

PETRILLI, Raffaele Pio

Nacque a Napoli il 23 luglio 1892 da famiglia pugliese, figlio di Alfonso e di Clotilde Sichera. Conseguì la laurea in giurisprudenza con il massimo dei voti e la lode presso l'Università di Napoli, avendo avuto per maestri Carlo Fadda, Roberto De Ruggiero e Francesco Degni, l'illustre giurista napoletano del quale Petrilli fu poi segretario nel giugno 1920, quando questi venne nominato sottosegretario di Stato per le Terre liberate nell'ultimo governo presieduto da Giovanni Giolitti. Petrilli fu poi riconfermato nello



stesso ruolo anche dal successore di Degni, Umberto Merlin, conservando l'incarico fino al 21 agosto del 1922, data in cui assunse servizio in magistratura come uditore giudiziario. Nei mesi di marzo-aprile del 1921 in qualità di addetto straordinario fu inviato in missione per conto del Ministero degli affari esteri a Barcellona.

Si sposò il 12 febbraio 1923 con Maria Del Balzo, nata a Sarno nel 1901, discendente dalla famiglia dei duchi di Presenzano, dalla quale avrebbe avuto due figlie.

Superato brillantemente l'ultimo concorso svoltosi prima dell'avvento del fascismo (risultò quarto in graduatoria sui 180 concorrenti), nel mese di agosto del 1922 Petrilli entrò dunque in magistratura, per essere subito destinato come uditore giudiziario aggregato presso il Tribunale di Roma. Fu poi vicepretore per due anni nel 6° mandamento di Roma, quindi, dopo aver superato l'esame pratico per la nomina a giudice aggiunto, incaricato di reggere dal mese di settembre del 1924 la Pretura di Gonzaga. Probabilmente la sede a cui era stato destinato non gli dovette risultare gradita se a distanza di neppure un mese il senatore Mariano D'Amelio, presidente della commissione reale per la ri-

forma dei codici, chiese al ministro di Grazia e giustizia che Petrilli potesse essere chiamato a far parte della segreteria della commissione (ricevendone per altro un diniego da parte del ministro Oviglio per l'impossibilità di distogliere dal suo lavoro un giovane magistrato, per di più di prima nomina nel nuovo grado). Di fatto, Petrilli non adempì comunque il suo incarico di pretore reggente, tanto da provocare lamentele per il funzionamento assai irregolare della Pretura di Gonzaga; nel mese di novembre del 1924 comunque l'Avvocatura erariale propose la sua nomina a sostituto avvocato erariale di 2^a classe, con decorrenza dal 1° dicembre e con destinazione a Napoli, ed egli accettò; quindi, passato nei ruoli dell'Avvocatura, vi percorse i diversi gradi della carriera (sostituto avvocato erariale di 2^a classe dal dicembre 1924 a Roma, di 1^a classe dal dicembre 1932, vice avvocato dello Stato dal novembre 1938), fino alla nomina a sostituto avvocato generale dello Stato (1 marzo 1945). In questo periodo Petrilli ebbe modo di prestare la propria assistenza consultiva e contenziosa all'Istituto di liquidazioni e all'Iri; nel 1945 fu anche nominato rappresentante della Presidenza del Consiglio nel comitato direttiva della sezione autonoma della Croce rossa italiana per l'assistenza giuridica agli stranieri, incarico che avrebbe mantenuto fino al 1961.

Subito dopo la fine della guerra, il governo presieduto da Bonomi decise la sua nomina a consigliere di Stato a far data dal 25 maggio 1945. Petrilli fu assegnato inizialmente alla Sezione I, per passare poi dal 1949 alla IV e dal 1951 alla III. Il 22 giugno ricevette l'incarico di rappresentare la Presidenza del Consiglio dei ministri nel consiglio di amministrazione dell'Istituto centrale di statistica; il 12 ottobre 1948 fu nominato membro della commissione di vigilanza sull'Istituto di emissione e sulla circolazione. Dal 1946 al 1949 fu consigliere del Consorzio di credito per le opere pubbliche.

Tuttavia l'attività di Petrilli presso il Consiglio di Stato doveva risultare assai discontinua, dal momento che proprio in coincidenza con la nomina Petrilli iniziò a dedicarsi con successo anche alla vita politica: posto una prima volta fuori ruolo il 1° febbraio 1945 per servizi presso la Presidenza del Consiglio, dopo essere stato vicecapo di gabinetto della Presidenza del Consiglio dei ministri dal 23 maggio 1945 nel governo Bonomi, poi capo di gabinetto del presidente del Consiglio De Gasperi dal 12 dicembre 1945 al 31 marzo 1946, Petrilli lasciò l'incarico per candidarsi nelle prime elezioni politiche del dopoguerra, per il collegio di Bari-Foggia nelle liste della Democrazia cristiana: divenne così deputato dell'Assemblea costituente, ricoprendovi anzi il ruolo di segre-

tario della presidenza dell'Assemblea dal 25 giugno al 18 luglio 1946, ossia fino alla sua nomina a sottosegretario nel Ministero del tesoro.

La sua esperienza parlamentare continuò anche nelle prime due legislature repubblicane, sempre nelle file della Dc: nella prima legislatura fu vicepresidente della IV commissione (finanze e tesoro) fino al 2 febbraio 1950, presidente della commissione speciale per l'esame del disegno di legge n. 1 *Disposizioni penali per il controllo delle armi*, componente della giunta per i trattati di commercio e la legislazione doganale, presidente della commissione istituita nel 1949 per valutare l'utilizzazione della cifra stanziata per iniziative di carattere turistico e alberghiero e di quella istituita nello stesso anno per la definitiva sistemazione giuridica del personale del Ministero dell'Africa italiana; fu anche presidente della commissione speciale per la ratifica dei decreti legislativi emanati dal governo durante il periodo della Costituente. Nella seconda legislatura fu componente della III commissione permanente "Diritto, procedura, ordinamento giudiziario, affari di giustizia" e di alcune commissioni speciali, fra cui quelle per l'esame delle proposte di legge *Norme generali sull'azione amministrativa* (n. 1459) e *Istituzione di una sezione speciale della Corte costituzionale* (n. 2406) del 15 marzo 1957.

