**Il Consiglio di Stato nell’Italia unita**[[1]](#footnote-1)

Non è la prima volta che mi cimento col tema che mi è stato assegnato, sicché mi permetto, in premessa, di rinviare ai precedenti[[2]](#footnote-2): in particolare al saggio pubblicato in *Annali della Storia d’Italia Einaudi* nel 1998 e alla ricerca, promossa – voglio ricordarlo dall’istituto e in particolare dai presidenti Laschena e De Roberto – nella quale abbiamo coordinato, assieme all’amico presidente Giuseppe Barbagallo, un gruppo di giovani ricercatori, al fine di produrre un ponderoso dizionario biografico in due tomi su tutti i consiglieri di Stato succedutisi dal 1861 al 1948 (date di nomina).

Dal 1861 al 2022 il Consiglio di Stato ha attraversato 161 anni di storia dell’Italia unita. Osservavo in una delle precedenti relazioni sul tema che un istituto non ha questa lunga durata se non sa radicarsi profondamente nella storia e nella coscienza pubblica di un Paese. Non mantiene la sua legittimazione così a lungo se non corrisponde a ragioni intrinseche e alle istanze delle generazioni che si succedono, e se non ne sa, insieme, sia mantenersi coerente con la tradizione da cui è nato, sia però cambiare passo in rapporto alla legge inesorabile del mutamento storico.

Il Consiglio di Stato ha conservato e innovato insieme, ha gelosamente custodito ma anche si è aperto coraggiosamente al nuovo, è stato a seconda delle circostanze vecchio e giovane nel medesimo tempo[[3]](#footnote-3). Abbiamo imparato studiandole che le grandi istituzioni non restano mai identiche a sé stesse, per quanto possano esteriormente sembrarlo; esse vivono non nei musei antiquari ma nella realtà, e con essa mutano e si modificano.

Proverò dunque a percorrere a passo svelti la storia dei 161 anni, suddividendola in sei distinti periodi storici. Li elenco:

1. 1861-1889. Il Consiglio di Stato nell’età costituente della nuova Italia, come suggeritore del Governo, come collaboratore discreto dei ministri, come guida indiretta dell’amministrazione;
2. 1890-1923. Il Consiglio di Stato ora anche come giudice degli interessi legittimi;
3. 1923-1943. Il Consiglio di Stato nel sistema fascista, collegato adesso organicamente alla Presidenza del consiglio (ricordo che dipendeva prima dal Ministero dell’interno), sotto la guida significativa di un presidente che fu anche uno dei grandi giuristi del secolo scorso: Santi Romano. Strumento di filtro e a volte di mediazione tra passato e presente.
4. 1944-1970. Il Consiglio di Stato nel primo periodo repubblicano, fortificato dalla esplicita menzione che ne fa la Costituzione repubblicana. Non solo più guida dell’amministrazione adesso ma in essa di fatto immerso, in virtù della massiccia presenza dei suoi uomini alla testa dei gabinetti ministeriali;
5. 1971-2010. Il Consiglio di Stato nel tempo della nascita dei Tar. Consigliere supremo del governo e suo collaboratore, ma soprattutto giudice di ultima istanza, che ambisce adesso alla terzietà e all’indipendenza;
6. 2010-2022. Il Consiglio di Stato nell’epoca attuale della globalizzazione. Come componente attivo della grande rete delle Corti, partecipe del movimento sovranazionale di unificazione del diritto.

Analizzo ora più da vicino i sei periodi.

**Primo periodo**. All’atto della costituzione del nuovo Regno d’Italia il Consiglio di Stato aveva già alle spalle un trentennio di attività. Qui ho omesso di occuparmene, e del resto esistono anche su questo periodo preunitario studi eccellenti. Ricordo solo l’organo di consulenza del re sulle materie amministrative, eredità – come è stato osservato – dei consigli permanenti della tradizione sabauda.

La riforma del 1859 aveva aggiunto al Consiglio di Stato, accanto alle attribuzioni consultive, quelle giurisdizionali[[4]](#footnote-4). Ma poi definitivamente, e in parte anche in senso contrario, era intervenuta la legge del 1865[[5]](#footnote-5). Nella quale si era perfezionata definitivamente la struttura interna del Consiglio (ripartito in tre sezioni, ognuna con la responsabilità di specifici ministeri); e soprattutto si era abolito, in nome dei princìpi liberali, il contenzioso amministrativo.

Abolito – diciamo noi seguendo i vecchi manuali del diritto amministrativo sui quali abbiamo studiato da ragazzi; ma lo diciamo, oggi (si veda la sintesi di Giuseppe Barbagallo nel volume *Il Consiglio di Stato nella storia d’Italia* del 2006)[[6]](#footnote-6), ben consapevoli che la legge del 1865 prevedeva sì l’abolizione degli antichi tribunali del contenzioso amministrativo e il conferimento della materia al giudice ordinario, lasciando peraltro senza giudice (cioè alla sola onnipotente competenza della amministrazione) tutti gli affari che da quella giurisdizione ordinaria esulavano. Ma anche che poi, tra le pieghe, quell’ordinamento consentiva la parziale sopravvivenza di alcune attribuzioni, forse “minori” e circoscritte, definibili tuttavia come “giurisdizionali”: specificamente all’articolo 10 quando citava espressamente una serie di conflitti residuali che continuavano ad avere il loro giudice nel Consiglio di Stato.

