

GIOVANNI PALEOLOGO
(Presidente di sezione del Consiglio di Stato)
LA PRIMA QUARTA SEZIONE

Da "Studi per il centenario della Quarta Sezione", Ist. Poligrafico e Zecca dello Stato 1989.

Il 1° aprile 1889 la Gazzetta Ufficiale del Regno pubblicava il testo della l. 31 marzo 1889 n. 5992 «che costituendo una nuova sezione del Consiglio di Stato per la giustizia amministrativa, modifica alcuni articoli della l. 20 marzo 1865, allegato D».

La legge, sancita dal re Umberto in Roma, e recante la controfirma del presidente del Consiglio dei ministri Crispi nonché il visto del guardasigilli Zanardelli, istituiva appunto la Sezione Quarta per la giustizia amministrativa (le tre consultive erano degli interni, della grazia, giustizia e culti, e delle finanze), disponendo ch'essa fosse composta da un presidente e da otto consiglieri, designati con decreto reale all'inizio d'ogni anno, e poi via via in parte mutati.

La Sezione avrebbe deciso con l'intervento di sette votanti, a maggioranza assoluta dei voti. Il giorno dell'entrata in vigore della legge sarebbe stato fissato con decreto reale; mentre era facoltà, del Governo del Re coordinare in testo unico, sentito il Consiglio di Stato, le disposizioni della nuova legge con quelle della l. 1865 n. 2248, allegato D.

Il testo unico fu compilato rapidamente, ed ebbe data 2 giugno 1889, e n. 6166. Esso dava atto dell'avvenuto ampliamento dell'organico del Consiglio, a seguito del quale i presidenti di sezione erano divenuti quattro ed i consiglieri trentadue, oltre ad otto referendari, ad un segretario generale, ed a quattro segretari di sezione. E fu completato dal regolamento d'esecuzione, e da quello per la procedura dinanzi alla Sezione Quarta, entrambi del 17 ottobre 1889, e rispettivamente numeri 6515 e 6516.

I collegi di giustizia amministrativa per liti su provvedimenti d'enti locali, sottoposti ad appello alla Quarta Sezione, e cioè le Giunte provinciali amministrative in sede giurisdizionale, saranno istituiti con l. 1 maggio 1890 n. 6837.

Al tempo di queste innovazioni il Consiglio di Stato sedeva a Roma palazzo Cerri, notevole costruzione secentesca con facciata principale sulla via Larga, ed altre sulle vie del Pellegrino e Cerri, nonché una nuova che riprendeva la prima sul corso Vittorio Emanuele II, costruito dopo gli sventramenti del 1884-87,1) e dal quale ormai il palazzo normalmente si ammira.

Quest'ultimo era allora comunemente chiamato Baleani, essendo passato dai Cerri - dopo l'intermezzo della proprietà Caucci - ai Guglielmi di Jesi, i quali aggiunsero al loro il nome dei Baleani, con il titolo di conti.2)

Il Consiglio era giunto in quel luogo nel 1871, dalla sede fiorentina da palazzo Strozzi in via del Proconsolo; nella quale s'era sistemato solo nel 1865, dopo trentaquattro anni di vita torinese in palazzo Carignano, dal 1848 condiviso con la nuova Camera dei deputati.

Ma già stava per spostarsi, seppure di poche centinaia di metri, nel più sontuoso ed ampio complesso di palazzo e palazzetto Spada, giusta contratto di conduzione-locazione novennale, stipulato il 20 novembre 1889 con il principe Spada, ed approvato dal ministero dell'Interno - cui il Consiglio faceva allora capo, per la sua amministrazione 3) - il 4 dicembre 1889, su parere dell'Adunanza generale del Consiglio stesso, reso il 19 ottobre.

Per il r.d. 27 novembre 1889 n. 6525, la L. 1889 n. 6166 - ossia, la norma sull'istituzione della Quarta Sezione - sarebbe entrata in vigore il 1° gennaio successivo. Con l'inizio del 1890 ne furono dunque nominati i componenti: Presidente, Silvio Spaventa; Consiglieri, Francesco Saverio Bianchi, Giorgio Giorgi, Vittorio Ellena, Calcedonio Inghilleri, e quattro altri di nuova nomina, tutti venuti al Consiglio il 19 dicembre 1889 nell'ambito delle scelte conseguenti all'ampliamento da 24 a 32 dell'organico dei consiglieri: Giuseppe Imperatrice, Innocenzo Nardi-Dei, Telesforo Tarchioni e Gian Domenico Tiepolo.

Qualche notizia su questi uomini 4) varrà a rendere conto dei tipi di competenze rappresentati nel collegio, nel quadro delle vicende della seconda metà del secolo scorso, in cui tanta parte della vita pubblica era riservata ad una ristretta cerchia di cittadini.

Spaventa era nato nel 1822 a Bomba, in provincia di Chieti, ed aveva studiato a Chieti, Montecassino e Napoli. In quest'ultima città aveva fondato, con il fratello maggiore Bertrando ed a meno di vent'anni, un periodico di filosofia.

Sua madre era una Croce, zia di Benedetto, che sarà, negli Anni ottanta, ospitato in Roma dai due fratelli quando, reso orfano di entrambi i genitori dal terremoto di Casamicciola, sarà studente alla Sapienza.

Spaventa fu presto professore di filosofia a Montecassino. Ma, dopo un primo esilio in Toscana, accorse a Napoli per i moti del 1848 e vi diresse il quotidiano «Il Nazionale», venendo eletto deputato al parlamento per Chieti.

Sciolta da Ferdinando II la Camera, firmò con altri deputati una protesta al Re, e si recò a Torino a rappresentare Napoli al Congresso federativo di Gioberti.

Ma, tornato contro ogni consiglio dalla Toscana nella capitale partenopea, fu arrestato e condannato a morte, pena poi commutata nell'ergastolo.

Fu rinchiuso nell'isola di Santo Stefano nella medesima cella dell'amico Settembrini dal 1852 al 1859. Mentre questi traduceva Luciano, Spaventa si perfezionava nel tedesco e nell'inglese, facendo uso dei pochi libri a sua disposizione.5)

Commutata ancora la pena, sotto la pressione degli eventi, in esilio perpetuo, vengono in settanta imbarcati per essere trasportati in America; ma un ammutinamento durante il viaggio li fa liberare a Cork, in Irlanda, da dove gli esuli passano, per Londra e Parigi, a Torino, ovunque festosamente accolti.

Nel 1860 Spaventa è professore di filosofia del diritto nell'Università di Modena. Dopo lo sbarco dei Mille corre a Napoli dov'è, sotto la dittatura di Garibaldi, capo del Comitato centrale dell'Ordine, e sotto la Luogotenenza, incaricato del Dicastero della polizia e poi dell'interno.

Fu quindi deputato al Parlamento nazionale dall'VIII alla XVI legislatura, e cioè dal febbraio 1861 al 1889, rappresentandovi i collegi di Vasto, di Atessa, e poi lungamente di Bergamo, al quale ultimo serbò particolare affezione, tanto da legare alla biblioteca civica di quel Comune tutte le sue carte. Segretario generale dell'Interno con i Ministeri Farini e Minghetti nel 1862-64, fu nominato consigliere di Stato nel 1868.

Ministro dei lavori pubblici con Minghetti dal 1873 alla caduta di quel Gabinetto e della Destra, a seguito del voto del 18 marzo 1876, fu nominato nel 1889 senatore del Regno ed, il 31 dicembre di quell'anno, presidente di sezione del Consiglio di Stato, con destinazione alla nuova sezione del Consiglio.

La giustizia nell'Amministrazione aveva costituito da lustri un suo particolare interesse. 6)

Salita al potere la Sinistra con il Gabinetto Depretis, il sopravvenire di uomini meno attenti alla pratica dell'imparzialità rendeva acuto il problema dell'assenza di controlli giurisdizionali sulla gestione dei poteri di supremazia da parte delle autorità pubbliche.

Il Minghetti, preparandosi a parlare l'8 gennaio 1880 all'Associazione costituzionale di Napoli, scriveva allo Spaventa queste parole: «toccherò il tuo argomento, sebbene non sia preparato a svolgerlo; ma credo sia il vero argomento della situazione». 7)

Il discorso sulla giustizia nell'amministrazione,8) pronunciato dallo Spaventa di lì a poco, la sera del 7 maggio 1880, nell'Associazione costituzionale di Bergamo, fu generalmente ritenuto impulso determinante allo svolgimento dei lavori parlamentari 9) sulla creazione della nuova sezione del Consiglio.

Dei consiglieri della prima Quarta Sezione Francesco Saverio Bianchi era il più anziano in ruolo, benché nominato nella stessa data del consigliere Giorgi, che lo seguiva immediatamente: l'8 luglio 1883. Entrambi sarebbero divenuti presidenti del Consiglio di Stato: l'uno dal 1903 al 1907, e l'altro dal 1907 al 1911.

Fin dal 1890, nei pochi casi verificatisi d'impedimento del presidente della Sezione, spettò quindi di regola al Bianchi svolgerne le funzioni.

Era questi un celebre professore di diritto civile. Nato a Piacenza nel 1827, aveva insegnato all'Università di Parma dal 1855 al 1880.

Era stato poi consigliere della Corte di cassazione di Torino, e quindi di Roma.

Senatore del Regno dal 1892, sarebbe stato nominato nel 1894 - come vedremo - presidente di sezione del Consiglio di Stato, ed assegnato alla Sezione Quarta.

Giorgio Giorgi, nato a Firenze nel 1836, aveva tenuto gli uffici di giudice di tribunale civile e di commercio, e consigliere di Corte d'appello. Autore d'importanti volumi di diritto civile e di numerosi saggi civili ed amministrativi, sarà nominato senatore del Regno nel 1892, e presidente di sezione del Consiglio di Stato nel novembre 1896.

Vittorio Ellena, nato a Saluzzo nel 1844, era stato impiegato del ministero dell'agricoltura, industria e commercio, presto raggiungendovi il grado di capo divisione.

Nel 1882 era direttore generale delle gabelle al ministero delle finanze.

Studio di discipline economiche e finanziarie, fu nominato consigliere di Stato nel 1885.

Segretario generale del ministero dell'agricoltura, industria e commercio, fu deputato alla Camera per un collegio di Roma nelle legislature XVI e XVII, e cioè dal 1886; e fu nel 1892, poco prima della sua morte, ministro delle finanze.

Calcedonio Inghilleri era nato a Monreale nel 1836. Nel 1856 relatore alla Consulta di Stato di Palermo, percorse poi la carriera della magistratura del Regno d'Italia.

Sedette alla Camera per il collegio di Monreale dalla XII alla XIV legislatura, ossia dal 1874 al 1882.

Nel 1885 fu direttore generale del ministero di grazia, giustizia e dei culti.

Consigliere di Stato dal 1887 e senatore del Regno dal 1889, resterà in servizio al Consiglio fino al 1911.

Dei quattro nominati direttamente alla IV sezione, tre provenivano dalla magistratura, aumentando così la componente tecnico-giuridica del collegio, ed uno dal ministero dell'interno.

Giuseppe Imperatrice, napoletano nato nel 1832, si era distinto nelle campagne 1860-61 per l'Indipendenza, ed era stato consigliere d'Appello.

Era stato deputato dalla XII alla XIV legislatura, e cioè dal 1874 al 1882, e poi ancor dalla XVI alla XVII, ossia dal 1886 al 1892.

Innocenzo Nardi-Dei, nato a Chiusi nel 1824, era consigliere d'appello da nove anni quando passò al Consiglio di Stato.

