

ROCCO, Ferdinando

Nacque a Roma l'8 gennaio 1881 da Alberto e da Maria Berlingieri. Appartenne ad una illustre famiglia napoletana di giuristi: il fratello Arturo fu famoso penalista e il fratello Alfredo, guardasigilli del fascismo, svolse un ruolo di primo piano nell'edificazione giuridica del regime e fu tra gli ispiratori del codice penale e di quello di procedura penale.

Laureatosi nel dicembre 1902 in giurisprudenza a Roma, nel 1904 entrò giovanissimo per concorso nell'amministrazione dei Lavori pubblici, dove percorse brillantemente tutti i gradi della carriera amministrativa raggiungendo il grado di direttore capo di divisione.

Distintosi per la sua notevole preparazione, nel primo e nel secondo Ministero Salandra (marzo 1914-giugno 1916) fu capo di gabinetto di Achille Visocchi, sottosegretario ai Lavori pubblici. Dal giugno 1916 all'ottobre del 1917, messo a disposizione del ministro dei Trasporti ferroviari e marittimi, Enrico Arlotto, Rocco ottenne la dispensa dal servizio militare in quanto "indispensabile per il regolare funzionamento dell'Ufficio del Capo di Gabinetto del ministero stesso". Fu quindi ancora capo di gabinetto di Visocchi, sottosegretario al Ministero del tesoro nel primo ministero Orlando (ottobre 1917-giugno 1919) e poi ministro dell'Agricoltura nel ministero Nitti (giugno 1919-maggio 1920).

Nel giugno 1919, Rocco, nominato direttore generale della bonifica e colonizzazione e il credito agrario presso il Ministero dell'agricoltura, impresso un vigoroso impulso alla bonifica agraria ed al credito agrario, collaborando alla legislazione sulla concessione delle terre ai contadini e al disegno di legge sulla trasformazione del latifondo che, approvato dalla Camera dei deputati nel 1922, fu poi ritirato al Senato.



Tenne l'incarico anche quando nel luglio del 1923 il Ministero dell'agricoltura fondendosi con il Ministero dell'industria e commercio dette luogo al Ministero dell'economia nazionale.

Frattanto, nel giugno 1920 aveva sposato la romana Letizia Visco-gliosi, dalla quale avrebbe avuto due figlie: Flaminia (nata il 30 maggio 1921) e Giuliana (nata il 21 maggio 1923).

Circondato da stima per l'impegno con cui aveva affrontato il programma della bonifica agraria, Rocco, nel 1923, per iniziativa privata di numerosi meridionali, fu chiamato a presiedere il Comitato promotore dei consorzi di bonifica del Mezzogiorno e delle isole: da quell'osservatorio particolare, in un quinquennio di attività, ebbe modo di approfondire i problemi del Mezzogiorno, partecipando a molti congressi di bonificatori e di studiosi in tutte le regioni del Sud continentale, della Sicilia e della Sardegna.

Ottenuta nel dicembre del 1923 la nomina a consigliere di Stato, Rocco fu assegnato alla Sezione IV, ove rimase anche quando ne divenne presidente. A Palazzo Spada Rocco ebbe modo di affermarsi come "giurista, anzi giureconsulto di intuito non comune", unendo, come avrebbe riconosciuto Carlo Bozzi, "a questa eminente qualità quello che vorrei chiamare il senso dell'amministrazione acquistato nel reggimento della cosa pubblica".

Promosso con decreto del 25 marzo 1939 presidente della Sezione IV, Rocco nel 1941 predispose per il presidente Santi Romano una dettagliata relazione sul lavoro svolto in quell'anno dalla Sezione (e ricevette in quella occasione parole di encomio e di "piena soddisfazione per i risultati raggiunti").

Nel maggio 1945 con lettera del sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri venne incaricato in qualità di presidente di sezione più anziano di reggere la presidenza del Consiglio di Stato. Tenne la carica anche quando, nell'estate 1946, il presidente del Consiglio di Stato Meuccio Ruini, nominato presidente della "Commissione dei settantacinque" e del "Comitato dei diciotto" dell'Assemblea costituente, non poté più seguire direttamente l'attività d'istituto. Contemporaneamente Rocco svolse anche le funzioni di presidente della Sezione IV.

Nel maggio del 1946 Rocco, quale componente della commissione speciale del Consiglio di Stato incaricata dello studio per la riforma del Consiglio stesso, fu relatore di un parere, che fu poi sottoposto il 9 luglio successivo all'Adunanza generale del Consiglio di Stato. L'Adunanza generale, riprendendo i punti salienti della relazione della commissione, ne approvò i principi informativi, sintetizzandoli nei seguenti

voti: “che il Supremo Consesso amministrativo, garanzia fondamentale del buon governo della cosa pubblica e della tutela dei diritti dei cittadini, sia conservato nell’attuale sua unità organica e funzionale nel nuovo ordinamento costituzionale, quale organo di consulenza e di controllo generale giuridico-amministrativo del potere esecutivo”; “che il controllo preventivo del Consiglio di Stato in sede consultiva sia assicurato sugli atti amministrativi più importanti ed obbligatoriamente esteso alle norme giuridiche da emanarsi dal potere esecutivo con efficacia di leggi formali, nonché alla preparazione dei disegni di legge di iniziativa governativa aventi natura amministrativa, con esclusione delle leggi civili commerciali, processuali e penali”.

L’Adunanza generale, invocando la garanzia costituzionale della tutela dei diritti dei cittadini contro gli atti della pubblica amministrazione, chiedeva inoltre “che il sindacato del Consiglio di Stato in sede giurisdizionale per la tutela degli interessi legittimi [fosse] garantito su tutti gli atti amministrativi senza eccezioni o limitazioni”. Infine, si richiamava l’attenzione sulla necessità della revisione e della riduzione delle giurisdizioni speciali amministrative, sull’istituzione di organi regionali della giustizia amministrativa più autorevoli ed indipendenti e si invocava il rafforzamento e l’indipendenza della magistratura del Consiglio di Stato.

La relazione, con i voti espressi dall’Adunanza generale, trasmessa al presidente del Consiglio De Gasperi e all’Assemblea costituente, ebbe una notevole influenza nell’elaborazione della carta costituzionale nella parte riguardante il supremo consesso amministrativo.

Con decreto 14 dicembre 1947 del capo provvisorio dello Stato Enrico De Nicola, Rocco fu quindi chiamato a succedere a Meuccio Ruini nella carica di presidente del Consiglio di Stato.

Nel suo discorso di insediamento, tenuto il 12 gennaio 1948 davanti al presidente del Consiglio dei ministri De Gasperi e al presidente dell’Assemblea costituente Terracini, egli ricordò la sapiente opera del suo predecessore, sottolineando come “la Costituzione, nel suo titolo III, [avesse] creduto di distaccare, per così dire, questo Istituto, insieme ad altri, dal grembo della Pubblica Amministrazione, per farlo assurgere a dignità di organo di collaborazione del Governo e — proseguì — forse anche delle stesse Camere legislative”. “Giacché — aggiunse — proprio controllando l’attività amministrativa degli organi che ne dipendono il Consiglio di Stato appare vero collaboratore del Governo, ed in certo senso, del Parlamento che ne indirizza e ne sorveglia politicamente l’opera”. A chiusura del suo lungo ed articolato discorso, Rocco ricordò poi gli argomenti appena toccati dalla nuova costituzione ma che neces-

sitavano tuttavia, a suo parere, di uno specifico sviluppo legislativo, quali l'ordinamento della giustizia amministrativa periferica, l'ordinamento organico del Consiglio di Stato e le garanzie della sua indipendenza.

