**Le funzioni consultive del Consiglio di Stato durante la Grande Guerra**[[1]](#footnote-2)

Davide Lo Presti

Il presente contributo nasce con l’obiettivo, e mosso dalla speranza, di offrire un contributo alla comprensione dell’opera svolta dalle Sezioni Consultive del Consiglio di Stato durante la Prima Guerra mondiale illustrando i riflessi, diretti ed indiretti, di tale attività in un periodo tanto peculiare per la storia del nostro Paese.

Innanzi alle considerazioni di merito appare opportuno offrire le essenziali coordinate di riferimento inerenti il momento storico, non tanto per ciò che concerne il conflitto bellico certamente ben noto ai più, bensì per quanto attiene l’attività consultiva del Consiglio di Stato. Una funzione questa che, disvelata l’apparente semplicità del concetto (superficialmente inteso) di “attività consultiva”, manifesta una tradizione tanto nobile[[2]](#footnote-3) quanto complessa: e, infatti, come recentemente evidenziato dal Presidente Torsello[[3]](#footnote-4) non esiste nei 187 anni di storia del Consiglio di Stato una sola funzione consultiva, assistendosi per converso negli anni ad un’interessante evoluzione della medesima da una natura (unicamente) consultiva a carattere prevalentemente politico – esercitata ai tempi dell’istituzione che rendeva il Consesso simile ad un vero e proprio “Consiglio del re” (tanto portare autori quali Santi Romano e Aldo Sandulli ad esprimersi in termini di “monarchia consultiva”) piuttosto che ad un Consiglio di Stato in senso stretto – ad una speculare essenza, compresente e maggiormente prossima alla funzione giurisdizionale, contraddistinta da un più marcato carattere tecnico-amministrativo.

All’interno di questo complesso processo evolutivo si assiste negli anni della Grande Guerra – successivamente alla legge numero 5992 del 31 marzo 1889 (c.d. legge Crispi) istitutiva della quarta sezione del Consiglio di Stato con competenza generale sulle controversie tra le autorità statali ed i privati – ad un significativo incremento della funzione consultiva, naturale portato dell’accresciuto prestigio dell’Organo cui si decise di affidare le sempre più frequenti dispute insorgenti nel rapporto coi privati a prescindere dal loro essere destinate a risolversi mediante atti di esercizio di una funzione consultiva ovvero giurisdizionale[[4]](#footnote-5).

È in questo peculiare momento storico che il Consiglio di Stato venne chiamato a svolgere un’importante funzione consultiva di supporto alle Amministrazioni dello Stato maggiormente interessate da un evento, quello bellico, destinato a produrre amplissimi riflessi. Lo scoppio della Grande Guerra, come rilevano gli studiosi maggiormente attenti al fenomeno amministrativo, costituì per le *élite* amministrative italiane un punto di frattura capace di incidere profondamente sull’ordine sino ad allora costituito: successivamente all’entrata in guerra del nostro Paese il baricentro dell’attività, non solo amministrativa, si sposta verso le funzioni (militari e quelle ad esse connesse) avvertite, inevitabilmente, come prioritarie. In questo contesto sorgono quindi nuovi Ministeri ed Amministrazioni speciali votate a gestire e risolvere le necessità e le contingenze di uno Stato in guerra. Trattasi all’evidenza, ed indubitabilmente, di istituzioni necessarie, confacenti al peculiare momento storico, e ciò nondimeno causa di una fase di grave instabilità e disequilibrio[[5]](#footnote-6) nel sistema Paese; è in questo momento di crisi amministrativo-istituzionale che l’opera del Consiglio di Stato risultò determinante al ritrovamento dei contrappesi necessari a ristabilire e garantire il corretto e regolare funzionamento della macchina amministrativa.

Stante l’ampiezza dell’opera svolta dalle Sezioni Consultive ed in ragione dell’intendimento di offrire una disamina sufficientemente attenta, si è ritenuto opportuno limitare l’orizzonte d’indagine alle annualità dal 1914 al 1918 e alle attività (inerenti, principalmente, la Terza Sezione, l’Adunanza Generale nonché le Commissioni speciali istituite ai sensi dell’art. 18 testo unico 17 agosto 1907, n. 638) che potessero mostrare forti riflessi e punti di contatto con la vicenda bellica, lasciando sullo sfondo gli affari tangenti il quotidiano vissuto della società civile. Una tale scelta, come facilmente comprensibile, risulta dettata non solo dalle contingenze del presente contributo (e, in particolare, dall’inconciliabile distanza fra la vastità della produzione consultiva di quegli anni e gli spazi propri del presente contributo), ma anche in ragione del timore che un campo d’osservazione più ampio possa determinare una “perdita di prospettiva” capace di squalificare, e in un certo senso sminuire, l’oggetto di indagine. La visuale testé enunciata ha conseguentemente imposto di limitare il presente studio a quegli affari, trattati in sede consultiva, attinenti all’attività legislativa nonché a quelle materie direttamente od indirettamente afferenti alle cardinali esigenze di uno Stato in tempo di guerra (il riferimento, in particolare, è alle occorrenze in tema di sicurezza nazionale, regolarità negli approvvigionamenti delle truppe e continuità nell’azione degli apparti amministrativi impegnati, in senso lato, negli eventi bellici).