In quegli anni Petrilli ricoprì a più riprese la carica di sottosegretario: precisamente nel secondo, terzo e quarto governo De Gasperi, dal 13 luglio 1946 al 23 maggio 1948, sempre nel Ministero del tesoro, come collaboratore dei ministri Epicarmo Corbino, Giovanni Battista Berione, Pietro Campilli e Gustavo Del Vecchio. In questa veste, acquisì una notevole esperienza sui problemi del pubblico impiego, conducendo delicate trattative con i rappresentanti sindacali degli statali sullo schema di provvedimento legislativo per il nuovo trattamento economico dei dipendenti dello Stato e dei pensionati; fu inoltre inserito in un comitato speciale composto di ministri e sottosegretari per esaminare i problemi relativi alla disoccupazione e ai lavori pubblici. Nel terzo governo De Gasperi entrò a far parte di una commissione di ministri e sottosegretari incaricati di valutare le sperequazioni tra la retribuzione dei vigili del fuoco, all'epoca in agitazione per ottenere l'adeguamento dei loro salari, e quella degli altri dipendenti pubblici; e di un'altra commissione incaricata di esaminare le norme esecutive inerenti il censimento annuario. Nel quarto governo De Gasperi continuò ad occuparsi in particolare dei miglioramenti economici dei dipendenti pubblici, intervenendo puntualmente alle sedute del Consiglio dei ministri in cui si discuteva di questo argomento; venne inoltre inserito in una commissione istituita nella seduta del Consiglio dei ministri del 17

marzo 1948 per preparare un progetto di liquidazione del Monte pensioni dei maestri e incaricato di presiedere una commissione incaricata di raccogliere ed elaborare elementi da sottoporre al Parlamento, non appena ne fosse avviato il lavoro, sulla situazione dei pensionati.

Nel 1950 entrò nel sesto governo De Gasperi (27 gennaio del 1950-27 luglio 1951) come ministro senza portafoglio per la riforma della burocrazia e dell'amministrazione: in realtà De Gasperi — che già aveva in mente di avvalersi della collaborazione di Petrilli — si era posto il problema della costituzione di una struttura specifica già durante il suo precedente governo, quando, nel corso della seduta del Consiglio dei ministri del 26 maggio 1948 aveva rilevato come fosse necessario provvedere alla soluzione organica del problema della riforma della burocrazia e dell'amministrazione statale e parastatale, con riguardo anche alla nuova struttura regionale dello Stato: "Si tratta qui — aveva detto allora De Gasperi — di aggiornare le conclusioni della Commissione Forti, approntando i relativi disegni di legge per il Parlamento, e di creare delle garanzie perché il passaggio alle Regioni delle attribuzioni previste dalla costituzione non rechi con sé un'inflazione burocratica, ma porti invece ad una semplificazione. Per tale lavoro preparatorio è necessario ricorrere ad uomini che conoscano a fondo l'amministrazione". Con la scelta nel 1950 di nominare un ministro ad hoc, in effetti, si voleva istituzionalizzare un'attività di studio, fino a quel momento affidata a commissioni costituite di volta in volta, in quanto la questione amministrativa era ormai divenuta uno dei problemi più pressanti. 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.

La difficoltà incontrata, che doveva rivelarsi insormontabile, fu però quella di ottenere la effettiva collaborazione da parte degli altri ministri, che, nonostante l'iniziale invito loro rivolto dallo stesso presidente del Consiglio di consultarsi preventivamente con il ministro per la Riforma amministrativa e di trasmettergli le proposte di riorganizzazione da adottarsi in sede legislativa o amministrativa, continuarono a proporre iniziative in proprio, che avrebbero condotto ad una trasformazione della organizzazione degli uffici, al di fuori di una visione unitaria. La difficoltà dell'impresa emerge implicitamente dalla iterazione delle circolari con le quali Petrilli chiedeva (invano) di conoscere il parere delle amministrazioni in merito alla revisione delle rispettive attribuzioni e alla riorganizzazione degli uffici.

Comunque Petrilli si mise all'opera, delineando in primo luogo un programma organico che teneva conto dei risultati degli studi compiuti prima e dopo il fascismo (in particolare di quelli delle commissioni presiedute da Giovanni Cassis e Ugo Forti), aggiornandoli in conformità ai principi della costituzione repubblicana con le proposte e i progetti pervenuti dalle amministrazioni, con le relazioni predisposte dagli organi parlamentari in occasione delle discussioni sui bilanci dei ministeri con le richieste delle categorie impiegate.

Inizialmente, l'apparato dell'ufficio fu estremamente ridotto (una ventina di dipendenti), e destinato unicamente a fornire supporto tecnico e organizzativo alle tante commissioni di studio create via via per elaborare una nuova legge generale sulla pubblica amministrazione e altri possibili interventi. Il vero supporto a Petrilli venne da un comitato direttivo, da lui stesso presieduto e incaricato di provvedere all'organizzazione dei lavori, e da un consiglio di esperti, articolato in varie sotto-commissioni. L'intensa attività così avviata avrebbe condotto in soli diciotto mesi alla costituzione dell'ufficio per la riforma (dpcm 6 febbraio 1951), creato allo scopo di ordinare i risultati degli studi sulla riforma della pubblica amministrazione e di predisporre i relativi progetti di legge: uno schema della legge generale della pubblica amministrazione, un progetto di ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, una proposta di revisione della legge e del regolamento sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, un progetto relativo alla definitiva sistemazione degli avventizi in ruoli speciali transitori (sarebbe divenuta la l. 5 giugno 1951, n. 376), un nuovo stato giuridico dei salariati dello Stato, un disegno di legge per accelerare le procedure per la liquidazione delle pensioni ordinarie, alcune modifiche all'ordinamento del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, la soppressione del Ministero dell'Africa italiana.

Nello stesso periodo, per pochi mesi Petrilli divenne anche titolare del Ministero della marina mercantile (5 aprile-26 luglio 1951), sostituendovi uno dei ministri del Partito socialista dei lavoratori italiani dimessisi a seguito della riunificazione dei partiti socialdemocratici.