Negli oltre tre lustri in cui svolse la sua attività alla Sezione IV come consigliere Rocco era stato l'interprete fedele del pensiero del collegio, offrendo in più occasioni un contributo decisivo alla sua giurisprudenza. In tema di espropriazione per pubblica utilità esaminò molti ricorsi sull'applicazione della legge del 1865 stabilendo che, per quanto la fissazione del termine per il compimento delle espropriazioni costituisse un requisito essenziale della dichiarazione di pubblica utilità, tuttavia era ammissibile che, in difetto di disposizione espressa in proposito nel provvedimento, il termine potesse essere dedotto da altri elementi e specialmente fissato con atto successivo (Sez. IV, 7 marzo 1924, Monachesi - prefetto di Macerata); e ancora che doveva considerarsi nullo il decreto prefettizio che pronunciava l'espropriazione e autorizzava l'occupazione dei beni quando non contenesse la esplicita formula stabilita in proposito dalla legge (Sez. IV, 16 luglio 1926, Casaro - prefetto di Salerno).

In merito al servizio di esazione, su relazione di Rocco, stabilì che verificandosi in un comune un incremento straordinario e stabile di esazione di imposte fosse legittimo chiedere all'esattore-tesoriere un aumento di cauzione (Sez. IV, 7 dicembre 1934, Mazzola - prefetto di Como).

Importanti furono poi gli orientamenti giurisprudenziali assunti dalla Sezione IV diretti a limitare l'esclusione del sindacato del Consiglio di Stato nei riguardi dell'attività discrezionale dell'amministrazione. In questo senso Rocco fu estensore nel 1928 di una importante decisione in cui si accoglieva la tesi della difesa dei ricorrenti, secondo la quale "l'esclusione del ricorso alla giurisdizione amministrativa costituendo una grave deroga al sistema della difesa giurisdizionale dei diritti dei cittadini verso la pubblica amministrazione", doveva "contenersi nei più ristretti confini delle norme di legge che l'autorizzi, sicché di fronte ad un dubbio di interpretazione, la normale garanzia del gravame sia da ammettersi". Si trattava, nel caso specifico, di un ricorso avverso gli atti dell'alto commissario di Napoli, i cui provvedimenti, ai sensi dell'art. 8 della l. 11 aprile 1926, n. 752, non erano soggetti ad impugnativa, neppure in via giudiziaria. Nella relazione Rocco si soffermò sull'interpretazione dell'art. 8, sostenendo che l'esclusione del rimedio doveva essere intesa come riferita soltanto ai provvedimenti che la stessa legge affidava alla competenza dell'Alto commissariato, e non

già a qualsiasi atto arbitrariamente emesso da quell'organo fuori dalla sua competenza. Riconoscendo poi che la legge attribuiva all'alto commissario la competenza a pronunciarsi sull'espropriazione per pubblica utilità, oggetto del ricorso, dichiarò l'improponibilità del gravame, ma pose al tempo stesso in risalto come le norme legislative autorizzanti l'esclusione del controllo giurisdizionale del Consiglio di Stato doversero essere sempre interpretate ristrettivamente, ammettendo nel dubbio il ricorso giurisdizionale (Sez. IV, 27 gennaio 1928, Raia e Ciambra - alto commissario di Napoli).

La decisione, in quegli anni in cui sovente l'esecutivo in veste di legislatore sanciva l'esclusione del controllo giurisdizionale del Consiglio di Stato, ebbe un notevole valore.

Rocco sarebbe ritornato sull'argomento in una relazione del 1938, quando avrebbe precisato ulteriormente come la discrezionalità non potesse mai significare arbitrarietà e andasse sempre controllata. La motivazione argomentava che, quanto più ampia era la sfera di discrezionalità della pubblica amministrazione, tanto più era necessario il controllo giurisdizionale, esercitato soprattutto attraverso il delicato strumento del vizio di eccesso di potere.

Nel caso in questione si trattava di un ricorso proposto avverso il governatore di Roma per un provvedimento di concessione a costruire in via IV Novembre un fabbricato oltre l'altezza massima di 24 metri prevista dal regolamento edilizio per le zone centrali della Capitale. La ricorrente, quale proprietaria di un edificio limitrofo, lamentava il danno arrecato alla sua dimora dall'altezza del nuovo fabbricato. Il collegio, su relazione di Rocco, riconobbe che rientrava nella facoltà discrezionale del Governatorato di Roma derogare, per ragioni di pubblico interesse, alle prescrizioni concernenti l'altezza massima degli edifici. La proprietaria confinante — concludeva la decisione — poteva chiedere il controllo del Consiglio di Stato sulla legittimità dell'uso della facoltà discrezionale del Governatorato ma non già opporsi all'esercizio della facoltà discrezionale stessa. (Sez. IV, n. 267, 11 maggio 1938, Carandini - Governatorato di Roma).

Numerose furono le decisioni della Sezione IV redatte da Rocco nella complessa materia dell'edilizia economica e popolare. Risalgono in gran parte alla metà degli anni Venti quando l'inadeguatezza della legislazione rendeva assai difficile il compito del giudice amministrativo. Le norme piuttosto vecchie, frammentarie ed inorganiche avevano determinato una serie di nuovi problemi quali la determinazione dei requisiti per l'assegnazione dell'alloggio, la distinzione tra soci semplici, prenotatari e assegnatari, le modalità richieste per la consegna ed infine

la natura delle commissioni di vigilanza (tra le tante si ricordano le decisioni della Sez. IV del 29 dicembre 1925, Pignatti - Cooperativa edilizia Fert e Martino - Cooperativa Aniene e Guiducci).

Nel 1937 Rocco fu estensore di una decisione riguardante il licenziamento di un impiegato privato che ricopriva l'incarico di dirigente sindacale. Il Ministero delle corporazioni aveva sospeso il licenziamento del dipendente e ne aveva disposta la riassunzione con il pagamento degli stipendi arretrati. Dopo aver stabilito l'incompetenza del Consiglio di Stato a giudicare sul licenziamento del ricorrente, trattandosi di un ricorso la cui *causa petendi* si fondava su un diritto soggettivo, rientrante dunque nella competenza della magistratura del lavoro, Rocco affermò la competenza del giudice amministrativo a giudicare invece della legittimità dell'ordine del Ministero delle corporazioni di riassunzione in servizio, trattandosi sotto questo aspetto di un ricorso la cui *causa petendi* era fondata su un interesse legittimo del datore di lavoro, fatto valere nei confronti di un provvedimento discrezionale della pubblica amministrazione. Il collegio, scrisse Rocco nella sua relazione, "si rende conto invero della profonda e benefica evoluzione del nuovo diritto del lavoro, titolo di onore del regime, e delle sensibili limitazioni che, in tali rapporti necessariamente deve subire la libertà contrattuale delle parti per la tutela degli interessi professionali di categoria (...) ma — precisò — è insopprimibile il diritto del datore di lavoro di libera scelta dei propri dipendenti e collaboratori, diritto, d'altronde rispondente all'interesse stesso della produzione" (Sez. IV, 27 luglio 1937, Torlonia - Ministero delle corporazioni). Federico Cammeo, nel dedicare alla questione un'ampia nota di commento, definì la sentenza "impeccabile e suadente".