Gian Domenico Tiepolo, nato a Venezia nel 1832, era stato sostituto avvocato generale erariale, e sarà nominato avvocato generale erariale. Si ricordano di lui un volume sulle acque pubbliche, e notevoli scritti di giustizia amministrativa.

Invece Telesforo Tarchioni, nato a Collecchio presso Parma nel 1831, proveniva dall'Amministrazione.

Era stato consigliere d'intendenza, percorrendo la carriera prefettizia e divenendo capo divisione del ministero dell'interno.

A Segretario della nuova Sezione fu nominato l'avvocato Augusto Borselli.

La Sezione tenne anzitutto una riunione interna, della quale sarà bene riprodurre il verbale.¹⁰⁾

« Addì 13 marzo 1890, alle ore 1.15 pomeridiane nella sala delle adunanze al 1° piano,¹¹⁾ in seguito ad avviso di convocazione sono intervenuti e si sono riuniti sotto la presidenza di S.E. il Presidente del Consiglio di Stato, nobile Senatore Cav. Carlo Cadorna, ¹²⁾ gli Onorevoli Signori:

Spaventa Comm. Silvio Senatore, Presidente di Sezione. Bianchi Comm. Francesco.

Giorgi Comm. Giorgio.

Inghilleri Comm. Calcedonio.

Tarchioni Comm. Telesforo.

Nardi Dei Comm. Innocenzo.

Tiepolo Comm. Giandomenico, Consiglieri, con l'assistenza del sottoscritto segretario di Sezione.

Sono assenti il Consigliere Comm. Imperatrice Giuseppe ed il Consigliere Comm. Vittorio Ellena, il quale si scusa, dovendo recarsi a Berlino per incarico del Governo.13)

Aperta la seduta S.E. il Presidente, dopo un breve accenno allo scopo della riunione fa dal Segretario dare lettura dei R.R. Decreti di nomina del predetto Comm. Spaventa a Presidente di Sezione, e dei Comm. Imperatrice, Tarchioni, Nardi Dei e Tiepolo a Consiglieri, nonché dei Decreti di assegnazione dei medesimi, dei Consiglieri Bianchi, Giorgi, Ellena ed Inghilleri, e del sottoscritto Segretario alla detta Sezione IV.

S.E. riprende quindi la parola per indirizzare i più caldi voti ed auguri di prosperità alla novella Sezione, e per dichiarare i singoli componenti immessi nell'esercizio delle rispettive funzioni, esprimendo la fiducia che i pronunziati di essa abbiano a corrispondere agli alti e supremi fini della Giustizia amministrativa, nell'interesse della quale venne istituita.

L'Onorevole Comm. Spaventa ringrazia a nome di tutti i membri per gli elevati sentimenti espressi da S.E. il Presidente del Consiglio, in seguito di che il medesimo si ritira, continuando la seduta sotto la presidenza del predetto Comm. Spaventa.

Il Presidente del Consiglio.

C. Cadorna.

Il Segretario della Sezione IV. A. Borselli.

Il presidente Spaventa aveva, in verità, pensato ad un'inaugurazione formale, ed aveva anzi in gran parte predisposto il discorso che intendeva pronunziarvi.14)

Ma, conformemente alla prudenza dell'epoca, il presidente Cadorna ed il presidente del Consiglio dei ministri e ministro dell'interno Crispi debbono aver ritenuto che le difficoltà di collocazione teorica dell'attività della sezione rendessero preferibile un inizio discreto; e che spettasse all'impegno futuro dell'alto Consesso, piuttosto che a manifestazioni di speranza e proposito, assicurare il lustro della nuova funzione contenziosa.15)

Intanto, la Segreteria della Quarta Sezione aveva cominciato a funzionare il 19 febbraio 1890. 16)

La prima udienza pubblica si tenne il 10 aprile; ed oltre alla trattazione degli affari iscritti nei due ruoli, urgente ed ordinario, vi fu solo qualche parola celebrativa di taluni fra gli avvocati presenti per ragioni del loro ufficio, senza che vi assistessero più persone di quante avessero diretto interesse all'esito dei giudizi, ed i curiosi occasionalmente attirati dall'evento, in sé eccezionale.

Tenui, dunque, gli echi della stampa politica.

Il Popolo Romano di venerdì 11 aprile 1890 (che era impaginato a via Due Macelli, la stessa in cui abitava Spaventa: Roma era allor ben piccola!) colloca la notizia nella seconda delle sue quattro pagine, mettendola con non molta logica fra la «Cronaca Romana».

Eccone il testo:

«Consiglio di Stato. Ieri ebbe luogo la prima seduta della quarta sezione del Consiglio di Stato, di recente istituzione.

Gli avvocati delle prime due cause, il prof. Sansonetti, l'on. Fazio E. ed il prof. Calabresi indirizzarono belle parole al nuovo Istituto ed ai componenti di esso».

Un po' più diffusa l'Opinione dello stesso giorno.

Il servizio appare nella terza delle immancabili quattro pagine, per i nostri gusti attuali assai disadorne. Così è dunque scritto, fra le «ultime notizie»:

« Consiglio di Stato. Oggi all'una si è tenuta la prima adunanza della 4a sezione del Consiglio di Stato. Presiedeva l'on. senatore Spaventa. Tutti i consiglieri erano ai loro posti. Scelto e numeroso l'uditorio.

La prima causa a discutersi era quella di un impiegato della Corte dei conti il quale reputandosi leso in un suo interesse dal R. Decreto 9 gennaio 1889, ha ricorso alla 4a sezione del Consiglio e, incidentalmente, ha domandato la sospensione del concorso de' referendari al Consiglio stesso, bandito pel 15 corrente in virtù dell'impugnato decreto.

Il prof. Vito Sansonetti, avvocato dell'impiegato, dopo aver salutato in nome della Curia italiana la nuova magistratura della giustizia amministrativa, incarnazione d'uno dei più alti ideali dell'illustre presidente on. Spaventa, ha sostenuto con chiarezza, evidenza e brevità la domanda di sospensione.

Anche l'on. Fazio ed il cav. Calabrese (quest'ultimo era l'avvocato erariale) pronunziarono parole degne della circostanza in onore di S. Spaventa».

Né è da credere che il resto della stampa periodica non specializzata abbia dato più risalto alla novità.

Non così, naturalmente, quella giuridica.

Per la quale va soprattutto segnalata la nascita della Rivista « La giustizia amministrativa», che fu edita in Roma dal 1890 appunto per «raccogliere e diffondere le decisioni della sezione stessa, aggiungendovi quelle sentenze, decisioni e deliberati d'altre magistrature, corpi e autorità, che abbiano relazione con la giustizia amministrativa».

I componenti la Quarta Sezione erano, beninteso, in abito civile, e senza toga. E' solo alcuni decenni più tardi che quest'uso sarà cambiato. 17)

La prima udienza ebbe inizio, dunque, all'una del pomeriggio, come risulta anche dal relativo verbale, che reca il n. 1.

Vi furono chiamati tre affari urgenti, ossia di sospensione, dei quali due discussi ed uno introitato senza chiarimenti orali; nonché sei affari ordinari, di cui uno rinviato su domanda, mentre per nessuno degli altri vi fu discussione.

L'udienza pubblica è sospesa alle 3 e 30, e seguita dalla deliberazione del collegio in camera di consiglio.

Viene quindi riaperta per la pubblicazione delle pronunzie adottate (in forma di decisione, benché la legge parlasse di decreto motivato) sulle istanze di sospensiva, e su di un ricorso elettorale 18) dichiarato nullo per mancata sottoscrizione d'avvocato. E' chiusa definitivamente alle 5 e 20.

La seconda udienza ebbe luogo il 28 aprile; la terza il 6 maggio, e così via.

Intanto si dispose che durante l'estate il turno dei consiglieri assegnati alla Sezione avesse luogo, dal 15 luglio a tutto agosto, o dal 1 settembre al 15 ottobre; come continua a farsi tuttora.

Nel frattempo, il contratto di locazione con il Ministero dell'interno, per uso del Consiglio di Stato, della maggior parte del palazzo Spada aveva preso inizio dal 1° dicembre 1889.19)

Tale immobile è composto dal più grande palazzo ex-Capodiferro, le cui origini sono incerte, ma che fu ricostruito dal cardinale Gerolamo Capodiferro a metà '500; da una casetta del primo '500 a due piani; di seguito, da una piccola costruzione secentesca che chiuse il precedente vicolo dell'Arcaccio, e permise al Borromini di costruire la nota falsa prospettiva; e da un'elegante costruzione rinascimentale, chiamata palazzetto Spada.

L'arcaccio riuniva, appunto, i due palazzi. Il primo dei quali, assai maggiore, giunse nel 1632, dopo alcune traversie, al cardinale Bernardino Spada. E, rimasto di proprietà di quella famiglia sino al 1927, costituisce la maggior dimora barocca di Roma, illustre per numerosi aspetti e dotata di molte opere d'arte, fra cui un'armoniosa quadreria fidecommissaria aperta al pubblico.

E' questo, a rigore, il palazzo Spada, che prospetta con una ricca facciata su piazza Capodiferro, e con altra più lunga su via dei Polverone; benché la denominazione comprenda usualmente l'intero complesso, che si sviluppa così anche su via Capodiferro; mentre sbocca, attraverso il piacevole giardino, nella via Giulia.20)

Il ministero dell'interno aveva dunque affidato ad un ufficio tecnico ad hoc i lavori nuovi e gli accessori facenti carico alla parte conduttrice, ed attribuito alla Commissione del Consiglio di Stato per la vigilanza delle spese d'ufficio l'arredamento dei locali, e l'acquisto dei mobili e delle tappezzerie.

E tale commissione aveva dato incarico di provvedere a tutto ciò, e di sorvegliare i lavori dell'ufficio d'arte, al consigliere di Stato Mazzolani.

Il quale ultimo dichiara nella già citata Relazione finale 21) di essersi posto dal 24 dicembre 1889 «incontante all'opera, sperando di poterla sollecitamente compiere, anche per la necessità e l'urgenza di collocare nei nuovi locali la Quarta Sezione che, solo provvisoriamente, aveva cominciato a funzionare alla meglio nell'antica sede del palazzo Baleani in via Larga».

A giudizio del consigliere Mazzolani, fu soltanto l'esemplare forza d'inerzia del costoso ufficio tecnico che condusse ad impiegare due anni e mezzo di tempo, per lavori pei quali sarebbero stati abbondantemente sufficienti otto mesi.22)

Si costruirono allora, oltre all'ascensore (il cui meccanismo non è facile ad immaginare, ai giorni nostri) ed al riscaldamento generale, le scale adesso utilizzate dal pubblico per accedere agli uffici.

Gli acquisti furono suddivisi dal barone Mazzolani « fra il maggior numero possibile di negozianti, i quali, per la sopravvenuta crisi economica di Roma, facevano tutti incessanti premure ed istanze per essere incaricati di qualche fornitura».23)

« Coadiuvato - continua il Relatore 24) - da mia moglie, molto esperta nell'apprezzare la bontà ed il valore delle stoffe, ne feci acquisto con la diligenza e l'interesse del padre di famiglia, determinandone il prezzo con un conveniente ribasso sulla richiesta, e riducendolo ancor di più nella liquidazione definitiva mediante nuovi ribassi, che variarono dal cinque al dieci per cento. A ciò si mostrarono condiscendenti i fornitori perché fin da principio furono assicurati che non andrebbero incontro ad alcun obbligo di senserie o di mance verso alcuno, e che il prezzo convenuto sarebbe loro integralmente e senza dilazione pagato».