Una delle esigenze maggiormente sentite in quegli anni – e su cui il Consiglio di Stato è stato sovente chiamato ad esprimersi – fu quella di trovare un giusto bilanciamento fra la necessità di garantire gli approvvigionamenti alla truppe e quella, frequentemente contrapposta, di pagare un equo prezzo, arginando ogni possibile iniziativa speculativa astrattamente giustificabile stante le eccezionali condizioni del mercato in tempo di guerra. Superando le apparenze che potrebbero portare a considerare questa alla stregua di una questione elementare, quasi banale, deve anzitutto rilevarsi una circostanza evidente dalla lettura dei pareri espressi dal Consiglio di Stato: l’obiettiva difficoltà a discernere la misura entro la quale considerare congruo un fisiologico aumento dei prezzi determinato da alcune comuni circostanze, figlie dell’evento bellico (si fa riferimento, nello specifico, al reiterato aumento del costo delle materie, della manodopera[[6]](#footnote-7) ovvero dei servizi di trasporto, sia per terra sia per mare, delle materie prime ovvero dei prodotti finiti).

Nonostante tali eventi rendessero possibile – in alcuni casi financo doveroso – invocare evidenti ragioni di “stato di necessità” non si può non evidenziare il senso di responsabilità e l’equilibrio mostrato dai Giudici di Palazzo Spada palesato nelle valutazioni e nelle indicazioni offerte allo scopo di tutelare, comunque, l’interesse superiore dello Stato[[7]](#footnote-8) senza tuttavia mai mortificare gli interessi privati e le aspettative dei contraenti (deboli) al rispetto della libertà d’impresa e della correttezza nei rapporti commerciali intrattenuti con le Pubbliche Amministrazioni.

Egualmente rilevanti, sotto il medesimo profilo di garanzia nella continuità degli approvvigionamenti, appaiono quindi i pareri (quantitativamente considerevoli) volti a dirimere questioni d’ottemperanza alle obbligazioni contrattualmente assunte e, conseguentemente, a statuire in ordine alla legittimità delle sanzioni irrogate ai privati appaltatori. In queste ipotesi (determinate da non infrequenti ritardi nei tempi di consegna dei beni ovvero da alcune discusse discrasie tra le qualità attese dall’Amministrazione e quelle dei beni effettivamente consegnati) apprezzabile si mostra l’equilibrio mostrato dalle Sezioni Consultive nell’affrontare questioni spesso di difficile discernimento poiché involventi aspetti tecnici poco confacenti – oggi come allora – all’ordinario bagaglio di conoscenze proprio d’ogni giurista. In tal senso assai significativo si mostra il parere n. 744 reso dalla Terza sezione in data 20 ottobre 1915 in cui i Giudici vennero chiamati – in tema di applicabilità d’una penale per la fornitura di 20 “motobarche antisommergibili” – ad opinare oltre che su “ordinarie” questioni afferenti il ritardo nei tempi di consegna[[8]](#footnote-9), su alcuni asseriti difetti costruttivi che avevano cagionato una rilevante mancanza di velocità[[9]](#footnote-10) delle motobarche rispetto alle caratteristiche tecniche attese dal Ministero della Marina. In questa sede non si può sottacere come, nonostante il parere della Marina fosse nel senso di accogliere pienamente le richieste dell’appaltatrice con conseguente cancellazione per intero della penale, il Consiglio di Stato non si limitò ad una mera, quasi supina, condivisione dei concordi assunti delle parti pubbliche e private (come peraltro sarebbe potuto sembrare, in una certa prospettiva, maggiormente semplice e “conveniente” stante le comunque motivate argomentazioni delle parti) . Al contrario, ossequiosi ai propri doveri e consapevoli dell’importanza dell’officio loro affidato, i Giudici della Terza Sezione valutarono in modo quantomai attento la fondatezza delle richieste del privato contraente (pienamente condivise dall’Amministrazione) ritenendo comunque sussistenti quantomeno dei profili residuali di responsabilità tali propendere per una più equa parziale applicazione delle penali contrattuali. In questa prospettiva – *«tenuto conto delle eccezionali condizioni del momento e sopra tutto del fatto che la ditta SVAN (Società Cantieri Navali N.D.R.), a quanto si afferma, ha parecchi contratti in corso con l’Amm/ne»* nonché del pericolo *«che se la penalità di cui si tratta venisse applicata, la ditta sarebbe coinvolta in una gravissima crisi finanziaria, tale da pregiudicarne la stessa esistenza, mentre è utile e necessario il suo utile contributo alla guerra con la formazione di un naviglio pratico ed efficiente come quello di cui le è affidata la costruzione»* – il Consiglio di Stato individuò una soluzione utile a comporre e soddisfare tutti gli interessi (pubblici e privati[[10]](#footnote-11)) in gioco consigliando l’instaurazione d’una trattativa che portasse ad *«un componimento amichevole della controversia»* e statuendo che *«in ordine al difetto di velocità, debba quantomeno addebitarsi alla ditta il minor valore che, secondo i calcoli dei tecnici, deve attribuirsi alle barche»* e *«in ordine poi alla multa per ritardata consegna, la riduzione potrà essere consentita con quella larghezza che il Ministero ravviserà necessaria sia per addivenire ad un accordo, sia per adottare un temperamento il quale, pur tutelando le giuste ragioni dello Stato, non trascuri una ragionevole valutazione delle considerazioni di carattere generale, sulle quali si intrattiene la relazione ministeriale»*.

Superando tali questioni numericamente dominanti, non meno rilevante si mostra l’apporto offerto dall’Organo consultivo in materia di sicurezza nazionale (da intendersi, anzitutto, quale segretezza delle informazioni sensibili nonché sicurezza e continuità delle comunicazioni).

