)

Nacque a Reggio Emilia il 14 dicembre 1877, da Antonio e Annetta Buccella. Nel 1946 cambiò ufficialmente il proprio nome da Bartolomeo a Meuccio. Il padre, un ex garibaldino, e la madre erano maestri elementari. Il giovane Ruini si formò culturalmente sugli scritti di Carducci al Liceo classico "Ariosto" di Reggio Emilia, rivelando sin dagli anni dell'adolescenza un notevole interesse per la letteratura e per la storia. Con l'ausilio di borse di studio frequentò l'ateneo bolognese (facoltà di giurisprudenza), appro-



fondendo le letture dei filosofi positivisti, degli autori dello storicismo tedesco e — tra gli scrittori giuridici — del Romagnosi. Si laureò nel 1899 discutendo con Icilio Vanni una tesi in filosofia del diritto giudicata degna di stampa, dal titolo *La distinzione tra società e Stato e la teoria dello Stato di diritto*.

Conseguita la libera docenza in filosofia del diritto, frequentò in quegli anni gli ambienti del cooperativismo socialista reggiano, e segnatamente Camillo Prampolini e Antonio Vergnanini, interessandosi in particolare a Marx. Non chiese mai, tuttavia, la tessera del Partito socialista. Ottenuta una borsa di studio per il perfezionamento a Roma, qui cominciò a prestare servizio come volontario di 1<sup>a</sup> categoria nel Ministero dei lavori pubblici, amministrazione nella quale entrò quasi subito stabilmente, avendo superato il concorso di ammissione (nel quale ebbe modo di incontrare un altro giovanissimo aspirante funzionario destinato a una brillante carriera e futuro membro del Consiglio di Stato, Vincenzo Giuffrida). Vicesegretario di 2<sup>a</sup> classe nel gennaio 1901, nel 1903 Ruini fu promosso segretario, e cinque anni dopo caposezione. Già all'epoca era autore di numerose pubblicazioni e studi, in parte

usciti sotto l'egida del Ministero: in particolare collaborò frequentemente al "Giornale del genio civile" (il prestigioso periodico dell'omonima amministrazione, vera palestra di formazione per molti dei nuovi funzionari-tecnici dei primi del Novecento), occupandosi di legislazione speciale, di opere pubbliche per le aree arretrate, di riforma degli appalti, di bonifiche idrauliche.

Il Ministero dei lavori pubblici rappresentava, a cavallo tra Otto e Novecento, una vera e propria fucina di idee e di progetti. Sulla sua struttura veniva infatti a riflettersi specialmente la nuova domanda di intervento pubblico innescata dalla legislazione sociale di inizio secolo: una fitta sequenza di nuove funzioni a forte contenuto tecnico (dalla gestione dei servizi pubblici acquisiti allo Stato — come furono le ferrovie dopo la nazionalizzazione del 1905 — all'espansione dell'iniziativa del governo verso il Mezzogiorno) venne in pochi anni ad aggiungersi a quelle più tradizionali della costruzione e gestione delle opere pubbliche. Nell'età del primo decollo industriale italiano toccò ai Lavori pubblici, più che ad altri dicasteri, rispondere all'incremento delle responsabilità dello Stato. Si formò allora, sia pure entro una tradizione già esistente e vitale, un gruppo di giovani e intelligenti funzionari (Ruini stesso, Carlo Petrocchi, Eliseo Jandolo) uniti dalla consapevolezza dei nuovi compiti dell'amministrazione e da una notevole apertura verso l'innovazione. Le riviste del Ministero (il "Giornale del Genio civile", la "Rivista dei lavori pubblici", il "Giornale dei lavori pubblici e delle strade ferrate") costituirono la sede di un fertile confronto di esperienze e di idee tra gli uomini nuovi dell'amministrazione. Tecnici nel vero senso della parola, anche quando come nel caso di Ruini provenivano da studi giuridici e umanistici, questi giovani (tutti per lo più trentenni nel corso dell'età giolittiana) furono al centro di alcuni dei più interessanti esperimenti e dibattiti volti al rinnovamento dell'amministrazione italiana.

Rispetto ai suoi giovani colleghi, tuttavia, Ruini fece di più: teorizzò "la politica dei lavori pubblici, intesa come mezzo per svolgere un'azione sociale e per incentivare la produzione" (A. Staderini): "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. Spettava ai tecnici dei lavori pubblici, in stretto collegamento con gli altri dicasteri e senza distinzioni burocratiche tra i vari servizi, dirigere tutti gli interventi". Venne così profilandosi, con successivi interventi e approfondimenti, un vero e proprio disegno riformatore imperniato sul ruolo dei lavori pubblici, una sorta di anticipazione *ante litteram* di Keynes sul ruolo di vo-

lano economico assegnato alla spesa pubblica, nella quale rifluivano da una parte la lunga riflessione del meridionalismo italiano sui problemi delle aree depresse (Ruini si dichiarò più volte molto vicino a Giustino Fortunato) e dall'altra le elaborazioni, compiute sul campo e "a caldo", del riformismo cresciuto all'interno delle amministrazioni pubbliche di gestione, forte di tutto il suo concreto strumentario di misure speciali, di istituti particolari, di soluzioni tecniche e di cultura pragmatica.

