***Le funzioni consultive del Consiglio di Stato durante la Grande Guerra***

Nicoletta Laurenti Collino

Il Consiglio di Stato può vantare una vita lunga, ad oggi quasi centonovant’anni.

L’attività consultiva del Consiglio di Stato trova le sue basi marmoree già nel decreto albertino, basi strettamente legate a due principi: il primo stabilisce che l’amministrazione attiva necessita di essere costantemente supportata da un’amministrazione consultiva; il secondo prevede una struttura collegiale in capo ad un Organo centrale.

Come riferisce Santi Romano, Carlo Alberto evidenzia l’essenzialità del principio di unità della consulenza in materia giuridica, quando afferma: «Vari consigli esistono, e fanno pervenire al nostro trono le loro consulte sugli affari a ciascuno di essi attribuiti; ma non essendovi fra i lavori degli uni e degli altri alcuna connessione, può nascere da ciò una discordia di mire nociva al buon indirizzamento, ed alla agevole spedizione delle cose. Abbiamo oltre a ciò considerato, che ragunandosi in un solo punto[[1]](#footnote-1) tutti i lumi sparsi infino ad ora in separati consigli, l’esame degli affari ne risulterà più chiaro e più profondo, e saravvi nelle deliberazioni unità di massime, e consentimento di propositi».

Il carattere permanente dell’attività consultiva del Consiglio di Stato offre continuità ai criteri direttivi che devono presiedere all’attività amministrativa; il carattere generale assicura coordinazione tra i vari provvedimenti e con l’ordinamento giuridico in senso ampio; il grado dei suoi membri e la loro indipendenza garantiscono imparzialità e oggettività: il prestigio e l’autorità dell’Organo fanno sperare che gli atti emanati siano non solo legittimi, ma anche giusti[[2]](#footnote-2).

Accanto ai pareri, il Consiglio redige atti dal carattere giurisdizionale.

La Costituzione qualifica la giurisdizione come il luogo privilegiato della tutela e della realizzazione della giustizia; ne deriva che oggi la funzione consultiva, ossia quello che Santi Romano definisce il sindacato preventivo, possa risultare retrocessa in secondo piano rispetto alla funzione giurisdizionale, che costituisce il sindacato repressivo. Questa considerazione non compromette il concetto di “unità funzionale”, proprio di Santi Romano e valido tutt’oggi, tra funzione consultiva e giurisdizionale, in quanto ciò che differenzia il giudizio/parere dal giudizio/sentenza non è la struttura logica, ma l'uso che ne fa l'ordinamento e l'efficacia che quest'ultimo gli attribuisce, tenendo fermo il fatto che in entrambi i casi l’Organo opera in posizione di neutralità nell’interesse dell’ordinamento generale.

La capacità del Consiglio di Stato di adattarsi alle varie contingenze storiche consente all’Istituzione di avere la meglio sullo scorrere del tempo[[3]](#footnote-3), accompagnando e determinando lo sviluppo di molteplici vicende della penisola[[4]](#footnote-4).

È questa un’occasione per ricordare l’operato del Consiglio: «Se non esiste la memoria di quelli che hanno lavorato prima di noi non esistono e non possono esistere il senso di appartenenza, la dignità e tanto meno l’orgoglio»[[5]](#footnote-5).

In tempi recenti è cresciuta la sfiducia verso lo Stato e verso ciò che è pubblico, quasi dimenticando il ruolo che lo Stato ed i «servitori dello Stato» hanno ricoperto nel processo di rafforzamento della nostra “giovane” Nazione[[6]](#footnote-6).

Lo scoppio della Grande Guerra costituisce per le *élites* amministrative italiane un punto di frattura; il tema “guerra” fagocita l’ordine sino ad allora costituito; fulcro dell’ordinamento italiano divengono le funzioni militari e quelle ad esse connesse, da cui la creazione di nuovi ministeri e di amministrazioni speciali, nelle quali si fanno largo, affianco agli uomini dalla solida esperienza ministeriale, tecnici provenienti dal settore industriale e del commercio privato, militari, esponenti della classe politica e industriali legati al mondo della guerra[[7]](#footnote-7). Tali soggetti si mostrano riluttanti ai controlli contabili tradizionali e alle lungaggini procedurali.

Si crea così, per citare l’industriale Ettore Conti, una “seconda burocrazia”, più snella, una tecnocrazia mista, sia civile che militare, ispirata da ideali capitalistici, concentrata su flessibilità ed efficacia[[8]](#footnote-8). Non manca chi tenta di mantenere questi obiettivi vivi nel settore amministrativo anche a guerra finita, un esempio celebre è Vincenzo Giuffrida, che tra le svariate cariche ricopre anche il ruolo di consigliere di Stato ed è un uomo impegnato nell’amministrazione di guerra. Tale “aristocrazia della trincea” destabilizza la tradizionale alta burocrazia dello Stato, l’alta magistratura, la vecchia corporazione dei diplomatici ed in parte la classe prefettizia.

Se in un primo momento l’avvento del liberismo e soprattutto del fascismo sembrano ristabilire l’ordine anteriore agli eventi bellici, in un secondo momento la tendenza a creare modelli alternativi penetra anche nel fascismo.

Viene ereditata dalla Grande Guerra la questione del dinamismo sociale e generazionale, che si potenzia negli anni 1918-22 per venire definitivamente esaltata nella campagna fascista sul ringiovanimento dello Stato. Ben presto però Mussolini realizza che i giovani, privi di esperienza nel settore amministrativo, non dispongono delle competenze necessarie per gestire la Nazione, da cui la scelta di riportare ai loro posti le *élites* burocratiche tradizionali; per questa via, l’alta magistratura, i prefetti, i direttori generali, i diplomatici ed i consiglieri di Stato riconquistano le loro posizioni e riacquistano il peso perduto[[9]](#footnote-9).

Dopo questo breve *excursus* sull’evoluzione storica del Consiglio di Stato[[10]](#footnote-10) e sul valore della memoria di coloro che hanno contribuito a “formare” l’Italia, tornando al fulcro della Relazione, va segnalato come dato di partenza che durante la Grande Guerra l’Istituzione esercita la funzione consultiva in modo tale da agevolare la penisola nel fronteggiare i problemi quotidiani e con lo scopo di alleggerire una Nazione oppressa dalle questioni strettamente belliche.

All’analisi dei pareri del Consiglio di Stato, che costituisce il fulcro del lavoro, si sono affiancate ricerche monografiche, l’esame dei discorsi d’insediamento dei Presidenti del Consiglio di Stato[[11]](#footnote-11) e valutazioni dal carattere statistico in relazione ai dati quantitativi riferiti agli affari sottoposti all’attenzione del Consiglio di Stato, dati tratti dagli Annuari del Consiglio di Stato risalenti al periodo della guerra[[12]](#footnote-12).

Nella cernita dei pareri vi è evidentemente un ampio margine di arbitrarietà; il fine è selezionare tra le questioni più trattate un certo numero di pareri significativi che come gli innumerevoli minuscoli punti di un quadro dallo stile puntiforme, messi l’uno affianco all’altro offrono una visione compiuta di un tema[[13]](#footnote-13).

È necessario aprire questo percorso, analizzando le voci dirette dei Presidenti del Consiglio di Stato, perché questa via permette di immergersi nel clima dell’epoca, ma soprattutto perché l’Istituzione è composta da persone e non ci si può esimere dal considerare il contesto nel quale vengono alla luce gli atti, limitandosi all’esame degli atti in sé; vi è sempre una stretta connessione tra testo e contesto. A ciò va aggiunto che i giuristi sono parte di comunità epistemiche, collaborano su un terreno comune di conoscenze e perseguono i loro obiettivi mediante procedure e metodologie condivise; negli archivi dei giuristi vi sono tracce della storia disciplinare e della storia di una cultura di settore[[14]](#footnote-14).

Due nomi in particolare vanno ricordati, quelli di coloro che ricoprono la carica di Presidente del Consiglio di Stato proprio negli anni della Grande Guerra.

Innanzitutto, Giacomo Malvano, che il 20 giugno 1907 diviene Presidente della Sezione Prima del Consiglio di Stato e il 16 febbraio 1913 diventa Presidente del Consiglio stesso, presso il quale conferma quell’operare in modo “diplomatico” che lo contraddistingue[[15]](#footnote-15).

Il secondo nome è quello di Raffaele Perla; il giurista, nel gennaio 1891, nonostante la nomina di referendario di seconda classe del Consiglio di Stato, termina alcuni studi legislativi presso il Ministero, ma dopo poco tempo, dietro esplicita richiesta del Presidente del Consiglio di Stato Carlo Cadorna, entra a far parte della Sezione Quarta sotto il Presidente di Sezione Silvio Spaventa. In seguito, diviene referendario di prima classe e nel 1896 consigliere. È nel 1911 che inizia a ricoprire la carica di Presidente della Sezione Quarta.