Malgrado le idee «alquanto grandiose» del presidente Cadorna, che avrebbe desiderato stoffe per mobili, tendaggi e portiere in seta, come nel passato, prevalsero le «subordinate osservazioni» del Mazzolani, e si finì per fare o ordinazioni più modeste, «tuttoché convenienti e decòrose».

I mobili della Quarta Sezione furono ordinati direttamente dal presidente Spaventa.

La tavola della Sezione, di eguali e forse minori dimensioni di quelle ordinate contemporaneamente per le tre sezioni consultive, costò molto di più. 25)

Ciò perché il Mazzolani aveva, a risparmio di spese, commesso queste ultime tavole al Bagno Penale di Ancona, « dal quale si ricevertero lavori solidi e belli, a condizioni assai favorevoli».

Erano le «tavole fatte di noce massiccia a listelle, lustre a cera, con dodici cassetti, coperte di panno azzurro scuro, con gambe tornite e scanalate»; e si pagarono soltanto L. 275 l'una.

Parimenti il Bagno Penale aveva fornito trentatré poltrone di noce massiccia, con gambe braccioli e cimase intagliate, imbottite, con elastici, e ricoperte di pelle di montone color marrone di grana grossa, fermate all'ingiro con brocche d'ottone ossidate, e aventi nello schienale, o dorsale, impresso lo stemma reale»; poltrone che costarono in media, compreso l'imballaggio ed il trasporto, L. 60 per una.

La Casa di Pena eccedè in intagli ed in imbottiture, soprattutto nei braccioli e negli schienali, rispetto al modello inviato da Roma.

Non del tutto semplice sarebbe, ai nostri giorni, identificare questi mobili, fra altri non dissimili, in dotazione del Consiglio.

All'inizio dell'attività della Sezione in palazzo Spada, è da credere il tavolo acquistato dal presidente Spaventa separasse il collegio giudicante dagli avvocati.

Gli scanni del presidente, dei consiglieri, del segretario e degli avvocati che si trovano ora nella sala d'udienza della Quarta Sezione, come quelli del presidente, dei presidenti di sezione, dei consiglieri, e l'altro - ormai da tempo rimosso - dei referendari per l'Adunanza generale, furono costruiti assai dopo.

Nel primo arredo di palazzo Spada la sala di Pompeo, sede appunto dell'Adunanza generale, conteneva i mobili già in precedenza usati allo scopo: la poltrona presidenziale, antiche panche dorate dei consiglieri, e tavolini con poltroncine per il relatore, i referendari ed il segretario generale.26)

Gli ambienti allora assegnati alla Quarta Sezione sono i medesimi da essa tenuti fin qui.

Il Mazzolani narra 27) come la distribuzione dei locali nel palazzo Spada fosse stata combinata, prima della delegazione a lui fatta, tra il presidente Cadorna e l'ispettore del genio civile, capo dell'ufficio tecnico da lui altrove criticato. Ma che in seguito alle sue osservazioni tali piani siano stati modificati radicalmente.

«Fra le altre cose, fu assegnata alla Quarta Sezione una stanza per Camera di Consiglio della quale si era creduto potesse fare a meno, (e) fu designato pel Presidente di essa Sezione l'attiguo gabinetto (...)».

Del resto, la sala d'udienza doveva essere vicina a quella per gli avvocati;28) e questi ed il pubblico dovevano poter accedere attraverso le nuove scale. Alle quali si giunge, in fondo a destra dell'ornatissimo cortile, da un portone sormontato ancora dalla grande targa originaria,29) con la scritta interrotta a metà dallo stemma reale: « Consiglio di Stato - Sezione IV per la Giustizia Amministrativa »30).

Da qualche lustro, dopo che restauri compiuti sui muri dell'aula d'udienza condussero alla scoperta di tratti d'affresco raffiguranti battaglie di Alessandro Magno, la sala è chiamata dagli studiosi con il nome di quel monarca.

Tiene l'angolo destro (per chi guardi dall'antistante piazza) del primo piano sulla facciata principale del palazzo ed ha un ordine di due finestre sul vicolo del Polverone, e due ordini sovrapposti di due finestre sulla piazza Capodiferro. Comunica, oltre che con la sala degli avvocati e con la camera di consiglio, con la galleria della meridiana (o dei bassorilievi romani, o dei busti Spada).

La camera di consiglio è nella sala d'Amore e Psiche, così detta dal cerchio d'affreschi che percorre la parte superiore delle sue quattro mura. Segue la sala d'udienza sulla facciata del piano nobile. Ha due ordini sovrapposti di due finestre sulla piazza, e comunica pure con la galleria della meridiana e con il gabinetto del presidente della Sezione.

Quest'ultimo è allocato nella sala di Perseo, così chiamata anch'essa per la corona d'affreschi ivi similmente eseguita. La sala non ha altra porta d'ingresso, e l'unica sua finestra (benché all'esterno compaia, al solito, anche la luce superiore) tiene il centro della facciata principale. Da essa si espone la bandiera, nei giorni di solennità.

Dal lato del palazzo non aperto al pubblico si entra dunque solitamente nelle sale della Quarta Sezione attraverso la porta che congiunge la galleria della meridiana alla camera di consiglio. Su tale porta, verso la galleria, è ora un grande orologio a cornice dorata, sormontata dalla croce di Savoia.

Ma tale collocazione è recente, essendo stata fatta solo qualche anno fa, dopo il restauro degli affreschi della sala di Pompeo, dove l'orologio fu originariamente collocato, dopo essere stato eseguito dall'orologiaio Romano Stoppa per il primo arredo del Consiglio in palazzo Spada. 31)

Il mobilio del gabinetto del presidente della Sezione che è descritto dal Mazzolani 32) non è gran ché diverso da quello attuale: rimangono lo scrittoio e la specchiera sul camino, i candelabri e la pendola di bronzo dorato.

E rimane negli attuali consiglieri la memoria del «canapè da potervisi adagiare disteso», sostituito qualche anno fa da un salottino non migliore.

Non v'è più il «tappeto di Bruxelles (che) ricopre il brutto pavimento». Né lo stesso pavimento, sostituito in quella sala come nelle altre, d'Amore e Psiche e d'udienza, dal parquet.

Alle finestre di tutto il palazzo non vi sono più tende. Ma in quella sala la parte non affrescata delle pareti è ancora riquadrata di stoffa, mentre i riquadri sono stati rimossi negli altri due ambienti assegnati alla Sezione. La porta foderata nella medesima stoffa, che separava lo studio del presidente dalle camere di consiglio, è stata sostituita anch'essa qualche anno fa.

Manca ormai il calamaio e la bugia d'argento, eguali a quelli degli altri presidenti di sezione; 33) come pure il bruciasigari per il presidente della Quarta Sezione.34) Gli orologi a pendolo in dotazione delle sale sono tre, e non quattro.35) E non v'è più il barometro e termometro acquistato per 35 lire dall'occhialaro Priotti.36)

Le stanze dei segretari di sezione furono arredate con i mobili usati a palazzo Baleani per i rispettivi presidenti.

Il palazzo che il Consiglio di Stato venne ad abitare non era quasi a fatto illuminato. I sistemi a gas erano pericolosi per gli stucchi e gli affreschi che lo adornavano; ed infatti non v'erano che pochi becchi forniti dal proprietario, massime lungo le pareti della sala di Pompeo.

Per simili ed altre considerazioni bisognava escludere il petrolio.

Sicché non restava se non il sistema della luce elettrica, per il cui solo impianto la società fornitrice aveva chiesto la somma, che parve esorbitante, di L. 25.000.

Finì dunque con il non farsene nulla, provvedendosi intanto alla meglio. 37)

Negli ultimi dieci giorni del luglio 1891 la ditta Gondrand curò, per il corrispettivo di L. 3.500, il trasporto di tutti i mobili dal palazzo Baleani. 38)

Intanto, uscieri ed inservienti che avevano ottenuto in quest'ultimo palazzo alloggio gratuito trasferivano altrove le loro masserizie, e non poterono dunque aiutare nel trasloco degli uffici. Malgrado ciò, dal primo giorno d'agosto le sezioni funzionavano regolarmente nella nuova sede. 39)

E' curioso che all'iniziativa del bibliotecario cav. Cesare De Paoli, d'intercludere provvisoriamente con scaffali della biblioteca il portone che fa scorgere dal cortile principale la falsa prospettiva berniniana, nel proposito di ridonare al più presto la visuale dell'opera, si sia riparato soltanto una settantina d'anni dopo.40)

In conclusione, mentre occorre riparare gli assai sciupati mobili provenienti da Palazzo Carignano, e che avevano subito ormai tre traslochi, 41) le innovazioni fatte per la Quarta Sezione costarono da sole 25.000 lire, sulle circa 63.000 spese dalla commissione per gli arredi.

* * *

Per i primi nove mesi della sua attività, ricadenti nell'anno 1890, la sezione lavorò dunque a palazzo Baleani. Essa emanò - a stare alla « Giustizia amministrativa» - 172 decisioni.

Nel 1891, ne emanò 278. E poiché risulta 42) aver avuto udienze estive così il 31 luglio come il 12 agosto, sembrerebbe doversi ricavare dallo scritto del Mazzolari 43) che l'una sia stata l'ultima tenuta nella vecchia sede romana, e l'altra la prima svoltesi nella sala a noi noti di palazzo Spada.

Alla fine di quell'anno morì ottantaduenne il presidente del Consiglio Cadorna 44) e fu nominato suo successore il presidente di sezione Tabarrini.45)

Nel 1892 le decisioni della Quarta Sezione sono 373. Nel 1893, certo a causa degli eventi che colpirono la Sezione, salgono solo di qualche unità, divenendo 378. Nel 1894 saranno 456. Inizia così per la giustizia amministrativa il diagramma crescente che ha condotto, in tempi a noi più vicini, ad incrementi di litigiosità tanto notevoli e pericolosi per il buon andamento.

Nel 1891, restarono nel collegio, sotto la presidenza del senatore Spaventa, i consiglieri di Stato Bianchi, Giorgi, Ellena, Inghilleri, Nardi Dei e Tiepolo.

A norma dell'art. 8 del r.d. 2 giugno 1889 n. 6166, per cui nella Sezione Quarta almeno due e non più di quattro consiglieri dovevano mutare ogni anno, i consiglieri di Stato Imperatrice e Tarchioni furono destinati ad altra compagine consultiva, ed il loro posto fu preso dai colleghi Guglielmo Semmola e Francesco Canna.46)

L'uno, nato a Napoli nel 1835, era stato magistrato e poi funzionario del ministero di grazia e giustizia; di cui era capo-divisione quando, nel 1877, fu nominato consigliere di Stato.

L'altro era di nuova nomina al Consiglio, destinato direttamente alla Quarta Sezione. Nato nel 1835 a Gabiano, presso Alessandria, era stato consigliere d'appello.

Nel 1891 per la prima volta si fece uso del potere previsto dal citato art. 8 del r.d. 1889 n. 6616, di designare annualmente alla Sezione per la giustizia amministrativa sino a tre degli otto referendari facenti parte del ruolo del Consiglio.

Vi fu infatti assegnato Raffaele Perla, che era stato nominato referendario nel gennaio di quell'anno. Nato a Santa Maria Capua Vetere nel 1858, questi era stato docente di storia del diritto italiano all'Università di Napoli, e poi giudice di tribunale incaricato degli studi legislativi del ministero di grazia e giustizia.

