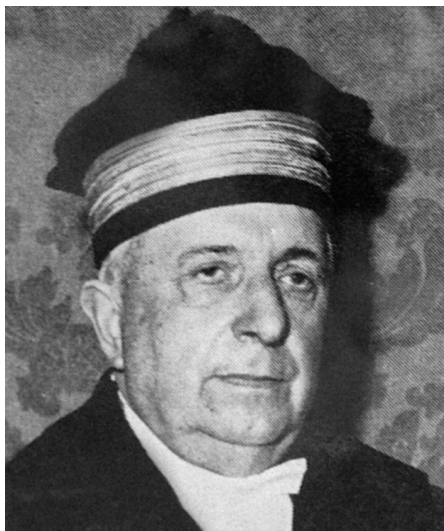


BOZZI, Carlo

Nacque a Voghera (Pavia) il 29 maggio 1898 da Giuseppe, un magistrato che fu tra l'altro presidente di sezione e procuratore generale presso la Corte d'appello di Messina e da Teresa La Rocca. Ebbe una sorella di quattro anni più grande, Marianna, e tre fratelli: Ricardo, che entrò come lui nell'Avvocatura dello Stato e terminò la carriera come avvocato capo del Comune di Roma; il più noto Aldo (1909-1989), anch'egli magistrato al Consiglio di Stato, poi nel secondo dopoguerra deputato ed esponente di spicco del



Partito liberale italiano; e Luigi, ufficiale dei bersaglieri morto nel 1916 sul Carso, al quale Bozzi dedicò *La tragedia degli italiani vissuta da un italiano*, un libro che rievoca proprio i tragici avvenimenti successivi alle battaglie lungo l'Isonzo e nella zona carsica del primo conflitto mondiale.

Soldato di leva, nel settembre 1917 Bozzi fu chiamato alle armi e destinato al distretto di Messina. Allievo ufficiale di complemento nella scuola militare di Caserta, nel 1918, dopo aver prestato giuramento di fedeltà ad Ivrea, prese parte alla campagna di guerra. Fu prima inviato a Roma per frequentare il corso di osservatori di aeroplani ma, dichiarato non idoneo fisicamente a frequentare il corso, nel marzo 1919 fu trasferito al 3° reggimento di fanteria di Messina perché studente universitario. Nel dicembre dello stesso anno però fu trasferito al Ministero della guerra, alla direzione revisione dei conti, dove rimase fino alla fine del 1920, quando si congedò col grado di tenente di complemento di fanteria.

Laureatosi in giurisprudenza il 17 luglio 1920 all'Università di Messina, nel dicembre di quello stesso anno, partecipò al concorso per udi-

tore giudiziario classificandosi al primo posto su oltre 500 concorrenti. Il 14 aprile 1921 prese servizio quale uditore presso il Tribunale di Messina. Raggiunto presto il grado di giudice, fu poco dopo nominato vicepretore del 3° mandamento della Capitale. Tre anni più tardi, cessando temporaneamente di appartenere all'ordine giudiziario, col dm 14 aprile 1924, entrò a far parte dell'Avvocatura dello Stato come sostituto avvocato generale di 2^a classe.

Il 19 aprile 1924, frattanto, aveva sposato Francesca Oteri dalla quale ebbe il 29 gennaio 1925 la primogenita Teresa. Rimasto prematuramente vedovo, l'8 giugno 1931 sposò in seconde nozze Francesca Pulvirenti, nata a Roma il 24 dicembre 1910, figlia di Gaetano e di Eufrosina Filomusi Guelfi. Dal secondo matrimonio nacque a Roma il 22 aprile 1932 Giuseppe. A suo carico parziale, oltre alla propria famiglia, risultano dai documenti anche la madre vedova e la sorella Marianna, a sua volta vedova Fravacci, con i suoi due figli. Il 1° marzo 1930 Bozzi, in seguito a concorso per titoli ed esame, fu nominato referendario del Consiglio di Stato e assegnato alla Sezione IV. Promosso per merito comparativo primo referendario col r.d. 6 maggio 1932 — la proposta fu personalmente avanzata dallo stesso presidente Santi Romano, che qualificò Bozzi come “dotato di vivido ingegno e di soda cultura giuridica” — il 20 dicembre 1934 fu nominato consigliere. Dal 1934 al 1939 Bozzi prestò anche la sua consulenza giuridica in materia di questioni di carattere contenzioso ed amministrativo presso il Ministero della guerra.