Dal febbraio 1895 al dicembre 1896, mentre lavora presso la Sezione Quarta, è temporaneamente aggregato anche alla Sezione Finanze, dato che mancano momentaneamente magistrati. Dal 1908 al 1911 è componente dell’Adunanza plenaria, che successivamente presiede dal 1913 al 1916.

Perla, nel suo discorso d’insediamento come Presidente del Consiglio di Stato, davanti ai membri del Consiglio riuniti in Adunanza generale il 28 dicembre 1916 ed al ministro dell’Interno Vittorio Emanuele Orlando al quale si rivolge, afferma che il Consiglio di Stato si deve impegnare in futuro a partecipare all’attività amministrativa e regolamentare del governo per l’attuazione delle riforme negli ordinamenti giudiziari ed amministrativi dello Stato, considerate le nuove necessità dell’Italia.

Il Consiglio di Stato deve far valere le sue attribuzioni, di cui viene privato durante la guerra, in seguito all’istituzione di numerosi organi e collegi speciali in ogni campo dell’amministrazione pubblica[[16]](#footnote-16).

«Ella ha voluto valersi dell’opportunità per attestare in quale alto conto sia tenuta dal Governo la collaborazione di questo Consesso. Ella anzi ha fatto di più, poiché con la potente Sua parola, animata da tanta viva fiamma di fede, ha voluto sollevare, in quest’assemblea, un lembo del velo che avvolge la febbrile azione di difesa opposta dal Governo contro una fitta rete d’insidie e contro pericoli e mali di ogni sorta che in questa immane guerra irradiano un’influenza sinistra anche molto di qua dalle frontiere.

Questa sintetica esposizione del duro travaglio sostenuto finora a salvaguardia dei più vitali interessi della Nazione giova per riprendere e comunicare maggior lena e vigore nell’aspro cammino, e resterà memorabile documento nei fasti del nostro Consesso.

Interprete del sentimento dei colleghi, io La ringrazio, signor Ministro […].

Certamente quasi in ogni branca dell’amministrazione pubblica si sono andati moltiplicando speciali collegi anche a spese di qualche attribuzione di questo Consesso e non sempre per necessità di attitudini tecniche, ma anche per semplici fini di consultazione amministrativa. Tuttavia, se si prescinde dalle eccezionali condizioni del momento, si può affermare che in ragione del naturale incremento e sviluppo degli affari pubblici, anziché diminuire, sia andato sempre più aumentando il concorso del Consiglio di Stato all’attività amministrativa e regolamentare del Governo. Non è anzi arrischiato il presumere che l’attuazione delle riforme negli ordini giuridici e amministrativi dello Stato che potranno collegarsi alla soluzione di tanti nuovi problemi della vita nazionale imporranno al Consiglio di Stato un contributo anche più intenso di lavoro almeno nei limiti delle sue normali competenze. E se oramai sono divenute rare le richieste della collaborazione di questo Consiglio nella preparazione delle leggi (che pure parve un tempo la principale fra le funzioni ad esso assegnate dalle sue norme organiche), resta sempre in vostra facoltà, onorevoli colleghi, il concorrere almeno indirettamente a così alto ufficio, valendovi di quella specie iniziativa in virtù della quale vi compete di segnalare al Governo[[17]](#footnote-17), per gli opportuni rimedi, i difetti, le incertezze e le lacune della legislazione vigente»[[18]](#footnote-18).

E aggiunge:

«Ella, on. Ministro, ha rivolto un appello ai componenti di questo Consesso, perché in questi momenti di terribili prove, ma forieri dei nuovi destini d’Italia, tendano anch’essi l’arco della volontà per corrispondere con rinnovata energia alla voce degl’incalzanti bisogni che reclamano un indirizzo sempre più vigoroso nell’azione del Governo e della pubblica amministrazione. E con grande ardore di sentimento Ella ha invocato il contributo di tutti alla resistenza nell’epica lotta, a cui partecipa il nostro Paese, fino al giorno in cui dalle torri delle nostre città risuoneranno gli squilli banditori della vittoria e potrà sorgere da tanto sangue generoso la novella primavera della giustizia e della umana solidarietà»[[19]](#footnote-19).

Espressa la linea tracciata dai vertici dell’Istituzione, vanno inquadrate la struttura e l’organizzazione delle Sezioni consultive negli anni della Prima Guerra Mondiale, analizzando i dati riportati negli Annuari[[20]](#footnote-20).

La Prima Sezione (Interno) tratta degli affari che pervengono dal Ministero dell’Interno, dal Ministero della Pubblica Istruzione e dal Ministero delle Poste e dei Trasporti.

La Seconda Sezione (Grazia e Giustizia e dei Culti) esprime pareri sulle questioni poste dal Ministero di Grazia, Giustizia e dei Culti, dal Ministero dei Lavori Pubblici, dal Ministero degli Affari Esteri e dal Ministero delle Colonie.

Alla Terza Sezione (Finanze) si rivolgono il Ministero del Tesoro, il Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio, il Ministero delle Finanze, il Ministero della Marina e quello della Guerra; è chiaramente quest’ultimo a sollevare le questioni più rilevanti ai fini della presente Relazione.

Nella Prima Sezione le tematiche più frequenti sono gli appalti; gli scioglimenti dei consigli comunali; i contratti; le nomine, i licenziamenti e le altre questioni concernenti impiegati governativi, provinciali e comunali; le opere pie; le spedalità[[21]](#footnote-21); le spese obbligatorie e facoltative; i bilanci; e le diverse tasse e sovraimposte.

In Seconda Sezione sono prevalenti i pareri in tema di autorizzazioni a spese, lavori, affrancazioni, affittanze, acquisti, costituzioni, cancellazioni di ipoteche, rinnovazioni, rivestimenti di capitale e temi affini; di automobili in servizio pubblico; di bonifiche; di progetti di contratti; di *exequatur* Regio a provvisioni pontificie; di ferrovie pubbliche principali e secondarie; di fiumi, canali, torrenti, lavori arginali, ponti; di legati, eredità e donazioni; di sistemazione di porti; di ricorsi contro decreti/provvedimenti amministrativi di ogni specie; di strade; di sussidi ai Comuni, ai Consorzi ed altri Enti […]; e di transazioni di diverso carattere.

In Terza Sezione le materie più trattate sono la concessione di acque; l’affitto di locali per uso delle Amministrazioni governative; gli appalti per forniture; gli arenili; i contratti per le varie Amministrazioni governative; i ricorsi degli impiegati civili e militari; diverse istituzioni (scioglimenti, legati, statuti, ecc.); le multe contrattuali; i quesiti di massima su diverse materie; la rivendita di generi di privativa; le tasse; e le transazioni.

Si analizzano di seguito una serie di pareri richiesti dal Ministero della Guerra, selezionati nell’ambito delle questioni più frequentemente sottoposte all’attenzione della Sezione Terza del Consiglio di Stato: si tratta prevalentemente di pareri relativi a schemi di decreto e a diversi aspetti contrattualistici; ciò che si intende dimostrare è il sostegno dello Stato verso le necessità dei combattenti. L’Istituzione mantiene una posizione terza ed imparziale, ma riesce, nella sua neutralità, ad agevolare con la sua azione il corso della guerra, evitando di dar luogo ad ulteriori problematiche nelle già precarie circostanze nazionali.

*A. Schemi di decreto*

Numerosi sono gli schemi di decreto sottoposti all’attenzione del Consiglio di Stato e volti ad affrontare i problemi imminenti.

Da un parere del 22 marzo 1915[[22]](#footnote-22) si percepisce l’impellenza di determinate misure che permettano all’Italia di non giungere impreparata al conflitto, nel quale a breve si sarebbe trovata direttamente coinvolta. Nel caso specifico, si prevede che sia possibile derogare alle norme concernenti gli obblighi di servizio degli ufficiali di complemento, in modo da poterli convocare indipendentemente dalla chiamata alle armi della classe cui appartengono o della costituzione dei reparti cui sono ascritti. Il fine è ridurre il tempo entro il quale gli ufficiali della milizia territoriale devono prestare il periodo di servizio per istruzione.

L’art. I § 5 del Regio Decreto 4 dicembre 1898 n. 507 statuisce che gli aspiranti al grado di sottotenente di M.T. devono assumere l’obbligo di prestare il servizio per istruzione entro un anno dalla nomina, ma, come scritto nella Relazione a S. E. il Ministro della Guerra[[23]](#footnote-23), «nella grave incertezza dell’ora che volge», si propone fino al 31 dicembre 1916 la riduzione a tre mesi del periodo di tempo concesso ai sottotenenti di milizia territoriale per l’espletamento del servizio d’istruzione. Si teme di doversi avvalere all’improvviso dell’opera degli ufficiali di M.T. e che questi non siano forniti delle cognizioni fondamentali inerenti al loro grado.

Trattandosi di una prescrizione del potere esecutivo, nulla osta che sia modificata con decreto reale e, per quanto non siano consigliabili modificazioni transitorie e momentanee alle disposizioni di carattere generale, tuttavia, nel caso di specie, «le condizioni eccezionali del momento» giustificano la proposta del Ministero; per questi motivi, la Sezione opina che lo schema di decreto possa essere sottoposto alla Sovrana sanzione.