Prendendo le mosse dall’ultimo dei citati profili, traspare dai pareri resi una manifesta sensibilità verso le problematiche afferenti le comunicazioni e le telecomunicazioni. In questo senso rivelatori appaiono i pareri ove i Giudici di Palazzo Spada – evidentemente consci dell’importanza per l’esito del conflitto di tutti i mezzi di comunicazione, siano essi fisici o a distanza – ritennero di poter (e dover) condividere le ragioni invocate dall’Amministrazione a sostegno della deroga alle comuni norme (in materia di appalto) in ipotesi di opere particolarmente urgenti ad assicurare i trasporti in aree sensibili, quali quelle poste in prossimità dei confini nazionali, ovvero a sottoscrivere atti di transazione che privilegiassero l’imprescindibile e improcrastinabile esigenza di superare le riserve dell’appaltatore consentendo la rapida conclusione dei lavori e quindi la concreta operatività di opere di importanza strategica[[11]](#footnote-12). Medesima attenzione emerge dalla lettura dei pareri in materia di telecomunicazioni resi, ad esempio, allo scopo di regolare il funzionamento dell’Istituto Centrale Militare di radiotelegrafia ed elettrotecnica dipendente dal Ministero della Guerra (parere n. 862 del 21 novembre 1916, Terza Sezione) in cui stante anche il complesso intreccio di differenti competenze (del Ministero della Guerra per quanto concerne l’Ammissione degli ufficiali allievi, dell’Ispettorato Generale del Genio per il funzionamento tecnico e della Direzione del Genio Militare di Roma per la gestione amministrativa) prioritario appariva tutelare l’autonomia riconosciuta al personale, necessaria per gli studi e gli esperimenti destinati all’applicazione militare, pur nell’esigenza di assicurare la cura delle importanti strumentazioni utilizzate (ad esempio suggerendo l’adozione di particolari cautele in tema *«di concessione in prestito di apparecchi, libri e strumenti di proprietà dell’Istituto»*).

Come anticipato ulteriore preoccupazione del Consiglio di Stato non poteva non attenere alle ragioni di segretezza o, comunque, di riservatezza delle informazioni di cruciale importanza per l’andamento del conflitto. In questi anni le Sezioni Consultive vennero quindi chiamate ad esprimersi su alcune questioni di spionaggio nascenti dal fatto – come enunciato nella relazione del Ministro della Guerra n. 18 del 21 aprile 1916 – che *«dalle autorità militari mobilitate venne più volte rappresentato (…) che in in vari stabilimenti industriali in cui si lavorano materiali di carattere bellico il nemico riusciva ad esercitare lo spionaggio traendo profitto dal patto con le compagnie assicuratrici, sia estere che nazionali, sogliono inserire nelle polizze dei contratti di assicurazione, secondo il quale essere si riservano la esplicita facoltà di far procedere quando che sia alla visita delle cose assicurate, e l’assicurato, sotto pena di decadenza del diritto al risarcimento in caso di sinistro ha l’obbligo di fornire tutte le indicazioni ed informazioni che gli vengono richieste. Per eliminare senz’altro il grave inconveniente segnalato, fu promosso il Decreto Luogotenenziale 28 novembre 1915 n. 1720, col quale si dispose che il risarcimento dei danni prodotti dai sinistri a cui gli imprenditori delle Amministrazioni della Guerra e della Marina avessero provveduto o dovessero o intendessero provvedere mediante assicurazione, è assunto, fino a muova disposizione esclusivamente dallo Stato, quando si tratti di rischi relativi a magazzini, stabilimenti e cantieri ove si conservino, lavorino, costruiscano o collaudino cose interessanti la difesa o relativi a trasporti delle cose medesime. Con lo stesso decreto furono dichiarati rescissi i contratti di assicurazione, aventi per oggetto i rischi suddetti, in corso alla data di pubblicazione di detto decreto».*

Tanto statuito venne quindi ad insorgenza la necessità di gestire tale delicata situazione sottraendo tale “sensibile” mercato alle assicurazioni private che, evidentemente, si erano mostrate incapaci di mantenere il necessario riserbo sulle informazioni sensibili di questa peculiare clientela; di qui l’opportunità di valutare il modo migliore di garantire comunque a tali soggetti imprenditoriali un’idonea copertura assicurativa, secondo un confacente schema di polizza e ad una congrua tariffa.

Quanto alla primo ordine di questioni i magistrati amministrativi osservarono che il Decreto del Ministro del Tesoro 28 gennaio 1916, adottato in esecuzione del Decreto Luogotenenziale 28 novembre 1915, statuiva (art. 13) la possibilità per i Ministeri della Guerra e della Marina di avvalersi (per l’assunzione del servizio di risarcimento dei danni) dell’Istituto nazionale delle assicurazioni, previ accordi con l’Istituto medesimo a regolazione dei rapporti interni fra Amministrazioni. Una facoltà questa, come lapalissiano nelle considerazioni spese dalla Sezione, manifestamente gradita, e quindi consigliata, se non altro per ragioni di razionalizzazione della prestazione (assicurativa), efficienza e buon andamento degli apparati ministeriali coinvolti in quanto *«evidenti ragioni di semplificazione e di coordinamento consiglierebbero a sottrarre all’amministrazione militare un servizio, per il quale essa non ha organi adatti, per affidarlo ad un istituto che ha in materia competenza specifica»*.