Tra le decisioni delle Sezioni IV e V giurisdizionali delle quali Bozzi fu estensore tra il 1934 e il 1948, fino alla sua partenza per la Sicilia, si segnalano due decisioni relative alla disciplina dei rapporti di impiego. La prima, del 1948, stabiliva che l'annullamento dell'atto di licenziamento dell'amministrazione o di dimissioni dell'impiegato non comportava sempre l'obbligo dell'amministrazione di corrispondere gli stipendi arretrati per effetto dell'automatica ricostituzione del rapporto d'impiego. La Sezione faceva riferimento alla situazione che si verificava quando il dipendente considerava il temporaneo abbandono del posto di lavoro come l'unico mezzo per sottrarsi ad incontrollate reazioni contro le sue vere o presunte responsabilità di ordine politico: caso quest'ultimo piuttosto frequente all'epoca, data la situazione politica eccezionale dell'immediato secondo dopoguerra. La Sezione, quindi, procedendo per analogia rispetto all'ipotesi di situazioni eccezionali in cui la legge e i regolamenti conservavano in tutto o in parte i diritti patrimoniali del dipendente, nella fattispecie presa in esame non considerava interrotto il rapporto di impiego, ma lo riteneva una forma di “congedo

straordinario”, che di fatto che “non dava diritto allo stipendio” (Sez. V, 2 luglio 1948, D’angelo - Inps).

La seconda decisione, pronunciata questa volta dall’Adunanza plenaria nel 1949, affermava la massima che l’abolizione dell’ordinamento corporativo sindacale aveva fatto cessare la competenza della magistratura del lavoro sui rapporti di impiego degli enti pubblici economici e che di conseguenza la materia doveva spettare alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (Ad. plen., 21 novembre 1949, Randisi - Banco di Sicilia).

Con il r.d. del 19 luglio 1941 Bozzi, collocato fuori ruolo del personale del Consiglio di Stato, fu nominato segretario generale del Governatorato della Dalmazia (retto da Giuseppe Bastianini), i cui territori, in seguito al r.d.l. 18 maggio 1941, n. 452, erano stati appena annessi al Regno d’Italia nell’aprile 1941. Col successivo decreto 18 gennaio 1943 (e con decorrenza dal 2 dicembre 1942) Bozzi assunse anche l’incarico di prefetto di 1^a classe (grado 3^o) e fu posto a disposizione del Ministero dell’interno. Quest’ultimo incarico però ebbe durata brevissima, giacché col r.d. dell’11 marzo 1943 fu disposto il rientro di Bozzi al Consiglio di Stato. Liberata Roma, Bozzi (che risultava iscritto al Pnf dal 1932), come pure i due fratelli Riccardo e Aldo, fu segnalato nel 1944 all’Alto commissariato aggiunto per l’epurazione. Lo si accusò in particolare di essere stato “un esaltatore fanatico delle opere del regime attraverso una serie di scritti e di libri” (articoli scritti sul quotidiano “Il Messaggero” tra il 1940 e 1941, nei quali aveva illustrato il nuovo codice di procedura civile) e di aver fatto parte della commissione di giuristi che, col ministro Dino Grandi, si era recata nel 1939 in Germania per “osannare al diritto tedesco”. Ma soprattutto lo si accusò di essere stato persona di fiducia di Giuseppe Bastianini, tanto da essere stato chiamato da questi a Zara per assumervi la carica di segretario del governo della Dalmazia dal 1941 al 1943 ottenendone in cambio la promozione a prefetto di 3^o grado.