L’esigenza di snellire le procedure, al fine di rendere la burocrazia più celere e garantire alle Forze Armate di potersi concentrare prioritariamente sulle vicende belliche, si appalesa, in modo schietto e sincero, a due giorni dall’entrata in guerra dell’Italia, quando il Ministero della Guerra presenta una Relazione[[24]](#footnote-24) urgente sulla quale il Consiglio di Stato si esprime proprio nel fatidico 24 maggio 1915. La questione concerne la proroga dell’applicazione del riscontro effettivo ai materiali degli Enti per i servizi aeronautici e di aviazione[[25]](#footnote-25).

Ai sensi del Regio Decreto 28 marzo 1915, n. 348, che istituisce i Consigli di Amministrazione presso gli Enti aeronautici, viene stabilito che la gestione dei materiali per i servizi aeronautici e di aviazione, locati presso gli Enti per i servizi aeronautici e di aviazione, sia da ricondurre alle norme della legge 11 luglio 1897 n. 256 sul riscontro effettivo dei materiali e depositi di merci di proprietà dello Stato, a partire dal giorno di entrata in vigore del Regio Decreto. Viene accolta[[26]](#footnote-26) la richiesta di tali Enti di proroga dell’applicazione del descritto riscontro, in quanto altrimenti si creerebbe semplicemente «uno sdoppiamento della contabilità in materia ed in contanti» e, inoltre, «in un momento di febbrile e fervida preparazione come l’attuale», non si riuscirebbe ad adempiere in modo ottimale «sia per la deficienza del personale chiamato a compiere ben più gravi doveri e sia per le altre più importanti cure cui oggi debbono attendere tutti i corpi del Regio Esercito».

Spetta al Consiglio di Stato anche approvare gli schemi di decreto inerenti agli statuti organici dei nuovi enti, istituiti in seguito alle donazioni. Oltre alle questioni organizzative, vanno affrontate, dal punto di vista freddamente burocratico, le tragedie, a cui quotidianamente molti uomini vanno incontro. La guerra porta con sé la morte, ma l’onore dei combattenti viene tenuto alto tramite donazioni.

Un caso[[27]](#footnote-27) tra tanti è quello di una donazione compiuta in onore del figlio, sottotenente deceduto; il dono[[28]](#footnote-28) è finalizzato a poter offrire a valorosi o disciplinati caporali e soldati del Reggimento, a cui apparteneva il figlio scomparso prematuramente, premi d’interesse su quanto donato.

La Sezione Terza afferma che lo schema di Decreto in parola meriti di essere approvato.

*B. Schema di capitolato delle condizioni per l’assunzione da parte dello Stato del risarcimento dei danni prodotti da sinistri su cose interessanti la difesa nazionale*

Trapela dall’attività del Consiglio di Stato anche la questione dello spionaggio[[29]](#footnote-29).

Le autorità militari mobilitate evidenziano che più volte si sono avuti problemi in vari stabilimenti industriali in cui si lavorano materiali dal carattere bellico, in quanto il nemico riesce ad esercitare lo spionaggio approfittando del fatto che le compagnie assicuratrici, sia estere che nazionali, usano inserire nelle polizze dei contratti di assicurazione un patto, col quale si riservano l’esplicita facoltà di procedere alla visita delle cose assicurate; l’assicurato, sotto pena di decadenza dal diritto al risarcimento in caso di sinistro, deve fornire tutte le informazioni richieste.

Per aggirare tale problema, il Decreto Luogotenenziale 28 novembre 1915 n. 1720 dispone che il risarcimento dei danni prodotti da sinistri a cui gli imprenditori delle Amministrazioni della Guerra e della Marina abbiano provveduto o debbano o intendano provvedere mediante assicurazione, è assunto, fino a nuova disposizione, esclusivamente dallo Stato, ove si tratti di rischi relativi a magazzini, stabilimenti e cantieri in cui si conservino, lavorino, costruiscano o collaudino cose che riguardano la difesa o relativi a trasporti delle cose medesime; si considerano rescissi i contratti di assicurazione in corso alla data del decreto e concernenti i rischi indicati.

Il 28 gennaio 1916 con decreto del Ministro del Tesoro vengono indicate le norme per l’applicazione del decreto luogotenenziale ed il Ministero della Guerra quindi formula uno schema di polizza in cui si fanno presenti le condizioni alle quali lo Stato si assumerebbe il risarcimento dei danni, riferendosi alle clausole della polizza-tipo di assicurazione contro l’incendio approvata dal Concordato italiano delle principali compagnie di assicurazione, armonizzandole rispetto alle disposizioni del Decreto Luogotenenziale, alle norme del Decreto del Ministero del Tesoro ed alle disposizioni vigenti per l’Amministrazione e contabilità generale dello Stato.

Il Ministero del Tesoro analizza tale schema per quanto di sua competenze ed anche la tariffa che si deve adottare per determinare le somme che gli interessati devono versare come corrispettivo del diritto al risarcimento; viene proposto da tale Ministero che non si ragioni in termini di polizze o di contratti di assicurazione, bensì che venga dato al nuovo servizio uno «speciale ordinamento», considerata la «speciale materia e finalità del provvedimento» da cui si origina: le condizioni generali di polizza previste dal Ministero della Guerra vanno trasformate in norme generali per lo svolgimento del servizio che devono essere approvate con apposito decreto ministeriale. Tali norme vanno accettate «esplicitamente in ogni loro parte» dalla ditta interessata, nell’atto in cui dichiara quali ipotetici sinistri sottopone al risarcimento dello Stato. In base a tale dichiarazione, l’amministrazione militare, se non trova nulla in contrario all’atto, lo restituisce con il suo «bene stare», o fa presenti le sue osservazioni, oppure le eventuali deroghe che nel caso di specie vanno apportate alle norme generali; per la ditta viene fatta salva la possibilità di ritirare la sua dichiarazione se non ritiene convenienti le nuove condizioni.

«Tale forma troverebbe il suo fondamento nella speciale natura della materia di cui trattasi, e nello speciale ordinamento, determinato da supreme ragioni di Stato […]».

Viene quindi predisposto dal Ministero della Guerra il capitolato definitivo delle condizioni che dovrebbero disciplinare il servizio e stabilita la tariffa generale, che serve da base per determinare le somme che le ditte devono versare come corrispettivo del diritto al risarcimento in caso di sinistro. Se le condizioni e la tariffa vengono approvati con apposito decreto sul quale si chiede il parere del Consiglio di Stato, in base alle norme in esso contenute verrebbe compilato il disciplinare che le ditte, di volta in volta, possono accettare nel momento in cui fanno richiesta allo Stato, in caso di sinistri, di risarcimento dei danni prodotti ai loro stabilimenti dal citato genere di rischi.

Da ricordare la condizione secondo la quale in caso di sospetto di dolo nel sinistro senza possibilità di prova, le compagnie assicuratrici si riservano generalmente la facoltà di annullare con effetto immediato la polizza colpita dal sinistro ed anche tutte le altre stipulate col medesimo assicurato.

Tale clausola è particolarmente gravosa per le ditte che non sarebbero più assicurate dallo Stato e non potrebbero rivolgersi a compagnie assicuratrici, in forza del decreto luogotenenziale. Il Tesoro, quindi, stabilisce che anziché la facoltà di «rifiutare» di rispondere per l’avvenire dei danni prodotti dal sinistro si debba prevedere la facoltà di «modificare le condizioni» legate al risarcimento del danno, «elevando i premi o imponendo speciali garanzie che si reputino atte ad evitare il ripetersi del sinistro».

Il Consiglio di Stato, prima di procedere all’analisi del capitolato, osserva preliminarmente che nel Decreto del Ministro del Tesoro 28 gennaio 1916, compilato in esecuzione del Decreto Luogotenenziale 28 novembre 1915, all’art. 13 si statuisce che i Ministeri della Guerra e della Marina possano, per l’assunzione del servizio di risarcimento dei danni, valersi dell’Istituto nazionale delle assicurazioni, previa accordi con l’Istituto stesso.

Sarebbe il caso, secondo la Sezione Terza, che il Ministero della Guerra prenda accordi con tale Istituto anche a garanzia di quest’ultimo e, qualora gli accordi giungano a buon fine, il Ministero deve limitarsi ad approvare, di concerto col Ministero della Marina e con l’Istituto medesimo, la tariffa dei premi, lasciando poi all’Istituto la compilazione della polizza e la pattuizione delle condizioni speciali.

Laddove non si voglia affidare il servizio all’Istituto nazionale o non si raggiunga l’accordo, il Consiglio di Stato non è contrario al procedimento proposto dal Ministero del Tesoro.