Terminata questa fase di esperienze governative Petrilli venne riammesso nel ruolo del Consiglio di Stato.

Il 5 gennaio 1953, succedendo a Leonardo Severi, fu nominato presidente del Consiglio di Stato, carica che mantenne fino al suo collocamento a riposo, il 31 luglio 1962. Nel suo discorso di insediamento Petrilli espose i principi ai quali si sarebbe ispirato nel suo nuovo incarico, manifestando prima di tutto il suo impegno per una giustizia amministrativa quanto più possibile sollecita, perché "il ritardo nel rendere

giustizia svaluta l'operato del giudice e sminuisce la fiducia nella più alta funzione dello Stato". Ricordò poi come il compito più significativo svolto dal Consiglio negli ultimi anni fosse stata l'opera chiarificatrice nell'interpretare i principi della nuova carta costituzionale, distinti in enunciazioni di valore politico, norme giuridiche direttive e precettive, e nell'affrontare le questioni relative alla retroattività delle leggi e alla interpretazione e abrogazione delle leggi ordinarie. Petrilli rivendicò anche la tenace e intelligente lotta sostenuta dal Consiglio di Stato durante il periodo fascista per difendere il riconoscimento della tutela giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione. Infine, riguardo alla funzione consultiva, tenne a sottolineare come la collaborazione con il governo potesse riuscire di profondo giovamento per lo Stato: erano state assai significative in questo senso la visita di Luigi Einaudi, ministro del Bilancio, accolto a Palazzo Spada in un momento di grave preoccupazione per la finanza e l'economia del Paese, per discutere in merito alla formazione tecnico-giuridica degli stati di previsione della spesa statale; e quella del ministro del Lavoro e della previdenza sociale, impegnato nella preparazione di un importante regolamento. In una occasione successiva Petrilli 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.

Durante il periodo della sua presidenza Petrilli venne coinvolto in una iniziativa di grande rilievo: caduto nel 1960 il governo Tambroni dopo i fatti del luglio, Amintore Fanfani alla guida di un governo di svolta — si era nella fase preparatoria della coalizione di centro sinistra — decise di riprendere con energia il cammino dello "scongelo" della Costituzione, che aveva uno dei suoi punti fondamentali nell'attuazione dell'ordinamento regionale e preannunciò nelle sue dichiarazioni programmatiche in Parlamento la costituzione di una commissione "composta di esperti parlamentari, di presidenti di organi giurisdizionali e di controllo, di studiosi", che, "in breve termine, sulla base dell'esperienza regionalistica di oltre un decennio, dovrà indicare in primo luogo se devono essere apportati emendamenti alla legge del 1953 [l. 10 febbraio 1953, n. 62, *Costituzione e funzionamento degli organi regionali*], ed in secondo luogo di quale tenore debba essere il progetto di legge sul finanziamento delle Regioni. Sulla base di questo responso — disse al Parlamento Fanfani — il Governo si proponeva di

sottoporre alle Camere testi idonei a consentire anche in questo settore il pieno adempimento della Costituzione”.

Adempiendo pienamente a questo programma, Fanfani, già con un decreto del 29 agosto 1960, costituì dunque la “Commissione per lo studio degli aspetti giuridici e finanziari connessi all’attuazione delle regioni a statuto normale”, chiamando a presiederla il senatore democristiano Umberto Tupini. Petrilli, nella sua qualità di presidente del Consiglio di Stato venne chiamato a presiedere la sottocommissione incaricata di approfondire gli aspetti tecnico-giuridici del problema, mentre Ferdinando Carbone, presidente della Corte dei conti, ebbe un incarico parallelo per gli aspetti tecnico-finanziari. Ai lavori della sottocommissione presieduta da Petrilli, che si svolsero nella sede del Consiglio di Stato tra il 29 novembre 1960 e il 21 febbraio 1961, parteciparono due senatori, l’ing. Amedeo D’Albora (Msi-Pdi) e l’avv. Edgardo Lami Starnuti (Gruppo misto), due deputati, l’ing. Ludovico Camangi (Gruppo misto) l’avv. Mauro Ferri (Psi), e i professori universitari Antonio Amorth e Feliciano Benvenuti. La sottocommissione nel corso dei suoi lavori prese in esame soprattutto alcuni punti fondamentali, quali le condizioni per l’esercizio della potestà legislativa da parte delle regioni, il sistema dei controlli nelle regioni e l’istituto del *referendum* abrogativo; e concluse che, nonostante fosse emersa l’opportunità di sottoporre a revisione alcune parti della legge del 1953, che, così come erano formulate, mortificavano lo sviluppo e il significato delle autonomie regionali, la legge stessa aveva comunque “il merito di aver aperto la via ad una grande riforma, senza escludere la possibilità per gli ulteriori miglioramenti suggeriti dall’esperienza. Il ritardo nell’attuazione della riforma — era scritto nella relazione — sarebbe indubbiamente un male peggiore della pronta ed effettiva entrata in vigore della legge”.

Ancora nel 1960 venne richiesto a Petrilli un parere personale da parte di Corrado Catenacci, consigliere di Stato e capo di gabinetto del Presidente del Consiglio, circa gli effetti che lo scioglimento del consiglio regionale del Trentino-Alto Adige avrebbe potuto produrre sui consigli provinciali di Trento e Bolzano; Petrilli, in sintonia con l’opinione già espressa sia dall’Avvocatura dello Stato, sia dall’ufficio regioni della Presidenza del Consiglio dei ministri, espose che lo scioglimento del consiglio regionale dovesse ripercuotersi anche sui consigli provinciali, in quanto lo statuto speciale della Regione stabiliva un funzionamento distinto ed autonomo dei consigli regionale e provinciali: “L’accennata autonomia di funzionamento degli organi regionali e di quelli provinciali — argomentava Petrilli — trova conferma nell’ultimo e nel penultimo comma dell’art. 27 dello Statuto, secondo cui i compo-

menti del Consiglio provinciale disciolto continuano ad esercitare le funzioni di consiglieri regionali fino all'elezione suppletiva dei consiglieri regionali della circoscrizione provinciale interessata (...). La circostanza che le stesse persone fisiche rivestano contemporaneamente la carica di consiglieri regionali e di consiglieri provinciali quando l'organo regionale e quelli provinciali sono in normale periodo di vita non importa che, se venga sciolto il Consiglio regionale, o un Consiglio provinciale, resti paralizzata l'attività che le persone suddette hanno diritto di esercitare come componenti dell'organo non disciolto. Lo Statuto speciale ha voluto evitare appunto che gli effetti dello scioglimento di uno dei suddetti organi determini, sia pure temporaneamente, una discrasia pericolosa per la vita della Regione”.