Nel 1904 Ruini si impegnò attivamente nella politica, nelle file del Partito radicale. Durante il I congresso di quel Partito (Roma, 1904) firmò con altri un ordine del giorno perché fosse riconosciuta legittimità alla corrente radical-socialista. Nelle elezioni per la prima direzione del partito, però, pur candidandosi ebbe un insuccesso. Nel giugno del 1907 questo "irregolare del liberalismo", sarebbe stato eletto però consigliere comunale a Roma (all'epoca dell'amministrazione del radicale Ernesto Nathan) e contemporaneamente consigliere provinciale a Reggio Emilia, dove si sarebbero ulteriormente rinsaldati gli stretti rapporti di amicizia con il gruppo dirigente socialista riformista (Turati, ma anche Bissolati e soprattutto Bonomi, con il quale avrebbe intrecciato in quegli anni un duraturo rapporto di solidarietà). Iscritto alla massoneria sin dagli anni bolognesi (loggia "Romagnosi"), fu anche membro e poi dirigente autorevole e ascoltato del consiglio dell'ordine del Grande Oriente d'Italia.

Appartiene a questi primi anni del Novecento anche l'impegno via via sempre più assiduo di Ruini all'interno del nascente movimento sindacale degli impiegati pubblici. Con il 1900, infatti, l'associazionismo burocratico era andato ingrossando le sue file, portatore di rivendicazioni in parte economiche (gli stipendi troppo bassi, l'inadeguata tutela rispetto al costo della vita, le pigioni romane troppo elevate) e in larga parte di status. I "diritti degli impiegati" (lotta contro l'abuso gerarchico, diritto alla manifestazione del pensiero, contestazione delle note segrete) divennero così un punto fermo nelle piattaforme delle associazioni, insieme alla riforma d'organico (la leggina che, mutando la struttura organizzativa, avrebbe il più delle volte garantito i tanto sospirati avanzamenti) e all'incremento degli stipendi. Ruini diede a questo complesso di idee e rivendicazioni il suo contributo personalissimo, impegnandosi specialmente nella riflessione sulla necessaria modernizzazione dell'amministrazione e sulla riforma dello Stato: seguendo il suo maestro Turati, anche Ruini sostenne dunque che una rigorosa difesa dei "diritti" dei dipendenti pubblici avrebbe inevitabilmente modernizzato l'amministrazione, l'avrebbe resa più democratica e più vicina alle esi-

genze dei cittadini-utenti, ne avrebbe rapidamente eliminato gli aspetti più burocratici e parassitari.

Iniziò anche, celandosi spesso sotto il trasparente pseudonimo di “Chantecler”, una assidua collaborazione alla stampa socialista, specialmente all’“Avanti!” durante la gestione bissolatiana e soprattutto a “Critica sociale”, la rivista di Filippo Turati, che ospitò diversi suoi importanti contributi sia sui problemi generali della riforma amministrativa sia sul tema — divenuto d’attualità sin dai primi anni del secolo — delle associazioni sindacali degli impiegati, dei loro programmi e della loro compatibilità con gli obblighi derivanti dal “servizio di Stato”. Importanti furono le sue posizioni sulla democrazia nelle amministrazioni (“da travet a uomo”, era la formula della campagna giornalistica lanciata su “Critica sociale”), il suo impegno per la nascita (1908) dell’Istituto per le case degli impiegati e in genere le battaglie per la difesa delle condizioni di vita della piccola burocrazia.

Il 5-9 dicembre 1909 Ruini partecipò a Roma al congresso della Confederazione nazionale degli impiegati ponendo con forza il tema dei limiti politici e sindacali della Confederazione (“le associazioni più forti e vivaci (...) tendono un po’ a far da sé — scrisse sull’“Avanti!” — ed il tronco della Confederazione degli Impiegati, privo dei rami migliori, minaccia di disseccare”) e insistendo sulla necessità di una sua radicale riforma organizzativa. Pose inoltre il problema del superamento “del concetto antico di imperio” e dell’“antica veste burocratica” a favore di nuove forme di organizzazione del lavoro di Stato, più consone alle trasformazioni in atto verso la società industriale; e rimproverò alla Confederazione di attardarsi sulla difesa di antichi quanto anacronistici privilegi, quali anzitutto la stabilità del posto pubblico. L’attacco diretto alla linea “garantistico-difensiva”, maggioritaria nel sindacalismo degli impiegati e cara a molti dei suoi esponenti più vicini a Turati, avrebbe valso a Ruini l’isolamento dal movimento. Criticato dalla sinistra socialista in quanto troppo riformista ma anche dall’ala riformista delle associazioni in quanto troppo ostile alla piattaforma garantista imperniata sulla difesa dei diritti degli impiegati, Ruini conobbe anche politicamente una nuova fase, nella quale si accentuarono i toni della sua polemica “a sinistra” e si manifestarono invece maggiormente le simpatie filobissolatiane (Bissolati, come l’amico Bonomi, sarebbero stati espulsi di lì a poco dal partito socialista nel congresso di Reggio Emilia del 1914).

Frattanto, nel 1913, era stato eletto deputato per la XXIV legislatura nelle liste radicali (collegio di Castelnuovo né Monti in provincia di Parma): il 14 maggio 1914 pronunciò alla Camera il suo primo di-

scorso parlamentare, sul riordino degli enti locali, delle amministrazioni dello Stato e del rapporto di impiego.