Sarà in seguito - oltre che autore di numerosi studi di storia del diritto, ed anche sulla giurisprudenza della Quarta Sezione - presidente della Commissione reale per il progetto di codice marittimo, deputato al Parlamento, senatore del Regno, vicepresidente della Camera e, percorse le varie qualifiche del Consiglio di Stato, presidente dell'Istituto dal 1916 al 1928. E sarà nominato conte nel 1925, morendo nel 1936.

Nel 1891 cambiò anche il segretario della Sezione, perché il dottor Paolo Prina sostituì l'avvocato Augusto Borselli.

L'anno seguente, i nuovi componenti sono il conte Adeodato Bonasi e Cesare Rosmini, che prendono il posto di Ellena e di Inghilleri.

Bonasi era nato a San Felice sul Panaro (Modena) nel 1838, ed aveva partecipato alle campagne d'indipendenza, dal 1858 al 1866.

Professore universitario di diritto amministrativo, e costituzionale all'Università di Pisa, era consigliere di Stato dal 1886.

Deputato al Parlamento per il collegio di Modena dalla XVI alla XVII legislatura, e dunque dal 1886 al 1895, sarà direttore generale dell'amministrazione civile, e dal 1896 senatore del Regno. E poi presidente di sezione del Consiglio di Stato nel 1898; ministro di grazia, giustizia e culti nel 1899; e presidente del Consiglio di Stato nel 1911, collocato a riposo, a domanda, all'inizio del 1913. Presidente del Senato nel 1918, morrà nel 1920.

Rosmini era nato a Milano nel 1830, ed era stato impiegato alle finanze, giungendo al grado d'ispettore generale.

Nominato consigliere di Stato nel 1889, venne dapprima assegnato alla sezione delle finanze. Aveva pubblicato notevoli lavori di diritto amministrativo.

Con il 1893, anno della morte di Spaventa, le presenti note sugli inizi della Quarta Sezione possono chiudersi.

Al principio dell'anno la Sezione fu composta, oltre che dal presidente Spaventa, dai consiglieri Bianchi, Giorgi, Semmola, Motta, Tiepolo, Nardi Dei, Canna e Serena, e dal referendario Perla. Segretario rimaneva il cavaliere Prina. Con decreto 1 aprile 1893 del presidente Tabarrini, vi sarà poi aggiunto un secondo referendario: Carlo Schanzerf.⁴⁷)

Quindi Adeodato Bonasi e Cesare Rosmini erano stati sostituiti, dopo un solo anno di permanenza nel Collegio, da Achille Motta ed Ottavio Serena.

Nato a Montemurro (Potenza) nel 1831, l'uno proveniva dalla magistratura, dove era stato consigliere d'appello. Era stato pure giudice effettivo del Tribunale supremo di guerra e marina, prima d'essere nominato, nel 1889, consigliere di Stato.

Ottavio Serena, nato ad Altamura (Bari) nel 1837, era stato nel 1860 segretario del Governo provvisorio della provincia di Bari costituitosi in nome di Vittorio Emanuele, e poi segretario del Consiglio generale dell'istruzione pubblica in Napoli sotto la luogotenenza Farini. Nel 1862 segretario della pubblica istruzione a Torino; nel 1888 prefetto di Parma e quindi di Lecce; nel 1891 consigliere di Stato.

Sarà poi sottosegretario di Stato all'Interno dal 1896 al 1898, ed in quest'ultimo anno senatore del Regno e barone. Presidente di sezione del Consiglio di Stato nel 1907, e collocato a riposo, a domanda, nel 1912.

All'inizio del 1893, dunque, il presidente Spaventa fu colto da una recrudescenza della grave ed annosa malattia di reni, che ormai gli rendeva difficile attendere con il consueto scrupolo al lavoro.

La sua nomina a relatore nella commissione speciale chiamata ad esprimere parere sulla proposta di rimozione dall'ufficio di consigliere di Stato dell'amico Bonghi, per uno scritto politico, ed un'ulteriore lettera inviata al *Matin* di Parigi (e su cui s'erano avute reazioni dal Quirinale e dall'Ambasciata di Germania) scosse ancor più la sua salute, prevedendo Spaventa che i legami, per lui forti, dell'amicizia sarebbero venuti in contrasto con i suoi pubblici doveri.⁴⁸)

L'ultima udienza che poté presiedere ebbe luogo il 2 marzo. Quella del 9, e le altre successive, furono presiedute dal consigliere Bianchi.

Finché venne a morte, all'età di 71 anni, nella sua abitazione romana di via Due Macelli 66, alla mezzanotte tra il 20 ed il 21 giugno.

Sino a pochi giorni avanti - ricordava il presidente Tabarrini, nelle commosse parole pronunziate all'Adunanza generale del 21 giugno, prima di sciogliere la seduta in segno di lutto 49) - «noi lo vedemmo affranto dai dolori e col pallore della morte sul volto, venire fra noi, a parlare d'affari, a dare al suo ufficio, anche l'ultimo residuo delle sue forze consunte».

« Era questo il pensiero costante della sua vita, l'argomento continuo dei suoi studi».50)

Sull'edificio che tiene luogo dell'altro da lui abitato è ancor murato il ricordo marmoreo della sua dipartita: «In questa casa abitò gli ultimi anni di sua vita Silvio Spaventa e vi morì la notte del XXI giugno 51) MDCCCXCIII. Il Comitato nazionale per il monumento in Roma XXI giugno MDCCCIC. Animus oportet tuus te iudicet non hominum. sermo neque possessiones tuae».

Meglio ancora è, forse, che nessuno si giudichi da sé. Alla lunga, è spesso più sicuro il giudizio degli altri.

Ma certamente chi abbia tenuto, come Spaventa, alti uffici pubblici, ed in ispecie quello non elettivo di giudice dell'Amministrazione, non deve far conto delle parole e del vociare spesso interessato dei contemporanei; ed ancor meno delle opportunità d'accumulare risparmi.

Un busto marmoreo, opera datata 1894 dello scultore Antonio Allegrotti 52) fu posto nell'aula della Quarta Sezione a memoria del suo primo presidente. E vi è tuttora, scrutando dalla porta d'ingresso del Collegio i difensori delle parti, ed il pubblico.

Finché la mole degli affari consentì che ogni sezione del Consiglio serbasse un solo presidente, la personalità di questo, e la continuità d'indirizzo garantita dalla sua diretta conoscenza di tutta la giurisprudenza e delle ragioni del suo farsi, distinguevano più ancora di quanto oggi non accada le compagini del Consiglio di Stato.

Sino alle soglie della seconda guerra mondiale le sezioni giurisdizionali erano chiamate spesso, dal pubblico, con il nome di chi le presiedeva: la sezione de Vito, o Fagiolari, eccetera.

Tanto maggiore fu sulla prima Quarta Sezione l'influenza della personalità di Spaventa, in ciò che il ricordo dell'opera di lui nella fondazione della Sezione, e del suo ruolo nel corso del Risorgimento, lo facevano sembrare, già da vivo, un uomo d'età lontane 53) ed assai più degne di quella piena di contrasti e di delusioni, in cui morì.

Non che il prestigio dei membri del Consiglio di Stato all'interno dell'Istituto poggi gran ché sulle glorie o gloriole acquisite fuori di palazzo Spada. La capacità di continuare ad apprendere, la maturità, diligenza e tolleranza mostrate da ognuno nel servizio reso al Consiglio prevalgono sulle altre considerazioni.

Più di tutto avrà giovato a Spaventa il modo cortese con cui proponeva ai difensori delle parti, sotto la forma modesta di domanda di chiarimenti, ciò che gli sembrava la sostanza della lite in esame.

E la sua attitudine ad ascoltare, la pacatezza delle discussioni fra consiglieri da lui dirette, in cui il tempo lasciato a ciascuno d'esporre e saggiare i propri convincimenti si accompagnava, al momento

della decisione, al rispetto delle conclusioni altrui. Perché c'est une grande folie de vouloir être sage tout Seul.54)

Rimanevano gli altri padri fondatori della Quarta Sezione, ormai pienamente capace di camminare da sé.55)

Restava il senatore Bianchi, che continuò a presiederla come facente funzioni 56) sino a quando, nominato presidente di Sezione del Consiglio, ne fu degnamente a capo. Ed il senatore Giorgi, che l'avrebbe anch'egli in seguito non meno degnamente presieduta. I loro busti marmorei 57) adornano ora la sala di Pompeo di Palazzo Spada.

E restava Tiepolo, presente anch'egli per altri anni nello svolgimento dell'attività della Sezione.

Non così il conte Nardi Dei, ammirato per la sua attività nel Consiglio non meno di quanto non lo fosse stato a Livorno ed a Roma per quella di consigliere d'appello, che morì improvvisamente il 2 gennaio 1894, dopo aver partecipato con piena vigoria all'udienza del 29 dicembre.58)

* * *

Insomma, l'originario collegio era in gran parte mutato, e continuava a cambiare. Ed il suo primo presidente e precursore non viveva più.

Non è nelle intenzioni dell'autore di questo scritto compiere un'analisi, per quanto sommaria, dello svolgimento del primo triennio di giurisprudenza della Sezione.

E tuttavia salta agli occhi che tale giurisprudenza aveva ormai avuto un assetto importante.

Sotto il profilo formale, succedeva all'estrema varietà dei modi di redazione delle prime decisioni un paradigma unitario; il che è di per sé segno del forgiarsi d'uno spirito di corpo.

Quanto alla procedura, se n'erano man mano elaborati i più importanti passaggi.

S'era più volte considerato il delicato rapporto che passa fra la pronunzia sull'istanza di sospensione ed il ricorso principale. Inizio questo del cammino che porterà all'elevazione a giudizio servente ma autonomo di quello cautelare amministrativo, ed all'ampliarsi delle misure in esso domandabili. Quest'evoluzione è tuttora in pieno svolgimento.

Del resto, l'evenienza del ricorso contro il silenzio dell'Amministrazione in materia d'interessi legittimi, quando si facessero valere nel giudizio principale interessi pretensivi, era stata dalla Sezione appena osservata, negandosene dapprima la possibilità,59) e riservandosi poi ogni pronunzia in proposito. 60)

S'era stabilito che anche i regolamenti - atti normativi generali possono essere oggetto d'impugnativa e d'annullamento (per quanto il più delle volte parziale), e non già soltanto di disapplicazione, come avveniva dinanzi al giudice civile.61) Estremamente importante di per sé, il principio - che faceva ricadere i regolamenti nel versante dei provvedimenti amministrativi piuttosto

che in quello delle norme giuridiche - è atto a divenirlo sempre di più quando si faccia luogo ad ampia delegificazione, per esempio per il pubblico impiego.

Il vizio d'eccesso di potere, originariamente inteso dal legislatore come violazione di norma tassativa, ed in specie come incompetenza rincarata, ossia specialmente grave (ma non per ciò conduttiva alla nullità radicale dell'atto o provvedimento dell'autorità amministrativa che lo emise), fu altresì costruito dalla Sezione come vizio dell'uso del potere discrezionale, consistente in irrazionalità ed illogicità, o, ad ogni modo, in contrarietà a norma non rigidamente dettata dalla legge. 62) Lo sviluppo di questo concetto condurrà al fiorire d'una casistica assai proficua per l'approfondimento del controllo giurisdizionale sull'esercizio del potere pubblico, gloria della giustizia amministrativa dei primi decenni.

E tutto lo svolgimento del processo dinanzi alla Sezione venne fatto oggetto di minuziose precisazioni, che non è qui possibile esaminare partitamente. Sino al caratteri della decisione conclusiva.