Nel 1961 Petrilli indirizzò una richiesta alla Presidenza del Consiglio dei ministri in merito alla composizione del consiglio di amministrazione delle Ferrovie dello Stato, dal quale, in base ad un disegno di legge da poco approvato dal Consiglio dei ministri, sarebbero rimasti esclusi i due consiglieri di Stato che ne facevano parte invece in base alla norma al momento vigente (dl 7 maggio 1948, n. 598); secondo Petrilli la partecipazione dei consiglieri di Stato risultava opportuna, dal momento che il consiglio di amministrazione delle Ferrovie dello Stato era chiamato fra l'altro ad approvare gli schemi di contratti di un certo valore e per i quali, trattandosi di un'azienda autonoma, non era prescritto il parere della Sezione II del Consiglio di Stato. Il rilievo non venne però accolto dalla Presidenza del Consiglio dei ministri.

Negli anni di impegno nel Consiglio di Stato furono attribuite a Petrilli la presidenza di diversi enti e associazioni: della Associazione educatrice italiana (nata nel 1927 per la propaganda a favore degli asili e la creazione e direzione di scuole materne), dal 1950 fino alla sua morte; dell'Associazione forestale italiana (1950-1951), della commissione interministeriale per l'assegnazione dei fondi Erp per il settore turistico-alberghiero (1948-1951); dell'Istituto centrale per l'edilizia economica e popolare (1953-1962); del Comitato per i contributi turistici (1954); del Centro italiano studi amministrativi (1955-1957), che aveva sede a Palazzo Vidoni come l'ufficio per la riforma. Dal 1960 al 1962 fu membro del consiglio del contenzioso diplomatico. Poco prima del suo collocamento a riposo Petrilli accettò l'invito del presidente della Corte dei conti Carbone di far parte del comitato d'onore per le manifestazioni celebrative indette in occasione del centenario dell'istituzione, creata con la l. 14 agosto 1862, n. 800.

Dopo il collocamento a riposo, Petrilli ebbe ancora un incarico rilevante: nel 1963 fu inserito per le sue competenze giuridiche nel consiglio

di amministrazione dell'appena costituito Ente nazionale per l'energia elettrica — incarico che mantenne fino alla sua morte. Nel 1965 fu fondatore della "Rassegna giuridica" dell'Enel, di cui anche mantenne la direzione: nella rivista sarebbero stati pubblicati, con il contributo di eminenti giuristi, articoli sui problemi più controversi e delicati legati alla nazionalizzazione delle imprese elettriche, le decisioni giurisprudenziali di organismi nazionali e internazionali, le circolari del comitato interministeriale per l'energia elettrica e di alcuni ministeri sulla materia. Negli stessi anni era anche nel consiglio di direzione della rivista "L'Amministrazione italiana".

Fra le onorificenze delle quali Petrilli fu insignito si ricordano quella di gran croce dell'Ordine della Corona di Quercia conferitagli dalla duchessa di Lussemburgo nel 1957, dopo la partecipazione di Petrilli alle celebrazioni per il centenario del Consiglio di Stato del Granducato.

Petrilli morì a Roma il 14 novembre 1971.

GIOVANNA TOSATTI

DISCORSO DI INSEDIAMENTO PRONUNCIATO DAL NUOVO
PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DI STATO

dott. Raffaele Pio PETRILLI

il 5 febbraio 1953

Signor Presidente della Repubblica,
Onorevoli Presidenti delle Camere legislative,
Onorevole Presidente del Consiglio dei Ministri,
Signori:

L'onore che viene reso al Consiglio di Stato, in questo insediamento del suo nuovo Presidente, dalla presenza del Capo dello Stato e di tante illustri Autorità vuol essere — ne sono certo — riconoscimento dell'alta e insopprimibile funzione che la Costituzione Repubblicana riserva al supremo organo di giustizia amministrativa e, in pari tempo, favorevole auspicio per una sua viva partecipazione allo sforzo che il popolo italiano va compiendo per il consolidamento di un nuovo ordine morale, civile e politico della Nazione.

Nel confermare la incondizionata sua devozione a quei principi di libertà, che presiedero alla realizzazione della indipendenza e dell'unità della Patria, e nell'inclinarsi reverente al sacrificio di tanti suoi figli, che in ogni tempo lottarono per la sua grandezza con propizia od avversa fortuna, il Consiglio di Stato sente, oggi più che mai, doveroso l'impegno di accogliere, con pronta comprensione dei tempi nuovi, le istanze di una giustizia che non si attardi nel formalismo mortificatore e che, lungi dalla concezione di una necessaria antitesi fra il pubblico ed il privato interesse, s'ispiri al senso della socialità della vita, per agevolare, nella visione del bene comune, il temperamento delle esigenze e utilità individuali con quelle superiori dello Stato: nel rispetto della legge, ch'è disciplina di proporzione, di equilibrio, di pacifico svolgimento degli umani rapporti.

In corrispondenza coi molteplici compiti dello Stato moderno, non più limitati alla sicurezza delle frontiere e alla conservazione dell'ordine interno, alla difesa della vie e dei beni dei cittadini e alla composizione delle loro private vertenze, ma estesi a soddisfare le più svariate esigenze della vita individuale e collettiva, dalla materiale circolazione delle persone, delle cose e delle notizie per terra, per mare e per aria, alla diffusione e allo sviluppo della cultura d'ogni ordine e grado, fino

ai supremi vertici della scienza e dell'arte, dalla ricerca di nuove fonti di energia alla esecuzione di opere pubbliche; dall'incremento della produzione agricola e industriale allo scambio dei prodotti e delle merci; dalla qualificazione dei lavoratori alla loro occupazione, assistenza e difesa previdenziale, l'attività della Pubblica Amministrazione si dilata in ogni direzione con un impulso espansivo ch'è riconosciuto quasi fatale dagli stessi epigoni del tradizionale liberismo e che rappresenta una solenne rivendicazione del destino sociale dell'uomo, sicché nessuno possa più considerarsi sufficiente a se stesso, nessuno egoisticamente estraneo al suo prossimo, nessuno esente da obblighi verso la comunità nazionale.