Proseguiva anche, e con rapidità, la carriera amministrativa di Ruini, segno che l'impegno politico, del resto sempre mantenuto sul piano del confronto di idee, non pesava sul giudizio lusinghiero dei superiori. Capo di gabinetto del ministro dei Lavori pubblici Ettore Sacchi nel 1911 (evidente era l'affinità con il ministro radicale), nel gennaio dell'anno successivo cessò dall'incarico per essere nominato direttore generale dei servizi speciali per il Mezzogiorno. Aveva all'epoca solo 35 anni ed era dunque uno dei più giovani direttori generali dell'amministrazione italiana. Nel 1913 un suo importante scritto, *Le opere pubbliche in Calabria*, firmato questa volta come direttore generale dei servizi speciali del Ministero e frutto dell'esperienza compiuta nel primo anno di quel delicato incarico, fece con acume il punto sull'intero intervento speciale dello Stato nel Mezzogiorno, indicando vizi e rimedi nel campo complesso della realizzazione delle opere pubbliche e della relativa legislazione speciale. Di rilievo fu anche la relazione, pubblicata con sua prefazione, su *Gli edifici e le case degli impiegati dello Stato nei paesi colpiti dal terremoto*, che dava conto dell'intensa opera svolta dall'amministrazione dopo il disastroso sisma di Messina e Reggio del dicembre 1908.

L'8 febbraio 1914 Ruini fu nominato nel Consiglio di Stato. Assegnato alla Sezione II, dove sarebbe formalmente rimasto sino al 1927, non avrebbe però mai partecipato in modo intenso ai lavori del collegio. L'anno seguente, 1915, sebbene fosse esente da obblighi militari, partì infatti come volontario per il fronte di guerra: sottotenente del Genio, fu assegnato poi ad una brigata di bersaglieri, divenendovi tenente. Per il suo comportamento nelle giornate del Carso dell'agosto 1917 si sarebbe meritato la medaglia d'argento al valor militare. Non per questo, tuttavia, si era del tutto interrotta la sua attività intellettuale. Nel 1916 aveva infatti fondato la rivista "La Nuova rassegna", alla quale avrebbero collaborato economisti e politici quali Luzzatti, Raineri, Rava e naturalmente l'amico Bonomi.

Smobilitato, ritornò alla vita politica. Aveva aderito, dopo Caporetto, all'Unione parlamentare. Divenne quindi, dal 19 gennaio al 23 giugno 1919, sottosegretario all'Industria, commercio e lavoro nel primo gabinetto Orlando (subentrò al sottosegretario Morpurgo), poi dal 23 giugno 1919 al 14 marzo 1920 nel primo gabinetto Nitti, *leader* quest'ultimo al quale si avvicinò politicamente in quegli stessi anni. Frutto di questa breve ma convinta collaborazione fu la cosiddetta "legge Ruini" del 1919, cioè il r.d. 28 novembre 1919, n. 2405, forte-

mente voluto e materialmente scritto da Ruini, che “segnava la ripresa legislativa in tema di bonifica” (così A. Staderini). La legge, frutto delle lunghe riflessioni e degli studi e sperimentazioni di inizio secolo, “riconosceva allo Stato — ha scritto ancora Staderini — la facoltà di espropriare i terreni suscettibili di trasformazione agraria: essa in pratica assicurava la continuità dell’impresa di bonifica nei suoi stadi, industriale ed agrario (...). Spetta a Ruini il merito, oltre che di avere aperto la via concettualmente, di aver accelerato nel primo dopoguerra gli interventi in materia, conclusi tra il 1923 e il 1924, dal punto di vista legislativo se non fattuale, da Serpieri e da Jandolo”.

Sempre al 1919 risale un progetto proposto dal ministro Dante Ferraris e da Ruini di “creare un ente pubblico per la promozione degli scambi con l’estero”. Tale proposta “consisteva nella creazione di un organismo autonomo, sottoposto alla vigilanza del ministero, che avesse il compito di sovrintendere allo sviluppo del commercio internazionale nei limiti consentiti dalla politica economica dello Stato”. Approvato alla fine del 1919, il progetto non venne però mai attuato per alcune difficoltà nella nomina del consiglio di amministrazione.

Con Nitti Ruini fu anche nel secondo ministero presieduto dal *leader* lucano, questa volta nel delicato ruolo di ministro delle Colonie (22 maggio-16 giugno 1920): quest’ultima partecipazione provocò anche la sua espulsione dalla massoneria, che aveva avversato la formazione di quel governo. Eletto deputato anche nella prima legislatura del dopoguerra (la XXV, nel 1919, per il collegio Parma-Modena-Piacenza-Reggio Emilia), Ruini iniziò una collaborazione intensa alla rivista “Echi e commenti”, ove pubblicò tra l’altro diversi articoli sulla riforma burocratica. Scrisse frattanto, anche nella sua qualità di presidente della sezione economico-sociale del gruppo parlamentare radicale, il programma economico del partito, *I più essenziali ed urgenti problemi finanziari*, e ripropose in più occasioni, alla Camera e fuori di essa, il tema cruciale della riforma della burocrazia, anche partecipando di persona al comitato di studi per la riforma dell’amministrazione o commissione Quarta, promosso nel 1918 da “un gruppo di impiegati romani” (in realtà alcuni dei più attivi funzionari già segnalatisi nel riformismo dell’anteguerra) e tenendovi anzi la relazione finale. Articoli di rilievo apparvero pure sulla “Rivista delle società commerciali” (in particolare sulla statistica dei dipendenti) e poi sulla “Rivista di politica economica” (nuovo titolo del medesimo periodico, in particolare su temi quali le bonifiche, le acque pubbliche, la politica agraria).