Anche nella materia del pubblico impiego Rocco seppe offrire la sua sapiente opera, chiarendo le regole per la valutazione dei titoli nei concorsi (Sez. IV, 6 novembre 1925, Mercuri - Ministero interni), disponendo che gli impiegati di ruolo dell'amministrazione non avevano interesse a ricorrere contro nomine fatte in un ruolo diverso (Sez. IV, 4 marzo 1938, Mingazzini - Ministero educazione nazionale) ed ancora chiarendo la posizione giuridica degli avventizi (Sez. IV, 6 aprile 1938, Paone - Istituto centrale di statistica).

Esaminò anche il ricorso del prof. Libertini incaricato dal podestà di Catania di reggere provvisoriamente la direzione didattica centrale delle scuole elementari di Catania. Il provvedimento di nomina riconosciuto illegittimo dal prefetto fu annullato e solo successivamente il ricorrente ottenne la regolare nomina. Il periodo di prova dei direttori didattici o maestri elementari doveva decorrere, secondo la legge, dalla

data di assunzione in servizio dopo una valida nomina, pertanto, su relazione di Rocco si stabilì che il servizio prestato dal Libertini dopo la nomina invalida non era computabile (Sez. IV, 16 novembre 1934, Libertini - Ministero educazione nazionale).

Sin dagli anni Venti un ampio dibattito sia nella dottrina che nella giurisprudenza intese definire efficacemente i criteri discriminatori della competenza giurisdizionale ordinaria e amministrativa attraverso il *petitum* e la *causa petendi*. In una sentenza del 1927 Rocco, ispirandosi a principi ormai quasi costanti nella giurisprudenza della Sezione, intervenne sull'argomento con una lucida e coordinata esposizione dei principi stessi. Con abbondanti argomentazioni ribadì che il criterio discriminatore della competenza tra le due giurisdizioni, definito dall'art. 26 del t.u. delle leggi sul Consiglio di Stato, 26 giugno 1924, n. 1054, e dall'art. 2 della legge abolitrice del contenzioso amministrativo, doveva desumersi dalla *causa petendi* e non già dal solo oggetto della domanda. La sentenza proseguiva rilevando tra l'altro che la sfera di competenza non poteva desumersi soltanto dalla richiesta di annullamento dell'atto amministrativo, di cui poteva conoscere solo il giudice amministrativo; poteva invece desumersi dall'oggetto sostanziale della contesa ossia dalla ragione giuridica della pretesa: si evitava così la facoltà di scelta da parte dei ricorrenti del giudice adito e la conseguente possibile duplicità e contraddittorietà del giudicato (Sez. IV, 30 aprile 1927, Società telefonica Carrarese ed altri - Ministero delle comunicazioni).

Nel 1930 le diverse posizioni assunte sull'argomento dalla Sezione V dettero luogo all'intervento della Adunanza plenaria la quale confermando che i criteri da seguire erano due, il *petitum sostanziale* e la *causa petendi*, intese eliminare il preteso antagonismo tra i due profili.

I concetti di interesse a ricorrere e di interesse leso nella giurisprudenza amministrativa, già molte volte affrontati dalla Sezione, furono ripresi da Rocco una prima volta in una decisione del 1935 sul ricorso di un dipendente di un ente pubblico licenziato a causa della soppressione nella pianta organica del posto di direttore da lui occupato. Il ricorrente lamentava che solo pochi mesi dopo il suo licenziamento il commissario straordinario dell'ente con una nuova delibera avesse reinserito in una nuova pianta organica il posto di direttore e lo avesse attribuito ad altra persona. Su relazione di Rocco si evidenziò l'interesse a ricorrere in quanto, venuto meno l'atto amministrativo di soppressione di posto con l'adozione di un susseguente provvedimento contrario (istituzione di nuovo organico col ripristino del posto di direttore, con conseguente revoca del provvedimento precedente di soppressione), cadeva anche il provvedimento di licenziamento del titolare del posto

soppresso, che pertanto, se mantenuto nonostante il ripristino del posto, doveva ritenersi illegittimo (Sez. IV, n. 300, 8 giugno 1935, Russo - Iniel).

La Sezione tornò sull'argomento nel 1939 esaminando un ricorso in cui, superato l'ormai pacifico criterio discriminatorio della *causa petendi* e del *petitum sostanziale*, dovette stabilire se il ricorrente dovesse lamentare la lesione di un diritto soggettivo ovvero di un mero interesse legittimo. Il ricorso verteva sulla tutela concessa dalla legge al nome familiare. La Sezione, su relazione di Rocco, dopo aver riconosciuto la competenza del Consiglio di Stato in materia di aggiunta del cognome, materia che non doveva essere considerata soggetta ad atto di prerogativa sovrana, bensì ad atto amministrativo emanato nell'esercizio di una facoltà meramente discrezionale, stabilì che il ricorrente non aveva interesse legittimo ad impugnare il decreto di aggiunta di cognome, in quanto da quel provvedimento non conseguiva alcun pregiudizio economico e morale (Sez. IV, n. 87, 15 marzo 1939, Turgi Prosperi dé Serconforti - Ministero grazia e giustizia).

L'attività di Rocco come giudice va ricordata non solo per la varietà e vastità delle questioni affrontate come estensore di decisioni, ma anche e, forse soprattutto, per la equilibrata conduzione della Sezione IV. A tale proposito si ricordano tre significative decisioni in merito all'orientamento della giurisprudenza della Sezione verso un'interpretazione piuttosto restrittiva delle leggi razziali. Una sentenza del 1943 annullò un decreto rettorale che aveva escluso l'iscrizione all'anno accademico di uno studente tedesco di madre ebrea, avendo il rettore giustificato l'esclusione sulla base del fatto che nel paese di origine del giovane tale iscrizione era vietata. Secondo la legge italiana, sostenne il collegio, non dovevano essere considerati ebrei a tutti gli effetti i nati da matrimoni misti battezzati prima del 1° settembre 1938 (Sez. IV, n. 181, 2 giugno 1943, Thomas Dietrich - Università di Bologna). Un'altra sentenza della Sezione, considerando non soggetti all'obbligo del servizio militare tutti gli ebrei e, dunque, anche quelli per cui le leggi razziali prevedevano fattispecie di eccezione alla loro applicazione, poteva a prima vista apparire una rigorosa interpretazione delle leggi razziali ma scongiurò, in realtà, il paradosso di obbligare cittadini di religione ebraica a combattere a fianco dei nazi-fascisti. La decisione, fondata sull'affermazione della prevalenza delle norme speciali sulla razza in materia militare rispetto a quelle generali, andava in senso opposto al parere espresso dal Gran consiglio del fascismo, che la Sezione definì nell'occasione "dichiarazioni che hanno soltanto valore di principio, provenienti dal più alto consesso costituzionale, invocabili nei casi

dubbi ed in mancanza di norme di diritto, che, nella specie, invece, esistono” (Sez. IV, 31 luglio 1940, Jona - Ministero della guerra; n. 281, 28 luglio 1943, Ascoli - ministeri Guerra e Interni).

