

SEVERI, Leonardo

Nato a Fano (Pesaro) il 31 dicembre 1882, da Zaccaria e Giulia Masarini, S. appartenne ad una nobile famiglia delle Marche di cui si conosce l'esistenza dal XVIII secolo.

Compiuti gli studi classici con il conseguimento nel 1900 della "licenza d'onore", si laureò in giurisprudenza a Roma il 12 luglio 1904. Residente stabilmente a Roma, ivi si sposò il 5 ottobre 1908 con Clementina (Tina) Badaloni, nata il 19 maggio 1886 a Frosinone, dalla quale avrebbe avuti due figli: Graziella, nata a Roma il 5 aprile 1910 e maritata Colavolpe; e Zaccaria Giulio, nato il 6 settembre 1911.



Nominato nel luglio 1905 in seguito a concorso alunno di prima categoria nell'amministrazione dell'Interno, e destinato a Piacenza, si presentò con successo nel febbraio 1907 al concorso di vicesegretario del dicastero della Pubblica istruzione. Nel 1913 fu nominato provveditore agli studi di Potenza, con lo specifico incarico della applicazione della legge Daneo-Credaro del 1911.

Dal giugno 1915 al dicembre 1918 Severi fu volontario in guerra, prima con il grado di sottotenente, poi di tenente, infine di capitano degli alpini: fu decorato con la croce di guerra e la medaglia di bronzo al valor militare.

Di idee liberali, fin dal 1904 era stato socio dell'Unione liberale di Fano. Dopo la guerra Severi fu segretario capo del consiglio superiore della Pubblica istruzione, poi, nel 1921, vicecapo gabinetto del ministro Benedetto Croce, che lo considerava uno dei migliori funzionari del dicastero. Anche su segnalazione di Croce, Gentile lo nominò capo di gabinetto nel 1922, posizione che avrebbe occupato fino al 1924. Severi fu

un attivissimo collaboratore nell'elaborazione della riforma scolastica del 1923, distinguendosi per le sue indubbie capacità e venendo nominato, nel luglio del 1924, direttore generale dell'istruzione media, ruolo che avrebbe conservato fino all'ottobre del 1928. La nomina di Severi a direttore generale garantì a Gentile "un prezioso appoggio per il varo della riforma e un solido argine per la sua applicazione. Già collaboratore di Croce ministro e di Codignola a 'La nostra scuola', Severi sostenne fedelmente e ostinatamente le posizioni del filosofo, seguendone i consigli ma anche le pressioni e le raccomandazioni sulle questioni relative al personale, riguardo alle quali egli deteneva un potere quasi assoluto, oltre ad essere di diritto il membro più influente della II commissione degli appelli e degli affari disciplinari. Il suo potere di controllo era vasto anche per quanto concerneva i programmi e la loro applicazione negli istituti, visto che egli riuniva periodicamente gli ispettori centrali e i capi divisione per l'esame delle relazioni finali dei presidi".

In questi anni Severi compì due missioni all'estero: una prima volta a Praga per un congresso internazionale, la seconda in Svizzera, Germania, Olanda, Belgio, Inghilterra per organizzarvi i viaggi premio per gli studenti delle scuole medie.

Nel corso della permanenza al dicastero dell'Educazione nazionale, Severi fu oggetto di alcune critiche anonime apparse sui giornali del fascismo più radicale. Nel giornale "L'Impero" dell'11-12 gennaio 1925 un articolo intitolato *Un altro profittatore. Leonardo Severi* tratteggiava un ritratto poco edificante del direttore generale gentiliano: "Era caposezione e non era mai emerso né per opere letterarie né per dottrina pedagogica e giuridica. A un tratto, saltando a piè pari quarantaquattro tra capisezione e capidivisione, tra cui alcuni valorosissimi e integerrimi funzionari iscritti al partito fascista e nazionalista, è divenuto l'arbitro delle faccende minervine".

Forse anche per parare queste critiche, nel gennaio 1926 Severi si iscrisse al Partito nazionale fascista (un'iscrizione dunque a "metà strada" fra i fascisti della prima ora e le adesioni di fine decennio e del 1932, quando per i funzionari statali l'iscrizione divenne quasi obbligata per poter essere promossi ai vertici delle amministrazioni statali).

In quegli anni Severi fondò e diresse gli "Annali della Pubblica Istruzione" (poi "Annali dell'Istruzione Media": dal 1926 al 1928), in cui pubblicò, tra gli altri, uno studio relativo alla fusione fra le scuole medie provenienti dal Ministero dell'economia nazionale (a carattere professionale) e quelle dipendenti dall'Educazione nazionale (un'annosa questione aperta sin dall'inizio del secolo) e un'ampia e notevolissima

relazione sul risultato degli esami di maturità e abilitazione nelle sessioni del 1926.

Nel 1928 Severi fu rimosso per ragioni “politiche” dal ministro Belluno, tramite un apposito decreto-legge (il r.d.l. 11 ottobre 1928, n. 2248), dietro le pressioni di Michele Bianchi e di Achille Starace. A nulla valsero i tentativi, autorevoli, di suo cognato Maffio Maffii, direttore del “Corriere della sera” e di padre Pietro Tacchi Venturi, che esplicitò nell’occasione al governo le simpatie di cui Severi godeva presso il Vaticano.