Quanto allo schema di capitolato, vi sono solo delle varianti legate alla natura speciale dell’ente assicuratore, per il resto si rimane fedeli alla polizza-tipo di assicurazione contro l’incendio approvata dal Concordato italiano delle principali compagnie di assicurazione. Il Consiglio di Stato è favorevole a tale aderenza alle polizze-tipo che includono clausole a garanzia degli interessi dello Stato, in quanto esse hanno superato la prova del tempo ed in quanto trattandosi di affidare allo Stato il servizio per un periodo transitorio è meglio evitare, anche nell’interesse dell’industria, di modificare il regime.

In riferimento alla citata clausola legata all’annullamento della polizza colpita da sinistro e delle altre polizze con l’assicurato, il Consiglio di Stato accoglie la soluzione dal carattere intermedio tra le parti proposta dal Ministero del Tesoro, precisando che però va sottolineato meglio che i premi possono essere elevati anche in riferimento alle cose oggetto di un altro contratto, ma pur sempre «con lo stesso imprenditore».

Per questi motivi, la Sezione Terza opina che il servizio di risarcimento dei danni, ai sensi del Decreto Luogotenenziale 28 novembre 1915, conviene affidarlo all’Istituto Nazionale delle Assicurazioni e, qualora ciò non sia possibile, ritiene che debba provvedere direttamente il Ministero della Guerra in base alle tariffe ed al capitolato esaminati dal Consiglio di Stato, salvo la precisazione appena espressa in tema di aumento dei premi, che va considerato esteso alle cose comprese in un diverso contratto, ma nei rapporti con lo stesso imprenditore.

*C. Contratti/Schemi di convenzione*

Una delle voci che dagli Annuari risulta essere dominante nell’ambito dell’attività della Sezione Terza è quella contrattuale.

Vi sono contratti che concernono i trasporti dei militari e delle merci necessarie per la sussistenza delle truppe. Un esempio è un contratto del 30 giugno 1913[[30]](#footnote-30), approvato dalla Sezione Terza del Consiglio di Stato nell’adunanza del 22 luglio 1913, con il quale la Società Anonima Cooperativa “Unione Operaia del Golfo” assume a partire dal I luglio 1913 fino a giugno 1918 i trasporti, da Spezia agli scali del golfo di Spezia e viceversa, «delle *corvées* di militari con il pane, i viveri, i foraggi e con gli oggetti di corredo e di equipaggiamenti destinate alle truppe distaccate ai forti di detta piazza».

Ai sensi dell’art. 1 lettera c) di tale contratto si prevede che in tempo di guerra la Società deve eseguire solo in minima parte il trasporto di viveri, che invece deve avvenire prevalentemente coi galleggianti dell’Amministrazione militare; ciò è statuito in quanto la Società in tal caso si assume l’obbligo del trasporto degli Ufficiali e dei militari di truppa nelle medesime tratte.

Di fatto, i galleggianti dell’Amministrazione Militare non fanno in concreto servizi di viveri, foraggi ecc. che vengono sempre trasportati dalla Società, così come i militari, tra l’altro in numero superiore a quello fissato per contratto.

La Società richiede quindi un compenso per i servizi prestati in eccedenza degli obblighi contrattuali. La Direzione di Commissariato Militare della Difesa Terrestre di Spezia, fatti i calcoli sulla tassazione delle merci trasportate e considerato che non tutte percorrono l’intera linea di navigazione, propone che sia corrisposto «un compenso di L. 2000-» per i servizi prestati in più degli obblighi contrattuali e che dal I ottobre sino al giorno in cui cessa lo stato di guerra «sia corrisposto un compenso di L. 0.20 per ogni Qle di merce trasportata». Le proposte sembrano al Ministero della Guerra «informate a giusti criteri interpretativi dei contratti» e la stessa Sezione Terza, con le dovute considerazioni, ritiene che le proposte debbano essere approvate.

Talvolta i pareri concernono la continuità di servizi come l’acqua e l’illuminazione, problemi legati alle sistemazioni per i militari ed alle forniture di generi di prima necessità alle Forze Armate. Un’analisi completa del materiale concernente tali temi non risulta certamente possibile, ma ciò che si ricava dai pareri selezionati è la tendenza del Consiglio di Stato a non aggravare le circostanze nazionali ed a garantire che non vengano a mancare beni o servizi primari all’esercito; il momento storico è già sufficientemente delicato.

Da un parere del 16 maggio 1916[[31]](#footnote-31) relativo ad uno schema di convenzione per la somministrazione dell’acqua potabile alle caserme e ad alcuni fabbricati militari di Verona[[32]](#footnote-32), si coglie che, seppure non vengono perseguite le condizioni sperate, l’obiettivo principale è sempre garantire la continuità dei servizi.

Le trattative con la Società per la rinnovazione del contratto a patti più vantaggiosi per l’amministrazione militare non vanno a buon fine, essendo in corso negoziazioni tra la Società stessa ed il Municipio di Verona per il riscatto dell’acquedotto; una qualsiasi riduzione nei prezzi risulterebbe lesiva degli interessi non solo della Società, ma anche del Comune subentrante, nel caso in cui avvenga il riscatto[[33]](#footnote-33).

La Sezione Terza, considerato quanto affermato nella Relazione e compiute le dovute considerazioni sul prezzo, è di parere che il nuovo contratto in parola si possa approvare.

Come detto, l’acqua potabile è solo uno dei servizi essenziali su cui vertono numerosi pareri; si potrebbe ricordare anche l’illuminazione elettrica[[34]](#footnote-34) o l’esigenza di spazi idonei per gli uffici militari e di accasermamento[[35]](#footnote-35). Un caso particolare[[36]](#footnote-36) ha ad oggetto la stipulazione di un nuovo contratto d’affitto di un immobile adibito ad uffici militari nella città di Bari, contratto stipulato dal competente Ufficio del genio in seguito alla scadenza di quello precedente[[37]](#footnote-37). La Sezione Terza si esprime favorevolmente, seppure lo schema di contratto non viene sottoposto al parere prima di stipulare il regolare contratto, ma solo in un momento successivo. Nonostante non venga seguita la procedura ordinaria, il Consiglio di Stato, nella sua posizione di imparzialità, evita di aggiungere pesi inutili sulle già oberate spalle delle Forze Armate[[38]](#footnote-38).

Diversi pareri affrontano la questione del ritardo nell’adempimento contrattuale, spesso dovuto alla difficoltà del commercio negli anni della Grande Guerra. La tendenza è quella di venire incontro alle società che non riescono a rispettare le condizioni statuite nei contratti, prendendo in considerazione il contesto europeo nel quale le merci devono circolare. Al 1915[[39]](#footnote-39) risale, per esempio, una domanda di proroga nel termine utile per il compimento dei lavori appaltati all’impresa Matrella Gaetano. Tale impresa assume i lavori relativi alla sistemazione ed ampliamento della caserma Miale da Troia in Foggia; nello specifico, sulla base del parere n. 1398 espresso dalla Sezione Terza del Consiglio di Stato nell’adunanza del 12 agosto 1913, viene stipulato nel medesimo anno un apposito contratto. Viene effettuata la consegna delle opere all’impresa incaricata secondo le previsioni contrattuali, ma, per esigenze di servizio, i lavori vengono iniziati solo in parte e perciò non si rende possibile all’impresa concluderli nel termine contrattuale.

Inoltre, interviene «l’eccezionale stato di fatto creato dalla conflagrazione europea, la quale è tuttora causa perturbatrice del commercio, specie pel materiale di ferro di provenienza estera». Il fattore “guerra” diviene un elemento che incide profondamente sulla possibilità di adempiere alle previsioni contrattuali. Nelle condizioni in cui versano il continente ed il mondo intero, le forniture, per le quali si è pagato il prezzo di acquisto in anticipo, non giungono in tempo debito. Gli uffici territoriali del genio riconoscono fondata la richiesta di proroga del termine previsto per la conclusione dei lavori, ma la dilazione temporale viene limitata a 90 giorni rispetto ai 150 richiesti dall’impresa. Il Direttore generale del Ministero della Guerra chiede quindi al Ministro di approvare la trasmissione degli atti al Consiglio di Stato, in modo che possa esprimere il suo parere come previsto dall’art. 46 del regolamento di contabilità generale per concedere la dilazione richiesta mediante la stipulazione di un apposito atto suppletivo al contratto citato del 1913.

Il Consiglio di Stato, dopo aver ripercorso la questione e avere riflettuto sul fatto che nel corso dei lavori si rendono necessarie sostanziali varianti al progetto che causano ritardi non imputabili all’Impresa, al fine di concedere una proroga di giorni 90 al tempo utile contrattuale, riprende l’argomento delle anormali condizioni del commercio, specie del materiale di ferro di provenienza estera. Le travi di ferro giungono alla Ditta con notevole ritardo, malgrado l’anticipato pagamento; ciò provoca a sua volta ritardi nella copertura dei fabbricati. I materiali non presenti sul posto devono essere trasportati per ferrovia e, dal momento che non vi sono sufficienti carri ferroviari, risultano evidenti le ragioni che giustificano la richiesta di un ulteriore lasso di tempo per terminare i lavori.