In realtà, come Bozzi stesso scrisse nel 1944 in un memoriale a sua difesa, egli non aveva mai conosciuto Bastianini, la carica di governatore era stata puramente di carattere amministrativo e la promozione al 3^o grado era dovuta al fatto che la legge istitutiva del Governatorato (r.d. 7 giugno 1941, n. 453) stabiliva che il segretario generale dovesse essere nominato tra i funzionari dello Stato di grado non inferiore al 4^o. L’allora presidente del Consiglio di Stato Giuseppe Fagiolari spiegò come effettivamente nel fascicolo personale di Bozzi esistesse una comunicazione secondo la quale sembrava che Bozzi venisse promosso col suo consenso, ma che di questo consenso non risultava traccia tanto

agli uffici della Presidenza del Consiglio dei ministri che al Ministero dell'interno. Le accuse in verità decaddero non appena fu chiaro che il ruolo ricoperto in Dalmazia era stato effettivamente di puro carattere amministrativo e che la promozione a prefetto era una conseguenza automatica della carica di segretario. Nel memoriale scritto a sua difesa Bozzi dichiarò inoltre di non aver mai ricoperto alcun ruolo nel Pnf, né alcuna carica politica; di non avere preso parte ad adunanze fasciste né d'essere mai appartenuto alla Milizia volontaria per la sicurezza nazionale.

Una volta dichiarato che non esisteva alcun elemento per porre sotto giudizio il consigliere, Bozzi poté dedicarsi di nuovo all'attività in Consiglio di Stato, dove, inizialmente, dal 22 ottobre al 31 dicembre 1947, fu destinato alla Sezione II, come presidente aggiunto al posto di Nino Papaldo; e poi assegnato di nuovo alla Sezione IV, dove rimase fino a quando il d.p.r. 14 settembre 1948 non lo collocò ancora una volta temporaneamente fuori ruolo perché nominato presidente del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Sicilia (in attuazione del dl 6 maggio 1948, n. 2002, che predisponeva la costituzione del consiglio di giustizia amministrativa della Sicilia).

Bozzi fu destinato alla nomina in Sicilia su decisione dello stesso presidente dell'epoca Ferdinando Rocco, il quale giudicava proprio lui "di nascita e di famiglia siciliana, magistrato di valore e di particolare energia e capacità organizzativa, che assolverà certamente in modo egregio il difficile e gravoso incarico". L'incarico, che avrebbe dovuto avere una breve durata, in realtà si protrasse per quasi un decennio, fino al 21 gennaio 1958: e ciò nonostante che, definendolo un "servizio faticoso, di organizzazione di un ufficio estremamente delicato e per la parte tecnica, e per la parte, dirò così, politica", Bozzi fin dal 1953 chiedesse al presidente Raffaele Pio Petrilli di poter rientrare a Roma. Nel 1958 a Palazzo Spada Bozzi rientrò per presiedere la Sezione IV, responsabilità che mantenne fino al 3 agosto 1962, giorno della sua nomina a presidente del Consiglio di Stato. Le decisioni pronunciate dall'Adunanza plenaria presieduta dal Bozzi ebbero spesso per oggetto la questione dell'edilizia, a partire dall'espropriazione per pubblica utilità, alla soluzione del problema della disciplina delle costruzioni poste in essere nell'ambito del demanio marittimo, ovvero se tale disciplina fosse di competenza dell'amministrazione pubblica o del comune, stabilendo che il criterio da adottare fosse quello della strumentalità o meno della costruzione alla demanialità marittima.

Altra questione frequentemente oggetto di giurisprudenza fu quella delle costruzioni in prossimità del demanio, relativamente alle quali il

Consiglio di Stato stabili che, poiché si era fuori del demanio, non vi era concessione e quindi non c'era bisogno dell'autorizzazione dell'autorità marittima, rientrando senz'altro la questione nelle competenze del comune.