Comunque le funzioni in larga prevalenza erano quelle consultive. Per il resto, su questo primo esordio, solo poche note:

* composizione del corpo ancora nettamente aristocratica, giacché i primi consiglieri erano tratti quasi tutti dalle file della nobiltà sabauda con qualche eccezione per le regioni annesse con l’unificazione al Piemonte (e va segnalato qui l’ingresso di esponenti della grande cultura giuridico-amministrativa del Mezzogiorno d’Italia);
* reclutamento ad opera del governo (il Consiglio dipendeva dal Ministero dell’Interno e i suoi componenti erano cooptati su proposta di quel ministro dal Consiglio dei ministri);
* presidenti più che autorevoli: i primi due furono il redattore dello Statuto Luigi Des Ambrois de Nâvache, e l’altrettanto prestigioso Carlo Cadorna[[7]](#footnote-7).

3. **Secondo periodo.** Il quadro mutò, e in modo significativo, con la riforma crispina del 1889.

Essa non veniva dal nulla né tanto meno capitava per caso. C’era stata la lunga polemica condotta da Minghetti e Spaventa e da altri sul tema della giustizia amministrativa e soprattutto aveva contato la crescita dello Stato, dalle gracili dimensioni del 1861 a quelle via via più sviluppate e robuste culminate nel periodo crispino. Fu cioè la crescita economica civile della società italiana di fine Ottocento a imporre l’istituzione della IV sezione e più in generale la trasformazione profonda della natura, del ruolo e dello stesso modo di lavorare del Consiglio di Stato[[8]](#footnote-8). Si imposero subito una maggiore definizione della figura del referendario e una precisazione dei requisiti accertati dal concorso di ingresso.

Nel periodo seguente, dal 1889 alla prima guerra mondiale, emersero tre novità:

1°) la giurisprudenza della IV Sezione (e dal 1907 anche della V, che vi si aggiunse per la cognizione dei giudizi di merito) assunse un ruolo-guida che esulava dai casi singoli sottoposti al Consiglio di Stato e indirettamente faceva da battistrada in materie poco normate alla stessa futura legislazione, ne costituiva per così dire una linea di indirizzo. Si potrebbero fare molti esempi. Un caso tipico fu la legge Giolitti-Orlando sullo stato giuridico dei pubblici impiegati del 1908, figlia in modo evidentissimo della giurisprudenza della IV Sezione. Le riviste, attraverso il commento e la pubblicazione delle decisioni, fecero la loro parte, sicché si venne a creare un circuito (giurisprudenza, dottrina, legislazione) che molto contribuì a delineare il quadro di governo dell’età giolittiana, quando l’Italia affrontò i grandi cambiamenti della prima rivoluzione industriale;

2°) il Consiglio di Stato concorse alla funzione di governo anche attraverso un’altra strada: quella dei pareri obbligatori che molto spesso le nuove leggi, specie su materie poco note o di incerta definizione, stabilivano si dovessero chiedere obbligatoriamente al consesso di Palazzo Spada;

3) infine crebbero gli incarichi esterni, cioè l’impiego di consiglieri in commissioni ministeriali o altre funzioni estranee a quelle strettamente d’istituto. Si potrebbero anche qui elencare molti casi, ma mi limito a ricordare la protesta risentita del 1898 del presidente Saredo per l’impiego, senza che egli ne fosse prima messi a conoscenza né tanto meno l’avesse autorizzato, di molti consiglieri in mansioni al servizio del governo, in netto conflitto – scriveva – “con le necessità del Consiglio di Stato”[[9]](#footnote-9).

L’assenza in Italia di una *haute fonction* amministrativa del prestigio – per fare un esempio – di quella francese faceva già sì che il Consiglio divenisse la *pépinière* cui attingere per incarichi e commissioni esterne. La guerra mondiale avrebbe accresciuto questi “prestiti”, quando il Consiglio avrebbe fornito i suoi uomini migliori alle amministrazioni di guerra e alle incombenze connesse allo straordinario sforzo che lo Stato dovette affrontare in quella eccezionale mobilitazione.