“Uomo di Gentile”, Severi fu in realtà allontanato nel momento in cui il fascismo volle depotenziare (e forse anche definitivamente “normalizzare”) la riforma gentiliana della scuola; oltre al fatto che dalla sua posizione egli “aveva finito per attirarsi odi e rancori di ogni genere, non esclusi quelli strettamente personali”. In sede di giudizio d’epurazione, nel 1944, varie testimonianze, tra cui quella del collega Tricarico, avrebbero ricondotto l’esclusione di Severi alla sua fama di “ostruzionista nella c.d. fascistizzazione della scuola”. Collocato a riposo d’autorità, Severi cambiò città e si stabilì a Milano, divenendo nel 1929 capo dell’ufficio distaccato di Milano dell’Enciclopedia Treccani, direttore dell’Anonima gestione valori (una società finanziaria del Credito italiano) e direttore della casa editrice Rizzoli.

Dopo quasi quattro anni di “oblio”, aiutato dal senatore Luigi Simonetta, il 1° giugno 1932 S. fu nominato dal governo consigliere di Stato e assegnato alla Sezione V. Santi Romano “esprime il suo compiacimento”. La sua attività dentro il Consiglio di Stato fu notevole ed estesa a vari ambiti: in particolare Severi, grazie alle sue precedenti competenze, collaborò alle parti *Gl’insegnanti e Attività inerenti all’educazione nazionale* nella *Relazione* annuale del 1931-1935, e parimenti a quelle *Gl’insegnanti e Attività inerenti all’Educazione nazionale* nella *Relazione* nel 1936-1940. Per quanto concerne gli arbitrati, Severi si occupò a partire dal settembre 1934 (e fino al secondo dopo guerra) di una dozzina di casi, che videro spesso coinvolti il Ministero dei lavori pubblici e quello della Guerra. Sempre tra gli altri incarichi ricoperti, si devono ricordare le missioni nelle scuole all’estero come esaminatore, nel 1937 e nel 1938, mentre fra il 1938 e il 1940 prese parte a numerose commissioni, almeno otto, nominate dal ministro Bottai su proposta del direttore generale per le antichità e belle arti Marino Lazzari. Inoltre, dal settembre 1941, Severi partecipò come membro (e in seguito come presidente) del comitato per le pensioni privilegiate ordinarie; il 12 gennaio 1943 fu nominato nella commissione di vigilanza sull’amministrazione del debito pubblico (che non si riunì mai), mentre il 20

marzo fu presidente in quella dei ricorsi presso l'Ente italiano per il diritto d'autore; nell'aprile 1943 Severi fu anche nominato consigliere giuridico al Ministero della cultura popolare.

Dopo il 25 luglio Severi fu ministro dell'Educazione nazionale nel primo governo Badoglio: la nomina fu dovuta, almeno in parte, alla segnalazione che Marcello Soleri fece al ministro della Real Casa conte Acquarone, quando quest'ultimo "chiese di segnalargli dei nomi di funzionari, ai quali si potessero affidare i vari dicasteri" nel "ministero militare-tecnico, senza colore politico", che avrebbe dovuto assicurare la transizione dopo la caduta di Mussolini. Soleri fece in quella occasione presente come nel Consiglio di Stato e nell'Avvocatura dello Stato, più che nell'amministrazione vera e propria, avrebbero dovuto trovarsi "ottimi elementi", e fece espressamente i nomi di Leopoldo Piccardi, di cui sottolineò le "alte doti di intelletto, di esperienza e di dirittura politica", di Severi e di Carlo Petrocchi, questi ultimi "entrambi espertissimi di amministrazione, e di sicura fede liberale, il primo per la Educazione nazionale e il secondo per i Lavori pubblici".

Di quel breve periodo si ricorda la polemica tra Severi e Giovanni Gentile; il nuovo ministro, rispondendo pubblicamente ad alcune lettere private del filosofo (con il quale per altro ancora due mesi prima, in giugno si era personalmente congratulato, nell'occasione del "discorso agli italiani" tenuto da Gentile al Campidoglio), lo accusò sul "Giornale d'Italia" di essersi messo al servizio della "tirannia" e di aver tradito i giovani, la scienza e la verità.

Dopo l'8 settembre Severi riparò in San Giovanni in Laterano, come molti altri esponenti politici; e fu forse in quel periodo e in quei luoghi che strinse stretti rapporti con Bonomi e De Gasperi. Liberata Roma nel giugno 1944, nel successivo settembre-ottobre Severi tentò di recarsi nelle Marche, su incarico di Bonomi, per "una missione politica da svolgere in provincia di Pesaro e soprattutto a Fano"; ma invano poiché la regione era considerata zona di guerra. Nell'occasione Severi, per conto del nuovo governo, avrebbe dovuto "esaminare lo stato dei pubblici servizi" in quelle zone e inoltre, forse, riallacciare i rapporti con i notabili afferenti alla galassia liberale e con i rappresentanti del Cln locale; al dicastero dell'Interno, infatti, era stata ventilata l'idea di nominarlo sindaco di Fano, ma le autorità competenti del governo militare alleato dell'area avevano preferito che la carica fosse affidata a una persona del posto.