Durante gli anni di permanenza al Consiglio di Stato Bozzi svolse inoltre un'intensa attività presso varie amministrazioni statali. Fu numerose volte membro e poi presidente di commissioni esaminatrici di concorso per l'accesso alla pubblica amministrazione; prestò la propria consulenza in diversi rami dell'amministrazione dello Stato: nel febbraio del 1940 collaborò col ministro della Giustizia Dino Grandi; fece parte della commissione di vigilanza del Ministero dei lavori pubblici per il triennio 1944-1947; collaborò con l'Istituto nazionale per le case degli impiegati chiamato appositamente dal commissario straordinario Filippo Lupis per la sua "preparazione giuridica indiscussa e per la stima di cui gode" (1945); fu consigliere di amministrazione delle Ferrovie dello Stato (dal 1956 al 1961). Fu inoltre fin dal 1933 libero docente di diritto amministrativo e incaricato di istituzioni di diritto pubblico all'Università di Roma, nonché commissario straordinario dell'Istituto italiano di studi legislativi (1959).

Presiedette inoltre varie commissioni: la commissione di vigilanza per l'edilizia popolare (dal 1951 al 1964); la commissione costituita per lo studio dei problemi di carattere igienicosanitario delle scuole di ogni ordine e grado (1959); la commissione di tutela sul Pio Istituto di Santo Spirito e Ospedali riuniti di Roma (1960). Fu anche membro dell'Accademia italiana delle scienze, segretario generale della commissione del codice postale e delle telecomunicazioni, presidente della commissione per il decentramento amministrativo e della commissione di vigilanza sulle cooperative edilizie, presidente infine del consiglio nazionale delle miniere.

Autore anche di diversi articoli su riviste giuridiche e di monografie giuridiche e letterarie tra cui *La tragedia degli italiani vissuta da un italiano*, *Oltre la disfatta*, *Lenin e Mussolini: protagonisti del secolo*, nonché del manuale *Istituzioni di diritto pubblico*, Bozzi fondò e diresse per venticinque anni la rivista "Il diritto pubblico della regione Sicilia". Presiedette anche una commissione di cattedratici di varie università italiane che si occupò dell'inchiesta governativa all'indomani della tragedia del Vajont. Fu collocato a riposo per raggiunti limiti d'età, con il d.p.r. 8 aprile 1968, a decorrere dal 30 maggio 1968.

Nel corso della sua lunga e fortunata carriera fu insignito di importanti decorazioni: cavaliere della Corona d'Italia nell'aprile del 1926 su proposta del ministro delle Finanze Giuseppe Volpi di Misurata; uffi-

ziale della Corona quattro anni più tardi; nel 1943 cavaliere di gran croce; nel 1932 cavaliere mauriziano, ufficiale nel 1937 e commendatore nel 1942, nel 1953 Bozzi fu insignito anche dell'onorificenza di grande ufficiale dell'Ordine al merito della Repubblica italiana. Tenente degli alpini, avendo partecipato attivamente alla guerra del '15-'18, Bozzi ricevette anche la medaglia per un anno di campagna in reparti mobilitati durante la prima guerra mondiale, una medaglia commemorativa della grande guerra ed una interalleata della Vittoria.

Morì a Roma il 5 marzo 1985.

CLAUDIA MELLONI

DISCORSO DI INSEDIAMENTO PRONUNCIATO DAL NUOVO
PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DI STATO

prof. Carlo BOZZI

il 18 ottobre 1962

Signor Presidente della Repubblica,

Il luogo, queste sale, situate in un angolo riposato della vecchia città, nel fasto di un'arte, che è gloria italiana, rievocano e riecheggiano tutta una serie di nobili servitori dello Stato: e la rievocazione induce a meditazioni costruttive.