Una terza sentenza, infine, affermando l'inderogabilità del principio della tutela giurisdizionale degli interessi legittimi, dette prova, in piena dittatura, di ispirarsi esclusivamente ad interessi superiori e di decidere in assoluta indipendenza. La Sezione, esaminando il ricorso di alcuni docenti universitari di razza ebraica dispensati dal servizio, sostenne preliminarmente la competenza del Consiglio di Stato per la tutela giurisdizionale di tutte le controversie relative al rapporto di pubblico impiego, sia che si trattasse di rapporto in atto sia che si trattasse delle conseguenze giuridiche di un rapporto ormai estinto; escluse in tal modo la competenza della Corte dei conti sostenuta dall'Avvocatura. Il collegio poi, riconoscendo ai professori universitari la garanzia della inamovibilità, ritenne si dovessero applicare a favore dei ricorrenti le disposizioni previste dalla l. 23 maggio 1940, n. 587, che attribuiva ai detti funzionari, fino al raggiungimento dei limiti di età ed in ogni caso per non più di quattro anni, oltre alla pensione liquidata in base al servizio prestato all'atto della dispensa, anche un assegno “che li sollevi, almeno entro certi limiti di tempo, dalle conseguenze economiche della loro impreveduta cessazione dal servizio” (Sez. IV, n. 302, 24 settembre 1941, Forti ed altri - Ministero dell'educazione nazionale).

Interessante per la soluzione di specifiche questioni attinenti all'epurazione fu la decisione della Sezione IV presieduta da Rocco sulle commissioni di epurazione. Il legislatore in vista di pressanti esigenze di ordine politico aveva formulato leggi sull'epurazione che avevano dato luogo ad una serie di problemi su cui la decisione tentò di far chiarezza. La Sezione assimilò il procedimento di epurazione al procedimento disciplinare, in quanto caratterizzati dalla comune finalità di selezionare il personale dell'amministrazione attraverso l'eliminazione dei meno degni e incompatibili. Il procedimento, di carattere discrezionale, si sostanziava in un giudizio di merito amministrativo: pertanto le deliberazioni delle commissioni di epurazione avevano carattere di provvedimenti amministrativi e potevano essere impugnate dinanzi al Consiglio di Stato (Sez. IV, n. 150, 15 maggio 1946).

La sentenza fu ampiamente commentata da Massimo Severo Giannini e da Enrico Guicciardi che, entrambi, misero in evidenza le difficoltà di interpretare le nuove leggi sull'epurazione sottolineando l'opportunità colta dalla Sezione di fare chiarezza in un campo legislativo oscuro.

Seppur presidente della Sezione IV, Rocco fu a volte estensore di decisioni, come nel caso di un ricorso del 1947 che trattava di risarcimento di danni di guerra. La sentenza fornendo utili chiarimenti alla materia affermò il principio secondo il quale la pretesa al risarcimento dei danni di guerra si concretava in un interesse legittimo, e non in un diritto soggettivo. Le decisioni della commissione centrale per l'accertamento dei danni di guerra in Africa orientale — stabilì la Sezione — avevano carattere di provvedimenti amministrativi definitivi ed erano impugnabili al Consiglio di Stato (Sez. IV, n. 230, 5 luglio 1947, Mannino - Ministero Africa italiana). La concezione dell'interesse legittimo del danneggiato e della competenza in linea di massima del Consiglio di Stato, contrastata in un primo momento dalla Suprema corte di cassazione, fu infine da questa accolta e affermata successivamente dalla l. 17 dicembre 1953, n. 908, che disciplinò la materia della concessione degli indennizzi e contributi per danni di guerra.

Per raggiunti limiti di età, l'8 gennaio 1951 Rocco, collocato in pensione, lasciò il Consiglio di Stato.

Frattanto, nel settembre 1950, avviata da Alcide De Gasperi la riforma agraria e l'intervento straordinario nei territori meridionali con l'istituzione della Cassa del Mezzogiorno, Rocco, la cui carriera "rappresenta [va] emblematicamente la continuità di uomini e di esperienze caratteristica del passaggio dal periodo fascista a quello democratico", fu nominato presidente della Cassa.

Nel discorso pronunciato il 4 ottobre 1950 in occasione dell'insediamento del consiglio di amministrazione della Cassa per il Mezzogiorno Rocco illustrò gli obiettivi della nuova istituzione: "il conseguimento di una più alta giustizia sociale, mediante l'elevazione delle condizioni di vita dei più umili ed il potenziamento del lavoro, nel quadro dell'incremento dell'industria agraria, dello sviluppo del settore industriale, dell'ampliamento dell'industria turistica, con un programma finanziario adeguato alle colossali necessità dei territori meridionali". Alla costituzione e all'avvio del nuovo istituto che diresse sino al 1954 (quando gli successe Gabriele Pescatore) Rocco avrebbe dato un considerevole apporto. Sui temi dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno avrebbe lasciato i suoi *Scritti e discorsi sul problema meridionale (1925-1953)*, editi a cura della Cassa stessa nel 1953.

Dal novembre 1925, per altro, Rocco aveva fatto parte del consiglio superiore dei Lavori pubblici, organismo nel quale aveva raccolto la successione del consigliere Salvatore Gatti, dimissionario perché nominato presidente dell'Istituto nazionale delle assicurazioni. Fu altresì componente del consiglio superiore delle miniere e del consiglio di am-

ministrazione delle Poste e telegrafi, vice presidente dell'Istituto italiano di credito fondiario, membro del Consorzio di credito per le opere pubbliche.

Numerose furono le commissioni di riforma legislativa di cui Rocco fu membro autorevole: tra le altre quella per la legislazione ecclesiastica, quella per la proprietà industriale, quella per i diritti d'autore e quella per il riordino dei consorzi agrari. Presiedette inoltre la commissione che redasse il testo del codice postale e delle telecomunicazioni emanato nel 1936. Nel 1937 fu nominato presso il Ministero dell'educazione nazionale, direzione generale delle antichità e belle arti, membro della commissione per il plusvalore delle opere d'arte; e nel 1940 presidente supplente del Tribunale delle prede. Dal 1945 divenne consulente della nuova sezione autonoma della Croce Rossa italiana per l'assistenza giuridica degli stranieri. Presiedette inoltre importanti arbitrati e commissioni esaminatrici per l'ammissione ai pubblici impieghi. Nel 1951 si iscrisse all'Albo speciale degli avvocati di cassazione.

Rocco fu insignito delle onorificenze di grande ufficiale dell'Ordine mauriziano (1934) e di quella di cavaliere di gran croce nell'Ordine della Corona d'Italia (1936). Ebbe anche nel 1915 la medaglia d'argento per l'opera svolta in occasione del terremoto di Messina.

Morì a Roma il 28 maggio 1958.