Quella della G.P.A. dev'essere adeguatamente motivata, derivando ciò dai principi generali del diritto (dec. 19 maggio 1892 n. 150).

Non sono da esaminarsi deduzioni presentate dopo la discussione della causa in pubblica udienza, perché mancherebbe rispetto ad esse il formale contraddittorio tra le parti (dec. 21 aprile 1892 n. 104).

La Sezione Quarta si considerò libera di disattendere l'avviso reso nella stessa materia da una sezione consultiva del Consiglio, quando le ragioni addotte da quest'ultima non le sembrarono concludenti (dec. 3 febbraio 1893 n. 44).

Aveva pure indagato sui limiti dell'efficacia del giudicato penale rispetto al ricorso amministrativo concernente fatti in qualche modo toccati dalla prima pronunzia (decc. 19 gennaio 1893 n. 21 e 3 febbraio 1893 n. 54).

Ed il collegio motivava l'indirizzo, prescelto fin dal 1890, sulla compensazione delle spese nei confronti dell'Amministrazione soccombente, con il rilievo (superato solo molti anni dopo) che quest'ultima agiva nei giudizi non in quanto parte interessata, ma come pubblica autorità (dec. 28 gennaio 1892 n. 31). Per le parti private, invece, le spese possono seguire la soccombenza (ed un caso interessante è quello di cui alla dec. 21 aprile 1892 n. 104).

Quanto al tipo d'interesse sufficiente a radicare il ricorso, già la dec. 10 aprile 1891 n. 256 riteneva idoneo quello esclusivamente morale.

Il collegio si stimò subito in grado di rilevare d'ufficio questioni d'irricevibilità (dec. 8 gennaio 1891 n. 7) e d'inammissibilità del ricorso. In quest'ultima ipotesi, sia per la non definitività del provvedimento impugnato (dec. 8 gennaio 1891 n. 2). Sia per la sua qualità di atto meramente confermativo, fissandosi subito la differenza fra tali atti, ed i veri e propri provvedimenti confermativi ma impugnabili (decc. 29 maggio 1891 n. 128 e 21 gennaio 1892 n. 23). Sia per l'avvenuta utilizzazione della strada alternativa, del ricorso straordinario al Re (decc. 8 gennaio 1891 n. 11 e 24 marzo 1892 n. 86).

D'altra parte, il collegio ritenne di poter superare l'irricevibilità per decorso del termine quando vi fosse stata una scusabilmente erronea adizione d'altro giudice (decc. 27 maggio 1892 n. 154 e 9 dicembre 1892 n. 340).

Inammissibile fu ritenuto il ricorso contro atto di controllo positivo, che sarebbe se mai automaticamente caduto, assieme all'atto controllato (21 aprile 1892 n. 111).

Mentre proprio dalla natura giurisdizionale delle decisioni della Quarta Sezione le Sezioni unite, della Corte di Cassazione di Roma ricavarono l'assoggettabilità di tali pronunzie al ricorso di nullità per incompetenza od eccesso di potere. 63)

Quanto alle norme sostanziali, si era iniziata la vasta attività di razionalizzazione e riconduzione ad unità dell'ampio e sconnesso arcipelago costituito dalla legislazione amministrativa.

La nomenclatura settoriale ed imprecisa veniva ricollegata a criteri uniformi. Erano ricercati principi generali sulle compagini organizzatorie e sui procedimenti. Norme di dubbio significato erano intese sulla scorta della volontà del legislatore, che doveva stimarsi coerente a se stessa, nelle sue varie espressioni.

L'opera giurisprudenziale è empirica, e la Sezione rifuggiva dalle teorizzazioni.

Ma i risultati rischiaravano, talvolta al di là della stessa consapevolezza del collegio, i profili del diritto in vigore. Quasi come nelle parole di Dante:

facesti come quei che va di notte

che porta il lume dietro e sé non giova

ma dopo sé fa le persone dotte.64) .

Una comparazione fra gli argomenti delle liti del tempo ed attuali dimostra quanto siano diversi, da allora ad oggi, i prevalenti campi dell'attività amministrativa.

Allora si trattava soprattutto d'istituzioni di beneficenza ed opere pie; attività delle G.P.A.; enti territoriali, scuole elementari e consorzi; esattorie; oltre che d'elezioni locali e leggi di P.S.

Si affermò subito il criterio del rispetto del precedente giurisprudenziale.

Le parti pubbliche chiamate dinanzi alla Sezione non erano molte, e si trovavano spesso raggruppate per legge in categorie omogenee; come anche adesso. Sicché il principio di diritto enunciato in una singola controversia può - ove dia affidamento di stabilità - ispirare il comportamento di molte Amministrazioni nella loro azione futura.

L'opera d'enunciazione di norme derivate da quella espressa di legge, o d'interpretazione testuale di quest'ultima - opera valevole erga omnes, e che può apparire un sottoprodotto occasionale della soluzione del conflitto devoluto al giudice dai singoli litiganti - si rivelava più importante della stessa soluzione, con effetto prevalentemente inter partes, della lite. Prevalentemente, perché è inevitabile che le pronunzie d'annullamento tocchino a volte, anche in modo diretto, altri amministrati non chiamati nel processo, i quali potranno solo in seguito tentare di ristabilire le loro posizioni.

L'enunciato contenuto nella decisione aveva luogo con la collaborazione e l'esame critico di distinti rappresentanti del foro libero e, se del caso, erariale. E dopo che le lunghe e varie competenze dei

membri del collegio giudicante avessero avuto ampio modo d'essere utilizzate nello studio dei casi in esame.

La Sezione acquisiva così il suo ritmo di lavoro, nella sostanza non dissimile da quello che ci è ora tramandato.

Numero non troppo alto di componenti del Collegio, per consentire senza disordine la discussione informale d'ogni affare, ma per assicurare la presenza di qualcuno almeno di quelli che avessero partecipato alle deliberazioni precedenti nella materia. Pratica non breve delle cose del mondo e dell'Amministrazione da parte dei singoli giudici, che scuota di dosso schematismi ed apriorismi, faccia prevedere a quali campi la questione può estendersi, e consenta di stabilire - sotto il nuovo profilo dell'eccesso di potere - quale livello di diligenza potesse ragionevolmente richiedersi all'organo pubblico, e quale grado di considerazione per i propri interessi il privato sia legittimato ad attendersi. Lunga dimestichezza fra colleghi, che incute stima per le altrui conclusioni, e confidenza - salva ogni libertà di controllo - nel completo esame del fascicolo e della giurisprudenza da parte di chi fornisce i dati di fatto e di diritto rilevanti: il giudice amministrativo acquista così valori comuni, che fanno della Sezione quasi una famiglia.⁶⁵⁾

Una famiglia intenta ad attribuire il suo ad ogni singolo litigante, ed ansiosa di concedere il meno possibile all'antico avversario ⁶⁶⁾ dell'irrazionalità, della moda, e del pregiudizio. Ma consapevole del fatto che alcune delle sue decisioni - non sempre ed agevolmente identificate al tempo della pronuncia - finiranno con assumere valore tutto particolare per il buon andamento della cosa pubblica, o per il mantenimento dei livelli di libertà o di solidarietà che sono alla base della società civile. Dal che l'utilità di non estendere oltre lo stretto necessario il numero dei punti decisi; ossia di non affrontarne alcuno a cuor leggero, e senza adeguata opera di collaborazione di patroni esperti, ed effettivamente interessati.

L'approccio per così dire artigianale alle peculiarità d'ogni controversia; la fatica nello studio dei punti di fatto d'ogni affare, e l'obiettiva modestia della più gran parte di questi; la necessità di ricominciare ogni volta daccapo; gli aspetti frustranti e ripetitivi del mestiere di giudice si connettono all'apparire improvviso di tratti inesplorati ed importanti dell'ordinamento processuale e sostanziale, sui quali può essere necessario decidere, in modo tendenzialmente definitivo.

Come in tanti altri campi, è umano che anche qui l'attività della Sezione non venga giudicata dagli interessati e dal pubblico nel suo complesso, ma per ogni singola pronuncia, e persino per ogni tratto di ragionamento, che il collegio delibera.

Tutto ciò costituisce, in rapporto alla natura dell'attività da svolgere, ed alla parte giocata in essa dall'agguerrita partecipazione critica di specializzati rappresentanti del Foro, una sfida, e genera una tensione, che hanno il loro fascino. E spiega il servizio e la dedizione prestati alla comparativa anonimità del collegio da spiriti né limitati né rutinari, i quali, lo sapessero o no, rinunziavano così ad attività più clamorose e brillanti, alle quali non sarebbero stati meno preparati di altri.

Nasceva nella non trascurabile galleria dei consiglieri di Stato il tipo del consigliere-giudice, tutto raccolto nello sviluppo dell'attività della nuova corte di giustizia, piccola per il numero dei suoi membri, ma illustre per l'opera loro, per l'ampiezza e definitività della sua azione, e grande per gli effetti che può produrre la continuità ed il percorso della sua giurisprudenza. E mentre accade che questo ruolo fosse svolto da taluno per pochi anni, accade altresì che fosse mantenuto da altri molto a lungo, e sino alla fine. A rimarchevole come i componenti dei collegi ora considerati, e poi i loro successori, ne abbiano a volte assolto più d'uno, con pari amore.

Non della Sezione - né del Consiglio - sono le grandi scelte sulla vita dello Stato: sulla pace o la guerra; sulla sanità e l'istruzione; sui livelli, modi e scopi dei prelievi di ricchezza; sulla manovra pubblica dell'economia; sull'organizzazione istituzionale, il pubblico impiego ed i pubblici servizi.

Né è vero che l'esistenza della giustizia amministrativa possa assicurare un'amministrazione pubblica protetta dall'indebita influenza dei partiti politici, e dei funzionari elettivi ad altro competenti, sui provvedimenti singoli; come invece sperarono i legislatori post-risorgimentali.⁶⁷)

Tuttavia l'elaborazione continua, per opera d'un eminente collegio giudiziario, di pronunzie su singoli casi d'uso del potere pubblico, è valsa non solo a riparare in parte, ed a volte nell'immediato interesse della comunità, ad alcune tra le disfunzioni nell'esercizio dell'attività amministrativa prodotte dall'ignoranza, partigianeria ed incuria d'agenti pubblici, oppure dalla obiettiva difficoltà nell'interpretazione di nuove disposizioni. Ancor più, ha servito a mantener viva l'indagine sugli scopi e sugli effetti delle singole norme; sul rapporto fra esse; sui settori dell'attività pubblica lasciati senza regole puntuali; sul modo più chiaro ed opportuno dato al legislatore per formulare le disposizioni che preferisse scegliere; sull'ampiezza del ragionamento che gli organi amministrativi debbono compiere prima di giungere alla decisione; sui limiti entro i quali tale ragionamento deve venir controllato.

Quanto a ciò contribuisca il metodo giudiziario, ed anzitutto la qualità dei difensori delle parti, andrebbe adeguatamente illustrato, se l'occasione presente non sembrasse lontana dall'argomento.

Singole pronunzie d'accoglimento rese nel triennio potrebbero essere riuscite più utili all'interesse del ricorrente vittorioso che a quello dell'Amministrazione: non è dato al giudice chiudere gli occhi sulla denunciata violazione di norme formali, che condurrà dunque ad un annullamento anche produttivo di seri guasti; e magari seguito da un provvedimento in sostanza non dissimile dal primo.

Ma il complesso della giurisprudenza, costituisce fondamento, e guida per la conduzione legittima dell'Amministrazione, pubblica.