Or è un anno, commemorandosi il centenario delle unità, gli italiani hanno ripercorso, con la lente del tempo, gli eventi, che portarono al miracolo del risorgimento: sono stati rivissuti giorni, date; molti di noi hanno sostato in pellegrinaggi, nei quali ciascuno ha sentito parte della propria anima.

È mancata, perché intempestiva, in quel momento, la rievocazione dei fatti, nei quali l'unità ha trovato il suo modo di essere e di consolidarsi: gli ordinamenti, cioè, attraverso cui i motivi ideali dei poeti, dei filosofi, degli scrittori, venivano attuati, trovando la loro forma, quasi il definitivo stampo; che consolidavano l'evento politico in realtà giuridica, cioè in atmosfera di vita.

L'unità giuridica dovrà essere ricordata, a suo tempo, dagli italiani; affinché, dai fermenti, che hanno formato questa Italia, essi traggano motivi per gli sforzi futuri.

Ma la presenza delle più alte cariche, dal Capo dello Stato, al quale invio il mio particolare, devoto, reverente saluto, al Presule eminentissimo, all'on. Presidente del Senato, all'on. Presidente della Camera, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Governo tutto, al Presidente e ai giudici della Corte Costituzionale, che, insieme col Consiglio Superiore della Magistratura e col Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, onorano, per la prima volta, questo luogo, non può non farci meditare sul documento, che fu segno anticipatore di tempi nuovi, poiché l'Istituto, che da esso nacque, il più antico del nostro Stato, è l'unico che abbia resistito, nella fondamentali istanze, agli eventi di oltre un secolo: intendo riferirmi all'editto del 18 agosto 1831, col quale si iniziava, con la istituzione del Consiglio di Stato, la serie di riforme, che dovevano culminare con l'ordinamento costituzionale. E proprio il

Consiglio doveva accompagnare il piccolo Piemonte, nella faticosa ascesa, ognora confermandolo, attraverso un processo armonico di adattamento, la sua vitalità. Ond'è che non è esagerato affermare che la formula costituzionale, secondo la quale il Consiglio, ausiliario del Governo, è organo di consulenza giuridico — amministrativa — e di tutela di giustizia nell'amministrazione, esprima e riaffermi quella che può considerarsi eredità del risorgimento.

Trattasi, in fondo, di esigenza connaturata, momento fisiologico, ad ogni ordinamento statale; istituzione universale, perenne, il Consiglio si è dimostrato indispensabile: in ogni tempo e in ogni regime.

La necessità della presenza, nello Stato assoluto e in quello costituzionale, del Consiglio, ha una comune ragione: l'esigenza della giustizia, vocazione di ogni tipo di Stato in fondo, le ragioni, indicate nell'editto — unità di indirizzo, maggiore tecnicismo, maggiore aderenza delle leggi e degli atti amministrativi delle pubbliche esigenze — sono tutte aspirazioni di giustizia.

Questa aspirazione e il filo conduttore, che ha conservato all'Istituto, con i necessari adattamenti, la sua freschezza. Nello Stato costituzionale, in quello, cioè, che comunemente chiamasi Stato di diritto, l'attività del Consiglio si concentra nell'esecutivo, nel momento in cui può manifestarsi un conflitto, attuale o virtuale tra libertà, cioè persona, e autorità, cioè potestà pubblica.

Da ausiliario del re assoluto, detentore di tutte le manifestazioni della sovranità, il Consiglio diviene, perciò, per una esigenza di giustizia, cioè di libertà, ausiliario dell'esecutivo, il più influenzabile dalle oscillazioni dei tempi, dalle seduzioni, del potere, da quella, che, comunemente, si chiama passione politica.