4.**Terzo periodo, il fascismo**. Assumendo il potere, Mussolini trovò un Consiglio di Stato formatosi e sviluppatosi nel periodo liberale. Ma non ne decretò – come forse ci si sarebbe aspettato – né l’emarginazione né tanto meno una drastica epurazione. La riforma detta “fascista” del 1923 ne proclamò semmai la primazia sui precari consigli e corpi consultivi proliferati nei ministeri durante la guerra; poi – provvedimento importantissimo – ne spostò la collocazione dal Ministero dell’Interno, come era stato sin dal 1861, alla Presidenza del consiglio (una presidenza potenziata *ex lege* dai poteri speciali conferiti a Mussolini); infine l’epurazione dei magistrati non fascisti, pure minacciata, si rivelò all’atto pratici assai debole: solo due consiglieri, dei quattro inizialmente considerati i più compromessi con la politica precedente, furono allontanati dal Consiglio; altri, pure sospetti di simpatie antifasciste, furono risparmiati[[10]](#footnote-10). Epurati Meuccio Ruini e Camillo Corradini, sopravvissero alla falce dell’epuratore fascista il nittiano Vincenzo Giuffrida e il giolittiano Alfredo Lusignoli)[[11]](#footnote-11).

La nomina nel dicembre 1928 del prestigioso giurista Santi Romano (primo e unico caso di un non consigliere di Stato) alla guida dell’alto consesso, sebbene accolta con timori e diffidenze (era stato sacrificato il presidente di sezione anziano Carlo Schanzer) non coincise affatto con la fascistizzazione dell’organo. Basterebbe, per accertarlo, esaminare le nomine del ventennio: si constaterà facilmente la rarità di quelle di marca nettamente fascista e invece la normale prassi della cooptazione di referendari o anche di figure neutre tratte dall’alta amministrazione[[12]](#footnote-12).

Avvenne però, ed era nella logica delle cose, che in un regime che aveva molto ridotto il ruolo del Parlamento si potenziò di fatto quello del governo legislatore. E ciò comportò quasi per un automatismo che il Consiglio di Stato assumesse, in supplenza, un ruolo di “quasi legislatore”, sia per la continua attività consultiva prestata nei confronti dei ministeri, sia per la particolare influenza che esercitò sui grandi testi unici del periodo: alcuni dei quali – lo dimostrano puntuali ricerche d’archivio – furono letteralmente confezionati a Palazzo Spada da anziani *grand-commis* cresciuti alla scuola di Giolitti e di Nitti. Collaboratori non neutri; giacché la loro assoluta competenza tecnico-giuridica e il dominio totale degli strumenti che ne derivava portava questa élite di consiglieri a dettare, magari senza troppo apparire, le norme stesse poi destinate ad apparire in “Gazzetta ufficiale”, spesso attenuandone, o arricchendone, o nel caso flessibilizzandone i contenuti più in contrasto col vecchio diritto previgente (diritto molto spesso ancora vigente: la legislazione fascista toccò marginalmente o non toccò affatto intere zone della norme in vigore). Nel dialogo tra i grandi consiglieri di Stato e gli uffici legislativi dei ministeri (a loro volta appannaggio di giuristi provetti, si veda il caso di Gaetano Azzariti alla Giustizia) prese forma una parte almeno della legislazione più moderna degli anni Trenta[[13]](#footnote-13).

Insomma, salvo eccezioni – che vi furono, e pesantissime: ricordo solo quella tragica delle leggi razziali – tra l’input politico e la sua traduzione in norma esisteva una sorta di filtro tecnico, fatto di concetti, di concatenazioni logiche, di espressioni linguistiche (un vocabolario del legislatore, lo chiamerei). Il Consiglio di Stato, padrone di questa zona grigia, rappresentò al livello di specialismo più alto questo filtro, che fu – ben inteso – più o meno efficace a seconda dei momenti e delle circostanze. Le decisioni e i pareri del periodo, in materie le più svariate, ne costituiscono la testimonianza: per esempio quando fu in gioco il diritto dei tesserati o degli insigniti di onorificenze fasciste a prevalere sui concorrenti nella attribuzione degli impieghi di Stato, una qualche attenuazione dell’abuso codificato venne proprio dall’interpretazione delle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato[[14]](#footnote-14). E quando, nella drammatica parte finale della parabola del regime, si volle imporre a tutti il trasferimento al Nord, sotto l’ombrello protettivo dei nazisti, è vero che Santi Romano firmò quell’ordine infame (pur non obbedendovi poi neanche lui personalmente); ma è anche vero che in pochissimi (e forse neppure i più fascisti) salirono sui treni verso la nuova destinazione nella Repubblica sociale. La ricerca sulla giurisprudenza del Consiglio di Stato di Cremona ha dimostrato la perfetta continuità di contenuti e di linguaggio delle decisioni rispetto a quelle assunte in casi analoghi nel passato[[15]](#footnote-15).