Nelle elezioni del 1921, dopo la fine del Partito radicale, Ruini preferì non ripresentare la sua candidatura, specialmente per l’aperta osti-



lità di giolittiani e fascisti. Si avvicinò allora, nel clima già pesantemente segnato dall'escalation delle violenze fasciste, a Giovanni Amendola, e fu nel 1924 fra i fondatori dell'Unione nazionale della nuova democrazia. Collaborò in questa fase al giornale di Amendola "Il Mondo" e appoggiò poi con coraggio il movimento aventiniano: nel giugno 1925 fu Ruini a pronunciare il discorso inaugurale al primo congresso dell'Unione, ciò che gli sarebbe valso il definitivo ostracismo come antifascista. Interessante fu, in quegli anni precedenti il definitivo avvento della dittatura, la dura polemica che oppose Ruini a Carlo Petrocchi, un funzionario dei Lavori pubblici che si era più volte trovato su posizioni simili, sia negli anni della comune partecipazione al sindacalismo degli impiegati che durante gli esperimenti riformisti del periodo della guerra e dell'immediato dopoguerra. "Il Mondo" però non risparmiò a Petrocchi, allora capo di gabinetto e consigliere più ascoltato dal ministro dei Lavori pubblici Carnazza, gli strali di una critica severa.

Nel 1927 i nodi del rapporto con il fascismo vennero definitivamente al pettine. Ruini, insieme a Camillo Corradini, Alfredo Lusignoli e Vincenzo Giuffrida (tutti, a vario titolo, uomini legati ai leaders dell'età liberale) fu compreso in una lista di proscrizione che avrebbe dovuto consentire, ex legge 24 dicembre 1925, n. 2300 (la legge fascista per l'epurazione dell'amministrazione), l'immediato allontanamento dei quattro dal Consiglio di Stato. Per un singolare disguido, però, non è chiaro quanto casuale (i quattro certamente godevano nell'ambito dell'amministrazione di più di una solidarietà), il meccanismo epurativo fu attivato quando la legge aveva ormai cessato di avere vigore, sia pure da soli pochi giorni. La decisione del Consiglio dei ministri di non prorogarla, ricorrendo piuttosto per i quattro a una norma permanente aggiunta sullo stato giuridico degli impiegati civili dello Stato, si rivelò un errore, essendo gli epurandi magistrati coperti dalla garanzia dell'inaffidabilità e quindi perseguibili, sì, sulla base della legge speciale del 1925 ma non in applicazione della norma permanente inserita nello stato giuridico per colpire gli impiegati "semplici". Dopo un affannoso rincorrersi di pareri giuridici tra uffici ed esperti, si rimediò infine approvando dunque in tutta fretta un decreto legge ad hoc sulla facoltà temporanea del governo di dispensare i magistrati dell'ordine amministrativo (il r.d. 9 gennaio 1927, n. 16). Ma nell'applicazione che se ne fece si dovette registrare un'ulteriore sorpresa: dei quattro solo due, Corradini e Ruini, furono effettivamente epurati. Su Ruini il "foglio di contestazioni" a firma Mussolini sosteneva che l'ex ministro delle Colonie, per il solo fatto di aver fatto parte tra il 1922 e il 1926 della reda-

zione de “Il Mondo” e per avere sostenuto l’Aventino, era da considerarsi uno dei “più accaniti avversari, sì da rendersi incompatibile con le generali direttive politiche del Governo”.

Cominciava adesso per Ruini un lungo, difficile “esilio in patria”. Nel corso del ventennio sarebbe stato sorvegliato costantemente, specie quando si fosse allontanato da Roma, magari — come gli accadeva per le montagne delle Alpi dove amava trascorrere la stagione estiva. Non avrebbe comunque svolto alcuna attività politica, almeno sino al 1942. Nei quindici anni successivi al 1927 Ruini si dedicò invece con passione ai suoi studi “disinteressati”, mai del tutto abbandonati ma ora frequentati come lo sfogo naturale dell’inerzia politica impostagli dal regime: scrisse libri di carattere storico, sul periodo della restaurazione post-napoleonica, che suscitavano l’interesse di Croce, Omodeo e De Ruggiero; pubblicò opere di taglio giuridico-economico, come quelle uscite per i tipi di Laterza. Esercitò inoltre l’avvocatura, almeno sino a quando non gli fu interdetta al pari dell’insegnamento; e si dedicò al giornalismo, firmando con il cognome della madre, su riviste quali il prestigioso “Giornale degli economisti”. Pochi e sporadici contatti furono mantenuti con vecchie personalità del prefascismo come Bonomi o Gasparotto, e con alcuni giovani, tra i quali Ugo La Malfa, Sergio Fenoaltea e Leone Cattani. Nel 1936, stando alle informazioni della Polizia. Ruini si entusiasmò, come accadde a molti italiani anche non fascisti, per le “imprese” d’Africa, approvando la politica africana del regime ed avendone, forse in cambio, la restituzione del passaporto. In quei mesi fu anche decorato con la croce al merito di guerra ed iscritto alla riserva per l’anno 1937.

Il 18 maggio 1938 Ruini sposò Maria Biggi (nata nel 1874 in provincia di Piacenza), dalla quale aveva avuto due figli: Anna nata nel 1906 e Carlo nato nel 1914.