Quest'attività d'attenta considerazione dell'ordinamento giuridico amministrativo (che per le sezioni consultive e per l'adunanza generale si allarga alla considerazione di qualsiasi aspetto dell'ordinamento), compiuta previa varie forme di contraddittorio e dopo dibattito nell'alto collegio, per faticosa ed irta di dubbi che sia, è illuminata dal fatto che unico scopo dell'organismo, deliberante consiste nella ricerca della soluzione che sarà infine considerata, tutto sommato, giusta dalla maggioranza dei suoi componenti.

La minaccia, ed anzi l'ineluttabilità d'aporie dimenticanze e contraddizioni, come l'opinabilità immancabile d'alcuni problemi, restano in questo modo superati dalle attitudini dell'Istituto, e dalla sua assoluta libertà di scelta, nel senso ritenuto più consono al diritto.

In questa, libertà e fiducia nella composizione del collegio, nel lungo affiatamento fra componenti di esso, nella piena partecipazione d'ognuno alle deliberazioni, e nella quasi infinita possibilità d'approfondimento è lo spirito della Sezione e del Consiglio. Spirito che induce talora i suoi membri a stimare di compiere il lavoro più soddisfacente possibile; quello più idoneo ad avvicinarli ad un livello ideale d'obiettività, ed a garantire il rispetto sicuramente non compromissorio dei propri doveri, così strettamente connessi il buon andamento della cosa pubblica.

Poche o punte di queste considerazioni - forse qui inopportunamente laudatorie -, avranno trovato eco esplicita, attraverso i discorsi tenuti nelle sale del palazzo Spada assegnate alla Quarta Sezione a conclusione del triennio ora considerato.

Benché lodi non meno alte e generali si leggano in quasi ogni scritto di giustizia amministrativa del periodo, o nota a decisione allora resa dalla Sezione, che accada di consultare.

La parsimonia e prudenza dei predecessori si preoccupava piuttosto di formulare propositi di moderazione, ed insieme di fermezza. Propositi che il giudice amministrativo deve sempre ripetere.

E si preoccupava altresì delle difficoltà future. Alcune delle quali permangono insolute; mentre altre se ne sono aggiunte.

Quelle immutate attengono ad incertezze in parte derivanti da lacune legislative la cui portata, ed il cui desiderabile superamento, il tempo dovrebbe ormai avere chiarito. Ciò, nei campi dell'esecuzione delle pronunzie cognitorie, cautelari e d'ottemperanza; del carattere vincolante di quelle cognitorie rispetto al sopravvenire di norme; dell'irrelevanza di alcune sopravvenienze, di fatto e di diritto, nel corso del giudizio rispetto ai compiti del giudice amministrativo. Nonché sui limiti, che non è opportuno estendere irrazionalmente, del ricorso per questioni di giurisdizione.

Le parole pronunziate dal presidente del Consiglio di Stato in occasione dell'apertura dell'anno giudiziario 1894 della Quarta Sezione - cioè di una fase qui considerata ulteriore rispetto a quella d'avvio - possono concludere queste note, indicando insieme il senno dei nostri padri, ed alcune, non lievi difficoltà per l'efficacia e speditezza dell'opera del Consiglio in sede giurisdizionale.

Diceva dunque il presidente Tabarrini:68)

«La Quarta Sezione ha un ufficio quanto mai arduo e delicato. Posta fra l'Amministrazione che opera, la quale teme sempre che le venga limitata la libertà d'azione, e la Magistratura giudicante che vorrebbe dire la propria parola su tutte le più alte questioni di diritto, la sua vita è spesso ingombrata di difficoltà che la legge non sempre aiuta a risolvere.

Voi peraltro e per l'esperienza fatta e per la vostra dottrina saprete tenervi ugualmente lontani dalle teoriche eccessive che generano i conflitti e dalle condiscendenze fiacche, che fanno mancare la tutela degl'interessi voluta dalla legge».

NOTE

1) v. C. PERICOLI-RIDOLFINI, Guide Rionali di Roma--Parione, a cura dell'Assessorato comunale antichità, belle arti e problemi della cultura, Fratelli Palombi, Roma, 1971, parte II, pag. 56.

2) Ibidem, pag. 58 seg.

3) Questa competenza è passata alla presidenza del Consiglio dei ministri solo con r.d. 21 agosto 1931 n. 1030-1326.

4) Esse sono in buona parte dovute alla diligenza del consigliere di Stato e già governatore di colonia Corrado Zoli che, proveniente dal giornalismo, curò un elaborato studio di « cenni

biografici dei componenti la magistratura del Consiglio di Stato (1831-1931)», incluso come appendice alla raccolta collettanea *Il Consiglio di Stato - Studi in occasione del centenario*. Roma, Istituto Poligrafico dello Stato, 1932, 111.

5) V. la necrologia apparsa nella *Rassegna «Giustizia amministrativa»*, di cui appresso nel testo, annata 1893, IV, pag. 60 seg.

Più ampiamente per le vicende della sua vita si vedano Elena CROCE, *Silvio Spaventa*, Adelphi, Milano, 1969; Paolo ROMANO (cioè, Paolo ALATRI), *Silvio Spaventa*, biografia politica, Laterza, Bari, 1942; *Scritti e pensieri di Silvio Spaventa*, pubblicati per deliberazione del Consiglio provinciale di Chieti, De Arcangelis, Casalbordino, 1922; Silvio SPAVENTA, *Dal 1848 al 1861 - Lettere*, scritti, documenti pubblicati da Benedetto Croce, Morano, Napoli, 1898; Cecil Mariano PILLAR, *Silvio Spaventa*, Frascione e Negri, Salerno, 1893 (estratto dal periodico *Luigi Settembrini*, anno III n. 1 e 2); e Raffaele DE CESARE, *Silvio Spaventa e i suoi tempi*, in *Nuova Antologia*, 1 luglio 1893. Per i ricordi di B. CROCE v. lo scritto del 1915, *Contributo alla critica di me stesso*, ripubblicato da Adelphi, Milano, nel 1989, pag. 25 seg. e 51 seg.

6) V. su ciò, oltre la bibliografia sopra indicata, Giulio M. CHIODI, *La giustizia amministrativa nel pensiero politico di Silvio Spaventa*, Laterza, Bari, 1969, e Mario NIGRO, *Silvio Spaventa e la giustizia amministrativa come problema politico*, in *Studi in onore di Antonio Papaldo*, Giuffrè, Milano, 1975, pag. 3 seg., nonché in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1970, pag. 715 seg. Un'ultima relazione di M. NIGRO su Silvio Spaventa e lo stato di diritto è pubblicata in *Foro it.*, 1989, V, 109 seg.

Per le carte dello Spaventa, che contengono anche fascicoli di corrispondenza con colleghi del Consiglio di Stato, si veda l'articolo-inventario *L'archivio Spaventa della biblioteca civica «A. Mai»*, pubblicato in due puntate da L. TIRONI in *Bergomun*, 1960, pag. 247 seg., e 1962, pag. 203 seg.

7) V. P. ROMANO (ALATRI), *Silvio Spaventa cit.*, pag. 229 seg.; nonché la prefazione di Alatri al volume da lui curato, S. SPAVENTA, *La giustizia nell'amministrazione*, Einaudi, 1949.

Non che Minghetti fosse davvero estraneo ai problemi della giustizia amministrativa. Come ministro dell'interno egli aveva presentato nel 1862 il disegno di legge sull'abolizione del contenzioso amministrativo.

Ma si trattava in gran parte di contenzioso su diritti soggettivi, che più propriamente poteva esser conosciuto dai tribunali ordinari. Per tutto ciò v., da ultimo, B. SORDI, *Giustizia e amministrazione nell'Italia liberale - La formazione della nozione di interesse legittimo*, Giuffrè, Milano, 1985.

Dopo aver riflettuto anche sulle idee di Spaventa, e sul discorso di cui appresso nel testo, così Minghetti scriveva in un saggio, pubblicato in Bologna nel 1881, su I partiti politici e l'ingerenza loro nella politica e nell'amministrazione: « Ora che da diciassette anni questa legge è vigente, è lecito riguardarla al lume dell'esperienza. Ed io credo che sia stata autrice di utilità, riconducendo ai tribunali ordinari tante questioni che appartenevano al diritto privato, e che a proposito volevansi giudicate dai Consigli di prefettura. Ma la lacuna che lo stesso ministro proponente aveva indicata, e che più manifestamente fu messa in aperto durante la discussione, esisteva veramente, ed è maggiore di quel che allora fu supposto; e diviene più pericolosa ove si consideri l'amministrazione nei riguardi di che tratta questo libro; e quindi se è possibile colmare questa lacuna, n'è palese la convenienza. Certo gli effetti della maggior libertà amministrativa degenerati in arbitrio hanno tardato a farsi sentire. Qui ancora i grandi fini ai quali l'Italia mirava, e che a sé traevano le menti di tutti, valsero a preservare per un tempo l'amministrazione dagli arbitri e dagli abusi. Ma venne il

giorno in cui gli spiriti partigiani s'infiltrarono per entro di essa, e influirono sulle sue decisioni come ho mostrato addietro, sicché il bisogno di compiere la legge del 1865 si rese più manifesto».

Recenti ristampe del saggio sono state fatte a Roma dall'Editrice Atlantica nel 1944, e dall'editore Cappelli nel 1969, con il titolo I partiti politici e la pubblica amministrazione. Le frasi ora trascritte sono alle pag. pag. 125-6 dell'ultima ristampa.

L'argomento della giustizia amministrativa era del resto oggetto di vari studi. Per esempio di Stefano Jacini; di Ruggero Bonghi (poi - come si dirà - anch'egli consigliere di Stato); e di Francesco De Sanctis. Né è possibile parlare di sfuggita della parte che in questo tenne Crispi.

8) Esso ebbe varie ristampe. Per esempio, ad introduzione del Codice della giustizia amministrativa dell'Editore Barbera di Firenze, pubblicato nel 1892; in P. CLEMENTINI, Della competenza e dei procedimenti in ordine alle leggi amministrative, Utet, Torino, 1900, 111, pag. 2 seg.; nei Discorsi parlamentari di S. SPAVENTA, editi a cura della Tip. della Camera dei deputati nel 1913 (pag. 550 seg.); nella Rivista di diritto pubblico, 1939, I, pag. 222 seg. (a commemorazione del cinquantenario della Sezione Quarta); ed in S. SPAVENTA, La giustizia amministrativa cit., pag. 57 seg.

9) V. P. CLEMENTINI cit., III, pag. 63 seg.

10) Esso si trovi all'Archivio Centrale dello Stato, «Consiglio di Stato. Sezione IV», come anche i verbali degli anni successivi, tranne il volume di quelli per l'annata 1891, che è fuori posto, e verosimilmente smarrito. Nello stesso fondo si trovano pure le annate di pronunzie della Sezione. Il verbale del 13 marzo 1890 era stato pubblicato nella Rivista di diritto pubblico, 1909, 1, pag. 288, di R. Ricci.

La riunione di cui nel testo non passò inosservata. E' indicata come data d'inizio dei lavori della sezione giurisdizionale da V. SCIALOIA, Come il Consiglio di Stato divenne organo giurisdizionale, in Riv. di diritto pubblico - La Giustizia amministrativa, 1931, 1, 412, e nella nota di P. ALATRI al già cit. volume di lui composto, S. SPAVENTA, La giustizia amministrativa, pag. 210.

11) Come sappiamo, del palazzo Baleani.