5. **Quarto periodo, il dopoguerra.** Con la sconfitta del fascismo e con l’insediamento della Assemblea costituente il Consiglio di Stato conseguì un decisivo riconoscimento, il cui merito va in gran parte attribuito a Meucci Ruini, uno dei quattro consiglieri a suo tempo epurati dal fascismo, presidente carismatico del Consiglio di Stato del dopo fascismo, adesso eletto anche presidente della Commissione dei 75 che materialmente scrisse la Costituzione: nella quale Costituzione l’istituto fu inserito all’articolo 100 come “organo di consulenza giuridico-amministrativa e di tutela nella giustizia nell’amministrazione”[[16]](#footnote-16). Va notato come l’esito (la sopravvivenza stessa dell’istituto) costituisse una scelta dei costituenti nient’affatto scontata (si pensi alla proposta di Piero Calamandrei di una radicale soppressione della giurisdizione amministrativa e del ritorno al giudice monocratico). Il tema che allora fu proposto (del resto non nuovo) fu quello della indipendenza di un giudice che restava pur sempre di nomina governativa e al governo legato da più vincoli istituzionali. Ciò tanto più quando la Costituzione garantiva fortemente il giudice ordinario attraverso il conferimento al Consiglio superiore della magistratura della tutela della sua autonomia.

Il punto dell’indipendenza sarebbe poi stato approfondito magistralmente specie da giuristi come Giannini e Nigro. Non v’è dubbio che la Costituzione,– scrive Nigro nel suo libro maggiore – “mentre ha provveduto direttamente ad assicurare l’indipendenza della magistratura ordinaria (…), per le giurisdizioni amministrative ha rimesso tale compito al legislatore”[[17]](#footnote-17); così come è indubbio che alla garanzia originaria della inamovibilità corrispondano per i magistrati amministrativi elementi quali la nomina governativa (anche di estranei), o le funzioni di collaborazione diretta coi ministri nei gabinetti (ma questo accade anche per i magistrati ordinari).

Ma un fatto nuovo era avvenuto in conseguenza dell’inserimento in Costituzione. Era cioè nata l’idea, seppure ancora non tradotta da una norma, che il ruolo dell’istituto, proprio in virtù di quella “costituzionalizzazione”, si dovesse esplicare con una più marcata indipendenza rispetto al potere esecutivo, assimilandosi in ciò all’alta magistratura ordinaria.

Cresceva anche, in proporzione, la rilevanza della funzione giurisdizionale rispetto a quella consultiva, e le “sentenze”, come oramai si chiamavano comunemente le antiche “decisioni”, finivano per determinare regole, principi, interpretazioni, disseminando di precedenti il cammino delle amministrazioni: “Lo dice il Consiglio di Stato”, si sentiva ripetere da pur provetti direttori generali nelle stanze e nei corridoi dei ministeri[[18]](#footnote-18).

E cresceva la funzione di grande serbatoio di competenze al servizio della attività dei governi, come dimostrano le statistiche sul numero di consiglieri impiegati sia nelle attività di gabinetto (divenute adesso preponderanti in tutti i ministeri), sia genericamente negli incarichi esterni. Sicché nell’agosto del 1951 il presidente Severi, dopo aver tentato reiteratamente la via breve della raccomandazione orale, indirizzò una vibrata protesta al presidente De Gasperi denunciando puntigliosamente quanti consiglieri fossero sottratti alla attività di istituto dalle mansioni loro attribuite dal governo: su 73 in organico, ben 17, oltre ai 9 a *full time* per le mansioni concorrenti di capi degli uffici legislativi: mansioni “più gradite – scriveva durissimo Severi – più soddisfacenti e più remunerate”. Denuncia che indusse lo stesso De Gasperi a rinunciare al consigliere di Stato suo capo di gabinetto alla Presidenza. Con frutti modesti, se si deve dare credito a un passaggio dei *Verbali* del Consiglio dei ministri nel quale il presidente lamentava che il suo esempio non fosse stato seguito pressoché da nessuno dei colleghi di governo[[19]](#footnote-19).

Ancora: in questo periodo infine, almeno sino al 1956, il Consiglio di Stato svolse una delicata funzione supplente, assumendo, in assenza della Corte costituzionale, il ruolo d’interprete dei nuovi valori costituzionali nel settore delle leggi amministrative (e ciò su temi cruciali quali la immediata precettività o meno delle norme costituzionali, i criteri di distinzione dell'atto amministrativo, il sindacato incidentale di costituzionalità rispetto alle leggi anteriori o successive alla Costituzione, la gerarchia delle fonti di diritto e il valore delle fonti anteriori, la costruzione – alla luce dei mutamenti intervenuti – del processo amministrativo). Crebbe in ciò la autorevolezza e la rilevanza dell'istituto. Eloquenti le tabelle dell'attività: “dal 1951 al 1960 si conferma il trend in aumento degli affari giurisdizionali, che si traduce anche in un progressivo aumento dell'arretrato per la sezione V”, ha scritto Rosanna De Nictolis[[20]](#footnote-20).