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. Fu tra i fondatori della Democrazia del lavoro (dal giugno 1944 Partito democratico del lavoro), che Leo Valiani avrebbe più tardi descritto severamente come una “formazione occasionale creata da amici personali d’allora dell’ex presidente del Consiglio social-riformista Ivanoe Bonomi, con qualche ramificazione massonica, avente un po’ di base soltanto a Roma e in alcune località del Mezzogiorno”. Durante l’occupazione tedesca di Roma Ruini si rifugiò nella casa di mons. Pietro Barbieri, e poi, aggravata la situazione, nel seminario pontificio di San Giovanni in Laterano, ove visse in clandestinità insieme a un gruppo di importanti espo-



menti dello schieramento antifascista. Nella primavera 1943 pubblicò il giornale clandestino “La Ricostruzione”.

Dopo la liberazione di Roma Ruini fu ministro nei governi Bonomi, prima senza portafoglio (18 giugno-12 dicembre 1944), quindi ai Lavori pubblici (12 dicembre 1944-21 giugno 1945). Nella sua veste di ministro dei Lavori pubblici, in particolare, si dedicò con successo a riorganizzare il suo antico Ministero, valorizzandone i quadri intermedi scompaginati dall’epurazione e destinando “gli uomini adatti ai posti adatti”. Fu quindi ministro della Ricostruzione nel governo Parri (21 giugno-10 dicembre 1945), oltre ad essere presidente (dal gennaio 1945) del comitato interministeriale per la ricostruzione e componente del consiglio di gabinetto. Dal maggio al dicembre 1945 fu segretario del Partito democratico del lavoro.

Entrato in crisi il governo Parri, Ruini fu, con Orlando e Sforza, tra le personalità dei partiti “minori” candidate ad assumere la presidenza del futuro esecutivo. Ma la crisi subì poi un’evoluzione differente. Osteggiato dai liberali, anzi, Ruini non entrò nel successivo ministero De Gasperi, a cui pure avrebbe volentieri partecipato se gli fosse stato assicurato il dicastero chiave del Tesoro: venendo meno questa possibilità, egli preferì restare fuori dal nuovo esecutivo, rifiutando l’offerta di De Gasperi di divenirne il vicepresidente. 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.

Frattanto, con d.lgs. 1 marzo 1945, Ruini era stato riammesso in servizio al Consiglio di Stato, con il grado di presidente di sezione al primo posto nel ruolo di pari grado (decorrenza agli effetti giuridici dal 20 luglio 1934 e agli effetti economici dallo gennaio 1944). Il 13 dicembre 1945, su proposta dei De Gasperi, il Consiglio dei ministri lo nominò presidente del Consiglio di Stato, carica che avrebbe mantenuto sino al dicembre 1947.

La nomina di Ruini alla presidenza era in realtà nell’aria da qualche mese: in una lettera a Croce del giugno, proprio nei giorni difficili delle trattative per formare il governo Parri, Ruini già aveva pronosticato il suo ritorno al Consiglio: “io non ho potuto, questa volta, evadere — aveva scritto —; ma spero di poter appena possibile andare al Consiglio di Stato per studiare e consigliare”. Fra i motivi della sua nomina fu evocato quello di una necessaria riparazione alla sua espulsione del 1927. Pochi mesi dopo avrebbe scritto, di nuovo a Croce, con accenti di sincerità: “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”.

Era un’annotazione importante, che prefigurava il ruolo scelto per se stesso anche negli anni successivi. Alla presidenza del Consiglio di Stato Ruini riattivò le diverse funzioni dell’istituto, aggiungendo di sua iniziativa quella per la redazione di un repertorio su tutte le leggi e i decreti dello Stato italiano. Nei mesi difficili dell’epurazione, la presenza alla guida di Palazzo Spada di un uomo come Ruini servì a tutelare il Consiglio di Stato, fu utile a conservarne il prestigio, garantì l’unità e la solidarietà del corpo dei magistrati.

Nel giugno 1946, in occasione del referendum sulla questione istituzionale, Ruini si espresse per la repubblica. Il Partito democratico del lavoro ebbe alla Costituente solo 13 deputati sui 41 eletti dall’Unione democratica nazionale, la formazione della quale faceva parte. Ruini comunque fu eletto nel collegio unico nazionale. Il 20 luglio 1946, con 47 voti sui 61 presenti, venne nominato presidente della commissione per la Costituzione, detta anche “dei settantacinque”, organismo nel quale avrebbe svolto un ruolo di primo piano incidendo non poco sui contenuti del testo costituzionale: “il prestigio personale, l’alone intatto di superiore equilibrio e di alta moralità che emanava dalla sua figura di uomo e di studioso — è stato scritto —, erano tali da farne ugualmente uno dei maggiori protagonisti del dibattito politico e culturale inerente al progetto di Costituzione”.

Enzo Cheli ha sostenuto che quello di Ruini, presidente più tardi anche del più ristretto comitato di redazione detto “dei diciotto” (tra il 1946 e il 1947 “l’organismo più attivo e decisivo nella elaborazione costituente”), fu l’apporto maggiore dato da un singolo costituente alla stesura della carta costituzionale. Non volendo far parte di alcuna delle tre sottocommissioni e ritagliandosi un ruolo apparentemente da semplice “spettatore” alle riunioni di lavoro, Ruini svolse in realtà un ruolo cruciale di arbitro, di regista, di coordinatore sempre pronto a suggerire il termine giusto da proporre per la redazione, preciso nelle limature e nelle revisioni del testo. Fu inoltre relatore generale del progetto di costituzione. 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.