GABRIELLA D'AGOSTINI

DISCORSO DI INSEDIAMENTO PRONUNCIATO DAL NUOVO
PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DI STATO

Dott. Ferdinando ROCCO

il 12 gennaio 1948

Signor Presidente dell'Assemblea Costituente
Signor Presidente del Consiglio dei Ministri
Onorevoli Ministri
Signori.

La presenza in questa storica sala, superba di bellezze artistiche, di così alte personalità dello Stato, rende solenne una cerimonia, in verità, ben modesta per la persona che oggi è insediata in tanto ambito seggio.

Vedo qui convenuti uomini preclari della politica che in un lontano passato e nel presente hanno saputo meritarsi alti titoli di benemeranza verso l'antica e la nuova Italia democratica; capi autorevoli e rappresentanti delle Supreme Magistrature consorelle, del Foro libero, del Foro dello Stato, della scienza, della cultura, delle Forze armate e della civica Amministrazione di Roma, finalmente ricostituita su la base delle riconquistate libertà, comunali.

A tutti vada il riconoscente saluto del Consiglio di Stato, onorato del loro intervento alla nostra adunanza.

Ma alcuni speciali saluti e ringraziamenti sento il dovere di rivolgere. E primo, che vuole essere espressione di deferente omaggio all'Assemblea Costituente, porgo ad Umberto Terracini, Presidente ammirato per acutezza d'ingegno e per singolare equilibrio di carattere.

Egli interviene a questa cerimonia dopo che l'Assemblea ha appena concluso una nobile e grande fatica, che ha avuto nel mio illustre e indimenticabile predecessore Meuccio Ruini, il principale e sapiente collaboratore: quella che ha dato all'Italia repubblicana la prima e che può considerarsi anche la vera sua Costituzione. Costituzione, cioè, non elargita dal principe ma dettata dai rappresentanti del popolo, ciò che significa dal popolo stesso. A quella Costituzione, frutto inestimabile della rinnovata democrazia, noi tutti giuriamo oggi qui solennemente fede, con il pensiero che si volge riverente al primo Presidente della Repubblica, esempio di disinteressata dedizione alla Patria, il quale promulgò l'atto e vi impresse così il suggello di legge fondamentale dello Stato.

Ed un saluto egualmente deferente, che è maggiormente ispirato a personale gratitudine, io debbo, particolarmente, all'eminente Capo del Governo, al quale sono saldamente affidate, in questa travagliata ora, le sorti del Paese.

A Lui, che pur tra le gravi cure di governo, si è compiaciuto di insediarmi in questo altissimo seggio, giunga il mio ringraziamento devoto e cordiale, anche per le benevole parole che ha voluto indirizzarmi.

Un saluto, infine, grato e commosso, rivolgo a Vittorio Emanuele Orlando, il grande vegliardo, lo statista venerato, il Maestro sommo del diritto pubblico, che varie generazioni di italiani ha educato al culto della scienza e all'amor patrio.

Io assumo la carica con profonda emozione, pensando che questo seggio hanno illustrato uomini grandi nella storia politica e giuridica d'Italia, il cui confronto ad ognuno e particolarmente a me non può « non far tremar le vene e i polsi ».

All'esempio di quei grandi ispirerò l'opera mia inadeguata, che, breve necessariamente di anni, mi sforzerò di rendere feconda di attività per l'appassionata volontà che l'ispira.

I. La consacrazione del Consiglio di Stato nella Carta costituzionale della Repubblica italiana, da noi solennemente auspicata, è ormai un fatto compiuto per saggezza dell'Assemblea Costituente.

Analogo riconoscimento non si trova nella nuova Costituzione francese perché — osservò il guardasigilli André Marie nel discorso inaugurale della Assemblea generale di quel Consesso il 4 aprile 1947 — il Consiglio di Stato francese non avrebbe avuto bisogno di altra investitura, che nulla avrebbe potuto aggiungere al suo tradizionale prestigio.

Io non condivido l'opinione dei Costituenti francesi, pur considerando altrettanto alto il prestigio del nostro Istituto. Penso, infatti, che, in una Carta costituzionale la quale, per essere rigida, non può ignorare gli Istituti fondamentali dello Stato, il Consiglio di Stato aveva ben diritto di cittadinanza, soprattutto in Italia dove solo di recente, all'ombra della nascente tradizione unitaria repubblicana, esso ha intrapreso un nuovo cammino sulla via della giustizia che non sarà — siamo sicuri — meno luminoso e fecondo.

I punti fermi fissati dalla Costituzione alla struttura del Consiglio di Stato corrispondono, anch'essi, in gran parte, ai nostri voti che possono così riassumersi: il consolidamento della fisionomia tipicamente italiana che il nostro Consesso, pur modellato nelle sue origini su quello

napoleonico, è venuto assumendo attraverso la sua evoluzione storica, per genialità di statisti e di uomini di scienza.

È stata, in primo luogo, riaffermata l'unità organica e funzionale del Supremo Consesso Amministrativo che, nel suo duplice volto, di organo di consulenza giuridica-amministrativa e di giurisdizione, assolve in realtà ad una unica funzione, quella di controllore della Pubblica Amministrazione, per la tutela degli interessi dei cittadini e per la realizzazione della legalità e della giustizia nell'Amministrazione, esigenza fondamentale di ogni buon reggimento democratico.

Esattamente la Costituzione, nel suo titolo III, ha creduto di distaccare, per così dire, questo Istituto, insieme ad altri, dal grembo interno della P. A., per farlo assurgere a dignità di organo di collaborazione del Governo e, forse anche, delle stesse Camere legislative. Giacché, proprio controllando l'attività amministrativa degli organi che ne dipendono il Consiglio di Stato appare vero collaboratore del Governo, ed in certo senso, del Parlamento che ne indirizza e ne sorveglia politicamente l'opera.

II. La giurisdizionalità della funzione contenziosa del Consiglio di Stato tanto contrastata in un passato ormai lontano è stata ribadita sulle orme di una dottrina che trovò in Ludovico Mortara l'assertore più strenuo e più autorevole consolidandosi così, definitivamente, quello che è stato giudicato un progresso sostanziale per l'efficace difesa dei diritti individuali.

Per la prima volta è opportunamente inserita nella legislazione italiana, e proprio nella legislazione costituzionale, la nozione qualificata di «interessi legittimi», dopo così lunga elaborazione della dottrina e della giurisprudenza, quale elemento discriminatore della competenza generale della giurisdizione del Consiglio di Stato e di quella dell'Autorità Giudiziaria Ordinaria, in confronto agli atti della Pubblica Amministrazione.

Assicurata, in via generale, la cognizione dei diritti soggettivi alla giurisdizione ordinaria e quella degli interessi legittimi alla giurisdizione del Consiglio di Stato, ogni deroga al principio non deve superare i limiti ristretti della eccezione, suggerita solo dalle esigenze stesse di giudizio delle materie controverse.

Si realizza, in tal modo, felicemente, e meglio si realizzerà con la revisione degli organi di giurisdizione speciali ordinata dalle disposizioni transitorie della Costituzione, quella bene intesa aspirazione alla unità della giurisdizione, per la quale, normalmente e solo con tassative eccezioni, unico deve essere il giudice per la reintegrazione delle lesioni giu-

ridiche sofferte dai cittadini da chiunque provengano ed a chiunque siano inferte, quando esse presentino la medesima natura.