**Quinto.** Nel 1971 la legge n. 1034 del 6 dicembre istituì i tribunali amministrativi regionali (i TAR)[[21]](#footnote-21); una legge che Mario Nigro (pur criticandola severamente) definì “forse […] la più impegnativa riforma della giurisdizione amministrativa che sia intervenuta dal 1889 ad oggi”[[22]](#footnote-22). Scomparse le Giunte provinciali amministrative, che alcune sentenze della Corte costituzionale avevano dichiarato incostituzionali in sede giurisdizionale, subentrava ora la rete dei Tar, uno per ogni capoluogo di regione, rispetto ai quali il Consiglio di Stato assumeva funzioni di giudice d'appello.

Le conseguenze sulla identità stessa del Consiglio di Stato furono certamente notevoli, strutturali ma forse anche più, penetrando nella stessa mentalità del magistrato e comunque incidendo sul lavoro dell’istituto. Tema avvincente, tutto ancora da studiare. Qui però ci si limiterà a segnalare l’ “infornata” di nomine governative del 1972 (17 contemporaneamente), che l’esecutivo dell’epoca (presieduto da Andreotti) motivò con l’esigenza appunto coi vuoti d’organico causati dalla istituzione dei Tar (la vicenda provocò una protesta dei magistrati amministrativi e un ricorso dinanzi alla Corte costituzionale)[[23]](#footnote-23).

Gli anni successivi, sino a varcare la fine del secolo, si possono forse definire come di stabilizzazione delle tendenze già presenti nei decenni precedenti. Si verificò in quegli anni una netta ripresa, rispetto alla funzione giurisdizionale, di quella consultiva (che già nel 1988 faceva registrare quasi settemila pareri all’anno, contro i quattromila dell’immediato dopoguerra, anche se ciò era dovuto in parte alla sottoposizione all’Adunanza generale dei regolamenti governativi e ministeriali)[[24]](#footnote-24). Concorse ad accrescere questa tendenza, agli inizi degli anni Novanta l’attribuzione delle controversie di lavoro riguardanti i pubblici dipendenti alla giurisdizione del giudice ordinario (il decreto legislativo n. 29/1993). Il Consiglio di Stato e il sistema della giustizia amministrativa venivano adesso a perdere la competenza su una materia (il pubblico impiego) che aveva costituito, in particolare dopo il 1923, il principale terreno della giurisdizione esclusiva. Restava ferma – è vero – la qualificazione di atti amministrativi autoritativi per lo meno degli atti organizzativi generali e di quelli relativi alle procedure concorsuali, ma non, per esempio, degli atti di gestione di tali rapporti, in quanto privi di connotazione autoritativa. A conti fatti, al Consiglio di Stato veniva sottratta un’ampia zona dell’ordinamento nella quale si era sino ad allora esercitata la propria esclusiva giurisdizione.

L’ultimo capitolo della periodizzazione che ho scelto riguarda ormai gli anni Duemila. In particolare vanno qui citati i mutamenti introdotti col decreto legislativo del 2010, n. 104 (e successive modificazioni), che, approvando il cosiddetto “codice del processo amministrativo”, completò – secondo una definizione recente – la reinterpretazione del giudice amministrativo essenzialmente come “giudice del potere” (cito Filippo Patroni Griffi)[[25]](#footnote-25). Avere codificato, in particolare attraverso il successivo decreto legislativo n. 160 del 2012, la cosiddetta azione di adempimento pubblicistico (che consente al privato di “ottenere dal giudice amministrativo non solo più l’annullamento dell’atto, ma anche la condanna dell’amministrazione al rilascio di un determinato provvedimento amministrativo”) ha costituito – come è stato di recente notato – il decisivo passo in avanti verso l’effettività della tutela, dando una soluzione ad un problema che “caratterizza la storia stessa della giustizia amministrativa, segnandone le tappe più importanti” (così Roberto Giovagnoli)[[26]](#footnote-26).  A questa importante riforma si devono poi accostare nello stesso periodo la legge n. 168 del 2016 (“misure urgenti per la definizione del contenzioso presso la Corte di cassazione, per l’efficienza degli uffici giudiziari, nonché per la giustizia amministrativa”) e infine le recentissime “misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza e per l’efficienza della giustizia (legge 6 agosto 2021, n, 113).

### Il complesso di questa legislazione, non solo riferita al Consiglio di Stato ma su di esso ampiamente incidente, delinea un quadro inedito, come se fosse in atto la riscrittura, dopo la perdita del contenzioso del pubblico impiego del 1993, una sorta di riconversione generale dell’istituzione nella quale rimodellare le sue attività, coniugando una volta di più nella storia la fedeltà alla tradizione (se si vuole sino a risalire alle lontane radici dell’Editto di Racconigi) con le esigenze nuove della società contemporanea nel tempo della globalizzazione.

### Il diritto stesso, non solo quello amministrativo, come dimostra il movimento al quale assistiamo e al quale il Consiglio di Stato stesso mostra di aderire, vive un momento cruciale, di intensa trasformazione. Si pensi solo ai nuovi orizzonti: uniformazione internazionale delle regole, prevalenza degli ordinamenti sovranazionali, Europa delle Corti, affermazione dei diritti fondamentali come intangibili pietre miliari degli ordinamenti, semplificazione degli stessi linguaggi delle istituzioni, attività dei grandi tribunali su scala planetaria.