Convinto assertore della necessità per il Paese di porsi come obiettivo la “costruzione di una democrazia sociale attraverso una forte regolazione della sfera economica”, Ruini fu favorevole alla valorizzazione dei corpi intermedi (fossero essi gruppi sociali o enti locali), senza però mai indebolire lo Stato, che anzi, nella sua visione, avrebbe dovuto essere rafforzato nei suoi tre classici poteri, da tenersi ben delineati e suddivisi. La sua azione in Costituente cercò di conciliare saperi tecnici e conoscenze teoriche con attività pratiche di governo e prassi legislative, intendendo la politica come l’arte di realizzare il possibile in un dato momento storico. La Costituente rappresentò ai suoi occhi la sede in cui far valere tale concezione del fare e del vivere la politica, nella consapevolezza della necessaria ricerca del compromesso tra le forze politiche uscite dalla resistenza al fascismo.

Fortemente impegnato com’era nell’attività quotidiana all’Assemblea costituente, Ruini poté partecipare assai poco ai lavori interni del Consiglio di Stato, facendosi spesso sostituire da Ferdinando Rocco (che svolse spesso il ruolo di “presidente facente funzioni” nelle stesse adunanze generali). Ma il suo ruolo fu decisivo specialmente all’esterno, per preservare le funzioni e le competenze dell’istituto. Nel clima dell’epoca, di fronte alle forti critiche per i coinvolgimenti del Consiglio di Stato nel regime fascista, al cospetto di progetti di riforma istituzionale anche radicalmente ostili, Ruini — su delega dei suoi stessi colleghi — si batté, in sedi pubbliche e non, per salvaguardarne le prerogative, ottenendone alla fine la costituzionalizzazione attraverso l’approvazione degli articoli 100 (1° comma: “Il Consiglio di Stato è organo di consulenza giuridico-amministrativa e di tutela della giustizia nell’amministrazione”) e 103 (1° comma: “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”). Lo stesso presidente del Consiglio dei ministri De Gasperi avrebbe riconosciuto esplicitamente il ruolo di Ruini nell’ottenere l’inserimento in costituzione del Consiglio di Stato, e ne avrebbe sottolineato “la strenua difesa contro ogni tentativo di alterarne il carattere fondamentale”.

Con l’approvazione della costituzione e con la fine della presidenza in Consiglio di Stato Ruini fu nominato, in quanto deputato per tre legislature, senatore di diritto per la I legislatura repubblicana (1948-1953). Aderì al gruppo dei senatori indipendenti e fece parte della I commissione del Senato, dedicandosi specialmente a temi di carattere economico. Assieme ad altri colleghi, tra i quali Luigi Gasparotto, Giuseppe Paratore e Vito Reale, avanzò tra l’altro la proposta di un

“piano organico” di leggi che avrebbe dovuto caratterizzare l'intera legislatura; propose inoltre la riforma del testo unico di pubblica sicurezza e una legge sul Cnel. Grazie alla sua iniziativa il Parlamento approvò l'obbligo per il governo di presentare alle camere una relazione annuale sulla situazione economica del Paese.

Il 25 marzo 1953 Ruini, essendosi dimesso Giuseppe Paratore in polemica con la decisione del governo di porre la fiducia nella seconda Camera sul disegno di legge elettorale (la cosiddetta “legge truffa”, con l'introduzione del premio di maggioranza), fu eletto presidente del Senato (“Affronto quest'opera con la stessa fermezza con la quale andai, con i capelli già grigi sul Carso”, fu il suo commento nell'accettare la carica). In questa veste egli dovette presiedere le burrascose sedute che precedettero l'approvazione della legge (29 marzo 1953), fronteggiando energicamente le vibrante proteste dell'opposizione (accusato di avere chiuso di autorità la discussione, Ruini fu aspramente contestato dalle sinistre). I deputati dell'opposizione, per protesta, abbandonarono in massa l'aula di Palazzo Madama. La promulgazione della legge (che avrebbe poi ricevuto un'implicita bocciatura nelle urne elettorali il 7 giugno 1953) sancì però, come egli stesso avrebbe ammesso, anche la fine della carriera politica di Ruini. Nelle elezioni immediatamente successive gli fu offerta la candidatura, da parte della sola Democrazia cristiana ma non della coalizione governativa, ed egli la rifiutò.

Nel febbraio 1958 Ruini assunse la presidenza dell'appena costituito Cnel, carica che avrebbe mantenuto sino al giugno 1959. Da quella posizione si batté, come aveva fatto già agli inizi del decennio al Senato, per un'interpretazione estensiva delle prerogative del Cnel, che egli avrebbe voluto a fianco del Consiglio di Stato quale organo di ausilio del governo, l'uno nel campo amministrativo, l'altro in quello economico.

Ritiratosi dopo il 1959 dalle responsabilità istituzionali Ruini si dedicò a collaborare a vari periodici (tra i quali l'“Osservatore politico e letterario”, “Mondo economico”, “Rassegna parlamentare”, “Il Corriere amministrativo”, “La Politica parlamentare”) su temi quali l'Europa, la riforma dell'amministrazione, l'economia. Il 2 marzo 1963 il presidente della Repubblica Segni lo nominò senatore a vita “per altissimi meriti nel campo scientifico e sociale”. Era l'ultimo riconoscimento pubblico ad oltre cinquanta anni di distanza dalla prima onorificenza: infatti Vittorio Emanuele III lo aveva nominato grand'ufficiale dell'Ordine della Corona d'Italia il 1° dicembre 1912. Nel 1913 la Repubblica francese gli aveva conferito la decorazione di *commandeur de l'Ordre de l'Étoile Noir*; l'anno seguente era stato nominato commendatore nel-

l'Ordine dei SS. Maurizio e Lazzaro, dietro segnalazione del presidente del Consiglio di Stato Giacomo Malvano. Alcuni anni dopo, nel giugno del 1919, fu nominato grand'ufficiale nell'Ordine mauriziano e, nel febbraio del 1920, gran cordone nell'Ordine della Corona d'Italia. Nel 1922 ricevette la nomina a gran cordone dell'Ordine coloniale della Stella d'Italia. Nel 1958 gli fu conferita l'onorificenza di cavaliere di gran croce. Frattanto venivano pubblicati in più volumi i suoi *Scritti*.