Superata tale prima indicazione – che comunque non escludeva affatto la possibilità di affidare tale attribuzione direttamente ai Ministeri della Guerra e della Marina, ove l’accordo con l’Istituto nazionale delle assicurazioni non fosse stato raggiunto – si pose quindi il problema, certamente centrale, della definizione sostanziale della polizza-tipo volta a regolare i rapporti di assicurazione. A tale riguardo, nonostante l’Amministrazioni coinvolte (Ministero della Guerra e Ministero del Tesoro) e la Terza Sezione del Consiglio di Stato convennero sull’opportunità di adottare a base del capitolato (schema di polizza) la polizza-tipo di assicurazione contro l’incendio approvata dal Concordato italiano delle principali compagnie di assicurazione, si posero alcuni problemi di armonizzazione rispetto alla normativa vigente e, in particolare, al richiamato Decreto Luogotenenziale. Nel dettaglio il Consiglio di Stato statuì, in accordo con le argomentazioni espresse dal Ministero del Tesoro, l’impossibilità di traslare la disposizione dell’art. 39 della polizza-tipo (che riconosce alle Compagnie, quando si verifichi il sinistro, la facoltà di annullare la polizza ed altresì tutte le polizze stipulate con lo stesso assicurato) nel capitolato oggetto del parere in quanto siffatta trasposizione sarebbe risultata senz’altro iniqua per il contraente privato. E, infatti, come evidenzia la Terza Sezione *«essendo ammessa l’assicurazione da parte dello Stato, soltanto, la Ditta colpita da sinistro non avrebbe poi modo di assicurarsi contro il rischio dell’incendio; inconveniente che non si verifica quando la assicurazione è fatta dalle Compagnie, perchè l’assicurato può stipulare altro contratto con altro assicuratore»*.

Stante la peculiarità della fattispecie i Giudici – mostrando ancora una volta grande equilibrio in cui i diritti e le aspettative dei privati non vengono mai sacrificate ingiustamente sull’altare degli interessi superiori di uno Stato letteralmente in lotta per la propria sopravvivenza – elaborarono e promossero una soluzione di sintesi *«secondo la quale, verificandosi il sinistro l’Amm/ne ha facoltà, non di annullare il contratto, ma di modificarne le clausole, elevando il premio od imponendo speciali garanzie atte ad evitare il ripetersi del sinistro. Si tratta senza dubbio di una facoltà assai notevole, ma la natura dell’ente assicuratore, che è lo Stato, dà garanzia che di questa facoltà sarà fatto uso ragionevole senza aggravi ingiustificati per l’industria. Solo si osserva che la locuzione dell’art. 39 deve essere più chiara e determinata, aggiungendosi, in fine della prima parte, le parole: con lo stesso imprenditore, in guisa da far comprendere che la facoltà di elevare i premi si estende anche alle cose comprese in un diverso contratto, ma sempre però nei rapporti dello stesso imprenditore»*.

Oltre a tali questioni, non meno rilevante se non altro per i riflessi volti a garantire in una diversa prospettiva l’efficienza della “Amministrazione militare” (latamente intesa), appaiono i pareri volti al superamento di talune incertezze registratesi nella gestione del personale militare. È evidente già ad una prima lettura di questi pareri come il cardinale fine, costantemente considerato dai magistrati, tendesse a garantire la continuità di azione degli apparati amministrativi (militare) che in tempo di guerra non potevano permettersi arresti, potenzialmente fatali per le sorti del Paese. In questa prospettiva emblematico si mostra il parere n. 308 del 22 marzo 1915 in cui chiaramente si percepisce l’impellente ed imprescindibile esigenza di adottare tutte le misure idonee a scongiurare il rischio che l’Italia giunga impreparata all’imminente conflitto (formalmente iniziato per il nostro Paese il successivo 24 maggio successivamente alla dichiarazione di guerra presentata il 23 maggio 1915 dal Duca D’Avarna, ambasciatore d’Italia a Vienna, al Ministro degli Esteri austroungarico). In particolare, nella relazione dell’11 marzo 1915 il Ministero della Guerra chiese al Consiglio di Stato il proprio parere sulla proposta deroga alle norme concernenti gli obblighi di servizio degli ufficiali di complemento affinché questi potessero essere convocati indipendentemente dalla chiamata alle armi della classe di afferenza o dalla costituzione dei reparti cui erano ascritti. Un tale proposta trovava evidentemente ragione – come peraltro palesato dal medesimo Ministro proponente – in considerazione del fatto che *«nella grave incertezza dell’ora che volge, può sorgere da un momento all’altro la necessità di avvalersi dell’opera degli ufficiali di M.T. che non siano sforniti delle cognizioni fondamentali inerenti al loro grado»*; di qui l’esigenza di ridurre il tempo entro il quale gli ufficiali della milizia territoriale avrebbero dovuto prestare il periodo di servizio per la loro istruzione. Chiamato quindi a pronunciarsi sul punto, il Consiglio di Stato evidenziava che trattandosi di una prescrizione del potere esecutivo nulla ostava ad una modifica con decreto reale e che pertanto – per non essendo astrattamente consigliabili modificazioni transitorie e momentanee alle disposizioni di carattere generale – nel caso di specie “le condizioni eccezionali del momento” giustificassero la proposta avanzata dal Ministero.

