

Palazzo del Quirinale, 31/10/2011

Saluto del Presidente Napolitano alla Cerimonia del 180° anniversario del Consiglio di Stato

E' davvero un felice incrocio quello che oggi, sul finire del 2011, noi celebriamo tra 180° anniversario della nascita del Consiglio di Stato e 150° dell'Unità d'Italia. Esso vale innanzitutto a richiamare l'importanza del terreno su cui si impiantò il nostro Stato nazionale, il valore dei tratti liberali e moderni che poterono attingersi dall'evoluzione del Piemonte sabauda come antecedente storico del Regno d'Italia ; il valore di istituti come, appunto, il Consiglio di Stato, anticipato già da Carlo Alberto nel 1831. In occasione del centenario, Santi Romano sottolineò come la introduzione di quell'istituto avesse rappresentato "una concessione, sia pur modesta, alla tendenza verso un regime costituzionale", "un passo notevole sulla via delle auspiccate riforme politiche".

Il nuovo Regno, tuttavia, con la legge del 1865 inizialmente rifiutò l'idea di un contenzioso amministrativo speciale con l'argomento, proprio delle correnti liberali dell'epoca, che l'amministrazione dovesse essere sottoposta al giudice comune. L'esigenza di garantire effettivi strumenti di tutela al cittadino nei confronti degli apparati pubblici spinse però il legislatore a ritornare su quella decisione nel 1889, con l'istituzione della quarta sezione del Consiglio di Stato e quindi nel 1890 con la legge sulla giustizia amministrativa. Fu a Silvio Spaventa che toccò, dopo essersi eloquentemente battuto per l'approvazione di tali norme, l'opera di "formazione" della quarta sezione del Consiglio di Stato.

Lo mise bene in luce Benedetto Croce, in una vigorosa pagina del giugno 1925, reagendo in modo sprezzante al tentativo del fascismo ormai dominante di presentare lo Spaventa come precursore della propria idolatria dello Stato.

A quel "forte giurista", che aveva pagato con l'esilio e con la condanna all'ergastolo di Santo Stefano la sua fede liberale, "importava semplicemente", nel richiamarsi al concetto dello Stato di diritto - così scrisse Croce - "la necessità di garantire a tutti i cittadini la giustizia, rendendo più certe e meglio amministrate le norme legislative e impedendo o frenando l'arbitrio dei partiti che prendono il governo".

Nello stesso spirito sono sempre state e sono chiamate a svolgersi sia le funzioni giurisdizionali sia le funzioni consultive del Consiglio di Stato. Esse appartengono entrambe alla sfera delle garanzie e degli equilibri istituzionali, a tutela dei diritti dei cittadini e del corretto operare di uno Stato che voglia restare ancorato a principi di libertà e democrazia.

Credo che alcuni di questi aspetti non abbiano assunto sufficiente evidenza nelle celebrazioni, pur così ricche di significati, del 150° dell'Unità d'Italia. Anche perciò appare felice e stimolante l'incrocio, prima richiamato, con il 180° anniversario del Consiglio di Stato. C'è da far conoscere e apprezzare meglio l'intero quadro delle nostre istituzioni, senza sottovalutare gli "organi ausiliari", il loro ruolo e la loro "indipendenza di fronte al governo". Si avverte oggi un acuto bisogno di più cultura delle istituzioni, di più senso delle istituzioni, di più attenzione all'esercizio delle funzioni dello Stato e alle condizioni in cui versano le sue strutture portanti.

E vorrei qui dire per inciso che è ormai essenziale una visione ampia, innanzitutto europea, dell'evoltersi e dell'intrecciarsi delle esperienze istituzionali, senza cadere peraltro in equivoci pericolosi. La necessità, cioè, sempre più matura, di estendere l'area della sovranità condivisa il cui esercizio sia affidato in Europa alle istituzioni dell'Unione, nulla toglie all'esigenza di un efficace funzionamento e quindi di un rafforzamento delle strutture di uno Stato nazionale come il nostro, storicamente caratterizzato da intrinseche debolezze e oggi esposto a rischi di grave inadeguatezza. Anche nel quadro di un ulteriore avanzamento del processo di integrazione europea, restano affidate inderogabili funzioni agli Stati nazionali, e decisivo resta il loro concorso al perseguimento delle stesse politiche comuni europee.

"Responsabilità, professionalità, indipendenza" sono - ha detto il Presidente De Lise - i valori fondamentali cui la magistratura amministrativa deve continuare a ispirarsi dinanzi alle sfide dell'oggi ; così da contribuire a una migliore giustizia e - mi si permetta di richiamare anche questa esigenza - a una migliore legislazione. Per quanto antico o permanente sia il rischio del legiferare confusamente, in modo contraddittorio e tecnicamente difettoso, non c'è dubbio che in tempi recenti vi sia stato un sensibile scadimento del processo di formazione delle leggi.

E auspico perciò che un forte impegno a reagire a tale scadimento possa venire dalle energie che per vari canali può dispensare il corpo dei Consiglieri di Stato : in particolare nello svolgimento di funzioni di consulenza e collaborazione in seno ai ministeri, da assolvere sempre con pieno senso e scrupolo del servizio esclusivamente rivolto all'interesse pubblico.

Sappiamo d'altronde quale magnifica fucina e scuola di formazione di servitori della cosa pubblica responsabili, professionali e indipendenti sia stato e resti il Consiglio di Stato. Questa è certamente l'occasione per tributare un omaggio a tante figure del passato e del presente, in special modo a coloro che si affermano anche in età assai giovane nel superare rigorose selezioni e nell'adempiere il loro servizio. Sono stati evocati oggi, com'era giusto,

in primo luogo nomi di grandi italiani, da quello già da me citato di Silvio Spaventa, a quello di Giovanni Giolitti - guida sapiente, in un periodo storico cruciale, dello Stato liberale - a quello di Meuccio Ruini, la cui significativa esperienza in Consiglio di Stato lo predispose in non lieve misura a fare al meglio la sua parte di accurato conduttore dell'opera di progettazione della nostra Carta fondamentale in seno all'Assemblea Costituente.

E il modo migliore di raccogliere queste molteplici eredità resta quello di consolidare le basi della Costituzione repubblicana, gli equilibri e le garanzie che essa ha fondato, di partire di qui anche nel guardare a ogni esigenza di riforma che si possa seriamente proporre nell'interesse generale.