Spetta all'uomo politico accertare se questo intervento dello Stato nella vita sociale vada oltre i limiti della necessità, della utilità e della generale convenienza: il giurista coglie la realtà negli elementi che la compongono, nelle cause che la determinano, nei fini cui essa è rivolta, cercando d'essere fedele interprete della norma che consacra e sanziona l'intervento dello Stato.

Di tale fenomeno è viva testimonianza nella giurisprudenza amministrativa di quest'ultimo quarantennio, che in una visione quasi plastica riflette la progressiva dilatazione dei compiti dello Stato e la presenza ognora più assidua della Pubblica Amministrazione nel campo della privata attività e delle iniziative individuali, attraverso il succedersi di grandi rivolgimenti, politici, economici e sociali, in frequenti e lunghi periodi di guerra e di dopoguerra, dal 1911 fino ai nostri giorni: intervento statale, ora temuto ora invocato, rivolto quasi sempre a potenziare economicamente gli sforzi dei singoli e, in ogni caso, ad avvalorarne la efficienza, 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.

Il cospicuo incremento dell'attività del Consiglio di Stato nella sua duplice e pur unitaria funzione, consultiva e giurisdizionale, è una diretta conseguenza di questo slargamento di orizzonte della vita amministrativa determinato dal rapido trasformarsi di vecchie esigenze e dal sorgere di nuovi e più complessi rapporti.

Per penetrare e dominare la moderna realtà dei fatti giuridici nel campo amministrativo, occorre più che mai tenersi fermi all'indissolubile binomio dell'«*interest rei publicae*», quale espressione del superiore interesse della collettività, e dell'«*hominum causa omne ius constitutum*», come garanzia di rispetto per i legittimi interessi dei singoli; binomio che, per essere efficacemente adoperato, esige a sua volta dalla

coscienza del giudice uno spiccato senso dello Stato, congiunto con quello di profonda umanità.

I fondamentali strumenti legislativi del Consiglio di Stato son pochi e di età veneranda o quasi: la legge del 1865 abolitiva del contenzioso amministrativo; quelle del 1889 e del 1907, istitutive rispettivamente della Quarta e della Quinta Sezione; la riforma del 1923. Il Regolamento di procedura risale al 1907.

Nonostante ciò e fin quando non si provveda, entro le linee segnate dalla Costituzione Repubblicana, ad una rinnovata disciplina legislativa e regolamentare delle funzioni del Consiglio di Stato, le vecchie norme, vivificate dai principi testé esposti, saranno rivolte ad accogliere e penetrare le attuali realtà, nell'opera assidua della interpretazione giurisprudenziale.

Al fedele adempimento di questo compito la Magistratura del Consiglio di Stato s'impegna lealmente, in piena solidarietà col nuovo suo Presidente, la cui opera sarà particolarmente agevolata dall'esempio di coloro che, in questi difficili anni del dopoguerra, furono a capo dell'Istituto: di Meuccio RUINI, che tenacemente ne volle la conservazione e l'inserimento fra gli organi costituzionali dello Stato, lasciando poi una geniale impronta di rinnovata energia nell'attività del Collegio; di Ferdinando ROCCO, che dal posto di massima responsabilità continuò a diffondere un insegnamento del quale era stato in queste aule cultore e maestro per un quarto di secolo; di Leonardo SEVERI, che a sé, prima ancora che ai colleghi, impose un'austera disciplina di lavoro e di vita come condizione indispensabile per il costante prestigio dell'Istituto.

È ad essi che, con amichevole deferenza, mi rivolgo in questo momento, perché si uniscano a me nel renderLe, Signor Presidente della Repubblica, lo omaggio del Consiglio di Stato nella nuova sua vita: che auguriamo non più breve, né meno gloriosa di quella che seppe i nomi e l'opera di giuristi, di statisti, e di economisti, quali il PISANELLI e il MANTELLINI, il BONGHI e il GIOLITTI, Silvio SPAVENTA e il SAREDO, il GIORGI ed il BIANCHI, il BODIO e lo STRINGHER, e il PINCHERLE e il CALLISSE ed il RAVA, fino a coloro che frequentammo e stimammo ed amammo: Giovanni RAINERI, Vincenzo GIUFFRIDA, Adolfo BERIO, Michele CAGNETTA, e il FURGIUELE e il FAGIOLARI e il D'AGOSTINO e il PIRONTI e il TOVAIERA e il ROMANO.

Di fronte ai quali nomi vien fatto di esclamare: quanta grandezza per il passato e quale impegno per l'avvenire!

A Lei; Onorevole Presidente del Consiglio, cui mi legano da tanti anni e l'ammirazione devota e l'amicizia profonda e la comunione di superiori ideali, il saluto riconoscente per le benevole parole rivoltemi:

con l'impegno di continuare d'ora innanzi, sopra tutto da questo posto, la difesa di quei principi democratici che costituiscono la passione della Sua vita e nei quali si armonizzano concretamente il senso dello Stato e quello della dignità individuale, il principio di autorità e quello di libertà, il rispetto della legge e la critica costruttiva e serena, la forza del numero e la forza morale dell'idea.

Nell'assumere questo ufficio presidenziale non posso esimermi dal corrispondere, più che ad un dovere, ad un sentito bisogno dell'animo rivolgendo un cordiale omaggio alla Magistratura ordinaria, alle cui fila ebbi l'onore da appartenere nei primi anni della mia carriera statale, e la commossa espressione di un attaccamento nostalgico agli avvocati dello Stato e del libero foro, coi quali tante battaglie ebbi a combattere, sopra tutto in queste aule, con sensi di reciproca stima e di costante lealtà.