Questa verità, invisibile, ma presente, quasi in nuce, poteva, allora, cioè nel 1831, essere difficilmente espressa; non lo era neppure nel discorso, pronunciato dal mio predecessore e maestro Santi Romano, in occasione del centenario. L'esprimeva, però, il Consiglio: la decisione della Quarta Sezione del 27 gennaio 1928 estesa, dall'allora consigliere Ferdinando Rocco, protoplasma dell'art. 113 della Costituzione repubblicana, affermava la inderogabilità della giurisdizione amministrativa, come presidio di libertà, e uno spirito altissimo, Vincenzo Giuffrida, superava le notorie persecuzioni politiche e, guardando alle classi lavoratrici, riaffermava, in sede consultiva e giurisdizionale, la necessità di una giustizia sociale, come esigenza di vera libertà.

Una rapida sintesi storica conferma l'affermazione. Il regime costituzionale vede affiancato, per un processo quasi autogeno, il Consiglio all'esecutivo. Ma la struttura rimane intatta; e l'acquisto o la perdita di

attribuzioni è soltanto riflesso della qualificazione costituzionale dell'esecutivo.

Così, il passaggio della risoluzione dei conflitti dal sovrano (dietro parere del Consiglio), prevista nella legge del 1859, alla forma di giurisdizione propria, che sia ha nella legge del 1865 (allegato D) rivela l'affermarsi di uno Stato che tende a sganciarsi da relitti di assolutismo, e a riaffermare il principio della divisione dei poteri: la legge del 20 marzo 1865 (allegato E), la legge del 31 marzo 1877, seguita alla caduta della Destra storica, spostano verso la giurisdizione ordinaria materie, già di competenza di organi più vicini all'esecutivo, accentuando un nuovo, deciso orientamento nella definizione di questo; così, ancora, la legge dell'89, la quale doveva rappresentare, nella mente dei suoi autori, un perfezionamento della garanzia di legittimità; la legge del 1907, e le successive, rappresentano sempre momenti, non dissociati dal clima costituzionale. Il Consiglio è, insomma, l'ago magnetico, che registra, sensibilmente, la posizione costituzionale dell'esecutivo. Ma esso è sempre presente: si tratti della iniziativa di norme primarie; di normazione secondaria, cioè di vera e propria potestà regolamentare; di normazione interna, di attività concreta (contratti, capitolati); di atti attributivi o ablativi di libertà fondamentali (concessione di cittadinanza, annullamento d'ufficio, scioglimento di consigli comunali); della risoluzione giurisdizionale di conflitti di interesse, della esecuzione del giudicato, uno essenziale è il suo fine; la legittimità dell'azione amministrativa; la stessa legalità è come attratta dal fine primario: il Consiglio è, infatti, quasi per antonomasia, giudice della discrezionalità; cioè dell'uso del potere pubblico.

Proprio per questo esso si differenzia da altri ausiliari, anch'essi di importanza costituzionale: da un punto di vista logico, cronologico, teologico.

Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, ausiliario del legislativo e dell'esecutivo, attua l'altissima finalità di utilizzare forze nuove, che percepiscano, riassumano, esprimano interessi, la cui rilevanza si viene sempre più affermando. Resta integra, però, in ogni caso, la funzione del Consiglio di Stato, che, ausiliario del Governo, valutando questi interessi come momento della legittimità, deve dire a questo l'ultima parola.

Diversa, ancora, è la funzione della Corte dei conti, la quale, organo di controllo, si manifesta in momenti e forme diversi. La Corte controlla, il Consiglio concorre alla formazione della volontà, con valutazioni di merito amministrativo, che, toccando il momento formativo, sono anche di convenienza, sotto ogni punto di vista: tecnico, econo-

mico, finanziario, riferiti, assai spesso, anche all'indirizzo generale amministrativo. Ciò non è né sarebbe possibile, per la Corte, la quale esamina gli atti dal punto di vista della legalità e della legittimità formale. Organo di controllo, con rilevanza costituzionale, la Corte gravita sul governo ancora sul Parlamento secondo una concezione, non del tutto abbandonata, derivata del diritto inglese, e assimilata dal suo glorioso fondatore.