È perciò che io non solleciterò verun allargamento della così detta competenza esclusiva della giurisdizione del Consiglio di Stato che non risulti manifestamente imposta dalla natura dei rapporti, per consentire anzi il trasferimento alla normale sede giudiziaria di alcune controversie costituenti ormai una anacronistica eredità del passato e che furono denominate, appunto, «i residui» del vecchio contenzioso amministrativo.

Inversamente, però, non potrò consigliare l'estensione della competenza dell'Autorità giudiziaria ordinaria o di giurisdizioni speciali nei riguardi di controversie implicanti la cognizione di interessi legittimi.

Giacché la disarmonia giuridica, ripeto, derivante da una anomala attribuzione di competenze giurisdizionali, va sempre contenuta nei limiti della eccezione se non si vuole dannosamente intaccare l'auspicato principio dell'unità della giurisdizione.

Nei riguardi, in particolare dei rapporti tra il Consiglio di Stato e la Suprema Corte di Cassazione, alla quale — come a maggiore sorella — la nostra giurisdizione si sente legata da affettuoso e rispettoso spirito di colleganza, nel comune ideale da giustizia, la Costituzione, a quanto a me pare, ha detto anche la sua meditata parola di equilibrata sapienza, che meglio la legge potrà precisare.

La Corte di Cassazione resta, cioè, il Supremo Organo regolatore delle competenze giurisdizionali e, quindi altresì della competenza della nostra giurisdizione in confronto alle altre. La Corte Costituzionale invece, custode della Costituzione e che è posta al vertice di tutti i poteri dello Stato, assume la funzione, che deve esserle propria, di Supremo Organo regolatore delle competenze attribuite a quei poteri e quindi, pure, dei conflitti che, in ipotesi, possano sorgere tra qualsiasi giurisdizione, e la pubblica amministrazione per assunte invasioni a danno di questa ultima.

III. Difficile si presenta, senza dubbio, un problema che la Costituzione non era chiamata ad affrontare ma io considero di alto interesse: quello dei limiti che il Consiglio di Stato deve incontrare nell'esercizio delle proprie funzioni di controllo, in confronto alla attività amministrativa del Governo della Repubblica.

Problema specialmente delicato per l'esercizio del controllo che spetta al nostro Istituto in via preventiva, in sede di consultazione e che si estende, come è ben noto, all'indagine di merito amministrativo, cioè all'esame della convenienza ed opportunità amministrativa e talora rasenta quasi la valutazione politica, mentre più agevole è la determina-

zione degli analoghi limiti al sindacato giurisdizionale, di regola, circoscritto nei più rigorosi limiti della «legittimità», nei suoi tre tipici aspetti della incompetenza, della violazione di legge e dell'eccesso di potere.

Capo dello Stato, Capo del Governo, Ministri, quali compartecipi del potere esecutivo, che sono alla sommità della gerarchia amministrativa, esplicano, come ognuno sa, accanto alle funzioni «di Governo» più propriamente dette, ossia ad una attività «politica», altresì, prevalentemente e con continuità, funzioni ed attività prettamente «amministrative», dalle quali peraltro non possono scompagnarsi mai valutazioni e direttive politiche, che ne ispirano anzi costantemente l'indirizzo e l'orientamento.

È ovvia, preliminarmente, la precisazione che vada riservato, in ogni caso, alla esclusiva competenza della Corte costituzionale e del Parlamento il controllo giuridico e politico sugli atti emanati dal Governo per l'appunto nell'esercizio del così detto «potere politico», atti di governo aventi d'altronde quasi sempre forza di legge: quali ad esempio quelli concernenti i rapporti con gli altri poteri dello Stato ed in particolare con le Camere e con gli Stati esteri e con la Santa Sede.

Ma, di fronte agli atti amministrativi del Governo (generalmente o speciali, norme giuridiche o atti amministrativi propriamente detti), il controllo del Consiglio di Stato deve essere egualmente precluso per quanto si attiene alle direttive, ai principii, agli orientamenti politici, cui gli atti stessi si ispirano: sotto tale aspetto ogni forma di controllo è riservata sempre e soltanto al Parlamento.

A meno che la falsa causa del provvedimento amministrativo balzi evidente e le ragioni d'interesse pubblico cui la norma subordini l'esercizio del potere discrezionale attribuito all'attività amministrativa del Governo risultino tra l'altro, positivamente escluse e sostituite da motivo politico di parte o di partito, estraneo ai fini della legge e che determini, perciò, la illegittimità dell'atto.

In questi ben rari casi soltanto il controllo del Consiglio di Stato potrebbe integrare il controllo parlamentare, a tutela, soprattutto, dei diritti delle minoranze, secondo il concetto storico di Silvio Spaventa.

Gli è che il Consiglio di Stato da lungo tempo ha cessato di essere organo politico, qualità che rivestiva nel lontano periodo in cui esso costituì un «Consilium principis», poi trasformatosi come è rimasto e vuol rimanere organo apolitico di consulenza del Governo dello Stato.

I componenti, perciò, dell'Alto Consesso, arbitri come ora è ben naturale in regime di libertà, di avere e di professare la loro fede politica e di partecipare anche alla vita politica del Paese, con le limitazioni

che la legge crederà di imporre, di tale fede anno essere dimentichi nell'esercizio della propria missione di giustizia, per interpretare soltanto e fedelmente gli orientamenti generali di governo risultanti dalla legislazione in vigore e dalle direttive tracciate dal Parlamento, verso il quale unicamente il Governo è tenuto a rispondere.

È questa la ragione per la quale, pur auspicando come sempre ho auspicato che — su l'esempio recente della Repubblica francese — la collaborazione del Consiglio di Stato alla preparazione delle norme giuridiche legislative o regolamentari nel campo amministrativo divenga sempre più larga ed efficiente ed in certi casi obbligatoria per il potere esecutivo, personalmente mi sono convinto che il nostro Consesso non sia organo qualificato alla prima elaborazione di progetti di norme giuridiche aventi forza di legge, se non ne siano state previamente tracciati, con esattezza e con rigore, i principii politici informativi dagli unici organi dello Stato a ciò competenti: Governo cioè designato dalla fiducia parlamentare o Parlamento stesso.

A tali condizioni ed entro tali limiti il tecnicismo legislativo e l'esperienza giuridica ed amministrativa del nostro Consesso potranno, io penso, utilmente contribuire al perfezionamento ed al coordinamento della legislazione amministrativa, ora più che mai bisognevole di urgente revisione, di aggiornamento e di semplificazione o perché troppo vecchia o perché difettosa o perché non più rispondente alle trasformazioni profonde operate da paurosi e grandiosi eventi nell'ordinamento delle istituzioni dello Stato, nelle esigenze sociali ed economiche e nella stessa coscienza politica del Paese.

Limiti di altra natura al controllo del Consiglio di Stato derivano dal contenuto tecnico dell'attività amministrativa.