Egualmente emblematico dell’atteggiamento di grande responsabilità assunto dal Supremo Consesso è il parere n. 726 del 10 settembre 1916 concernente il richiamo in servizio dei sottufficiali a riposo del Corpo Reale Equipaggi e le relative aspettative in merito alle conseguenti gratificazioni[[12]](#footnote-13). Nel caso di specie la Terza Sezione del Consiglio di Stato pur mostrando attenzione alle esigenze manifestate dal Ministero della Marina, ciò nondimeno ritenne illegittima una condivisione piena delle stesse posto che l’interpretazione della norma prospetta ed invocata dall’Amministrazione *«sembra contraria con lettera, ma altresì allo scopo del decreto-legge»*[[13]](#footnote-14). Proprio su tale convincimento, e sull’impossibilità di accondiscendere ad una palese (ed ingiusta per i suoi destinatari ultimi) violazione della norma, la Sezione fondò l’espresso *favor* verso un’interpretazione della norma rispettosa degli interessi sia pubblici sia privati, garantendo un trattamento economico equo a tutti i sottufficiali richiamati in servizio (sia a quelli che avevano già maturo il diritto al massimo della pensione sia a coloro destinati a maturarlo a seguito della nuova chiamata in servizio[[14]](#footnote-15)) ed evitando così il rischio di ingiusti privilegi e, per converso, torti che avrebbero potuto ingenerare pericolosi malcontenti nelle truppe impegnate in battaglia.

Infine, tra i moltissimi esempi degni di menzione, speciale riconoscimento merita l’intervento del Consiglio di Stato nell’annosa questione dell’iscrizione volontaria nelle liste di leva, anche dopo il compimento del 26° anno di età, dello straniero naturalizzato. Trattasi, all’evidenza, di una questione di primaria importanza non solo nella prospettiva della tutela dei diritti degli stranieri naturalizzati, ma anche per la possibilità del Ministero della Guerra di fare affidamento su truppe numericamente maggiori, il massimo Consesso fu chiamato ad esprimersi nuovamente dopo il parere “negativo” del 26 giugno 1910 (antecedente rispetto alla riforma sulla cittadinanza del 1912). Aspetto di cardinale rilevanza, capace di spostare gli equilibri statuiti dal precedente pronunciamento, atteneva quindi ai rapporti fra la novellata disciplina sulla cittadinanza e la normativa sul servizio volontario: secondo l’Amministrazione militare la modifica della legge sulla cittadinanza aveva fatto cadere ogni pregiudiziale in ordine alla possibilità d’una interpretazione meno restrittiva della legge sul servizio militare. In particolare, secondo il Ministero il cittadino divenuto tale dopo che avesse avuto luogo il concorso alla leva della classe cui apparteneva, se per un verso non era obbligato al servizio militare, per altro verso poteva comunque accedere al servizio facoltativo per il quale non esisteva alcun limite sino al compimento del 39° anno di età[[15]](#footnote-16).

Stanti tali premesse, il Consiglio di Stato giunse quindi ad opinare che l’interpretazione restrittiva, prevalsa sino ad allora, alla luce del mutato quadro legislativo non aveva più ragione d’essere, dovendo quindi far spazio – anche in considerazione delle attuali esigenze del nostro esercito nonché dell’insussistenza di una norma chiaramente ostativa – ad una lettura che consentisse al naturalizzato un’iscrizione (alla sola leva volontaria) anche tardiva, e quindi anche dopo il 26° anno di età e per tutto quel periodo durante il quale la legge presume l’individuo idoneo a servizio militare (sino cioè al 39° anno di età).

Evidente dalle brevi considerazioni testé espresse appare l’impegno profuso ed il centrare ruolo assunto dal Consiglio di Stato negli anni della Grande Guerra, un ruolo sempre svolto con grande spirito di servizio e senso di responsabilità come peraltro riconosciuto anche dall’Esecutivo nella persona del Ministro della Giustizia Prof. Vittorio Emanuele Orlando. Un riconoscimento, quello del Ministro, che appare tanto più autorevole e significativo ove si consideri la grandezza dell’Uomo di Giustizia, prima ancora che del politico, da molti considerato padre del diritto amministrativo italiano[[16]](#footnote-17). Un sentimento di autentica gratitudine manifestato nella solenne, e tuttavia austera, occasione della cerimonia di insediamento del Presidente Raffaele Perla (28 dicembre 1916) in cui Orlando non mancò di elogiare lo straordinario impegno dell’Amministrazione italiana tutta, rappresentata al suo vertice dal Consiglio di Stato, esortando gli uomini – prima ancora che i magistrati – del Supremo Consesso a perseverare nel loro impegno, a continuare a realizzare prodigi nelle avversità facendo sempre affidamento su «*quella mirabile facoltà di improvvisazione, di rapidità, di prontezza che in noi Latini compensa le deficienze dello spirito di organizzazione e di metodo»*[[17]](#footnote-18)*.*

Volendo quindi giungere ad alcune brevi considerazioni di sintesi pare potersi affermare, senza tema di smentita, che dalla disamina dei lavori delle Sezioni Consultive nel periodo segnato dalla Grande Guerra emerga – facendo proprie le parole di un grande Maestro – un evidente merito, la *«straordinaria capacità di cambiare, rispondendo alle esigenze dei diversi contesti storici e rimediando alle storiche e strutturali debolezze dell’amministrazione italiana, e – non poche volte – agli inconvenienti degli assetti politici»*[[18]](#footnote-19).