Per delineare plasticamente i due istituti, direi che, mentre il Consiglio, inserito, ma formalmente distaccato dall'esecutivo risente soprattutto della posizione costituzionale di questo la Corte, invece, per sua essenza, cioè per la natura del controllo, è più legata all'organizzazione; ciò spiega lo sforzo ammirevole, costante, prezioso di questa, di rendersi sempre più efficiente, quasi di adeguare, di segnare il passo, nella crisi attuale della organizzazione.

Armonica, unitaria, storicamente e concettualmente, è, perciò, l'attività del Consiglio: il quale è momento essenziale, per una esigenza costituzionale di libertà, dell'esecutivo: riguardate dall'alto, le sostanziali differenze tra consultazione, giurisdizione, esecuzione, sono riconducibili ad unità. Il Consiglio partecipa, unitariamente, a questi momenti, che hanno, sì, posizioni dialettiche diverse, ma riflettono un'unica, sostanziale vocazione: la giustizia nell'amministrazione, la libertà del cittadino come momento essenziale della giustizia stessa.

La visione generale rivela i caratteri perenni, costanti dell'Istituto: essa va, pure, completata da un rapido esame dell'ordinamento costituzionale. Questo dà al Consiglio una collocazione sistematica, circondandolo di statuizioni, che ne accentuano la vitalità, ne definiscono e qualificano la funzione il che, per una Costituzione rigida dominata dal principio della divisione dei poteri, e dalla inderogabilità delle competenze, ha importanza fondamentale: il Consiglio acquista, così, legittimità costituzionale.

Occorre, pertanto, proprio per rilevarne la concreta, attuale colorazione, considerare gli interessi costituzionali, che su di esso convergono: sarà, mi si passi l'immagine, come vestire il vecchio glorioso istituto dei panni del tempo, quasi alla moda. La libertà anzitutto; in secondo luogo, l'unità e l'indivisibilità, premessa di autonomia e decentramento; l'accentuata socialità; la presenza di partiti, strutturantisi quasi nella vita costituzionale; il decentramento istituzionale, la rigidità dell'ordinamento e i suoi effetti: e, infine, la rilevanza costituzionale della giustizia nell'Amministrazione. Questa l'atmosfera, nella quale il Consiglio deve vivere la sua vita.

1. Se, per esprimerne il dato essenziale, il Consiglio è la magistratura, che assiste l'esecutivo, nei momenti, in cui può rivelarsi un conflitto tra libertà e autorità, la prima indagine, alla quale si è quasi istintivamente portati, riflette il valore costituzionale della libertà; indagine quasi religiosa, poiché, attraverso essa, l'individuo si qualifica e si definisce, nei suoi diritti e nei suoi doveri. La libertà è presidio del cittadino e base dell'ordinamento: senza libertà non vi è giustizia, molto meno nell'Amministrazione: un ordinamento, che prescindendo dalla libertà, che, nella sua concreta attuazione, neghi all'individuo, meglio, alla persona, l'indefettibile, divino attributo, sarebbe gioco di dadi, o più o meno perfetto robot, non ordinamento di giustizia.

Il concetto costituzionale di libertà, che vena, con identico plasma, tutto l'ordinamento, tende, oggi, ad adeguarsi sempre più alla socialità. La nozione di diritto, riferita, al soggetto, che di esso è titolare, si presenta come un asse, portatore di unica luce, che si distribuisce e s'irradia in due poli: individuo e società: ambedue indistruttibili, meglio, inestinguibili: l'individuo, fuori della società, è inconcepibile, così come è inconcepibile un ordinamento associativo, che prescindendo dall'uomo, attore insostituibile del dramma della vita e della storia. La rispettiva potenza di luce di ognuno dei poli varia coi tempi, con le civiltà; l'aumentare dell'una scema, necessariamente, senza peraltro estinguerla, la potenza dell'altra. In questo alternarsi, in questa eterna dialettica, sta il rapporto individuo-Stato.