Ogni ramo della pubblica amministrazione, nella sua multiforme attività, ha un proprio diverso contenuto tecnico da perseguire e da soddisfare, che a noi certo occorre conoscere e penetrare e che costituisce elemento importante di giudizio per l'esame della legittimità, della convenienza e della opportunità degli atti amministrativi, ma il nostro Consesso non può — io ritengo — sostituire il proprio apprezzamento tecnico a quello degli organi tecnici competenti, singoli o collegiali, che si siano legittimamente pronunciati: in altri termini anche nel giudizio di merito in sede consultiva, come in sede giurisdizionale il controllo deve arrestarsi di fronte alla discrezionalità meramente tecnica della Amministrazione, salvo beninteso in ogni caso il sindacato sull'osservanza delle forme prescritte dalla legge e sull'eccesso di potere nei suoi speciali profili di errori di fatto e di vizi logici delle pronuncie degli organi tecnici.

Un aspetto tuttavia tutto speciale ma normale e prevalente del giudizio di merito amministrativo e che potrebbe dirsi qualificato, quello cioè della «convenienza finanziaria» non può mai sfuggire, a mio avviso, al controllo di merito del Consiglio di Stato in sede di consultazione, quand'anche a stretto rigore tale valutazione possa apparire in certo senso di natura tecnica. E ciò per l'assorbente ragione che ogni organo dello Stato deve concorrere, con indipendenza di giudizio nella valutazione amministrativa alla salvaguardia dei supremi interessi dell'erario.

IV. Non sembri inutile che io mi soffermi, fugacemente, su di un altro importante e pur delicato argomento, che si presenta all'attenzione degli studiosi e potrebbe formare oggetto di studio in occasione della prossima revisione della legislazione sul Consiglio di Stato che, per iniziativa lodevole del Governo, è nei nostri propositi.

La questione sorge dalla critica che può avere qualche lato di fondatezza, se pure manifestamente esagerata, sul funzionamento pratico del controllo giurisdizionale del Consiglio di Stato.

Si lamenta, infatti, non infrequentemente che la giustizia del nostro Supremo Consesso — limitata normalmente al sindacato di legittimità — risulti eccessivamente formale, o peggio ancora formalistica: noi appariamo agli occhi non sempre benevoli di qualcuno, specie tra quelli che hanno il grave peso della responsabilità del pubblico potere, custodi intransigenti, talora, più della forma che della sostanza degli atti amministrativi, ciò che porterebbe, addirittura, all'assurdo risultato che provvedimenti intrinsecamente giusti cadrebbero, ciò nonostante, nei rigori del nostro annullamento, con l'unica conseguenza pratica di una quasi sempre inutile rinnovazione dei procedimenti, a tutto danno della speditezza e della stabilità dei rapporti amministrativi e con pregiudizio del pubblico erario.

Nella mia quasi venticinquennale esperienza della giustizia amministrativa io stesso, che attribuisco giusto e doveroso valore all'osservanza delle forme, presidio di giustizia, ho colto questo che può apparire talvolta un lato debole della nostra giurisdizione, tanto che mio sforzo costante, in cui trovai validi collaboratori tra i colleghi, è stato quello di aver sempre di mira, soprattutto, la giustizia sostanziale, che può raggiungersi d'altronde, il più delle volte, pur nelle rigide maglie dei confini della legittimità.

Non credo, tuttavia, di poter, accedere all'opinione di qualche autorevole cultore delle discipline amministrative, il quale sosterebbe come

unico rimedio al male lamentato, una larga estensione del sindacato di merito, oggi limitato a ristretti casi.

L'invocato rimedio, invero non mi sembra attuabile, per insuperabili ragioni pratiche perché mancano cioè troppo spesso al Consiglio di Stato gli elementi ed i mezzi per una adeguata valutazione del merito degli atti amministrativi impugnati e perché un simile e generalizzato controllo appesantirebbe soverchiamente ed intralcerebbe, con le inevitabili e lunghe istruttorie, il ritmo stesso dell'azione amministrativa, che deve mantenersi celere se vuol corrispondere alle incalzanti esigenze dei tempi.

Ma la giurisprudenza del Consiglio di Stato, inesauribile nelle sue risorse di sapiente giustizia precorritrice di ogni dottrina pubblicistica e di ogni riforma utile della legislazione amministrativa, ha già fatto qualche passo correttivo nel senso auspicato, che ha trovato pienamente consenziente la Suprema Corte di Cassazione.

Ha così ammesso in qualche caso, ad esempio, che un errore di motivazione in diritto dell'atto amministrativo non debba condurre — fatalmente — all'annullamento dell'atto impugnato quando non la norma giuridica invocata dall'atto stesso, ma altra norma, ne avrebbe autorizzato ugualmente l'emanazione. Così pure, in tema di procedure militari da avanzamento o disciplinari, ha statuito che l'omissione dell'esame di elementi di giudizio prima facie irrilevanti o almeno non apprezzabilmente influenti ai fini della formazione del giudizio dell'Amministrazione, non debba del pari condurre, inevitabilmente, all'annullamento degli atti.

In tal modo si esercita in realtà una qualche delibazione del merito ma non si invade propriamente il merito, ed il merito anzi si rispetta nella sostanziale bontà.

Sembra giusto sostenere che invece di aumentare, con criteri più o meno arbitrari, la casistica ora ristretta della competenza di merito della giurisdizione amministrativa, meglio convenga allargare, per così dire, di qualche po' le rigide maglie dei confini della legittimità cui ho già fatto cenno.

Il tema, del quale non può dissimularsi l'estrema delicatezza, merita approfondito esame e potrebbe forse trovare analogia di interesse nello studio dei giudizi dinanzi alla Suprema Corte di Cassazione.

Trattasi di studiare la possibilità dell'inserimento nella legge — con le dovute cautele — di un principio generale che accordi al giudice amministrativo di legittimità la facoltà dell'esame della « rilevanza » del vizio formale dell'atto, agli effetti della sua sostanziale validità, per permettere di salvare l'atto stesso dall'annullamento in taluni casi di più

lievi irregolarità formali incorse nel processo di formazione o di manifestazione della volontà della Pubblica Amministrazione.

Ciò, come è ovvio, sempre che i requisiti di forma non siano da norme legge espressamente richiesti a pena di nullità o di decadenza.

A tale scopo potrebbe utilmente soccorrere nel giudizio di irrilevanza la manifesta «conformità a giustizia» dell'atto impugnato, valutazione inversa a quella della «manifesta ingiustizia» introdotta come è ben noto dalla giurisprudenza nella nozione di eccesso di potere.

Ed al giudice dovrebbe, in simili casi, attribuirsi la facoltà in luogo di pronunciare l'annullamento, di ordinare soltanto la «correzione» dell'atto amministrativo, senza necessità quindi di rinnovazione del procedimento; utile e di sufficiente ammaestramento peraltro questa correzione contro il ripetersi di errori sempre deprecabili e talvolta pericolosi.

In definitiva l'innovazione, indubbiamente ardita, funzionerebbe, come con geniale acutezza mi osservò il mio insigne predecessore Meuccio Ruini — convinto assertore della riforma — quasi quale strumento di giustizia opposto all'eccesso di potere perché capace di salvare e non di distruggere l'atto amministrativo, ma egualmente diretto a penetrare la reale essenza della volontà della Pubblica Amministrazione, per rispettarla se conforme a giustizia.