Una capacità, elogiata dal Ministro Vittorio Emanuele Orlando, ricordata a distanza di decenni da Sabino Cassese, che pare a giudizio di chi scrive addirittura precorritrice del quadro costituzionale disegnato dai padri costituenti circa trent’anni più tardi. E, infatti, come affermato dal Presidente Pajno nella sua relazione pronunziata in occasione dell’inaugurazione dell’anno giudiziario 2017, esiste una complementarietà delle funzioni giurisdizionali e consultive, le quali ultime non possono prescindere nella cornice costituzionale dalle imprescindibili garanzie di imparzialità e di indipendenza né, tantomeno, dallo *«scopo di garanzia della legittimità dell’agire dell’amministrazione»* che accomuna entrambe le funzioni[[19]](#footnote-20).

Tanto considerato, le funzioni consultive esercitate dal Consiglio di Stato negli anni della Grande Guerra mostrano, non solo cristallina, innegabile, abnegazione e senso dello Stato, ma anche elementi di grande modernità convergenti verso una tensione continua a realizzare quella “giustizia nell’amministrazione” invocata ed elevata dal Presidente Pajno a cifra caratteristica della moderna giustizia amministrativa[[20]](#footnote-21)*.* Nell’equilibrio nello svolgimento del proprio officio le Sezioni Consultive dimostrano – pur nella delicatezza del momento e nell’imprescindibile considerazione dell’interesse supremo dello Stato a sopravvivere al primo, sanguinoso, conflitto mondiale – di essere riuscite a garantire, precorrendo i tempi, quelle guarentigie che costituiscono cifra caratteristica della complementarietà delle funzioni esercitate dal Consiglio di Stato quale Organo costituzionale “di consulenza giuridico-amministrativa” nonché “di tutela della giustizia nell’amministrazione”.