All'inizio di un nuovo anno giudiziario si suole dalle Supreme Magistrature passare in rassegna il lavoro compiuto nell'anno precedente, con particolare riguardo a quelle questioni che abbiano importato l'introduzione o la conferma di rilevanti principi di massima.

Questa prassi non è in uso presso il Consiglio di Stato, che, peraltro, già da alcuni decenni suol dare ampia notizia della propria attività consultiva e giurisdizionale in quelle periodiche relazioni che i cultori delle scienze amministrative hanno mostrato 'costantemente di apprezzare e delle quali la più recente ha visto la luce, in quattro volumi, or è qualche mese.

Se il mio compito, quindi, è agevolato per questa parte dalla possibilità del rinvio, del pari agevolato è per ciò che riguarda enunciazione del programma da svolgere.

Il programma è tutto nella parola: giustizia. Non oso aggiungere: indipendente, serena, imparziale; perché non è concepibile una giustizia che manchi di questi elementi essenziali.

Dirò invece: sollecita, 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. È vero che anche per rendere giustizia occorre quel che oggi si chiama tempo tecnico, ma, per quanto le leggi e i regolamenti di procedura impongano il rispetto di termini e l'adempimento di formalità, non dal decorso del tempo tecnico può farsi dipendere l'attesa, talvolta anche di parecchi anni, per la decisione delle liti nelle sedi di giurisdizione amministrativa.

D'altra parte, non è neppure esatto quanto si va da qualcuno affermando e cioè che il ritardo nella decisione dei ricorsi giova in ogni caso alla Pubblica Amministrazione, i cui provvedimenti, essendo natural-

mente esecutivi, nulla avrebbero da temere dal decorso del tempo ed anzi, per effetto di esso, andrebbero consolidandosi.

A prescindere dalla inammissibilità di una giustificazione basata sul vantaggio del ritardo per una sola delle parti, è certo che la stessa Amministrazione ha normalmente interesse a veder definite con sollecitudine le liti, per evitare d'esser costretta ad eseguire decisioni di annullamento di atti e provvedimenti emanati molti anni prima, con turbamento di situazioni di fatto eventualmente createsi nel frattempo e con pagamento di cospicue somme a titolo di danni e interessi.

La sollecitudine nel decidere, esigenza d'indiscutibile ragionevolezza in ogni tempo, s'impone con particolare urgenza ai nostri giorni, in cui i mutamenti di situazioni economico-sociali son più frequenti e più rapidi, e il ritmo della vita produttiva si accresce ed estende, ed il tempo è veramente moneta per chi lavoro e s'industria.

Occorre che ciascuno di noi magistrati sia convinto di ciò e a chi ci chiede giustizia risponda, come alla vedovella onesta il pio imperatore:

«Or ti conforta, chè conviene
Ch'i' solva il mio dovere, anzi ch'i' mova:
Giustizia vuole e pietà mi ritiene».
(DANTE, Purg. X, 91-93).

Ho parlato di fiducia nella giustizia e del notevole contributo che, a radicarla nell'animo dei cittadini, può recare la solerzia dei giudici. Questa solerzia non basta, però, se non sia avvalorata e accompagnata da altre forze e da altri elementi, e prima di tutto dalla certezza della norma giuridica, quanto a esistenza, a contenuto, a sanzione.

Senza la pretesa di compiere una rassegna giurisprudenziale, desidero ricordare in proposito l'opera chiarificatrice compiuta dal Consiglio di Stato, in questi recentissimi anni, sia con riguardo alle norme di portata costituzionale che a quelle ordinarie.

Fondamentale può considerarsi in materia la decisione 27 luglio 1948, n. 351, della Quarta Sezione, in cui si pose in rilievo come la nuova Costituzione abbia manifestamente «una struttura complessa», con elementi che «si rivelano notevolmente diversi per natura e per valore, per il loro contenuto e per il grado della loro efficacia giuridica». Vi sono enunciazioni di principi ancor vaghe, dichiarazioni astratte di diritti, generiche formulazioni programmatiche, vevoli come orientamento, o esortazione, o appiglio all'opera del legislatore futuro, ma mancanti attualmente di concretezza ed efficienza giuridica: «è ancora l'ideologia che aspira, ma stenta e non riesce a diventar "diritto". Vi sono poi, norme più propriamente giuridiche, le quali, però, hanno una varia possibilità ed idoneità alla immediata applicazione. In alcune, e

sono la maggior parte, pur se non sono assenti i caratteri essenziali del diritto obiettivo, mancano tuttavia, visibilmente, tutti quegli elementi che valgono a renderle compiute ed attuabili: ed esse contengono, infatti, un rinvio, esplicito od implicito, ad ulteriori e più concrete determinazioni, precisazioni, integrazioni da parte del legislatore, nel che è la condizione sine qua non della loro applicabilità. Questa è, dunque, soltanto futura e mediata, poiché presuppone l'intervento del legislatore ordinario, il quale, costituendo sostanzialmente il vero destinatario di una tale norma costituzionale, dovrà (ma è un obbligo che non esclude la iniziativa né la scelta del quando e, in un certo senso, anche del come) tradurla in comando giuridico, valido ed efficace rispetto a quanti saranno chiamati ad osservarlo. Ma in altre, ed invero poche, norme della Costituzione non può negarsi che sussistano i requisiti necessari e sufficienti perché possano valere quali compiuti precetti giuridici e trovare, come tali, immediata applicazione».

Veniva, con tale pronunzia, posta la distinzione fra enunciazione di valore politico, norme giuridiche direttive e norme giuridiche precettive.

In applicazione di tale tricotomia era riconosciuto, con altre pronunzie, carattere puramente direttivo alla norma contenuta nell'art. 51, primo comma, della Costituzione sulla parità dei sessi ai fini dell'ammissione ai pubblici uffici, all'art 97 primo e secondo comma, sull'ordinamento dei pubblici uffici e l'accesso ai pubblici impieghi, agli articoli 5, 128 e 130 sull'autonomia degli enti locali e sulle forme di controllo dei loro atti, all'art 100, 2° comma, relativo alla partecipazione della Corte dei Conti al controllo sulla gestione finanziaria degli enti cui lo stesso Stato contribuisce in via ordinaria; ecc.