*D. Transazioni*

Numerose sono le transazioni e le previsioni con le quali lo Stato tenta di arginare le difficoltà economiche derivanti dallo stato di guerra.

Si riporta, a titolo esemplificativo, un caso, in cui il Ministero della Guerra ed il Comune di Brindisi[[40]](#footnote-40) si accordano tramite un apposito atto transattivo (approvato dall’Avvocatura Erariale) sulla copertura delle spese dovute all’alloggio di ufficiali e truppe destinati in Albania, ma che sostano per quasi tre mesi «per motivi imprevisti» a Brindisi.

Il Ministero, seppure per legge i Comuni devono provvedere all’alloggio delle truppe di passaggio, risulta favorevole ad un rimborso in linea equitativa, considerate le difficili condizioni finanziarie del Comune, la sosta prolungata delle truppe e la «tenuità della tariffa dei compensi, oggi inadeguata al costo delle prestazioni per le mutate condizioni dei mercati e dei tempi»; il Consiglio di Stato, da parte sua, ritiene che l’atto transattivo possa essere definitivamente approvato.

*E. Schemi di varianti a regolamento*

Nell’affrontare il tema della guerra va dato il giusto peso alle esigenze umane dei civili che intendono lavorare per il proprio Paese nell’industria bellica, ma che necessitano di uno stipendio dignitoso.

A tal proposito, trova approvazione, con le dovute avvertenze e modificazioni non particolarmente significative[[41]](#footnote-41), il proposto schema di varianti al regolamento vigente[[42]](#footnote-42) per gli operai borghesi dipendenti dal Ministero della Guerra.

Tali modificazioni al regolamento, discusse da lungo tempo, sono particolarmente rilevanti in quanto comportano un innalzamento delle misere paghe minime previste sino ad allora, l’eliminazione dell’ultima categoria degli operai ed un lieve innalzamento della paga massima della terza categoria dei capi operai.

Lo scopo è assicurare un miglioramento economico del personale, nonostante la conseguenza sia un maggior onere per il bilancio, a cui dà preventivamente adesione il Ministero del Tesoro. Le paghe previste sino ad allora impediscono di trovare operai, anche per l’evidente distacco rispetto agli stipendi che gli stessi possono ottenere presso le industrie private.

*Considerazioni conclusive*

Dall’esame dei pareri emerge che il Consiglio di Stato ha piena consapevolezza delle esigenze determinate dalla guerra e ne tiene conto nell’ambito delle sue valutazioni, pur mantenendo però un equilibrato distacco dagli eventi[[43]](#footnote-43), quasi a riaffermare la sua funzione di Organo neutrale.

L’espressione utilizzata nella Relazione del Ministero della Guerra N. 5287 del 22 maggio 1915 «in un momento di febbrile e fervida preparazione come l’attuale» viene tradotta nel parere del Consiglio di Stato, Sezione Terza, N. 587 del 24 maggio 1915 con le seguenti parole «le straordinarie ed eccezionali condizioni del momento».

La formula della Relazione del Ministero della Guerra N. 5792 del 14 marzo 1915 «nella grave incertezza dell’ora che volge» diviene nel parere del Consiglio di Stato, Sezione Terza, N. 308 del 22 marzo 1915 «le condizioni eccezionali del momento».

Il Ministero della Guerra riferisce, nella Relazione N. 20 del 12 marzo 1915, de «l’eccezionale stato di fatto creato dalla conflagrazione europea, la quale è tuttora causa perturbatrice del commercio, specie pel materiale di ferro di provenienza estera»; la Sezione Terza del Consiglio di Stato nel parere N. 304 del 22 marzo 1915 traspone il concetto nel seguente modo: «le anormali condizioni del commercio, specie pel materiale di ferro di provenienza estera».

Queste semplici comparazioni di carattere puramente linguistico portano alla luce l’“atteggiamento” adottato dal Consiglio di Stato: pur avendo contezza delle speciali circostanze del momento, l’Organo sceglie di rimanere cauto nella terminologia che contraddistingue i suoi pareri[[44]](#footnote-44), a testimonianza della sua imparzialità.

Vi è un’evidente uniformità nelle scelte delle singole parole utilizzate nei pareri, uniformità che permette di bilanciare l’amor di patria con l’essenza dell’Istituzione.

***Bibliografia***

AA.VV., voce *Malvano Giacomo*, in Melis G. (a cura di), *Servitori dello Stato. Centocinquanta biografie*, Roma, Gangemi, 2011, pp. 295-296.

Barbagallo G. e Missori M., *Il linguaggio delle sentenze*, in Mazzacane A., *I linguaggi delle Istituzioni.* Atti del Convegno (Napoli, Istituto Suor Orsola Benincasa, 29-30 ottobre 1998), Napoli, CUEN, 2001, pp. 169-185.

Bernardini M.C., voce *Berio Adolfo*, in Melis G. (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d’Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, Tomo I, Milano, Giuffrè, 2006a, pp. 857-863.

Bernardini M.C., voce *Pannunzio Giuseppe*, in Melis G. (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d’Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, Tomo I, Milano, Giuffrè, 2006b, pp. 1005-1008.

Brunetta R., *Prefazione*, in G. Melis (a cura di), *Servitori dello Stato. Centocinquanta biografie*, Roma, Gangemi, 2011, pp. 5-9.

Calamandrei P., *Elogio dei Giudici scritto da un Avvocato*, Firenze, Le Monnier, 1935.

Cavallo C., *Il trasloco del Consiglio di Stato a palazzo Spada. Prefazione di Guido Melis*, Roma, ARACNE, 2011.

Crosetti A., *Il Consiglio di Stato dall’Unità d’Italia alla Costituzione. Genesi ed evoluzione della giustizia amministrativa*, in Franchini C. (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d’Italia*, Milanofiori Assago, UTET, 2011, pp. 171-258.

D’Agostini G., voce *Perla Raffaele*, in Melis G. (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d’Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, Tomo I, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 579-588.

Longo D., voce *Canevelli Giuseppe*, in Melis G. (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d’Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, Tomo I, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 864-866.

Melis G., *Due modelli di amministrazione fra liberismo e fascismo. Burocrazie tradizionali e nuovi apparati*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali. Ufficio centrale per i beni archivistici, 1988.

Melis G., *Storia dell’amministrazione* *italiana (1861-1993)*, Bologna, il Mulino, 1996.

Melis G., *Presentazione*, in Melis G. (a cura di), *Servitori dello Stato. Centocinquanta biografie*, Roma, Gangemi, 2011, pp. 11-17.

Melis G., *Fare lo Stato per fare gli italiani. Ricerche di storia delle istituzioni dell’Italia unita*, Bologna, il Mulino, 2014.

Melis G., *La macchina imperfetta. Immagine e realtà dello Stato fascista*, Bologna, il Mulino, 2018.

Pasquini G. e Sandulli A., *Introduzione*, in Pasquini G. e Sandulli A. (a cura di), *Le grandi decisioni del Consiglio di Stato*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 7-28.

Pene Vidari G.S., *Il Consiglio di Stato nel Regno di Sardegna (1831-1861)*, in Franchini C. (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d’Italia*, Milanofiori Assago, UTET, 2011, pp. 95-170.

Romano S., *Le funzioni e i caratteri del Consiglio di Stato*, in *Il Consiglio di Stato. Studi in occasione del centenario*, vol. I, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato, 1932, pp. 1- 28.

Scotti M.T., voce *Solimbergo Giuseppe*, in Melis G. (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d’Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, Tomo I, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 995-997.

Tacchi F., voce *Mancioli Vincenzo*, in Melis G. (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d’Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, Tomo I, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 953-963.

***Sitografia***

Barbagallo G., *Stile e motivazione delle decisioni del Consiglio di Stato* (estratto dal Volume: G. Paleologo (a cura di), *I Consigli di Stato di Francia e d’Italia*, Milano, Giuffrè, 1998), https://www.diritto.it/articoli/amministrativo/barbagallo.html, sito consultato il 31/05/2018.

Cassese S., *Gli archivi dei giuristi e la loro tutela*. Atti del Convegno (Roma, Sala del Refettorio della Biblioteca della Camera dei deputati, 12 aprile 2018), http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2018/05/CASSESE-ARCHIVIO-DEI-GIURISTI.pdf, sito consultato il 31/05/2018.

Perla R., *Insediamento del nuovo Presidente del Consiglio di Stato avvenuto nell’Adunanza generale del 28 dicembre 1916 S. E. il Senatore Raffaele Perla*, in C. Cavallo (a cura di), *I discorsi d’insediamento dei Presidenti del Consiglio di Stato*, https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/wcm/idc/groups/public/documents/document/mdax/nzez/~edisp/intra\_033969.pdf, sito consultato il 15/05/2018.

Torsello M., *Le funzioni consultive del Consiglio di Stato*, https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/wcm/idc/groups/public/documents/document/mdax/otmw/~edisp/nsiga\_3788355.pdf, sito consultato il 12/05/2018.