Morì a Roma, il 6 marzo 1970.

GIOVANNI FOCARDI

DISCORSO DI INSEDIAMENTO PRONUNCIATO DAL NUOVO  
PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DI STATO

On. avv. Meuccio RUINI

nell'Adunanza Generale del 10 gennaio 1946

Ringrazio vivamente il Presidente del Consiglio dei Ministri.

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, i 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.

Io torno in questo Consiglio con lo stesso animo di servire lo Stato, che avevo quando entrai giovanissimo nella pubblica amministrazione, e quando, diciotto anni fa, mi cacciarono i fascisti.

«Lascio povero e sereno (dicevo allora nella risposta al foglio di contestazioni) l'amministrazione che ho servito con fedeltà ed onore, ininterrottamente, tranne negli anni nei quali andai coi capelli già grigi sul Carso e conquistai sul campo i segni del valore».

I compagni vecchi e nuovi di lavoro, che oggi qui trovo, dividono con me la coscienza del loro dovere e della loro responsabilità di servitori dello Stato.

Appartennero a questo Consesso uomini eminenti della politica e del Parlamento, dallo Spaventa che diede la più alta formulazione al pensiero della destra, e dal Correnti che fu il più fine ispiratore della sinistra, ai più recenti, che col Giolitti e con non pochi altri parteciparono al governo. Ma fu in tutti norma costante che qui non penetrasero questioni e preconcetti di parte. Come affermò l'Adunanza generale nel difendere in Ruggero Bonghi la libertà di opinione e di atteggiamento politico — «ciascuno di noi deve trovare in se stesso e nel sentimento dei suoi doveri e della dignità dell'alto Consesso cui appartiene quei limiti che non sono né forse possono essere segnati da una legge...», ciascuno di noi deve sempre essere consigliere indipendente dello Stato, e giudice giusto ed imparziale».

È passato ora sull'Italia uno dei più grandi uragani che la storia ricordi; né mai forse il Paese ha provato, come in questo momento, il bisogno di sentire che il tessuto amministrativo si sta rinsaldando, e che



— al da fuori dei partiti, necessari in uno Stato libero — esiste un'amministrazione forte e capace.

La ricostruzione dello Stato avviene nello spirito dei tempi; ed il Consiglio, che fu in origine organo di governo dei regimi assoluti, ed assunse la sua attuale fisionomia nel liberalismo dell'ottocento, sarà, secondo la migliore tradizione storica degli istituti che continuando si rinnovano, elemento vivo di un nuovo, e più compiuto ordine democratico.

Siamo alla vigilia della Costituente, che deciderà anche del nostro istituto e — ne sono sicuro — non dimenticherà che lo Stato democratico, mentre attinge la sua ragion d'essere e la sua forza dalla volontà popolare, deve organizzarsi come Stato di diritto, con una struttura amministrativa che dia garanzia di giustizia e di imparzialità.

Il nostro Consiglio che appartiene, con qualche carattere proprio, ad un tipo che si può dire latino, ha fatto, come tutti riconoscono, buona prova. Raccogliendo in sé, assieme a giovani che superano un severo concorso, funzionari che hanno vissuto nell'amministrazione attiva, il Consiglio esercita in sezioni distinte, ma con unità sostanziale, compiti di sindacato preventivo e repressivo che sono nello stesso tempo di effettiva collaborazione. La sua azione si svolge da un lato quale organo di consulenza e di coordinamento di tutta l'amministrazione, non solo dall'aspetto formale e giuridico, ma da quello di convenienza amministrativa. E dall'altro lato quale organo di giustizia nell'amministrazione, con potere di annullare atti che, anche senza ledere diritti, colpiscono interessi legittimi dei cittadini. La protezione degli interessi legittimi, in quanto è tutela di libertà individuale ed espressione di equità collettiva, rappresenta una conquista di vera democrazia. Con questo rilievo le idee che mossero Silvio Spaventa, fondatore della quarta sezione, a sottrarre l'amministrazione alle deviazioni dei partiti, vengono collocate in un'ampia visione dello Stato moderno, e sono impostate nel sistema generale del diritto pubblico.

Il Consiglio di Stato italiano ha dato in tema di giustizia amministrativa contributi notevoli, più ancora che i confratelli stranieri; ed è pronto ad adempiere i maggiori compiti di sistematica revisione dei provvedimenti amministrativi che potrà affidargli il nuovo Stato democratico. Nulla deve sottrarsi al fondamentale controllo del Parlamento ed agli altri di tipo popolare che si vanno delineando; ma non si può rinunciare ad un congegno di normale ed immediata difesa degli interessi dei cittadini che utilizzi la competenza e l'esperienza della stessa amministrazione e si muova in forme e procedimenti molto rapidi, evitando

vieti formalismi ma rispondendo alle insopprimibili esigenze di uno Stato ben organizzato.