### Ha scritto Sabino Cassese che la caratteristica tipica del Consiglio di Stato italiano è stata, in definitiva, “la sua straordinaria capacità di cambiare”[[27]](#footnote-27), modificando funzioni e culture interne a seconda delle esigenze del contesto e al tempo stesso rimediando di volta in volta alle debolezze di quel contesto. La speranza comune è che questa capacità sia ancora vitale e che si realizzi pienamente nel futuro che ci aspetta.

### Guido Melis

### Professore ordinario presso l’Università Sapienza di Roma

### Pubblicato il 31 dicembre 2022

1. Relazione al Convegno “*Silvio Spaventa e la storia del Consiglio di Stato*”, svolto il 12 dicembre presso il Consiglio di Stato. [↑](#footnote-ref-1)
2. In particolare: *Il Consiglio di Stato ai tempi di Silvio Spaventa*, in *Silvio Spaventa. Filosofia, diritto, politica. Atti del Convegno. Bergamo, 26-28 aprile 1990*, Napoli, Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, 1991, pp. 151-169; *Il Consiglio di Stato nella storia d’Italia*, in *Il Consiglio di Stato e la riforma costituzionale*, a cura di S. Cassese, Milano, Giuffrè, 1997, pp. 1-20; *Origine e storia del Consiglio di Stato italiano,* in *I Consigli di Stato di Francia e Italia*, a cura di G. Paleologo, Milano, Giuffrè, 1998, pp. 71-85; *Il Consiglio di Stato*, in *Storia d’Italia. Annali 14. Legge Diritto Giustizia*, a cura di L. Violante, in collaborazione con L. Minervini, Torino, Einaudi, 1998, pp. 821-843; *Origine e storia del Consiglio di Stato italiano*, in “La Révue administrative”, 1999, n. spec. 8; *Santi Romano e il Consiglio di Stato*, in “Le Carte e la Storia”, a. IX, 2003, n.1, pp. 5-14; *Il Consiglio di Stato ai tempi di Santi Romano*, in *La giustizia amministrativa ai tempi di Santi Romano presidente del Consiglio di Stato*, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 39-58; *Il Consiglio di Stato nella storia d’Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948),* tomi 2, a cura e con introd. di Guido Melis, Milano, Giuffrè, 2006; *Il Consiglio di Stato durante la dittatura fascista. Note sulla giurisprudenza,* in *Tra diritto e storia. Studi in onore di Luigi Berlinguer promossi dalle Università di Siena e di Sassari,* 2 tomi,Soveria Mannelli, Rubbettino, 2008, II, pp. 143-212; *Il Consiglio di Stato nel periodo fascista,* in *Il Consiglio di Stato: 180 di storia,* Bologna. Zanichelli, 2011, pp.257-267. [↑](#footnote-ref-2)
3. A. De Roberto, *Continuità e metamorfosi nei centottanta anni di storia del Consiglio di Stato,* in *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia,* Bologna, Zanichelli, 2011, pp. 485 ss. [↑](#footnote-ref-3)
4. A. Sandulli, *Il riordinamento del contenzioso amministrativo. Le leggi 30 ottobre 1859, nn. 3705, 3707 e 3708,* ivi, pp. 49 ss. [↑](#footnote-ref-4)
5. A. Police, *La giurisdizione “propria” del Consiglio di Stato dagli allegati D ed E della legge 20 marzo 1865, n. 2248 al c.p.a.,* ivi, pp. 77 ss. [↑](#footnote-ref-5)
6. G. Barbagallo, *La giurisdizione del Consiglio di Stato dalle origini al 1923, nel Regno di Sardegna e nel Regno d’Italia*, in *Il Consiglio di Stato nella storia d’Italia. Le biografie dei magistrati*, cit., t. II, pp. 2299 ss. [↑](#footnote-ref-6)
7. Più ampiamente G. Melis, *Il Consiglio di Stato*, in *Storia d'Italia. Annali 14*, cit., pp. 821 ss. Sui primi presidenti cfr. G. D’Agostini, *Il Consiglio di Stato ai tempi dei primi quattro presidenti (1831-1902): Luigi Des Ambrois de Navâche, Carlo Cadorna, Marco Tabarrini e Giuseppe Saredo,* in  *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, cit., pp. 131 ss. [↑](#footnote-ref-7)
8. G. Melis, *Storia dell’amministrazione italiana,* Bologna, il Mulino, 1996, ma qui si cita la seconda ed. ampl. 2020, pp. 137-138. Sulla storia della giustizia amministrativa è fondamentale M. Nigro, *Giustizia amministrativa,* Bologna, il Mulino, 1976. Su Spaventa G.M. Chiodi, *La giustizia amministrativa nel pensiero politico di Silvio Spaventa,* Bari, Laterza, 1969; nonché il volume che raccoglie gli atti del convegno su *Silvio Spaventa. Filosofia, diritto, politica,* cit.; cfr. anche la biografia di G. Melis in *Il Consiglio di Stato nella storia d’Italia. Le biografie dei magistrati*, cit., pp. 264 ss.; nonché F. Gambino, *La giustizia nell’amministrazione e l’idea di Stato in Silvio Spaventa,* in *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*,cit., pp. 165 ss. Un acuto profilo è il recente F. Scoca, *Silvio Spaventa patriota ardente, politico rigoroso, fine giurista,* Napoli, Editoriale Scientifica, 2021.  [↑](#footnote-ref-8)