In quegli stessi mesi l'alto commissario aggiunto per l'epurazione deferì Severi al giudizio della Commissione per l'epurazione del Consiglio di Stato per esser stato capo di gabinetto del ministro Gentile, poi

nominato da quest'ultimo direttore generale e consigliere di Stato. A seguito delle deduzioni presentate da Severi, corredate da documenti che giustificavano il suo operato e le sue notevoli qualità sia come funzionario sia come magistrato, la Commissione deliberò però, all'unanimità, che nessuna sanzione dovesse prendersi nei suoi riguardi: oltre ad aver intessuto buoni rapporti con Bonomi, Severi ne aveva potuto evocare a suo favore altri, risalenti ai primi anni '20, come quelli con il ministro della Guerra Alessandro Casati e con Benedetto Croce, e furono anzi queste due eminenti personalità del mondo liberale che lo "salvarono", inviando alla Commissione delle lettere in cui si elogiava l'operato tenuto da Severi tra il 1920 e il 1924 alla Minerva. Non è forse un caso che nel marzo 1946 Severi collaborasse poi con Casati preparando con lui delle relazioni, sui problemi della scuola, da presentare al congresso dei liberali.

Riguardo al periodo 1943-1945, Bonomi svolse una funzione decisa proprio perché gli si riconosceva un ruolo di mediatore. Già durante il periodo di "Roma città aperta", egli aveva tenuto contatti con le parti principali, fossero esse partiti politici, singole persone o gruppi di impiegati statali, riuscendo a essere il personaggio cruciale in più circostanze.

Esemplare in tal senso fu la vicenda della "riabilitazione" di Severi: a Bonomi, "capo" del Cln romano clandestino, in una lettera del novembre del 1943, si era rivolto un gruppo di impiegati della Minerva per lamentare la di poco precedente designazione di Severi a ministro badogliano, negandogli "per i suoi precedenti personali, politici e di carriera, le qualità indispensabili per poter dirigere con dignità, con senso di responsabilità e col necessario prestigio, il Ministero della educazione e dichiarando che non potrebbero tollerarne il ritorno al posto da lui occupato nel breve periodo 26 luglio-8 settembre". Allo stesso Bonomi avrebbe personalmente scritto, il 9 giugno 1944, Severi congratulandosi per l'avvenuta nomina a presidente del Consiglio e al contempo autocandidandosi a commissario dell'Eida. In quell'estate del 1944, fu ancora Bonomi a proteggere Severi, e come lui molti altri esponenti di spicco dell'amministrazione: proprio il politico mantovano volle favorire e assicurare quei settori dell'alta burocrazia centrale, additati dall'opinione pubblica come corresponsabili della dittatura fascista, salvandoli dall'epurazione, cooptandoli negli organi preposti alle riforme, legittimandoli e permettendo loro di controllare il proprio ruolo futuro.

In quel periodo infatti Severi fu membro della commissione per la riforma dell'amministrazione 1944-1947 creata dalla Presidenza del

Consiglio (presente in ben 58 sedute e presidente della sottocommissione “decentramento amministrativo”, oltre che membro in quelle sulla “regione” e sulla “burocrazia”) e membro della commissione di studi per la riorganizzazione dello Stato 1945-1946 istituita presso il Ministero per la costituente (operò nelle sottocommissioni “problemi costituzionali” e “organizzazione dello Stato”). In quelle sedi “non ancora decisionali, ma che influiranno fortemente sulle decisioni costituenti e legislative”, si rivelò l’efficacia nell’operato di consiglieri di Stato quali Rocco, Piccardi, La Torre, Sorrentino e Severi: essi svolsero un ruolo di primo piano nella definizione delle proposte concernenti la giustizia amministrativa, il ruolo del Consiglio di Stato e altri importanti temi, sia di natura costituzionale, sia sulla pubblica amministrazione *tout court*. Diversamente da personaggi altrettanto dotati come Calamandrei e Selvaggi che, semplici avvocati, non avevano dietro di sé un corpo organizzato dello Stato, e che, pur palesando eguale preparazione, impegno e vivacità, non furono altrettanto influenti, i consiglieri ricordati avevano “conoscenze perfette, passione e tenacia”, qualità che essi rivelarono in maniera brillante nei lavori dei vari organi cui parteciparono; essi poterono così muoversi interpretando anche le posizioni dei corpi a cui appartenevano (con piccole varianti, con autonomia e capacità di guida verso i colleghi) e sostenendone gli interessi e le aspettative.

In quello stesso arco di tempo, Severi partecipò quale membro supplente al consiglio superiore della Marina, fu membro del consiglio superiore dei Lavori pubblici, presidente della commissione ricorsi della Siae, presidente per l’esame dei ricorsi per la revisione dei prezzi contrattuali di opere pubbliche. Nel marzo 1948 venne designato a presidente della commissione di tutela del Pio Istituto di S. Spirito in Sassia ed Ospedali riuniti di Roma mentre nel 1949, fu commissario straordinario dell’Ente universale esposizione di Roma.