Precettive son state ritenute invece le norme che ripartiscono le competenze fra i poteri dello Stato, quelle che prescrivono per determinate materie una disciplina esclusivamente legislativa, quelle sulla delega della funzione legislativa, il divieto per i pubblici impiegati, membri del Parlamento, di conseguire avanzamenti, se non per anzianità, a quei gradi gerarchici che, formano oggetto di sviluppo di carriera e pel conseguimento dei quali esista una legittima aspettativa; ecc.

La discriminazione fra norme direttive e norme precettive importa, come ha giustamente osservato il Consiglio di Stato, una netta differenza sulla sorte delle disposizioni legislative preesistenti alla entrata in vigore della Costituzione, perché, mentre le norme direttive non agiscono mai di per sé sole con forza abrogativa, le precettive, in quanto risultino contrarie a norme anteriori, ne importano necessariamente l'abrogazione.

Con squisita sensibilità della esigenza di una interpretazione, che tenesse conto della evoluzione dell'ordinamento giuridico nel suo complesso sistematico — escluse peraltro le audacie del metodo della libera ricerca del diritto da parte del giudice — il Consiglio di Stato, con una notevole decisione del 29 dicembre 1950 della Quinta Sezione, ammise che, anche di fronte a nuove norme costituzionali di carattere direttivo e, quindi, non ancora trasfuse in precetti d'immediata applicazione, le preesistenti disposizioni legislative dovessero interpretarsi, fin dove non ostava il loro dettato, in modo conforme a quelle costituzionali e, in ogni caso, dovessero applicarsi con somma cautela, essendo dovere di tutti gli organi dello Stato ispirarsi ai sommi principi della nuova Costituzione.

L'opera chiarificatrice del Consiglio di Stato quanto a certezza della norma giuridica si è svolta anche con riguardo alle leggi ordinarie, affrontando in modo particolare le questioni della retroattività, della interpretazione e dell'abrogazione delle leggi.

Sul primo punto venne affermato dalla Quarta Sezione, con decisione 11 agosto 1950, n. 377, che il principio della irretroattività della legge è inderogabile, in virtù dell'art. 25 della Costituzione, per la sola materia penale; quanto alla materia civile, esso costituisce indubbiamente una regola generale dell'ordinamento giuridico consacrata nell'art. 11 delle Disposizioni della legge in generale ma può soffrire e soffrire eccezioni per volontà del legislatore, cui è riservata la potestà di negare o modificare in praesens vel in praeteritum il proprio riconoscimento ai rapporti giuridici.

In ogni caso — come osservò la Quinta Sezione con decisione 22 dicembre 1948, n. 887 — l'efficacia retroattiva di una legge si arresta dinanzi ai rapporti esauriti per transazione, pagamento, giudicato, prescrizione, decadenza, o per qualsiasi altra causa preclusiva della possibilità di una controversia, perché la legge è destinata a fissare gli effetti dei fatti giuridici e questi, come tali, non esistono più una volta verificatosi uno di quegli eventi ora indicati.

Quanto alla interpretazione della legge, il Consiglio di Stato ha dichiarato, fra l'altro, che la interpretazione autentica di una norma giuridica può essere data soltanto da altra norma per lo meno di pari valore nella gerarchia delle fonti del diritto e, per conseguenza, non è ammissibile la interpretazione autentica di una legge se la interpretazione stessa sia contenuta in un regolamento o in norme di attuazione emanate senza delega legislativa (Adunanza Generale 10 giugno 1948, n. 187).

In materia di abrogazione di leggi, due importanti principi furono dichiarati dalla Sesta Sezione: anzi tutto, che le leggi non vengono meno

per la cessazione dei motivi che ne determinarono la emanazione, essendo esse fornite di una volontà propria e sempre attuale finché non siano abrogate (decisione 30 ottobre 1947, n. 370); in secondo luogo, che l'abrogazione di una norma abrogante non fa rivivere senz'altro le norme abrogate, essendo a tal fine necessario che queste ultime siano richiamate in vigore, o con un esplicito rinvio nella parte dispositiva della legge, o con la loro integrale riproduzione (decisione 27 giugno 1950, n. 241).

Anche la Costituzione può abrogare norme di precedenti leggi ordinarie, ma, in mancanza di espressa statuizione contraria, l'abrogazione ha effetto *ex nunc*, lasciando pienamente validi i rapporti disciplinari sotto l'impero della norma abrogata (decisione 26 ottobre 1949, n. 357 della Quarta Sezione).

Accanto alla certezza della norma giuridica un'altra forza è destinata ad accrescere nei cittadini il senso di fiducia nella giustizia dello Stato, ed è il riconoscimento della tutela giurisdizionale loro accordata dall'art 113 della Costituzione contro gli atti e provvedimenti della Pubblica Amministrazione.

È questa una norma che il Consiglio di Stato non esitò a qualificare precettiva e, quindi, d'immediata applicazione, attenendo essa alle fondamentali garanzie costituzionali dei cittadini in uno Stato democratico.

Le prime pronunzie in tal senso, da parte del Collegio, risalgono al maggio e al giugno 1948: è del maggio la decisione n. 303 della Quarta Sezione e del 25 giugno l'altra, recante il n. 326, della Quinta Sezione, con la quale ultima fu dichiarato «La norma dell'art. 113 è applicabile dal 1 gennaio 1948, data di entrata in vigore della Costituzione. La norma ha infatti un diretto e concreto. valore precettivo, in quanto non abbisogna per la sua attuazione di alcun ulteriore intervento del legislatore, essendo compiutamente definita in tutti i suoi elementi».

Conseguenza necessaria del valore precettivo della norma fu che tutte le precedenti disposizioni limitative del diritto d'impugnazione degli atti e provvedimenti dell'Amministrazione restarono abrogate la giurisprudenza del Collegio è stata, anche su questo punto, precisa, uniforme, costante.

E qui consentitemi, Signori ch'io rivendichi ad alta benemeranza del Consiglio di Stato la 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. 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, ri-

chiedendo 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.