V. Due punti ancora che interessano il nostro Consiglio appena toccati dalla costituzione meritano fugace illustrazione perché destinati a più ampio sviluppo legislativo.

Il primo concerne l'ordinamento della giustizia amministrativa periferica, il secondo l'ordinamento organico del Consiglio di Stato e le garanzie della sua indipendenza.

L'istituzione delle Regioni che ha dato luogo a così elevati ed appassionati dibattiti nell'Assemblea Costituente e nel Paese e che è già una realtà faticosamente operante per talune Regioni quale la nobilissima Isola siciliana, nella quale l'aspirazione ad una larga autonomia amministrativa non ha giammai offuscato l'ardente amore per la patria comune, ha reso attuale e più urgente la risoluzione del problema della giustizia amministrativa periferica.

Ho detto più urgente perché, in realtà, non da oggi è sentita la necessità della radicale riforma delle Giunte provinciali amministrative, organo vecchio e inadeguato alle esigenze della giustizia amministrativa locale, imbastardito e non rinvigorito dalle innovazioni della legislazione emanata durante il regime fascista.

È chiaro che, con l'istituzione della Regione, a questa è d'uopo far capo, per la determinazione di una competenza territoriale della giustizia amministrativa.

Ma una preliminare questione si è affacciata, sulla quale questo Consesso ha già espresso la sua meditata e recisa contraria opinione e cioè l'opportunità sostenuta per la Regione siciliana, che Sezioni distaccate ed autonome del Consiglio di Stato, con piena autonomia anche funzionale, debbano istituirsi in ciascuna Regione, quale esigenza di completo decentramento della giustizia.

La questione, di vitale interesse nazionale, è stata sollevata, anche, come è noto, nei riguardi della Suprema Corte di Cassazione, che si è anch'essa pronunciata in senso nettamente contrario, ma non è stata risolta dall'Assemblea Costituente, che ne ha rimesso la soluzione alla legge futura.

Pochi giorni or sono ebbi gradita occasione di ascoltare sulla questione la parola dotta e incisiva dell'Avvocato Generale della Corte Suprema, Egli ha, mi sembra, inoppugnabilmente dimostrato che, ereditate le Cassazioni regionali dagli Stati anteriori all'unificazione d'Italia, l'evoluzione verso l'accentramento di questi organi in un unico e supremo organo coordinatore della interpretazione della legge, fu antica ed irresistibile, rispondendo ad un tempo ad una necessità politica e giuridica: la certezza e l'eguaglianza del diritto ed il rinvigorimento delle forze di coesione nazionale, che s'indeboliscono con i contrasti della giurisprudenza e che sono più che mai sentiti oggi nel nuovo ordinamento regionale.

Io non ripeterò inadeguatamente, quelle solide argomentazioni, pienamente condivido. Ma, rinnovando il grido d'allarme del nostro Consesso che nello smembramento della giustizia ha ravvisato un pernicioso attentato alla unità della sovranità dello Stato di cui la giustizia è gelosa espressione, debbo aggiungere soltanto che la tradizione di un Consiglio di Stato unico per tutto il territorio nazionale non è giammai venuta meno, né posta in nessun modo in discussione e che inoltre lo smembramento di questo Consesso porterebbe anche, come necessaria conseguenza dannosa, la disintegrazione della unitarietà delle sue funzioni consultive e contenziose, conquista ormai intangibile.

L'esigenza di un sano decentramento, che non spezzi l'unità della giustizia, ben può, d'altronde, realizzarsi pienamente come già osservammo con l'istituzione in ogni Regione di un organo di giustizia amministrativa razionalmente raccordato nella sua funzione con il Consiglio di Stato. Questo nuovo istituto il quale, con eredità beneficiata delle attuali giunte provinciali amministrative, potrà riunire in sé, in se-

parata sede giurisdizionale e consultiva, le funzioni degli organi provinciali da sopprimersi, verrà a costituire, per l'appunto, il desiderato organo di consulenza giuridico-amministrativa della Regione, in perfetto parallelismo con le attribuzioni del nostro Consesso. Il quale, peraltro, dovrà rimanere l'organo unico e supremo di giustizia amministrativa, con normale competenza di secondo grado per le pronunce giurisdizionali.

Poche parole per quanto riguarda l'ordinamento del Consiglio di Stato che io auspico possa rispondere a questi semplici postulati: ristretto numero di magistrati, accuratamente selezionati, per alta capacità e dottrina e per eccezionali doti di carattere, eliminazione della nostra magistratura dai quadri dell'ordinamento gerarchico dello Stato, con elevazione della dignità della funzione e delle cariche.

Ad assicurare un freno efficace ad ogni inflazione dei magistrati che deprecherei, saranno sufficienti, di fronte all'intensificarsi delle nostre funzioni, un alleggerimento di quelle consultazioni che non si addicono all'elevatezza dell'organo ed una semplificazione dei procedimenti giurisdizionali; che è urgentemente richiesta dalla insopprimibile esigenza della rapidità della giustizia amministrativa.

In particolare, garanzie maggiori di indipendenza dal potere esecutivo si impongono giacché se tale indipendenza è stata già giustamente consacrata nella Carta costituzionale a favore della magistratura ordinaria, demandandosi alla legge la disciplina di quella da accordarsi ad ogni altra giurisdizione, essa costituisce necessità non meno reclamata e tutta particolare per la nostra magistratura, cui, quotidianamente, spetta l'onore e la responsabilità del controllo anche degli atti amministrativi emanati dal Governo della Repubblica.

Io non presumo, né potrei in questo momento, tracciare le linee di un ordinamento del nostro Istituto che corrisponda alle necessità delle sue alte funzioni: mi limito ad invocare un ordinamento quanto più possibile conforme, per stretta analogia di situazioni a quello che sarà posto a base del nuovo ordinamento della magistratura ordinaria, a noi così vicina per aspirazioni, per esigenze, per sentimento del dovere.

Ho finito questo discorso che si è prolungato, forse, oltre quello che io potevo chiedere alla benevolenza ed alla tolleranza di un pubblico di eccezione. Lo chiudo con una sincera assicurazione, che varrà, io spero, a dissipare qualche isolata preoccupazione sull'attività del Consiglio di Stato.

Il nostro Istituto vetusto di anni, ma ancor fresco di energie al servizio della Patria, consapevole dei suoi compiti, ma rispettoso della competenza degli altri maggiori organi statuali, non intende essere stru-

mento di un vieto e pericoloso conservatorismo, bensì vuoi rappresentare una sana forza di conservazione dello Stato nella rigida difesa della legalità e della giustizia, forza aperta ad ogni più ardita riforma economica e sociale.

Noi, attraverso quella difesa, ci sentiamo come ogni giudice, i sacerdoti della giustizia e la fiaccola sacra della giustizia religiosamente terremo accesa per trasmetterla ai nostri successori nel breve volger di tempo della nostra funzione e della nostra vita.

Ed appariremo così nella immagine viva del Poeta latino coloro quasi cursores vitae lampada tradunt.