12) Era questi nato a Pallanza nel 1809. Amico di Gioberti, aveva partecipato ai movimenti politici del 1831 e degli anni successivi.

Avvocato e giudice a Casal Monferrato, fu deputato al Parlamento piemontese per il collegio di Pallanza nelle prime sei legislature, dal 1848 al 1858, essendo presidente della Camera negli ultimi due anni, avanti d'esser nominato senatore del Regno.

Fu una prima volta ministro della pubblica istruzione del Gabinetto Gioberti del 1848-1849. Era presente all'abdicazione a Novara di Re Carlo Alberto, e si recò al campo austriaco insieme al generale Cossato per trattare le condizioni d'armistizio,

Fu ancora ministro della pubblica istruzione nel gabinetto Cavour dall'ottobre 1858 alla pace di Villafranca dell'anno successivo, a seguito della quale il Cavour si dimise. Ed il giorno stesso del sopravvenire del Gabinetto La Marmora fu nominato consigliere di Stato ordinario.

Partecipò alla Commissione per l'unificazione delle leggi principali del Regno, e fu vicepresidente del Senato e del Contenzioso diplomatico.

Fu prefetto di Torino nel 1865 dopo i disordini conseguenti alla traslazione della capitale. E ministro per l'interno nel 1868 nel terzo Gabinetto Manabrea, affrontando con energia i disordini di Bologna e Ravenna, Ma, contrastato il suo progetto di riforma dell'Amministrazione, si dimise dal Governo e riprese il servizio il Consiglio di Stato,

Nel 1869 fu nominato ministro di Stato, e nel 1875 divenne presidente del Consiglio di Stato, restandolo sino alla morte che lo colse nel 1891.

Uomo d'inesauribile attività, intrattenne dal letto di morte, nelle ultime ore della sua esistenza, il ministro degli'interni Nicotera accorso a rendergli visita, sulle mansioni del Consiglio di Stato in un paese libero, esprimendo reverenza e stima per i suoi colleghi (Giust. Amm..1991, IV, 68).

Un suo busto marmoreo del 1892, opera dello scultore Carmine Genua, é posto nella sala delle adunanze generali del Consiglio di Stato.

13) Il Consigliere Ellena era utilizzato assai spesso per missioni internazionali, come dimostrano i numerosi ordini cavallereschi europei che avranno tramutato i suoi indumenti di cerimonia in un vero monte Calvario, Le decorazioni sono diligentemente annotate, a fianco del nome, nel Calendario generale del regno d'Italia compilato a cura dei Ministero dell'Interno, e stampato in Roma dalla Tipografia delle Mantellate (divenuto dal 1893 Annuario d'Italia - Calendario generale del Regno e stampato da Bontempelli, nell'Officina carte-valori di Roma); ed avranno formato oggetto di qualche osservazione umoristica, come senza dubbio dell'ammirazione dei colleghi.

14) Pubblicato di R. Ricci nella Rivista di dir. pubbl., cit., 1909, 1, pag. 291 seg. Può leggersi anche in S., SPAVENTA, cit., pag. 209 seg.

15) V. SCIALOIA, op e loc cit.; e R. Ricci, op, cit., pag. 290.

16) «Dopo il 18 febbraio 1890», dice la motivazione di IV, 24 febbraio 1991 n.42 (in Giust. amm. 1892, 1, 244 seg. il passaggio é alla pag. 249), che dichiara la cosa «notoria».

17) Il Messaggero di Roma di sabato 13 gennaio 1934 riportava alla pag. 8 e sotto la rubrica «Informazioni», la seguente notizia, «I magistrati del Consiglio di Stato sono, intervenuti in udienza pubblica in toga con tocco. Ieri, in esecuzione delle disposizioni stabilite con R. Decreto 23 ottobre 1933, n. 1466,i magistrati delle 4a e 5a Sezione del Consiglio di Stato sono intervenuti in toga, con tocco di velluto nero fregiato in oro».

18) Bruni, Saladini e Ascenzi c G.P.A. di Ascoli Piceno.

19) Per le notizie sulla locazione, sul trasloco e sull'arredamento dei nuovi locali si vedi la " Relazione conclusiva del Barone Carlo Mazzolani, Consigliere di Stato, sull'arredamento di palazzo Spada in Roma" manoscritto del 1892 corredato di copia del contratto e di conto delle spese fatte, L'interessante documento è affidato alla biblioteca del Consiglio. Il barone Mazzolani, nato a Fossombrone (Pesaro) nel 1829 era stato magistrato, ed addetto al ministero della giustizia, come caposezione. Fu segretario di sezione del Consiglio di Stato dal 1865, referendario dal 1873, consigliere di Stato dal 1884 e presidente di sezione dal 1902, venendo collocato a riposo, a domanda, ad 1907.

Era stato intanto nominato senatore del Regno nel 1892. Quanto il periodo ora considerato, può essere di qualche interesse un suo diretto legame con la Quarta Sezione: egli partecipò all'adunanza

estiva della Sezione del 28 agosto 1890, essendovi applicato dal Presidente del Consiglio di Stato. Mori nel 1913.

Al primo contratto di locazione fecero seguito poco dopo altri due, relativi a residui locali" .. il mezzanino, per l'alloggio del portiere e del capo-usciere; e sotterranei, per allocarvi la caldaia a vapore del riscaldamento ed il meccanismo dell'ascensore.

20) Una descrizione degli'immobili e delle opere d'arte in essi contenute può trovarsi in C. PIETRANGELI, Guide Rionali di Roma- Regola, a cura dell'Assessorato comunale per le antichità, belle arti e problemi della cultura, Fratelli Palombi, Roma, 1972, parte 11, pag. 92 seg.

La più ampia opera sull'argomento é quella di L. NEPPI, Palazzo Spada, Editalia, Roma, 1975, ed. f. comm. della Banca Nazionale dell'Agricoltura.

21) Pag.6.

22) Op. ult. cit., pp. 5 e 6.

23) Op. ult. cit., pag. 8. Invero, i conti nominativi per commercianti consentono di accertare ciò, e forniscono interessanti notizie sugli esercizi allora esistenti, sui prezzi, e sull'arredamento del Consiglio.

24) Op. ult. cit., pag. 9.

25) Op. ult. cit., pp. 10-11.

26) Op. ult. cit., pag. 12.

27) Op. ult. cit., pag. 19.

28) Menzionata nell'op. ult. cit., pag. 16, con l'annotazione che per essa si dovette acquistare tutto.

29) Sembra l'unica restante delle «n. 4 insegne e stemmi per la Quarta Sezione» per cui furono pagate L. 29) ai pittori Mirto e Movidei. Op. ult. cit., Conto sulle spese ecc., Giornale di luglio 1890, n. 1.

30) E' distinguibile la correzione, evidentemente apportata dopo il 1907: « Sezioni IV e V». Con più senso storico si rinunziò ad insistere negli aggiornamenti quando, dopo il 1948, prese a funzionare anche la VI sezione, che è pure servita dallo stesso ingresso. Come già al tempo dell'esistenza d'una precedente VI sezione, per alcuni anni dopo la prima guerra mondiale.

31) Op. ult. cit., pag. 13.

32) Op. ult. cit., pp. 14-15.

33) Op. ult. cit. pag. 15.

34) Op, ult. cit. Conto delle spese ecc. Giornale, 19 agosto 1890, n. 31, Fratelli Munster, L. 8.

35) Op. ult. cit. Conto ecc . - Giornale, 1 luglio 1890 n. 1 l. Orologiaio Stoppa L. 455. Dispiace riferire che l'Amministrazione del palazzo sembra ormai incapace di mantenerli in funzione.

36) Op. ult. cit. Conto ecc. - Giornale, 19 agosto 1890, n. 34.

37) Op. ult. cit., pp. 13-14.

38) Op. ult. cit., pag. 17. Questa data è dubbia, potendo trattarsi del luglio 1890. Ed è giusto esporre il perché. Il Mazzolani scrive (il 21 luglio 1892) luglio, senza aggiungere l'anno. Ma sembra difficile fosse il luglio 1890. Invero, sappiamo che la locazione decorse dal 1° dicembre 1889, e che i lavori di adattamento del palazzo durarono due anni.

E sappiamo dal Giornale delle spese che la più gran parte di esse fu fatta ben oltre il luglio 1890, continuando sino al 31 dicembre 1891, mentre il trasporto compiuto da Gondrand fu pagato il 15 ottobre di quest'ultimo anno.

Ora, si è visto (op. cit., pag. 6) che il M. aveva promesso ai fornitori pagamenti senza dilazioni.

D'altra parte, è difficile ch'egli abbia reso il conto un anno e mezzo dopo la conclusione del trasloco, senza accennare al ritardo. E la datazione con il solo mese, senza l'anno, può essere più facilmente spiegata quando avesse inteso «luglio ultimo scorso». Ma potrebbe anche essere stata causata dal fatto che l'anno era a comune conoscenza dei destinatari della Relazione.

Resta il fatto che in nessun documento da me reperito risulta in modo testuale ed esplicito che la Quarta Sezione si sia trasferita nel luglio 1891. Ed anzi negli appunti del bibliotecario De Paoli (di cui infra, alla nota 40) è scritto, sia pure incidentalmente, che il Consiglio mutò residenza nel 1890. Pure il passaggio cit. alla nota 21 della Relazione di M. farebbe forse pensare ad una permanenza assai breve della Quarta Sezione in Palazzo Balcani, e dunque propendere per il 1890.

Nessun aiuto viene dai verbali d'udienza della Sezione per l'anno 1890 (il volume di quelli dell'anno 1891 risulta, come si è detto, fuori posto all'Archivio generale dello Stato). Vi furono udienze il 19 e 29 luglio ed il 2 e 14 agosto 1890. Ed i rispettivi verbali (nn. 13, 14, 15 e 16) iniziano tutti accennando al «palazzo del Consiglio di Stato»; od al «proprio palazzo», senza dire se questo fosse palazzo Baleani o Spada, e se tra un'udienza e l'altra ci sia stato un cambiamento di sede. Ma naturalmente, è ben difficile ricavare da ciò che il cambiamento non ci sia stato.

Allo stesso modo, dalla raccolta dei decreti adottati in quegli anni dai presidenti del Consiglio di Stato non risulta mai l'esatto luogo della sottoscrizione, non parlandosi neppure del «proprio palazzo»: sicché nulla può trarsi sulla data del trasferimento (anche tale raccolta, riunita in volume, è all'Arch. gen. dello St.).

Tutto questo discorso suppone, naturalmente, che la IV Sezione si sia trasferita insieme alle altre, agli uffici di segreteria, ed alla biblioteca: la narrativa del M. sembra in tal senso (v. infra, nota 43).

Passando ad un diverso aspetto dei verbali sopra richiamati, può essere interessante riferire che anche le citate udienze estive avevano inizio verso l'una del pomeriggio, e si concludevano non molto dopo.

39) Op. ult. cit., pag. 18.

40) Per la storia della Biblioteca fino al 1896, v. il Catalogo metodico della Biblioteca del Consiglio di Stato pubblicato appunto nel 1896 a Roma dalla tipografia dell'Unione Cooperativa Editrice, e gli appunti del De Pioli che ne costituiscono introduzione.

41) MAZZOLANI, Op. cit., pp. 21-22.

42) Questo, attraverso le date di pubblicazione delle decisioni, che fino al 1984 si faceva leggendo in udienza il dispositivo delle stesse. Come indicato alla nota 10, il volume che raccolse i verbali delle udienze 1891 sembra smarrito.