Se nel 1935 era stato tra i “redattori”, nel 1945 Severi risultava tra i “collaboratori ordinari” de “Il Foro amministrativo”, insieme ai colleghi Vetrano e Roeherssen (nel “comitato scientifico” della rivista si contavano all’epoca ben sei presidenti di sezione: Rocco, Savini Nicci, De Simone, Malinverno, Ferraris e Montagna); infine, nel 1952, Severi entrò nel “consiglio di direzione”, insieme a Papaldo, Corsini e Colucci, allora presidenti delle tre sezioni giurisdizionali.

Dopo quindici anni passati sempre nella medesima Sezione, la V (un caso piuttosto raro), il 1° ottobre 1947 Severi ne fu nominato presidente e infine, essendo il presidente di sezione con maggiore anzianità, l’8 febbraio 1951 divenne presidente del Consiglio di Stato, carica che

ricoprì per quasi due anni. In occasione del suo collocamento a riposo il 31 dicembre 1952 per raggiunti limiti d'età, il presidente della Repubblica Einaudi gli rinnovò il suo "cordiale saluto formulando l'augurio più fervido che il Paese potesse ancora contare sulla sua preziosa opera".

Nella lunga attività svolta all'interno della Sezione V Severi si segnalò per la notevole operosità. Fu soprattutto un esperto nei settori dei lavori pubblici, delle belle arti, del diritto d'autore, dell'impiego pubblico (nei suoi vari aspetti: reclutamento, formazione, avanzamento, dispense, sanzioni, concorsi, regolamenti e controversie pensionistiche, statuto giuridico, ecc.); in particolare stese molte sentenze su ricorsi inerti impiegati comunali, insegnanti, personale sanitario e medici condotti. Alcune sentenze di rilievo verterono su "tema di definitività di provvedimenti prefettizi" e di deliberazioni podestarili soggette a visto di legittimità.

Quanto al suo stile (assumendo come stilate da lui stesso le decisioni delle quali fu relatore) si può segnalare, innanzitutto, come diverse singole parole, talora intere frasi, fossero scritte in corsivo (a titolo d'esempio, n. 723, 23 giugno 1934, n. 1507, 22 dicembre 1937 e n. 1559, 29 dicembre 1937); spesso le sue motivazioni contenevano frasi lunghe 45-50 parole, talora oltre le 60 (ad esempio, n. 168, 18 marzo 1933) con un ricco uso di "atteso ché", "premesso che", "bensì", "non tanto ...quanto", "cosicché", "non soltanto ...ma anche" (n. 619, 19 novembre 1932). Talvolta l'*incipit* della sentenza enunciava subito, quasi in premessa, la decisione presa: "Il Collegio deve contestare d'ufficio l'ammissibilità del ricorso. Ed escluderla" (*Il Foro amministrativo*, 1938, I, c. 73); mentre altrove prima esaminava le "eccezioni di improponibilità" e solo poi entrava nel merito.

Nel corso degli anni vario è l'utilizzo che Severi fece dei precedenti legislativi e giurisprudenziali. Inizialmente sembra prevalere l'uso puntuale della citazione diretta di singoli articoli e leggi (per alcuni esempi, vedi n. 619, 19 novembre 1932, n. 59, 4 febbraio 1933 e n. 371, 16 giugno 1933); poi, gradualmente, il riferimento si fa più generale, a interi indirizzi normativi. Così all'inizio si trovano più di frequente espressioni quali "la risposta in conformità della costante giurisprudenza di questo CS" (n. 463, 14 luglio 1933); nell'ultima fase, segno forse di una maggiore sicurezza, l'evocazione diretta dei precedenti si invece fa più rara (n. 39, 23 gennaio 1942, n. 218, 3 giugno 1947 e n. 332, 25 luglio 1947). L'uso di citazioni o espressioni latine era invece, nelle sentenze redatte da Severi, costantemente limitato.

Negli anni '40 Severi prese a stendere le sentenze dividendole in una parte "pregiudiziale" e in un'altra "motivi del ricorso", a sua volta suddivisa in quattro "motivi" (un esempio tra i tanti è la n. 293, 18 giugno 1943).

Di rilievo, tra le decisioni redatte da Severi, fu la sentenza n. 914, 13 luglio 1937, che stabilì l'illegittimità "per eccesso di potere" di un decreto prefettizio di scioglimento di un consorzio intercomunale di condotta veterinaria "allorché gli elementi rivelatori del detto vizio si rinvergono non nel decreto prefettizio, ma nelle deliberazioni delle Amministrazioni consorziate cui quello espressamente si richiami". Parimenti il decreto sarebbe stato da considerarsi illegittimo se "i motivi adottati si riferiscano in prevalenza al contegno non soddisfacente del titolare della condotta, e quelli che si riferiscono alla non convenienza di mantenere in vita il consorzio non appaiano attendibili o, comunque, siano influenzati da quelli".