1. Il presente contributo è stato scritto con la collaborazione della Dott.ssa Nicoletta Laurenti Collino, che si ringrzia sentitamente per l’impegno profuso, la quale ha partecipato alla ricerca archivistica sulle fonti. [↑](#footnote-ref-2)
2. In argomento al fine di consentire un approfondimento dell’origini dell’Istituzione, e delle personalità che ne fatto la storia, sia consentito il rinvio all’ampia letteratura in materia e in particolare, senza alcuna pretesa di completezza, a G. Melis, *Fare lo Stato per fare gli italiani. Ricerche di storia delle istituzioni dell’Italia unita*, Bologna, il Mulino, 2014; AA.VV. (Comitato scientifico) G. Coraggio, G. Giovannini, N. Irti, G. Melis, F. G. Scoca), *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, Bologna, Zanichelli, 2011; C. Cavallo, *Il trasloco del Consiglio di Stato a palazzo Spada*, Roma, ARACNE, 2011; G. Melis (a cura di), *Servitori dello Stato. Centocinquanta biografie*, Roma, Gangemi Editore, 2011; C. Franchini (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d’Italia*, Torino, UTET Giuridica, 2011; G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati*, Milano, Giuffrè, 2006; G. Melis, *Storia dell’amministrazione italiana (1861-1993)*, Bologna, il Mulino, 1997; 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; AA.VV, *Il Consiglio di Stato. Studi in occasione del centenario*, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato, 1932. [↑](#footnote-ref-3)
3. M.L. Torsello, *Le funzioni consultive del Consiglio di Stato*, *Atti dell’incontro tra il Conseil d’Etat e il Consiglio di Stato - Parigi, 27-28 settembre 2011,* consultabile in https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/wcm/idc/groups/public/documents/document/mdax/otmw/~edisp/nsiga\_3788355.pdf. [↑](#footnote-ref-4)
4. In tal senso rileva il Presidente Torsello secondo cui «Con la legge del ’65 “*il prestigio del corpo non decadde affatto, la sua considerazione rimase altissima: ciò spiega come nel 1889 introducendosi un istituto sostanzialmente nuovo, l’organo giurisdizionale sulle questioni di interesse, sembrasse opportuno non creare un nuovo organo, bensì affidare la nuova mansione al Consiglio di Stato, e come l’apparente illegittimità di questa riunione in unico consesso di due mansioni assolutamente eterogenee tra loro non desse luogo a forti opposizioni ed a reali contrasti, né allora né poi* (Jemolo). In questo modo il Consiglio cambia nuovamente e si crea uno stretto collegamento e coordinamento tra attività consultiva e giurisdizionale» (v. M.L. Torsello, *Le funzioni consultive del Consiglio di Stato,* cit.). [↑](#footnote-ref-5)
5. Sul tema sia consentito il rinvio a G. Melis, *Storia dell’amministrazione* *italiana (1861-1993)*, op. cit., pp. 268-284. [↑](#footnote-ref-6)
6. In tal senso, ad esempio, si esprime il Consiglio di Stato nel parere n. 715 del 19 ottobre 1916 ove i magistrati della Terza Sezione – in accoglimento delle osservazioni contenute nella relazione 8 settembre 1916 del Ministero delle Finanze – rilevavano che la non procrastinabile esigenza di acquisto di nuovi automezzi (resisi necessari *«con l’estensione dell’occupazione italiana e più specialmente dopo la conquista di Gorizia»* dell’8 agosto 1916) giustificava l’acquisto immediato degli stessi anche a fronte di un maggior prezzo di acquisto determinato *«dalle presenti condizioni del mercato dei metalli e del rincaro della mano d’opera».* Nella medesima prospettiva deve valutarsi il parere n. 967 del 21 settembre 1916 ove i Giudici della Terza Sezione – consci dell’impossibilità di *«più oltre differire l’esecuzione della fornitura, per l’esaurimento delle scorte di non poter più rimandare l’acquisto, e dato il concorso di circostanze eccezionali, possano ammettersi, nel caso specifico, i metodi di acquisto che la Amministrazione propone» –* assentivano quindi all’acquisto di forniture per complessivi 200.000 metri di tela di juta ad un prezzo superiore a quello precedentemente pagato *«da effettuarsi mediante atto di sottomissione, al caso, con semplice impegno commerciale».* [↑](#footnote-ref-7)
7. In tal senso pare opportuno leggersi l’indicazione contenuta nel già citato parere n. 967 del 21 settembre 1916 in cui i Giudici, pur accogliendo le proposte ministeriali volte alla formalizzazione dei necessari atti di acquisto, evidenziavano la necessità di adottare particolari cautele statuendo *«che però nei Capitoli d’oneri che formano parte integrante e sostanziale, rispettivamente, dei due atti di sottomissione, devesi aggiungere una clausola relativa alla cauzione, reale e valida, che i fornitori devono prestare per assicurare l’adempimento dei loro impegni, ed alla azione che l’Amm/ne potrà esercitare sopra la cauzione stessa, nel caso d’inadempimento: dalla quale cauzione non si può prescindere che in casi speciali, per forniture da eseguirsi da persone e dite riconosciute e dichiarate dalla Amm/ne di notoria solidità».* [↑](#footnote-ref-8)
8. Questioni queste determinate da alcune non insolite circostanze fattuali addebitabili allo stato di guerra quali le interruzioni elettriche che avevano limitato il tempo di produzione (rendendo impossibile sfruttare i turni di produzioni notturni), le requisizioni subite dall’industrie siderurgiche nonché i ritardi determinati dalle difficoltà dei trasporti ferroviari. [↑](#footnote-ref-9)
9. In ordine a tale secondo aspetto la ditta appaltatrice deduceva *«che esso fu causato dalle premure fatte alla ditta dalla Marina per la consegna delle moto-barche, onde venne a nuocere il tempo sufficiente per fare tutti gli esperimenti necessari, e dalla mancanza di dati positivi circa la determinazione della potenza dei motori in relazione alla velocità, trattandosi d’un genere di costruzione assolutamente nuovo».*  [↑](#footnote-ref-10)
10. In particolare, i Giudici considerarono accettabili – almeno parzialmente – le esimenti manifestate dalla S.V.A.N. in ordine alle incontrate *«gravi difficoltà per procurarsi i grossi motori adatti alle motobarche, di cui assunse la fornitura pur essendosi rivolta ad una ditta di notoria capacità, i primi esemplari dei nuovi motori diedero luogo ad inconvenienti, che ebbero bisogno d’un lungo periodo di tentativi per essere eliminati. Aggiungasi che il peso dei motori, previsto in kg. 850, risultò di kg. 1300, producendo così una maggiore immersione e una maggiore resistenza al moto; né questo errore si può attribuire a colpa della ditta, essendo piuttosto dipeso dalla mancanza di dati sperimentali per questo tipo di dislocamento elevato, e dall’impossibilità nella quale si è trovata la ditta di fare esperienza preliminare per suo conto»*. [↑](#footnote-ref-11)
11. Emblematico di tali questioni, e delle problematiche sottese, si mostra ad esempio il parere n. 969 del 27 dicembre 1916 resto dalla Terza Sezione avente ad oggetto la costruzione di una strada destinata a servire delle installazioni strategicamente importanti in quanto site in prossimità del confine. [↑](#footnote-ref-12)