43) Narrando del trasporto dei mobili da palazzo Baleani a palazzo Spada, avvenuto negli ultimi dieci giorni di luglio, il M. scrive: «Né tampoco il servizio ebbe punto a soffrirne; imperocché nei dieci giorni durante i quali ebbe luogo l'operazione i lavori negli uffici di segreteria non rimasero interrotti, e tanto essi quanto le Sezioni poterono normalmente funzionare nella nuova sede col primo giorno di agosto».

44) A differenza di ciò che accadeva per i magistrati di cassazione, che cessavano dal servizio al compimento del settantacinquesimo anno d'età, i componenti del Consiglio di Stato erano allora collocati a riposo su domanda, od all'età, evidentemente variabile, in cui «per infermità o debolezza di mente non siano più in grado di adempiere convenientemente ai doveri della carica» (art. 4 r.d. 1889 ,n. 6166 cit.).

In seguito, furono collocati a riposo anch'essi al 75° anno d'età. E dopo condivisero con la magistratura ordinaria gli abbassamenti dei limiti d'età, verosimilmente disposti - mentre cresceva invece l'aspettativa di vita, e migliorava la salute dei cittadini - a titolo assistenziale nei confronti dei più giovani

45) Marco Tabarrini, nato nel 1818 a Pomarance (Pisa) iniziò la sua attività come avvocato presso le Corti Regie di Toscana.

Volontario nella prima guerra d'indipendenza nella quale tenne il grado di capitano, fu letterato e storico.

Fu tra i fondatori dell'Archivio Storico Italiano, e membro dell'Accademia della Crusca, della quale divenne segretario ed arciconsolo.

Segretario aggiunto all'Interno e segretario del presidente del Consiglio dei ministri, fu poi incaricato del Ministero della pubblica istruzione nel 1849.

Assai vivi sono i suoi ricordi sull'azione svolta al tempo del Plebiscito in Toscana (v. da Ultimo M. COSTA ROSAROL, Venga a Napoli Signor Conte, Mursia, Milano, 1986, 366 seg. Ibidem, 429, lo stesso autore richiama le minacce e violenze subite da Silvio Spaventa nell'aprile del 1861 nella capitale partenopea, quand'era capo della Polizia, a testimonianza della persistente ingovernabilità di Napoli).

Nel 1861 Tabarrini è eletto deputato al primo Parlamento italiano.

Quindi, è nominato direttore generale del ministero della pubblica istruzione. Consigliere di Stato nel 1865. Senatore del Regno nel 1871, ed a due riprese vicepresidente del Senato.

Presidente di Sezione del Consiglio di Stato nel 1882, terrà la presidenza dell'Alto Collegio dal 1891 alla morte, avvenuta nel 1898.

Un suo busto marmoreo, scolpito nel 1899 da Emilio Gallori (l'autore del monumento a Garibaldi sul Gianicolo, e di quello a Metastasio alla Chiesa Nuova), è collocato nella sala dell'Adunanza generale.

46) La composizione annuale della Sezione risulta chiaramente dalle riviste di giurisprudenza, che pubblicano il nome del presidente e dell'estensore delle pronunzie. A inoltre elencati nei Calendari di cui citra, alla nota 13.

47) Egli era stato nominato referendario proprio allora, provenendo dalla biblioteca del Senato del Regno. Sarà consigliere di Stato nel 1898; direttore generale dell'amministrazione civile nel 1901; deputato al Parlamento dal 1900 al 1919; ministro delle poste e telegrafi dal 1906 al 1909; presidente di sezione del Consiglio di Stato nel 1912; senatore del Regno dal 1919; ministro del tesoro, e poi delle finanze, e poi di nuovo del tesoro, nel 1919-20; capo della delegazione italiana alla conferenza di Washington nel 1921, più volte delegato all'assemblea delle Società delle Nazioni; nel 1922, due volte ministro degli affari esteri. Ministro di Stato, sarà collocato a riposo, a domanda, il 26 dicembre 1928.

Publicò pregevoli contributi di diritto e giustizia amministrativa, e morì nel 1953.

48) V. E. CROCE op. tit., pag. 292. Sull'affare Bonghi, che non ebbe seguito, e restò a lungo l'unico del suo genere, v. anche Dig. it., 1898, VIII, 2, voce Cons. di St., note alle pagg. 265 e 266. Lo scritto di Bonghi era stato pubblicato in Nuova Antologia 1893, 11, 340 seg.

A ciò fa cenno pure il senatore Auriti, terzo a commemorare S. Spaventa al Senato nella seduta del 23 giugno 1893 (Atti Parlamentari, Senato, Legisl. XVIII, I Sessione 1892-93, Discussioni, pag. 1634).

49) Se ne veda il testo in Giust. amm., 1893, IV, pag. 57.

50) Al Senato, di cui Tabarrini era allora vicepresidente anziano, Spaventa fu commemorato, appunto, il 23 giugno, dal presidente dell'Assemblea Domenico Farini, dal suo medico curante, senatore Francesco Todaro, e dal già ricordato senatore Auriti. (Atti parl. cit., pag. 1630 seg.). Analoga commemorazione si era svolta alla Camera dei deputati il giorno 21.

51) La notte con cui ebbe inizio il 21 giugno; non quella che lo concluse. V. anche la commemorazione Todaro (Atti parl. cit., pag. 1633).

Lo Spaventa, già allora sofferente, si era trasferito nel 1888 al quarto piano del più moderno edificio, fornito d'ascensore, lasciando la vecchia casa di via della Missione (v. E. CROCE, op. e loc. cit.).

Il monumento nazionale indicato nella lapide fu inaugurato solennemente nel 1899. Era uscito dalla bottega accreditatissima dello scultore Tadolini, ed era stato approvato da una commissione di cui faceva parte anche il senatore Barracco, fondatore del piccolo ma importante museo di scultura greca, sito a poca distanza dai palazzi Baleani e Spada.

Non per ciò la statua (in bronzo) piaceva alla signora Sofia, vedova dello Spaventa, che tanti influenza aveva avuto sugli ultimi anni della vita di questi.

Non avendo il Comune di Roma offerto una sede, è da credere a causa delle idee di Spaventa, fieramente contrarie alle autonomie comunali, l'opera fu posta su terreno statale, in fregio alla via

Cernaia ed a contrappeso della statua a Quintino Sella. Cioè sulla fronte dell'imponente edificio allora da poco costruito (e del quale Garibaldi s'era complimentato con lo stesso Sella), che ospita adesso i ministeri del tesoro e del bilancio, e la Commissione centrale tributaria (anche per ciò, v. E. Croce, op. cit., pag. 294). Poco dopo, del resto, con delibera 2 febbraio 1901 n. 123 il Consiglio Comunale di Roma dedicava allo Spaventa una via, già privata, sita nel quartiere Sallustiano, poco distante da quello stesso Ministero delle Finanze, e che tuttora porta il suo nome.

52) Una pregevole opera di questi (Eva dopo il peccato, del 1881) è nella Galleria nazionale d'arte moderna di Roma.

53) V. Giust. amm., 1893, IV, pag. 60.

54) LA ROCHEFOUCAULD, Maximes morales, (II ed.), massima 231.

55) Lo notava anche il presidente Tabarrini, nel suo discorso all'Adunanza generale dei 21 giugno 1893, cit. retro alla nota 49: la scomparsa del suo primo presidente «lascia ora adulto e ben avviato» il nuovo istituto di giustizia amministrativa.

56) Ed in tale qualità ricordò con nobili parole Spaventa, alla pubblica udienza del 23 giugno 1893.

57) Quello di Bianchi è di Carmine Genua, del 1909; quello di Giorgi, di Giuseppe Gasbarra, datato Roma 1916.

58) V. Giust. amm., 1894, IV, 5.

59) IV, 16 marzo 1893 n. 109.

60) IV, 13 aprile 1893 n. 146.

61) Ciò è implicitamente deciso per la prima volta da IV, 13 giugno 1890 n. 31.

62) Questo fu indicato per la prima volta in due obiter dicta, da IV, 7 gennaio 1892 n. 3 e 28 gennaio 1892 n. 32. E fu poi costantemente seguito. Così, per esempio, IV, 1 dicembre 1892 n. 334.

63) Discorso del Procuratore generale Senatore Auriti, pronunciato nell'Assemblea generale della Cassazione di Roma il 3 gennaio 1894. In Giust. amm. 1894, IV, pag. 7 seg.

64) Purgatorio, XII, 67-9.

65) L'osservazione è del senatore Bianchi che, ormai presidente titolare della Sezione, aprì i lavori di questa per l'anno 1894 parlando del « pieno accordo, che fa della Sezione nostra quasi una famiglia». Così nel discorso del 12 gennaio di quell'anno, riportato in Giust. amm., 1894, IV, 4.

66) ALiGHIERi, Purgatorio, XI, 19.

67) Si vedano le parole d'apertura del discorso di Spaventa all'Associazione Costituzionale di Bergamo: "n In una pubblica adunanza, tenuta a Napoli nello scorso gennaio, dove intervennero gli onorevoli Minghetti, Sella e Visconti-Venosta, fu accennato al pericolo che corrono le nostre istituzioni per causa dell'ingerenza indebita dei deputati nell'amministrazione dello Stato, e alla necessità di porvi riparo. Voi sapete il grande scalpore che fu menato di questa proposizione: con la meraviglia, si volle darle il colore di un'accusa immeritata e non credibile, mentre è una verità

dolorosa della coscienza di tutti. Ma questa verità non è altro che un lato solo di un fatto molto complesso, cioè un lato delle presenti condizioni di tutte le nostre amministrazioni, che per difetto di vera giurisdizione nel nostro diritto pubblico, minacciano di corrompersi irrimediabilmente a cagione di studio e interesse di parte, se a tempo non faremo qualche ordine che lo impedisca».

Peggio ancora accadeva nelle amministrazioni locali, «dove la passione di parte, la prepotenza delle maggioranze, non sarà meno, anzi certamente più, acre ed impura».

Da ciò "la necessità di avere veri giudici e veri giudizi di diritto pubblico in tutte le sfere della nostra amministrazione; unico rimedio ai pericoli che corre il sistema parlamentare".

Dieci anni dopo Spaventa scriveva, nel cit. progetto di discorso per l'inaugurazione della IV sezione: «queste esigenze di giustizia e d'imparzialità sono diventate oggi un bisogno tanto più imperioso, in quanto, essendosi il governo costituzionale, secondo la legge della propria natura, trasformato in governo di partito, l'amministrazione dello Stato vuol essere tutelata al possibile dagli influssi dello spirito di parte».

In Spaventa, *La giust. nell'amm. cit.* 1949, rispett. pagg. 57, 69, 98 e 220.

E Minghetti, nel cit. suo saggio del 1881, passando in ordinata rassegna i difetti del governo parlamentare prima d'affermarne tuttavia il primato nei tempi presenti, illustrava con ampiezza d'esempi le indebite ingerenze degli uomini di partito nell'Amministrazione e nella Giustizia, concludendo: «Nell'Italia (...) non fu difficile avvertirne i segni fin dalla prima origine; gli inconvenienti crebbero rapidamente col passare del periodo eroico del nostro risorgimento, e vanno prendendo proporzioni spaventose (...). Però bisogna far mente ad essi con sollecitudine, ed esaminare i mezzi per prevenirli e rimediarvi; se non in modo assoluto ed intero, almeno per la maggior parte e per la più pungente» (ed, 1969 cit., pag. 63-4).

68) Discorso del 12 gennaio 1894, in *Giust. amm.*, 1894, IV, 2.