Importante fu anche la sentenza n. 18, 22 gennaio 1943, sugli estremi dell'occupazione di urgenza per l'espropriazione per pubblica utilità: era da considerarsi "illegittimo il provvedimento prefettizio che ordina l'occupazione temporanea di un immobile ai sensi dell'art. 71 della legge sulla espropriazione quando manchi connessione tra l'adotta urgenza assoluta e l'occupazione stessa, come nel caso in cui si adduce la necessità di impiegare la locale mano d'opera disoccupata, perché l'urgenza assoluta che legittima il provvedimento è quella che soddisfa mediante l'occupazione che si ordina, non mediante quella o altra qualsiasi occupazione".

Un'altra importante sentenza da attribuirsi all'opera di Severi come relatore fu la n. 93, del 26 marzo 1946, che sostenne "viziato da incompetenza il provvedimento con cui il prefetto dispensa dal servizio, in virtù del r.d.l. 28 dicembre 1943, n. 29/B, un impiegato di ente pubblico, dopo scaduto il termine ivi stabilito per l'adozione di tali provvedimenti"; era viceversa il consiglio di amministrazione dell'ente pubblico, e non il prefetto, a dover decidere la dispensa: di conseguenza, il provvedimento emesso da un organo incompetente era da giudicarsi sindacabile.

Significativa per il delicato contesto politico-sociale nel quale intervenne fu poi la sentenza n. 528, del 27 luglio 1948 (seduta in cui Severi fu insieme relatore e presidente facente funzioni) che riconobbe come l'art. 113 della costituzione ("che si deve ritenere sancì il collegio di immediata applicazione") avesse implicitamente abrogato l'art. 9, capoverso del dl 6 settembre 1946, n. 89, "che vieta qualsiasi impugnazione avverso il decreto prefettizio di concessione di terre incolte o insufficienti".

temente coltivate a cooperative di contadini”. Era questo uno dei primi casi del dopoguerra in cui la giurisprudenza amministrativa si misurava con la carta costituzionale e con i controversi problemi della sua attuazione: nella fattispecie il Consiglio di Stato decise che le norme contenute nei primi due commi dell’art. 113 (le quali disponevano “che contro gli atti della pubblica Amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa”) fossero da considerarsi “tassative, precise e concrete” e, quindi, “immediatamente applicabili dal giudice”.

Nel corso della sua carriera Severi fu insignito di diverse onorificenze: nominato cavaliere dell’Ordine della Corona d’Italia nel 1914, fu insignito nello stesso Ordine dei titoli di ufficiale nel 1917, commendatore nel 1920, e grand’ufficiale nel 1923; nell’Ordine mauriziano fu nominato ufficiale nel 1921, commendatore nel 1922 e grand’ufficiale nel 1924. Gli erano state inoltre conferite la medaglia commemorativa nazionale della guerra 1915-1918, quella a ricordo dell’unità d’Italia e quella di bronzo al valor militare.

Morì a Fano il 28 maggio 1958.

GIOVANNI FOCARDI

DISCORSO DI INSEDIAMENTO PRONUNCIATO DAL NUOVO
PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DI STATO
dott. Leonardo SEVERI
l'8 febbraio 1951

Signor Presidente della Repubblica,

Nel porgerLe il mio devoto saluto, La ringrazio di gran cuore per aver voluto con la Sua molto ambita presenza conferire la massima solennità a questa cerimonia, e insieme con Lei saluto e ringrazio gli onorevoli rappresentanti della presidenza della Camera dei deputati e del Senato.

All'onorevole presidente del Consiglio e agli onorevoli membri del Governo voglio porgere altresì i miei ringraziamenti per avermi voluto elevare a questo posto dandomi una, prova di fiducia che io so bene e mai mi dimenticherò di dovere a un troppo benevolo apprezzamento dei servizi resi al Paese nella lunga, ormai molto lunga mia carriera.

Saluto e ringrazio tutti gli autorevoli personaggi intervenuti, i magistrati, i rappresentanti del Foro che formano con noi una sola famiglia, i colleghi e amici carissimi; ma lasciatemi credere, illustri signori, di essere qui intervenuti non per me, ma per questo nostro e vostro Consiglio, per questa istituzione ormai più che secolare, la quale, essendo stata posta al sommo dell'ordinamento giuridico amministrativo dello Stato, si alimenta delle adesioni e simpatie, della considerazione e stima dei rappresentanti e più alti esponenti degli ordini, dei ceti e delle classi, onde armonicamente si compone l'unità nazionale.

Non ignoro d'altronde, e non ho mai ignorato, che coloro i quali sono a capo di pubblici uffici e collegi e consigli valgono per virtù dei loro collaboratori; e come ai tempi ormai lontani nei quali fui direttore generale io solevo indicare al mio Ministro il nome dei miei più valenti collaboratori affinché li conoscesse e apprezzasse e conoscendoli e apprezzandoli li potesse premiare, così ora conoscendo uno a uno i miei colleghi e tenendoli per valorosi li indico tutti al giusto premio della Vostra estimazione. Fra essi comprendo i componenti di quel Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana che conosco in parte di persona e in parte attraverso le relazioni che me ne ha fatto il Presidente Carlo BOZZI, di quel Consiglio la cui azione si coordina con

quella del nostro Consiglio di Stato attraverso l'Adunanza generale e l'Adunanza plenaria alla quale partecipano, al pari dei membri delle altre Sezioni, i nostri colleghi del Consiglio regionale.