9. L’episodio in G. Melis, *Il Consiglio di Stato* in *Storia d’Italia. Annali 14,* cit., p. 834, nota, dove è richiamata la fonte d’archivio. Analoghe le proteste nel 1910 da parte del presidente Giorgi, che ne lasciò traccia in *La giustizia amministrativa nel Consiglio di Stato,* in “Annuario del Consiglio di Stato 1911”, 1911, p. 23. [↑](#footnote-ref-9)
10. Le vicende qui accennate sono più ampiamente trattate in G. Melis, *Il Consiglio di Stato*, in *Storia d’Italia. Annali 14*,cit., al quale si rinvia per approfondimenti. In generale Id., *Il Consiglio di Stato nel periodo fascista,* in *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, cit., pp. 257 ss. [↑](#footnote-ref-10)
11. Le biografie di tutti i consiglieri da quelli del 1861 sino a quelli che furono nominati entro il 1948 sono state raccolte nei due tomi de *Il Consiglio di Stato nella storia d’Italia*, cit. La biografia di Vincenzo Giuffrida, di Dora Marucco, si trova nel t. I, pp. 1120 ss. e riprende altri lavori dell’autrice, tra i quali, pionieristico, *Vincenzo Giuffrida, funzionario e politico nella crisi dello Stato liberale,* in “Annali della Fondazione Luigi Einaudi”, XXI, 1987, pp. 253 ss. Quelle di Carlo Schanzer (di Guido Melis) e di Santi Romano (dello stesso autore) sono nel t. I, pp. 699 ss. e nel t. II, pp. 1518 ss. Sull’episodio Santi Romano-Schanzer, ma anche sul discorso inaugurale di Mussolini che coincise con la presidenza di Romano (1929), mi permetto di rinviare al mio *La macchina imperfetta. Immagine e realtà dello Stato fascista,* Bologna, il Mulino, 2018, in particolare pp. 320 ss., dove si ricostruiscono le motivazioni della scelta del duce a favore del giurista (in violazione del principio non scritto ma sempre osservato della estrazione interna dei presidenti); e si dà anche conto di una fonte archivistica (una prina bozza del discorso) dalla quale risulta la revisione del testo originale nel quale Mussolini definiva i compiti del Consiglio di Stato riguardo al regime fascista con assai maggiore vigore demolitore della tradizione precedente. La cancellatura (con vistosi segni a matita) di quel passaggio corrispose forse alla decisione del duce di ripiegare su posizioni più “moderate”. [↑](#footnote-ref-11)
12. Cfr. in proposito i saggi raccolti in *La giustizia amministrativa ai tempi di Santi Romano presidente del Consiglio di Stato*, Torino, Giappichelli, 2004, con introduzione di Alberto de Roberto e relazioni di Alberto Romano, Guido Melis, Armando Pozzi, Marco Lipari, Filippo Patroni Griffi, Pier Luigi Lignani, Roberto Cavallo Perin, Franco Gaetano Scoca, Alessandro Pajno e Leopoldo Mazzarolli. [↑](#footnote-ref-12)
13. Rinvio qui più ampiamente a *La macchina imperfetta*,cit., pp. 320 ss. Un aspetto particolare fu la partecipazione del Consiglio di Stato alla sostanziale rielaborazione dei testi unici degli anni Venti e Trenta (su cui mi permetto di richiamare il mio *Il Consiglio di Stato durante la dittatura fascista.* *Note sulla giurisprudenza,* pp. 143 ss., e specialmente le pp. 194 ss.). [↑](#footnote-ref-13)
14. *Ibidem*. [↑](#footnote-ref-14)
15. C. Giorgi, *Il Consiglio di Cremona,* in *Il Consiglio di Stato nella storia d’Italia,* t. II, cit., pp. 2346 ss.; poi anche C. Cavallo, *Il periodo 1943-1945: il Consiglio di Stati di Cremona,* in *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, cit., pp. 291 ss. [↑](#footnote-ref-15)
16. Su Ruini cfr. la biografia di Giovanni Focardi in *Il Consiglio di Stato nella storia d’Italia*, cit., t. I, pp. 1064 ss. e l’ampia bibliografia ivi citata. [↑](#footnote-ref-16)
17. M. Nigro, *Giustizia amministrativa*, cit., p. 303. [↑](#footnote-ref-17)