***Archivio Centrale dello Stato: relazioni e pareri; e Consiglio di Stato: Annuari***

Archivio Centrale dello Stato, Consiglio di Stato, Ministero della Guerra, Relazione N. 5792 del 14-03-1915.

Archivio Centrale dello Stato, Consiglio di Stato (Ministero della Guerra; Consiglio di Stato), Sezione Terza, parere N. 304 del 22-03-1915.

Archivio Centrale dello Stato, Consiglio di Stato (Ministero della Guerra; Consiglio di Stato), Sezione Terza, parere N. 308 del 22-03-1915.

Archivio Centrale dello Stato, Consiglio di Stato (Ministero della Guerra; Consiglio di Stato), Sezione Terza, parere N. 539 del 17-05-1915.

Archivio Centrale dello Stato, Consiglio di Stato, Ministero della Guerra, Relazione N. 5287 del 22-05-1915.

Archivio Centrale dello Stato, Consiglio di Stato (Ministero della Guerra; Consiglio di Stato), Sezione Terza, parere N. 562 del 24-05-1915.

Archivio Centrale dello Stato, Consiglio di Stato (Ministero della Guerra; Consiglio di Stato), Sezione Terza, parere N. 587 del 24-05-1915.

Archivio Centrale dello Stato, Consiglio di Stato (Ministero della Guerra; Consiglio di Stato), Sezione Terza, parere N. 1056 del 18-10-1915.

Archivio Centrale dello Stato, Consiglio di Stato (Ministero della Guerra; Consiglio di Stato), Sezione Terza, parere N. 1225 del 13-12-1915.

Archivio Centrale dello Stato, Consiglio di Stato (Ministero della Guerra; Consiglio di Stato), Sezione Terza, parere N. 290 del 02-05-1916.

Archivio Centrale dello Stato, Consiglio di Stato (Ministero della Guerra; Consiglio di Stato), Sezione Terza, parere N. 334 del 16-05-1916.

Archivio Centrale dello Stato, Consiglio di Stato (Ministero della Guerra; Consiglio di Stato), Sezione Terza, parere N. 784 del 31-10-1916.

Archivio Centrale dello Stato, Consiglio di Stato (Ministero della Guerra; Consiglio di Stato), Sezione Terza, parere N. 809 del 31-10-1916.

Archivio Centrale dello Stato, Consiglio di Stato (Ministero della Guerra; Consiglio di Stato), Sezione Terza, parere N. 157 del 13-03-1917.

Consiglio di Stato, Annuario del Consiglio di Stato, 1914.

Consiglio di Stato, Annuario del Consiglio di Stato, 1915.

Consiglio di Stato, Annuario del Consiglio di Stato, 1916.

Consiglio di Stato, Annuario del Consiglio di Stato, 1917.

Consiglio di Stato, Annuario del Consiglio di Stato, 1918.

Consiglio di Stato, Annuario del Consiglio di Stato, 1919.

1. L’Istituzione Consiglio di Stato è unitaria a livello nazionale, ma muta la sede negli anni. Inizialmente è sita a Torino presso palazzo Carignano, per poi trasferirsi, a seguito dell’Unità d’Italia, nel 1865 a Firenze a palazzo Strozzi, ed infine approda a Roma, dapprima (intorno al 1871) a palazzo Cerri-Baleani e in seguito (nel 1889, in coincidenza con la creazione della Sezione Quarta) a Palazzo Spada. Cfr. C. Cavallo, *Il trasloco del Consiglio di Stato a palazzo Spada. Prefazione di Guido Melis*, Roma, ARACNE, 2011, pp. 15-17. [↑](#footnote-ref-1)
2. S. Romano, *Le funzioni e i caratteri del Consiglio di Stato*, in *Il Consiglio di Stato. Studi in occasione del centenario*, vol. I, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato, 1932, pp. 1- 28: 11-21. [↑](#footnote-ref-2)
3. M. Torsello, *Le funzioni consultive del Consiglio di Stato*, https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/wcm/idc/groups/public/documents/document/mdax/otmw/~edisp/nsiga\_3788355.pdf, sito consultato il 12/05/2018. [↑](#footnote-ref-3)
4. Dopo neanche trent’anni dall’istituzione del Consiglio di Stato entra in vigore un rilevante decreto che offre un nuovo ordine all’Organo: si tratta del decreto rattazziano di fine ottobre 1859, che riprende i caratteri e le funzioni consultive ormai consolidate e vi affianca un compito giurisdizionale. Cfr. G.S. Pene Vidari, *Il Consiglio di Stato nel Regno di Sardegna (1831-1861)*, in C. Franchini (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d’Italia*, Milanofiori Assago, UTET, 2011, pp. 95-170: 155. [↑](#footnote-ref-4)
5. R. Brunetta, *Prefazione*, in G. Melis (a cura di), *Servitori dello Stato. Centocinquanta biografie*, Roma, Gangemi, 2011, pp. 5-9: 9. [↑](#footnote-ref-5)
6. G. Melis, *Presentazione*, in G. Melis (a cura di), *Servitori dello Stato*, cit., pp. 11-17: 11-14. [↑](#footnote-ref-6)
7. Sul tema cfr. G. Melis, *Storia dell’amministrazione* *italiana (1861-1993)*, Bologna, il Mulino, 1996, pp. 269-381. [↑](#footnote-ref-7)
8. Cfr. G. Melis, *Due modelli di amministrazione fra liberismo e fascismo. Burocrazie tradizionali e nuovi apparati*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali. Ufficio centrale per i beni archivistici, 1988. [↑](#footnote-ref-8)
9. G. Melis, *Fare lo Stato per fare gli italiani. Ricerche di storia delle istituzioni dell’Italia unita*, Bologna, il Mulino, 2014, pp. 117-124. [↑](#footnote-ref-9)
10. Rilevanti sono i lavori di quella Commissione reale di studi, nominata nel 1910 e presieduta da A. Codacci Pisanelli, per la riforma delle leggi sulla giustizia amministrativa, le cui proposte trovano espressione nel 1916 in uno schema di disegno di legge, supportato da una rilevante relazione illustrativa.

Nell’immediato non viene data attuazione al progetto e si istituiscono nuove giurisdizioni speciali, come i Tribunali delle acque pubbliche (decreto legge 20 novembre 1916, n. 1664).

Solo col decreto legislativo 30 dicembre 1923, n. 2840 viene ripresa la riforma con l’aggiunta di ulteriori modifiche legislative all’ordinamento del Consiglio di Stato. Cfr. A. Crosetti, *Il Consiglio di Stato dall’Unità d’Italia alla Costituzione. Genesi ed evoluzione della giustizia amministrativa*, in C. Franchini (a cura di), *Il Consiglio di Stato*, cit., pp. 171-258: 231-235. [↑](#footnote-ref-10)
11. In particolare, nell’ambito della Relazione, si è deciso di porre l’attenzione sul discorso d’insediamento del Presidente Raffaele Perla. [↑](#footnote-ref-11)
12. Un metodo d’analisi di cui va tenuto conto trova il suo fulcro nello “stile” utilizzato nella redazione degli Atti. Con il termine “stile” si fa riferimento a struttura, ampiezza della descrizione del fatto, illustrazione della motivazione, scelte terminologiche del giudice.

Il Presidente Giuseppe Barbagallo ed il prof. Mario Missori, nell’ambito di un saggio su *Il linguaggio delle sentenze*, pongono a confronto le ricerche del prof. Gino Gorla sullo stile della motivazione delle sentenze in materia civile delle Corti di cassazione dello Stato italiano fra il 1870 ed il 1923 e dell’unica Corte di cassazione istituita con la l. 24 marzo 1923, n. 601, con le ricerche sullo stile della motivazione delle decisioni del Consiglio di Stato in sede giurisdizionale dal 1890, data dell’inizio dell’attività giurisdizionale della Sezione Quarta.

Lo studio si incentra su sette parametri: l’analisi del linguaggio costituisce la base dello studio; solo una volta effettuate le dovute considerazioni legate alla linguistica, si può procedere con la ricerca delle citazioni e dei giudizi di valore, per poi terminare con la valutazione degli argomenti giustificativi.

Sempre un’analisi per parametri, in questo caso più numerosi, viene costruita dal Presidente Barbagallo anche nel suo lavoro, intitolato *Stile e motivazione delle decisioni del Consiglio di Stato*.