Se io ripenso agli uomini insigni che mi precedettero in quest'ufficio l'onda dello sgomento mi assale; lo stesso sgomento io provo comparandomi con gli ultimi due di essi: on. Meuccio RUINI e Ferdinando ROCCO; uomo politico valentissimo, storico, economista e giurista il primo, giurista e magistrato impareggiabile il secondo, i quali hanno lasciato ambedue entro questo Consiglio una larga eredità di tenaci affetti.

E così avendo detto, tutto compreso come sono dagli urgenti bisogni del fare, avrei terminato se la tradizione non volesse, con la misteriosa sua forza alla quale ogni uomo di pensiero che abbia senso storico si compiace di rendere omaggio, se la tradizione, dico, non volesse che il nuovo Presidente all'atto di prendere possesso dell'ufficio esponesse i criteri e propositi ai quali intende informare la sua condotta.

Ma se il rispetto alla tradizione tanto esige, l'esperienza, tuttavia, ammonisce ad essere assai sobri in siffatte dichiarazioni dalle quali è facile, molto facile, trarre contro il loro autore un'accusa di vanità e di superbia. Troppo io conosco le difficoltà del fare che sfuggono a qualunque previsione e misura per non usar la prudenza di rinviare ogni ragione di personale soddisfazione al giorno nel quale potrò rendere conto anzitutto alla mia coscienza che è il mio più severo giudice di come avrò esercitato questo ufficio di Presidente.

Dice Montaigne che non v'ha più difficile e più aspro mestiere che quello di tenere con dignità un altissimo ufficio. Ma questo mio è in verità come due uffici, così come sono duplici le funzioni stesse del Consiglio di Stato dal giorno che alle originarie sue attribuzioni consultive si aggiunsero quelle attribuzioni che furono presto dichiarate giurisdizionali.

Ora il compito delle Sezioni giurisdizionali, che è compito dei Consiglieri, dei Presidenti di Sezione e del Presidente capo, come presidente che egli è dell'Adunanza plenaria, consiste semplicemente nel rendere giustizia. Il quale compito non lo si può proporre e descrivere se non con quelle due parole, perché ogni aggiunta o qualificazione sarebbe disdicevole. Rendere giustizia, interpretando le leggi amministrative con il desumere i principi dalle norme positive e concrete e questi collegare in istituti e ancora coordinare l'insieme di questi principi e istituti in sistema. Rendere giustizia adoperando, poi, quella potente arma che è l'eccesso di potere secondo la costante tradizione del Consiglio di Stato che fu sempre quella di arrestarsi al merito del provvedimento, del

quale una giurisdizione di legittimità non può e non deve conoscere, e di rendersi altresì esatto conto delle essenziali necessità di una Pubblica amministrazione.

È per questo che il collegio che amministra la giustizia amministrativa deve essere composto di giuristi i quali conoscano e comprendano le imponenti molteplici e cangianti esigenze della Pubblica amministrazione; è per questo che alla nomina a Consiglieri di Stato si giunge da molti anni per una duplice via: quella dell'esame e quella della scelta, la quale, salvo rarissime eccezioni si esercita tra funzionari provetti e sperimentati che coprano uffici di grado elevato. I primi, procedendo dall'esame, conferiscono all'ufficio la freschezza della loro preparazione dottrinale e scientifica, gli altri la saggezza della loro esperienza amministrativa. Questo temperamento e commistione di requisiti e qualità e delle congiunte formazioni spirituali proprie ai Consiglieri provenienti dall'una o dall'altra via, ha prodotto eccellenti effetti e però nessuno di noi pensa a chieder di modificare il presente sistema, ma solo di conservarlo in un'equa alternanza di nomine e con l'augurio che la scelta nel campo degli alti funzionari venga sempre esercitata fra i migliori di essi, onde la nomina a Consigliere di Stato rimanga quel che fu sempre, un ambito premio decretato all'intelligenza, cultura e proba operosità profuse nella costante devozione alla pubblica cosa.

Dunque in questo campo della giustizia amministrativa il Presidente altro non può fare che accordare alle Sezioni giurisdizionali i mezzi che sono a sua disposizione, in verità ben pochi, affinché la giustizia sia sollecita, poiché una giustizia tarda, riducendo bene spesso il vantaggio alla parte vittoriosa e aggravando il danno della parte soccombente lascia insoddisfatte e le parti medesime con i loro patroni e gli stessi giudici che si sentono condannati a una fatica talvolta inutile talvolta dannosa. Se altro il Presidente facesse o soltanto cercasse di fare attentebbe a quell'indipendenza del giudice che prima ancora di essere proclamata nelle costituzioni e nelle leggi, fu dall'universale riconosciuta, come essenziale della funzione del giudicare poiché senza libertà né indipendenza non si può avere né sentenza né giudice.