Io ed i miei compagni di lavoro non intendiamo prevedere ed anticipare le soluzioni che potranno essere date ai problemi aperti pel Consiglio di Stato. Problemi di vario ordine: *a)* che attengono alla sua struttura, alle designazioni di categorie per la nomina dei suoi membri, alle guarentigie che assicurano la loro indipendenza; *b)* che concernono la coesistenza e la coordinazione con gli altri organi di pubblico controllo, con gli organi di consulenza tecnica e con quelli di rappresentanza degli interessi economici e del lavoro; né il Consiglio di Stato chiude gli occhi di fronte a queste forze vive e nuove, che hanno richiamata l'attenzione dell'indimenticabile collega Giuffrida, per i corrimenti possibili con la nostra azione; *e)* che si riferiscono alla configurazione della nostra funzione giurisdizionale; e vanno meditati nel senso di non tornare indietro nelle conquiste già fatte, ed anzi di promuovere l'obbligo nella amministrazione attiva di conformarsi alle decisioni delle sezioni giurisdizionali; ma non si può dimenticare mai, e va posto l'accento non solo sullo spirito di equità che vi penetra, ed in cui taluno trovò analogia col diritto pretorio di Roma, ma sull'inconfondibile natura e sui nessi amministrativi che caratterizzano questa giurisdizione dello Stato.

Disposto a contribuire allo studio di futuri ordinamenti, io ed i miei colleghi sentiamo intanto il dovere di non ritardare le modifiche che possono essere subito introdotte e che, anche piccole, hanno importanza pratica. 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 sì che questi siano resi normalmente entro una settimana dalla richiesta. Gioverà al buon lavoro un più stretto collegamento con i capi servizio e con gli stessi ministri, che, secondo la nostra legge istitutiva, possono partecipare alle sedute per gli affari su cui il parere è domandato.

Nel settore giurisdizionale, dove si tratta di questioni che interessano direttamente lo Stato e ritardate possono danneggiarlo, sottoporremo al Governo se, per evitare lentezze dei ricorrenti nel chiedere la fissazione d'udienza, sia opportuno ricordarci alle disposizioni generali del diritto processuale, o ritoccare le nostre norme, riducendo i termini di perenzione e promuovendo, ove occorra, la fissazione di udienza nell'interesse dell'amministrazione.

Con recente disposizione è stato affidato ad una Sezione speciale del Consiglio di Stato il giudizio in secondo grado dei procedimenti di epurazione dei dipendenti dello Stato. La Sezione, subito costituita già

funziona in due turni e terrà quattro sedute alla settimana, con alacre zelo dei suoi membri che debbono attendere anche al lavoro ordinario in altre sezioni. I ricorsi contro le decisioni di primo grado sono più di ottomila e saranno esauriti, con eccezionale sforzo, nel tempo tecnico strettamente necessario di pochi mesi. Dalle prime decisioni risulta un equilibrato indirizzo che, in base alle nuove norme, sostituisce 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. 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 ferma ed equa si potrà chiudere questa pagina dell'epurazione per raggiungere la distensione degli spiriti necessaria al buon andamento dell'amministrazione.

Vi è infine un compito del Consiglio di Stato, che fu il più importante alle sue origini, ed anche il vigente ordinamento lo pone in prima linea: il Consiglio, al quale debbono essere sottoposti per parere i regolamenti, può essere dal Governo chiamato a collaborare alla preparazione delle leggi. Le leggi si vanno moltiplicando. Erano ben poche qualche decina per annata nelle raccolte ufficiali dopo il 1870, ora sono diventate migliaia, e ciò è dovuto al continuo incremento delle funzioni dello Stato, ed anche ad un processo di inflazione legislativa, che è attualmente agevolato dalla eccezionale confluenza nel Consiglio dei Ministri delle attribuzioni di Governo e di Parlamento. Non sono ad ogni modo di oggi i casi in cui si è trovato più comodo provvedere per legge, quando bastava una circolare; né sono mancati viceversa, anche in materia tributaria, i casi in cui le circolari hanno cercato di sostituire le leggi. Vorrei inoltre richiamare l'attenzione sopra un fatto meno osservato di diffusione e dilatazione del processo legislativo, che si sta compiendo, in quanto enti ed organismi anche non statali emanano norme il cui valore non si distingue sempre da quello delle leggi. 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. Abbiamo formato nel nostro seno un Comitato che, oltre a curare nel modo migliore il nostro massimario, provvederà, colmando una lacuna, a raccogliere sistematicamente le leggi, i decreti e le circolari che regolano ogni amministrazione; predisporrà le segnalazioni in materia legislativa che abbiamo il diritto di fare; e darà al Governo, 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. Inoltre il Comitato si accinge all'esame della legislazione fascista per accertare quanto può esserne mantenuto. 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.

Il Consiglio di Stato lavora e chiede di lavorare. I colleghi, che hanno accolto il mio ritorno con una fiducia ed un affetto che mi ha commosso, sanno che, sotto la mia guida, il mio, il nostro programma, è di svolgere anche qui quello eccezionale lavoro a cui è oggi tenuto ogni italiano, per rialzare la Patria dalla rovina economica e dalla devastazione morale, per riconquistarle agli occhi del mondo dignità ed onore; ed anche il buon funzionamento dell'amministrazione sarà titolo di valutazione e di stima per il nostro Paese.

Sono sicuro che il Consiglio di Stato italiano, mentre è orgoglioso della sua secolare tradizione, ha la piena coscienza dello spirito nuovo e dei gravi problemi dell'ora.