Cfr. G. Barbagallo e M. Missori, *Il linguaggio delle sentenze*, in A. Mazzacane, *I linguaggi delle Istituzioni.* Atti del Convegno (Napoli, Istituto Suor Orsola Benincasa, 29-30 ottobre 1998), Napoli, CUEN, 2001, pp. 169-185; G. Barbagallo, *Stile e motivazione delle decisioni del Consiglio di Stato* (estratto dal Volume: G. Paleologo (a cura di), *I Consigli di Stato di Francia e d’Italia*, Milano, Giuffrè, 1998), https://www.diritto.it/articoli/amministrativo/barbagallo.html, sito consultato il 31/05/2018. [↑](#footnote-ref-12)
13. G. Pasquini e A. Sandulli, *Introduzione*, in G. Pasquini e A. Sandulli (a cura di), *Le grandi decisioni del Consiglio di Stato*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 7-28: 24-28. [↑](#footnote-ref-13)
14. S. Cassese, *Gli archivi dei giuristi e la loro tutela*. Atti del Convegno (Roma, Sala del Refettorio della Biblioteca della Camera dei deputati, 12 aprile 2018), http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2018/05/CASSESE-ARCHIVIO-DEI-GIURISTI.pdf, sito consultato il 31/05/2018. [↑](#footnote-ref-14)
15. AA.VV., voce *Malvano Giacomo*, in G. Melis (a cura di), *Servitori dello Stato*, cit., pp. 295-296. [↑](#footnote-ref-15)
16. G. D’Agostini, voce *Perla Raffaele*, in Melis G. (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d’Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, Tomo I, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 579-588. [↑](#footnote-ref-16)
17. Tale potere rimane in capo al Consiglio di Stato e trova esplicita espressione nell’art. 58 del Regio Decreto n. 444 del 1942: «Quando dall'esame degli affari discussi dal Consiglio risulti che la legislazione vigente è in qualche parte oscura, imperfetta od incompleta, il Consiglio ne fa rapporto al Capo del Governo». Cfr. Regio Decreto 21 aprile 1942, n. 444, Regolamento per l'esecuzione della legge sul Consiglio di Stato. (Pubblicato nella G.U. 13 maggio 1942, n. 114), <http://presidenza.governo.it/USRI/magistrature/norme/RD444_1942.pdf>, sito consultato il 12/06/2018. [↑](#footnote-ref-17)
18. R. Perla, *Insediamento del nuovo Presidente del Consiglio di Stato avvenuto nell’Adunanza generale del 28 dicembre 1916 S. E. il Senatore Raffaele Perla*, in C. Cavallo (a cura di), *I discorsi d’insediamento dei Presidenti del Consiglio di Stato*, https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/wcm/idc/groups/public/documents/document/mdax/nzez/~edisp/intra\_033969.pdf, sito consultato il 15/05/2018. [↑](#footnote-ref-18)
19. *Ibidem.* [↑](#footnote-ref-19)
20. Si riportano gli affari più ricorrenti nell’ambito degli elenchi degli Annuari del Consiglio di Stato concernenti il periodo della guerra; l’ordine in cui vengono indicate le materie selezionate è quello seguito dagli Annuari stessi, ossia l’ordine alfabetico che in questa sede risulta meno evidente in quanto non viene posta necessariamente la parola chiave in risalto come negli schemi da cui sono tratti i dati, privilegiando invece nell’ambito della presente Relazione l’elemento discorsivo. Cfr. Consiglio di Stato, Annuari del Consiglio di Stato, 1914-1919. [↑](#footnote-ref-20)
21. Di numero particolarmente significativo. [↑](#footnote-ref-21)
22. Archivio Centrale dello Stato, Consiglio di Stato (Ministero della Guerra; Consiglio di Stato), Sezione Terza, parere N. 308 del 22-03-1915. Relatore Adolfo Berio.

Per quanto attiene al ruolo di Adolfo Berio in relazione al Consiglio di Stato, con rd 5 giugno 1902 (a decorrere dal 16 giugno) viene nominato per esame referendario di seconda classe al Consiglio di Stato; con rd 25 aprile 1907 viene promosso alla prima classe (a decorrere dal I maggio 1907).

La statura del giurista risulta dalle parole che il Presidente del Consiglio di Stato pronuncia nell’attesa della sua nomina a consigliere: «Dotato d’ingegno acuto, di grande criterio giuridico e nutrito di forti e profondi studi, il commendatore Berio nei lunghi anni in cui occupò il grado di referendario, ebbe a dare prove di una singolare perizia nella trattazione anche delle più difficili questioni. La sua promozione pertanto è ben meritata e farà ottima impressione essendo egli altamente stimato da tutto il personale superiore del Consiglio di Stato, per capacità, dottrina e integrità di carattere» (Lettera del Presidente del Consiglio di Stato del 18 febbraio 1911 al ministro dell’Interno, oggetto: «Berio Commendatore avv. Adolfo referendario al Consiglio di Stato», in Consiglio di Stato, *Fascicoli personali*, fasc. 618). Con rd 2 luglio 1911 Berio viene nominato consigliere di Stato. Lavora dal 1912 al 1917 e dal 1920 al 1928 presso la Sezione Terza. Mentre si svolge la guerra italo-turca diventa membro della commissione delle prede.

Ricopre durante il 1918 ed il 1919 altri incarichi di spicco: ecco il perché viene collocato fuori dal ruolo dei consiglieri di Stato.

Diviene membro della commissione di sorveglianza sulle spese di ufficio del Consiglio di Stato dal 1929 al 1937.

Con rd 11 febbraio 1929 (a decorrere dal 16 febbraio) diventa Presidente della Sezione Terza del Consiglio di Stato; dal 1938 assume l’incarico presso la Sezione Quarta.

Viene collocato a riposo per raggiunti limiti di età con rd 28 giugno 1938, a decorrere dal 27 luglio, col titolo onorifico di Presidente onorario del Consiglio di Stato. In tale circostanza, il Presidente del Consiglio di Stato Santi Romano loda il consigliere per le prove di «ingegno vivissimo e brillante, di profonda dottrina, di serena equanimità, di tatto squisito» (Lettera di Santi Romano a B. del 6 luglio 1938, in Consiglio di Stato, *Fascicoli personali*, fasc. 618).

Cfr. M.C. Bernardini, voce *Berio Adolfo*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato*, cit., pp. 857-863. [↑](#footnote-ref-22)
23. Archivio Centrale dello Stato, Consiglio di Stato, Ministero della Guerra, Relazione N. 5792 del 14-03-1915. [↑](#footnote-ref-23)
24. Archivio Centrale dello Stato, Consiglio di Stato, Ministero della Guerra, Relazione N. 5287 del 22-05-1915. [↑](#footnote-ref-24)
25. Archivio Centrale dello Stato, Consiglio di Stato (Ministero della Guerra; Consiglio di Stato), Sezione Terza, parere N. 587 del 24-05-1915. Relatore Adolfo Berio.

V. *supra* la nota relativa al parere del Consiglio di Stato, Sezione Terza, N. 308 del 22-03-1915. [↑](#footnote-ref-25)
26. Si stabilisce che possa essere sottoposto alla Sovrana sanzione uno schema di Regio Decreto che concerne la proroga di cui si tratta. [↑](#footnote-ref-26)
27. Archivio Centrale dello Stato, Consiglio di Stato (Ministero della Guerra; Consiglio di Stato), Sezione Terza, parere N. 809 del 31-10-1916. Relatore Giuseppe Solimbergo.

Giuseppe Solimbergo viene nominato consigliere di Stato ed assegnato alla Sezione delle Finanze con rd del 15 luglio 1909 (decorrenza 1 agosto).

Nel 1921 viene collocato a riposo, in seguito ad una sua richiesta, per raggiunti limiti di età (a decorrere dal 16 ottobre dello stesso anno); ottiene, in tali circostanze, il titolo di Presidente di Sezione onorario del Consiglio di Stato.

Cfr. M.T. Scotti, voce *Solimbergo Giuseppe*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato*, cit., pp. 995-997. [↑](#footnote-ref-27)
28. Più nello specifico, il dono al Reggimento di cui faceva parte il figlio consiste in due cartelle del Prestito Nazionale 5% I gennaio 1916 «(con i tagliandi intatti degli interessi maturati dal I° Luglio u.s.)» per l’importo capitale complessivo di L. 2000; il fine è istituire con la rendita annuale premi da 5 a 50 Lire; il numero dei premi vanno determinati dal Comandante del Corpo e sono destinati a caporali e soldati che abbiano compiuto atti di valore in tempo di guerra e di pace o che si siano distinti per disciplina e condotta esemplari. [↑](#footnote-ref-28)
29. Archivio Centrale dello Stato, Consiglio di Stato (Ministero della Guerra; Consiglio di Stato), Sezione Terza, parere N. 290 del 02-05-1916. Relatore Adolfo Berio.

V. *supra* la nota relativa al parere del Consiglio di Stato, Sezione Terza, N. 308 del 22-03-1915. [↑](#footnote-ref-29)
30. Archivio Centrale dello Stato, Consiglio di Stato (Ministero della Guerra; Consiglio di Stato), Sezione Terza, parere N. 1225 del 13-12-1915. Relatore Giuseppe Pannunzio.

Giuseppe Pannunzio viene nominato (per concorso) con rd del 2 marzo 1910 referendario di seconda classe a decorrere dal I aprile ed assegnato alla Sezione Terza. Diviene referendario di prima classe con rd 11 ottobre 1914 e nel 1917 opera come consigliere di Stato, temporaneamente assegnato alla Sezione Terza.