Ma accanto alle funzioni giurisdizionali il Consiglio di Stato deve esercitare la funzione consultiva che è quella che gli diede origine e nome. È qui, nello esercizio di tale funzione, che il Consiglio di Stato è come preso in mezzo tra due esigenze contrastanti tra di loro: l'esigenza esterna della collaborazione con l'opera quotidiana del Governo in carica, alla quale vuole e deve aderire prestandogli appoggio e conforto e l'esigenza interna della indipendenza che occorre per potersi determinare.

Come si concilia, ci si può chiedere, il fatto della collaborazione con l'indipendenza del giudizio? Come si può esprimere un avviso sullo schema di un provvedimento con piena indipendenza di giudizio e al tempo stesso con spirito di collaborazione con l'attività di chi lo propone senza suscitare l'amarezza delle patite delusioni e la ingrata sorpresa degli ingiustificati rilievi?

Il problema a ben guardare non è senza una soluzione, poiché ciascuna delle due esigenze agisce in diverso campo.

E invero ogni Governo ha un proprio programma politico, del quale esso deve rispondere esclusivamente al Parlamento che lo discute e lo giudica, lo approva o lo ripudia. In quel suo programma convergono coordinandosi i fini che il Governo si propone di perseguire e di raggiungere nell'esplicazione delle sue varie attività: politica propriamente detta, legislativa e amministrativa.

Tali fini sono sottratti al sindacato del Consiglio di Stato, ma non gli debbono restare ignoti. Esso li deve anzi conoscere e intendere poiché è preciso obbligo del Consiglio di Stato di dare la sua leale e piena collaborazione al Governo affinché possano essere raggiunti.

Ma così adempiuto all'obbligo della collaborazione con l'accettare i fini dei divisati provvedimenti, il Consiglio di Stato riacquista la sua indipendenza nel giudicare l'idoneità dei mezzi che a cura del Presidente del Consiglio dei ministri o dei singoli ministri gli sono proposti per raggiungere quelle finalità.

Questo giudizio ha da essere completo. Esso si deve esercitare così sulla legittimità del proposto provvedimento come sul merito; e, quanto al merito, si deve estendere a tutti i suoi lati e aspetti: quello amministrativo, quello tecnico e quello economico come è possibile che avvenga dal momento che l'avviso specifico di qualsiasi autorità che si sia ritenuto opportuno d'interpellare come tecnicamente competente, deve precedere la pronuncia del Consiglio di Stato. Ne si dica che il Consiglio di Stato negando l'approvazione allo schema di un decreto invade il campo dell'amministrazione attiva imponendo a un ministro di assumere nella sua responsabilità un provvedimento della cui opportunità non sia persuaso; ne si aggiunga che, così facendo si pregiudichi al prestigio ministeriale. Non s'invade il campo dell'amministrazione attiva perché il ministro, eccettuati i pochi casi di pareri vincolanti, è libero di determinarsi in modo diverso. Non si nuoce al suo prestigio perché la proposta che giunge al Consiglio di Stato non è del ministro ma sibbene di un direttore generale, limitandosi il ministro, dopo di averla deliberata, a ordinare prima di farla sua che sia sentito su di essa l'avviso del Supremo Corpo consultivo dello Stato.

Riepilogando su questo punto, chi fosse amante delle formule potrebbe dire che il Consiglio di Stato nei fini collabora con il Governo e nei mezzi agisce con piena indipendenza di giudizio. Ma ogni formula contiene come si sa una verità approssimativa: essa è punto di arrivo e al tempo stesso punto di partenza per ulteriori specificazioni e affinamenti del pensiero. Così a togliere valore assoluto a quella formula basti considerare da un lato che uno schema di provvedimento può anche perseguire fini contrastati dalla costituzione e dalle leggi e dall'altro che nella gerarchia dei fini ve ne sono di quelli che funzionano come mezzi per conseguire fini superiori. Ed è evidente allora che tanto nel primo quanto nel secondo caso il Consiglio di Stato ha il dovere anziché di accettarli senza discriminazione, di pronunciarsi anche sui fini.

Questo compito consultivo del Consiglio di Stato va tenuto in sommo pregio e però io prometto da parte mia di adoperarmi nei limiti del possibile affinché esso sia assolto nel miglior modo.

A questo scopo sarà rinforzata la composizione delle Sezioni consultive sempre che il Governo, collaborando a sua volta con questo Consiglio, conceda che taluni consiglieri siano alleviati da compiti che non sono precisamente compiti d'istituto. Tali provvedimenti si debbono prendere in vista dei gravi problemi e quesiti e schemi di atti che in numero sempre più crescente vengono proposti all'esame del Consiglio di Stato e in vista, soprattutto, d'un problema grave e imponente che si ha da risolvere senza indugio come sa il Governo che l'ha provvidamente inserito nel suo programma politico affidandone lo studio a un nostro caro valoroso autorevole collega; problema sul quale il Consiglio si attende di essere interpellato. Alludo all'ordinamento della Pubblica amministrazione che va riformato ab imis; e dico espressamente riforma della Pubblica amministrazione e non della burocrazia perché la riforma di questa è condizionata dalla riforma di quella.