Affermato comunque, e non senza coraggio, che la improponibilità di ricorsi in sede amministrativa e giurisdizionale costituiva una grave deroga alle guarentigie costituzionali della difesa dei diritti e dei legittimi interessi dei cittadini di fronte alla Pubblica Amministrazione, il Consiglio di Stato soggiunse che non ricorreva la deroga quante volte il potere incontrollabile fosse stato esercitato da autorità diversa da quella cui spettava per legge, o fuori delle condizioni e dei limiti raffigurati dalla ipotesi legislativa. Ovviamente, il giudice era sempre e in ogni caso autorizzato a compiere questa indagine, apparentemente preliminare, in effetti compartecipe di un riscontro di legittimità.

Ed infine, o Signori, perché il senso di fiducia dei cittadini nella giustizia possa accrescersi è necessario pure che gli adempimenti e le forme processuali siano, in pari tempo, chiare, agili ed esaurienti.

Allo stato attuale della legislazione, non si può proprio dire che le esigenze processuali — e particolarmente quelle in materia probatoria — siano soddisfatte dinanzi agli organi di giurisdizione amministrativa. È, questa, un'antica e non infondata doglianza, recentemente rinnovata da un autorevole rappresentante della scienza giuridica, il quale rilevava sia la costante situazione di inferiorità nella quale si trova il ricorrente nell'acquisire piena cognizione del provvedimento impugnabile, nel prendere atto della relativa documentazione e nell'apprestare tempestive difese, sia la insufficienza del sistema istruttorio previsto dal T.U. del 1924 e dall'arcaico Regolamento del 1907. Anche a non voler essere rivoluzionari, ritengo che si possano e debbano compiere in questo campo notevoli passi avanti.

Ma perché il senso di fiducia nella giustizia dello Stato si propaghi e consolidi, occorre che giudici, amministratori e uomini politici cooperino decisamente a questo altissimo fine: gli uni, con una preparazione morale e tecnica da imporsi all'incondizionato rispetto di tutti gli amministratori, con una visione del pubblico interesse nella quale si riflettano, fusi e temperati, gli interessi dei singoli; gli uomini politici, con un coraggio che sia espressione di lealtà e di passione nel perseguire il pubblico bene.

È a questo sforzo solidale che il Consiglio di Stato dovrà dare il suo contributo, nel disimpegno della duplice funzione, consultiva e contenziosa.

Con particolare riguardo alla funzione consultiva risulta appropriata la qualifica di organo ausiliare del Governo attribuita dalla Costituzione al Consiglio di Stato.

Ove, infatti, si abbia presente che il Consiglio è tenuto ad esprimere il proprio voto in tutti i casi particolarmente previsti dalla legge, e, in non pochi di essi, con effetto vincolante per l'Amministrazione; che, oltre a ciò, può essere richiesto di parere su schemi di leggi o di regolamenti e, in generale, su qualunque affare prospettato dai Ministri, si comprenderà facilmente quanto sia vasto e delicato il compito consultivo dell'Istituto nei confronti del Governo e come 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.

Noi tutti magistrati del Consiglio di Stato ricordiamo con profonda soddisfazione i rapporti diretti avuti in questi ultimi anni con alti rappresentanti del Governo, per l'esame di problemi giuridico-amministrativi. Proprio in questa aula il Consiglio ebbe l'onore di accogliere in un momento di grave preoccupazione per la finanza e l'economia del Paese, Luigi EINAUDI, Ministro del Bilancio, per discutere in merito alla formazione tecnico-giuridica degli stati di previsione della spesa statale e della loro ripartizione in capitoli e articoli. Qui ancora, or sono pochi mesi, il Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale prospettò il pensiero del Governo nella preparazione di un importante Regolamento, partecipando altresì alla discussione di esso sui punti di maggiore rilievo: son contatti, cotesti, che, onorando il Governo e il Consiglio di Stato, giovano indubbiamente al pubblico interesse.

Signor Presidente della Repubblica,
Onorevoli Presidenti delle Camere legislative,
Onorevole Presidente del Consiglio,
Signori:

Nel condurre a termine questo mio dire, oso affermare che non esiste opera politicamente più necessaria e più saggia che ispirare nei cittadini fiducia nella giustizia dello Stato e, particolarmente, negli organi costituzionalmente chiamati ad amministrarla.

Un uomo celebre, fra l'altro, per il suo scetticismo, VOLTAIRE, nell'assistere al crollo di tanti principi, ordinamenti, consuetudini dell'antico regime feudale, sentì che la fiducia nella giustizia era ancora indispensabile per mantenere in piedi uno Stato ed avviarlo al progresso, e di quella fiducia volle fare l'elogio, ricordando in versi di classica perfezione il celebre episodio di Sans-Souci. A Federico il Grande che, indi-

gnato per l'ostinato rifiuto del mugnaio di cedergli anche a prezzo altissimo il mulino, aveva minacciato di portarlo via con la violenza, il modesto artigiano, con calma e convinzione, rispose: Ma vi sono ben dei giudici a Berlino!

Furono queste parole, soggiunge VOLTAIRE, che indussero Federico — quello spregiudicato sovrano che non aveva avuto scrupolo di partecipare allo smembramento della Polonia e di rubare la Slesia — ad arrendersi di fronte al modesto suo suddito, felice di poter constatare che sotto il suo regno si nutriva fiducia nella giustizia: «heureux que sous son règne on crût à la justice».

Non diversamente o Signori, 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!

Spetta a noi tutti, uomini del foro, dell'amministrazione; della politica agevolare la diffusione del senso di giustizia nel nostro Paese, di quella giustizia che, se fu ritenuta fondamento dei regni, lo è tanto più delle repubbliche e delle repubbliche buone, come vogliamo che sia la nostra. Non fondata su privilegi né caste, questa Repubblica Italiana attende dal lavoro dei suoi figli la glorificazione più alta, con l'appagamento del voto del poeta:

«quando una forte plebe di liberi
dirà guardando nel sole — Illumina
non ozi e guerre a i tiranni,
ma la giustizia pia del lavoro —»