12. In particolare la questione atteneva all’interpretazione e conseguente applicazione della condizioni di favore prescritte dell’art. 3 del decreto-legge 9 maggio 1915 a lettura del quale *«Il periodo di servizio prestato dai predetti sottufficiali è utile agli effetti di eventuale nuova liquidazione di pensione. A coloro che fossero stati collocati a riposo antecedentemente all’entrate in vigore della legge 22 giugno 1913 sarà applicato il disposto dell’art. 2, 3° capoverso delle legge stessa, nell’intesa che la quota di gratificazione non potrà essere inferiore a L. 500. A coloro invece che fossero stati collocati a riposo sotto l’impero della citata legge, se hanno già percepito l’intera gratificazione di lire duemila riceveranno un premio di L. 500 quando rinviati dalle armi, se hanno ricevuto soltanto uno o più dodicesimi della somma completarla a termini del 3° capoverso art. 2 della legge stessa, ma in ogni caso non potranno percepire meno di L. 500»*. [↑](#footnote-ref-13)
13. L’Amministrazione nel caso concreto interpretava la summenzionata norma nel senso che la previsione di privilegio di cui al decreto-legge dovesse limitarsi ai soli sottufficiali che già si trovavano nelle condizioni volute dalla legge del 1913 e che si videro liquidare soltanto alcuni dei dodicesimi. [↑](#footnote-ref-14)
14. Nella fattispecie il parere si esprime sulla questione statuendo che la norma in contesa dovesse interpretarsi *«nel senso: a) – che i sottufficiali già collocati a riposo prima della legge del 1913 e richiamati in servizio, i quali matureranno, per effetto del nuovo servizio, il diritto al massimo della pensione, abbaiano diritto all’atto del congedamento, alla gratificazione e ai dodicesimi, con un minimo di L. 500, ai sensi dell’ultimo capoverso dell’art. 2 della legge del 1913; b) – che i sottufficiali già collocati a riposo col massimo della pensione anteriormente alla legge del 1913, e richiamati in servizio, abbiano diritto, all’atto del congedamento, alla sola indennità di L. 500».* [↑](#footnote-ref-15)
15. In questi termini si esprimeva il Ministero: *«altro è l’obbligo, altro è la facoltà; e dal fatto che lo straniero naturalizzato dopo la leva della sua classe, non ha più l’obbligo del servizio, non se ne può inferire che neppure possa essere iscritto nelle liste di leva, quando volontariamente sia disposto ad assumere quell’onere che è il precipuo dovere e diritto al tempo stesso di ogni cittadino»*. [↑](#footnote-ref-16)
16. In argomento, e per citare solamente uno dei moltissimi contributi dedicati al Maestro, si ricordano le parole di Aldo Sandulli (*Vittorio Emanuele Orlando e il diritto amministrativo*, in Rivista AIC, 2016, fasc. 3, pp. 1-13) il quale non ebbe esitazione nell’affermare che *«Orlando fu per il diritto amministrativo uno spartiacque»*, ricordando come prima di lui la materia fosse stata definita *«un labirinto o un ginepraio inestricabile»* (O. Ranelletti) peraltro privo dello status di scienza autonoma tanto da essere definito *«diritto civile nei suoi rapporti con la pubblica amministrazione»* (L. Mannori-B. Sordi). [↑](#footnote-ref-17)
17. Nel discorso tenuto da Orlando nella cerimonia di insediamento del Presidente Perla del 28 dicembre 1916 il Ministro Orlando ricorda che *«solenne è il momento come non mai: in questi giorni che viviamo, nell’incalzarsi degli avvenimenti onde si crea, la grande storia, non solo l’anno che si chiude ed il nuovo che sorge, ma l’ora stessa che volge e si succede, determina – per dir così – una misteriosa trasmissione di poteri come da un ciclo storico che si compie verso un nuovo che comincia. E per ciò può bene essere lecito il dare un rapido sguardo indietro su quanto l’amministrazione italiana ha compiuto di fronte alla situazione catastrofica creata dalla guerra tremenda: e dirlo qui, nell’austerità di questa cerimonia, dinnanzi a questo Consesso, il quale ben può dirsi rappresenti tutta l’amministrazione d’Italia. Noi ci siamo trovati di contro a difficoltà gigantesche; esse sorgevano inattese ed improvvise, in guida da smentire tutti i calcoli, da fuorviare tutte le previsioni, da render caduco ogni programma, inadeguata ogni previdenza. Non soltanto alcuni servizi han dovuto decuplicare il loro rendimento e la loro attività; ma attività nuove si son dovute creare dal nulla, al di fuori di ogni tradizione, di ogni precedente, di ogni allenamento (…) si può con giusta sicurezza affermare che, nel complesso, l’andamento dei servizi pubblici ha tra noi rivelato tesori di energie non sospettati; in alcuni casi si sono compiuti veri prodigi, le spaventose difficoltà create dalla guerra sono state valorosamente affrontate, sia pure per virtù di quella mirabile facoltà di improvvisazione, di rapidità, di prontezza che in noi Latini compensa le deficienze dello spirito di organizzazione e di metodo».* [↑](#footnote-ref-18)
18. S. Cassese, *Continuità e fratture nella storia del Consiglio di Stato*, Relazione svolta in occasione dell’Adunanza generale del Consiglio di Stato per festeggiare i 180 anni del Consiglio, Roma, 16 marzo 2011 contenuta nell’opera *Governare gli italiani,* Il Mulino, Bologna, 2014. [↑](#footnote-ref-19)
19. In particolare, nella sua analisi del rapporto fra le funzioni consultive e giurisdizionali, il Presidente Pajno evidenzia come *«le due funzioni, ancorché diverse, hanno natura comune e, anzi, sono complementari tra loro, in un quadro complessivo omogeneo disegnato dalla Costituzione agli articoli 100, 103 e 113, che assegna al Consiglio di Stato il compito di realizzare la giustizia nell’amministrazione. Difatti, l’attività consultiva è anch’essa un’attività neutrale di garanzia svolta, come quella giurisdizionale, dai magistrati del Consiglio di Stato in posizione di indipendenza e sono volte a individuare gli elementi necessari per garantire la qualità delle regole e la loro ordinata attuazione e applicazione (…)* *“le funzioni consultive svolte “nell’interesse pubblico” (e non “nell’interesse della pubblica amministrazione”) perseguono, in via preventiva, il medesimo scopo di garanzia della legittimità dell’agire dell’amministrazione che poi il giudice persegue ex post, su istanza del cittadino che si dichiara leso da provvedimenti o comportamenti illegittimi. Una funzione di prevenzione del contenzioso, quindi, che giova alla funzione giurisdizionale ed è ad essa strettamente connessa”»* (relazione pubblicata nella sua interezza alla pagina internet <https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/cdsintra/Notiziasingola/index.html?p=NSIGA_4269449>). [↑](#footnote-ref-20)
20. Per un approfondimento in materia di evoluzione della giustizia amministrativa in una prospettiva non solo interna sia consentito il rinvio ad A. Pajno, Trasformazioni della Giustizia Amministrativa, Lezione tenuta presso l’Accademia dei Lincei il 12 maggio 2017, nell’ambito delle “Conferenze istituzionali” dell’Accademia, consultabile in https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/cdsintra/Studiecontributi/Indicealfabetico/index.html?option\_group=P&option\_value=Pajno,%20Alessandro. [↑](#footnote-ref-21)