Un ministro che mi onora della sua amicizia mi diceva pochi giorni or sono che nelle sue peregrinazioni attraverso l'Italia, nei suoi frequenti contatti con il pubblico delle città e delle campagne, aveva dovuto trarre il doloroso convincimento che la Pubblica amministrazione non era soverchiamente amata. Così si espresse il ministro o in un modo simile; e non si può non credergli perché un ordinamento per essere amato dovrebbe anzitutto essere compreso; laddove l'ordinamento della Pubblica amministrazione è in molte sue parti incomprensibile. Quale sia la perdita di tempo, il fastidio, l'irritazione e peggio che compete al cittadino il quale entra in un pubblico ufficio per ottenere anche la minima prestazione, sa ognuno di noi per esperienza. Lungaggini oltre il previsto e il prevedibile, impedimenti inopinati, controlli su

controlli, rendono assai duro il cammino d'una pratica che talora, quando è per giungere in porto, deve per effetto d'un tardivo riscontro di qualche irregolarità riprendere il suo viaggio sin da principio. E mentre la pratica procede stentatamente da un tavolo all'altro, da un ufficio ad altro ufficio, da un Ministero ad altro Ministero accade che spesso i fatti la superino e si sia lavorato per nulla e si debba tornare da capo.

Tutto ciò è dovuto a una diffusa e cieca diffidenza che investe così l'atto del ministro come quello del più umile ufficiale pagatore. È la diffidenza che ha imposto la più minuziosa e formale documentazione d'ogni atto; è la diffidenza che fa sì che uffici superiori ripetano passo passo l'operato degli uffici inferiori, è la diffidenza che ha moltiplicato i controlli creando accanto a quelli diretti i controlli trasversali od obliqui; è la diffidenza che soffoca l'amministrazione e umilia ed esaspera la stessa burocrazia, la quale talora nella selva delle disposizioni perde pur essa l'orientamento e non sa più quale via, debba tenere. Maggiore, naturalmente, è il disorientamento e l'exasperazione dei cittadini. E come per ottenere giustizia dai tribunali occorrono necessariamente i patroni, così per ottenere da un ufficio della Pubblica amministrazione l'accoglimento d'un'ancorché modesta istanza occorre bene spesso l'aiuto di esperte guide alle quali non sono ignote le vie per affrettare l'esito d'un'istanza.

Tutto ciò deve cessare al più presto. Il presente ordinamento fa tre vittime: i servizi, la stessa burocrazia e il vasto pubblico dei contribuenti e consumatori; e stanno per essere oltrepassati i limiti dell'umana tollerabilità. Il giorno nel quale si determinerà il distacco fra l'Amministrazione pubblica e i cittadini sarà un triste giorno per il nostro Paese. Bisogna quindi correre subito ai ripari. E la fretta nel provvedere è determinata anche dall'ordinamento regionale che vuol essere di prossima istituzione. Questo difatti dovendo effettuare il decentramento e la semplificazione nei servizi e nei controlli non può precedere la riforma generale della Pubblica amministrazione ma deve essere attuato di pari passo o seguirla. Se dovesse precederla, la riforma generale della Pubblica amministrazione diverrebbe molto più ardua.

Io che ho vissuto fin dall'età di 22 anni nell'Amministrazione pubblica, che ho dato ad essa tutte le mie forze fino a negare, in taluni periodi della mia vita, il sufficiente riposo al corpo e il necessario svago allo spirito, che ho visto e conosciuto e quasi respirato le sue grandezze e miserie, ritengo di aver titolo di esprimere al riguardo la mia personale opinione. Lasciatemi, dunque dire da questo altissimo scanno che ora più non mi sgomenta, dovendolo io adoperare per proclamare convinzioni profondamente sentite, lasciatemi dire che la riforma della

Pubblica amministrazione s'impone con carattere di assoluta urgenza; che fino a che non sarà attuata o quanto meno non sarà stata disegnata, bisogna che il Governo sappia resistere alla tentazione o suggestione di creare o ampliare uffici e ruoli organici, ancorché una legge gliene desse facoltà; che la riforma della Pubblica amministrazione non può non consistere se non in radicali modificazioni da introdurre in alcune leggi amministrative fondamentali; che nel far ciò bisogna sapersi dare uno spirito nuovo, incinerando pregiudizi e piccole e grandi vanità e distruggendo, se occorre, acquisite posizioni giuridiche.

Signor Presidente della Repubblica e signori,

in omaggio alla tradizione vi ho detto in questo giorno l'animo mio, corrispondendo con un atto di sincerità alla prova di grande fiducia e benevolenza che mi si è voluta dare.

Questa è la rotta, questa è la nave sulla quale io prendo posto. E ora che vi ho preso posto, mi rimetto, come fa ogni buon capitano, nelle mani di Dio.