18. R. De Nictolis, *L’istituzione definitiva della VI sezione e l’attività del Consiglio di Stato nel dopoguerra,* in *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, cit., pp. 367 ss. [↑](#footnote-ref-18)
19. Archivio centrale dello Stato, Presidenza del Consiglio dei ministri (1860-2000), Consiglio dei Ministri (1859-1971). *Verbali delle adunanze. Minute 1944-1996,* b. 36, Adunanza del 10 agosto 1951: nella quale De Gasperi informò, leggendone la lettera indirizzata al sottosegretario alla Presidenza Andreotti, della insistenza del presidente del Consiglio di Stati Severi “per il rientro in sede di consiglieri distolti dalle finalità di istituto”. Nel comunicare di aver già sostituito il consigliere suo capo di gabinetto alla Presidenza con il capo della segreteria particolare Barlotta, De Gasperi invitò i colleghi ad assumere analoghi provvedimenti. Nella lettera allegata al fascicolo Severi riportava i numeri dei consiglieri impegnati fuori ruolo o in altre forme nei gabinetti e in enti governativi. Qualche seduta più tardi però si dovette prendere atto con qualche disappunto che la situazione non era affatto migliorata (cfr. ivi, b. 39, Adunanza del 9 gennaio 1952, dove si fa cenno “alla mancata risposta alla lettera indirizzata ai Ministri”). Tema antico come si è visto, quello dell’impiego dei consiglieri nei gabinetti, che sarebbe rimasto irrisolto. Analoghe iniziative per ridurre o eliminare gli incarichi esterni dei consiglieri furono infatti poi assunte ma senza esiti nei rispettivi governi da Pella, da Scelba e infine da Fanfani (quest’ultimo anche con una esplicita dichiarazione in Parlamento all’atto della presentazione del suo quarto governo nel 1962). Per la ricerca cui si allude, diretta da Guido Melis e Alessandro Natalini, cfr. <http://www.icar.beniculturali.it>, che ne pubblica i primi risultati. Sul tema dei gabinetti sono stati già pubblicati vari saggi, un volume di biografie (*Il potere opaco. I gabinetti ministeriali nella storia d’Italia*, a cura di G. Melis e G. Tosatti, Bologna, il Mulino, 2019) ed è prossima la pubblicazione dei risultati complessivi sempre per l’editore il Mulino. [↑](#footnote-ref-19)
20. R. De Noctolis, *L’istituzione definitiva*, cit., p. 410. [↑](#footnote-ref-20)
21. M. Schinaia, *La legge 6 dicembre 1971, n. 1034 (l’istituzione dei T.A.R.),* in *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, cit., pp. 429 ss. [↑](#footnote-ref-21)
22. M. Nigro, *Giustizia amministrativa*,cit., p. 95. [↑](#footnote-ref-22)
23. G. Melis, *Il Consiglio di Stato*, in *Storia d’Italia. Annali,* cit., p. 842. [↑](#footnote-ref-23)
24. In generale S. Cassese, *L’attività consultiva del Consiglio di Stato in materia di norme,* in *Il Consiglio di Stato in Francia e in Italia*, cit., pp. 87 ss.; anche L. Ammannati, *La funzione consultiva del Consiglio di Stato: limiti e potenzialità,* in *Il Consiglio di Stato in Francia e in Italia,* a cura di Y. Meny, Bologna, il Mulino, 1994, pp. 345 ss.; da ultimo L. Cossu, *La legge 15 maggio 1997, n. 127 (una ‘rifondazione’ della funzione consultiva?),* in *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, cit., pp. 499 ss. [↑](#footnote-ref-24)
25. F. Patroni Griffi, *Contributo al dibattito sul giudice amministrativo come risorsa,* in “Questione giustizia”, 2021, n. 1 (<https://www.questionegiustizia.it/rivista/articolo/contributo-al-dibattito-sul-giudice-amministrativo-come-risorsa>). Da vedere anche Id., *La trasformazione della giustizia amministrativa: dalla legge n. 205 del 2000 al codice del processo amministrativo*, in *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia,* cit., pp. 511 ss. [↑](#footnote-ref-25)
26. Cfr. R. Giovagnoli, *Relazione tenuta al Convegno “Giustizia amministrativa e crisi economica”,* Roma, Palazzo Spada, 25-26 settembre 2013. [↑](#footnote-ref-26)
27. S. Cassese, *Continuità e fratture nella storia del Consiglio di Stato,* in “Giornale di diritto amministrativo”, 2011, n. 5, pp. 547 ss. (“Relazione svolta in occasione dell’Adunanza generale del Consiglio di Stato per festeggiare i 180 anni del Consiglio, Roma, 16 marzo 2011”). [↑](#footnote-ref-27)