Nel momento in cui assume l’incarico di consigliere di amministrazione delle Ferrovie dello Stato, cessa di essere nel ruolo dei consiglieri di Stato; ma quando il 3 gennaio del 1923 viene sciolto il consiglio di amministrazione delle Ferrovie dello Stato, torna a ricoprire l’incarico di consigliere presso la Sezione Terza del Consiglio di Stato.

Cfr. M.C. Bernardini, voce *Pannunzio Giuseppe*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato*, cit., pp. 1005-1008. [↑](#footnote-ref-30)
31. Archivio Centrale dello Stato, Consiglio di Stato (Ministero della Guerra; Consiglio di Stato), Sezione Terza, parere N. 334 del 16-05-1916. Relatore Giuseppe Canevelli.

Giuseppe Canevelli, nell’agosto del 1902, con decorrenza dal I settembre, viene nominato consigliere di Stato «in considerazione dell’azione da lui esercitata nella carica di direttore generale delle carceri» (Annuario del Consiglio di Stato, 1920, discorso pronunciato dal Presidente Raffaele Perla nell’Adunanza generale del 27 marzo 1919 in occasione del collocamento a riposo di Canevelli) e, in virtù delle sue competenze, viene assegnato alla Sezione di Grazia e Giustizia e dei Culti, per passare nel 1904 alla Sezione Terza. I suoi pareri, considerata la mole di lavoro di quegli anni difficoltosi, assumono «carattere *routinario*».

Dal I ottobre 1917 viene collocato fuori ruolo dal Consiglio di Stato, in quanto la sua presenza diviene necessaria presso il Tribunale supremo di guerra e marina durante la Prima Guerra Mondiale.

Nel marzo del 1919 viene collocato a riposo per limiti di età col grado e titolo onorifici di Presidente di Sezione del Consiglio di Stato. Cfr. D. Longo, voce *Canevelli Giuseppe*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato*, cit., pp. 864-866. [↑](#footnote-ref-31)
32. Nella Relazione a S. E. il Ministro della Guerra si afferma che il 31 dicembre 1915 è scaduto il contratto stipulato in data 5 marzo 1913 con la compagnia delle acque per l’estero, contratto che ha ad oggetto la somministrazione dell’acqua potabile ai citati fabbricati e la dotazione d’acqua a n. 34 bocche da incendio poste a sicurezza di alcuni di questi fabbricati; su tale contratto il Consiglio di Stato emette parere favorevole nell’adunanza 7 febbraio 1913 N. 155. [↑](#footnote-ref-32)
33. Di conseguenza, vengono riportati nel nuovo schema di convenzione «in via di massima gli stessi patti e condizioni di quella scaduta al 31 dicembre 1915», ma la durata del contratto è limitata ad un solo semestre, in quanto si auspica che in tale termine avvenga il riscatto e si possa stipulare un nuovo contratto col Municipio in cui trovi spazio la riduzione sul prezzo unitario per la concessione dell’acqua. [↑](#footnote-ref-33)
34. A titolo esemplificativo, si può fare cenno allo schema di convenzione con la Società “Geremia Guarnieri” per l’illuminazione elettrica della nuova caserma per artiglieria in Bassano Veneto.

Compiute le dovute considerazioni, la Sezione Terza afferma che possa essere approvato lo schema di contratto in parola.

Archivio Centrale dello Stato, Consiglio di Stato (Ministero della Guerra; Consiglio di Stato), Sezione Terza, parere N. 539 del 17-05-1915. Relatore Giuseppe Solimbergo.

V. *supra* la nota relativa al parere del Consiglio di Stato, Sezione Terza, N. 809 del 31-10-1916. [↑](#footnote-ref-34)
35. Si può citare un parere sul tema che, nello specifico, concerne l’affitto di locali a Gerace Marina che soggetti privati mettono a disposizione del Municipio; tali locali vengono ceduti in sub-affitto all’Amministrazione militare (in seguito ad accordi presi con il competente Ufficio del genio militare). Nel 1915 si deve semplicemente procedere alla rinnovazione dell’affitto rispetto al contratto del 12 luglio 1912 relativo a tale spazio, già dato in uso all’Amministrazione. Le condizioni del contratto, compreso l’ammontare del canone, restano immutate ed il Municipio si obbliga inoltre a procedere ad importanti lavori di miglioramento delle condizioni igieniche, che in diversi pareri risultano essere pessime, e di abitabilità del locale.

L’unica condizione nuova consiste nella durata novennale dell’affitto, col diritto di entrambe le parti di rescindere di anno in anno, mediante preavviso di tre mesi, una volta trascorsi i primi quattro anni.

La Sezione Terza afferma che tale schema possa tradursi in regolare contratto, in modo da poter procedere alla rinnovazione dell’affitto.

Archivio Centrale dello Stato, Consiglio di Stato (Ministero della Guerra; Consiglio di Stato), Sezione Terza, parere N. 562 del 24-05-1915. Relatore Giuseppe Solimbergo.

V. *supra* la nota relativa al parere del Consiglio di Stato, Sezione Terza, N. 809 del 31-10-1916. [↑](#footnote-ref-35)
36. Archivio Centrale dello Stato, Consiglio di Stato (Ministero della Guerra; Consiglio di Stato), Sezione Terza, parere N. 784 del 31-10-1916. Relatore Giuseppe Canevelli.

V. *supra* la nota relativa al parere del Consiglio di Stato, Sezione Terza, N. 334 del 16-05-1916. [↑](#footnote-ref-36)
37. Sul contratto scaduto il Consiglio di Stato ha in precedenza dato parere favorevole nell’adunanza del 30 settembre 1910 (parere N. 1829). [↑](#footnote-ref-37)
38. La Sezione Terza, «Vista la relazione […]; Visti gli atti e udito il relatore; Ritenuto […]» che il contratto d’affitto del 1910 è scaduto, che perdura la necessità dell’uso della casa, che il nuovo contratto prevede il medesimo fitto e le medesime condizioni, salvo limitate modifiche, è di parere che il nuovo contratto di affitto in parola si possa approvare. [↑](#footnote-ref-38)
39. Archivio Centrale dello Stato, Consiglio di Stato (Ministero della Guerra; Consiglio di Stato), Sezione Terza, parere N. 304 del 22-03-1915. Relatore Giuseppe Solimbergo.

V. *supra* la nota relativa al parere del Consiglio di Stato, Sezione Terza, N. 809 del 31-10-1916. [↑](#footnote-ref-39)
40. Archivio Centrale dello Stato, Consiglio di Stato (Ministero della Guerra; Consiglio di Stato), Sezione Terza, parere N. 1056 del 18-10-1915. Relatore Vincenzo Mancioli.

Vincenzo Mancioli viene nominato consigliere di Stato il 26 settembre 1907, con decorrenza dal I novembre. Lavora presso la Sezione Terza sino al pensionamento. Nel 1921 diventa il consigliere anziano della Sezione Terza ed il 9 marzo 1922 viene collocato a riposo per raggiunti limiti di età, col grado e titolo onorifici di Presidente di Sezione del Consiglio di Stato. Quest’occasione viene colta dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri per porgere a Vincenzo Mancioli «i vivi ringraziamenti del Governo per l’opera prestata all’Amministrazione dello Stato» e per evidenziare un «vivo rincrescimento» per il venir meno in futuro della sua «efficace opera»; si provvede anche, in tale circostanza, a segnalare il consigliere per una nuova onorificenza, che, nello stesso anno, va a sommarsi alle numerose già conseguite. Cfr. F. Tacchi, voce *Mancioli Vincenzo*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato*, cit., pp. 953-963. [↑](#footnote-ref-40)
41. Archivio Centrale dello Stato, Consiglio di Stato (Ministero della Guerra; Consiglio di Stato), Sezione Terza, parere N. 157 del 13-03-1917. Relatore Adolfo Berio.

V. *supra* la nota relativa al parere del Consiglio di Stato, Sezione Terza, N. 308 del 22-03-1915. [↑](#footnote-ref-41)
42. Il riferimento è al regolamento del 1908, con le modificazioni approvate col R. Decreto 22 giugno 1911, N. 796. [↑](#footnote-ref-42)
43. «Il giudice è il diritto fatto uomo; solo da questo uomo io posso attendermi nella vita pratica quella tutela che in astratto la legge mi promette»: queste parole di Piero Calamandrei ben esprimono il primo ed indispensabile requisito dei giudici. Cfr. P. Calamandrei, *Elogio dei Giudici scritto da un Avvocato*, Firenze, Le Monnier, 1935, p. 11. [↑](#footnote-ref-43)
44. Persino dalle sentenze del Consiglio di Stato degli anni Venti e Trenta si ricava l’elemento dell’indipendenza dell’Istituzione rispetto al governo, all’amministrazione ed anche al fenomeno della politicizzazione fascista.

Per garantire il migliore esercizio della sua funzione arbitrale è necessario che venga sempre assicurata la terzietà dell’Organo. Cfr. G. Melis, *La macchina imperfetta. Immagine e realtà dello Stato fascista*, Bologna, il Mulino, 2018, pp. 331-332. [↑](#footnote-ref-44)