Libertà e socialità pongono sempre più in luce il potenziale conflitto: lo Stato, nel raggiungimento dei fini, che la socialità rende sempre più imponenti e capillari, deve incontrarsi, e, qualche volta, scontrarsi con gli interessi del singolo. Ma, per esigenza costituzionale, l'individuo e gli attributi, che la legge gli riconosce e garantisce, sono intangibili.

Lo Stato, emerso dal miracolo del risorgimento, rivela la tendenza a conformarsi all'ideale politico di allora: la socialità, limitata ad interventi indispensabili; situazione incerta, quasi di liquidità, delle norme e dei rapporti di diritto pubblico, che non avevano acquisito, attraverso l'assimilazione delle teorie sullo Stato di diritto, piena certezza. Da ciò la soluzione, che chiamerei paternalistica, della legge del 1865, la quale attribuiva alla stessa amministrazione la risoluzione dei conflitti, a cui poteva dar luogo l'uso del potere. La caduta della Destra, l'intensificarsi dell'attività sociale, l'affermarsi di dottrine pubblicistiche, tendenti a una sempre più compiuta attuazione dello Stato di diritto, determinava una maggiore concretezza e validità delle situazioni giuridiche soggettive. La legge dell'89 attribuiva al Consiglio la risoluzione conten-

ziosa dei conflitti di interesse: quella del 1907, dal valore apparentemente interpretativo, accentuava, sempre più nettamente, la posizione del cittadino di fronte alla pubblica amministrazione. Ricordo così, agli studiosi la formula del cosiddetto diritto alla legittimità degli atti amministrativi, coniata dal Mortara; per essa veniva a determinarsi, nelle aule giudiziarie, un contrasto, una posizione di antitesi tra cittadino e amministrazione.

Questa concezione doveva flettersi, conformandosi ai nuovi tempi, che hanno per vocazione la socialità: libertà nella socialità, condizionata, quasi strutturata nella socialità. La Costituzione parla, a proposito del nostro Consiglio, di organo di tutela della giustizia nell'amministrazione, non di organo di tutela del cittadino contro la pubblica amministrazione.

L'interesse del cittadino, espressione di libertà, non rivela, idealmente, posizione di antitesi: l'agone giudiziario esige il contrasto, nel quale l'individuo è protagonista, con l'indefettibile libertà: ma il fine ultimo di questa giustizia, anche in sede giurisdizionale, è sempre la conformità dell'attività amministrativa ai fini pubblici.

2. L'art. 5 definisce l'ordinamento unitario e indivisibile, ma, al tempo stesso, riconosce e promuove l'autonomia e il decentramento, cioè un'ampia articolazione in organi ed enti: in questa si esprime la vera democrazia, che è responsabile espressione di interessi da parte di gruppi, a ciò qualificati. Questa articolazione esige, però, per la saldezza dell'ordinamento, unitarietà e coerenza di indirizzo e di azione. I principi, ai quali deve ispirarsi la legislazione regionale, la politica generale amministrativa del governo, abbisognano di una legislazione dalle linee sicure; di un'attività amministrativa, che ai principii stessi si ispiri. Necessità, perciò, per attuare il voto costituzionale, di consultazione unitaria e collegiale.

3. La socialità, espressione di solidarietà, rappresenta interesse costituzionale, con una forza, che vorrei chiamare pregnante. Essa pone in essere gli schemi, su cui si è adagiata, per oltre mezzo secolo, e ancora, in parte si adagia l'organizzazione amministrativa. La forza della socialità si espande sempre più in maniera capillare: ma il vino nuovo, fresco, rutilante, non può essere contenuto in otri, incapaci, rinsecchiti. Sono in crisi i concetti di ente pubblico, di organo, di autorizzazione, di concessione. Gli enti si moltiplicano, con colorazioni, qualificazioni, esigenze nuove.

La socialità determina, ancora, proprio per l'art: 5, con l'espansione quasi capillare delle funzioni, un sempre più intenso relazionarsi e condizionarsi degli organi. Non saprei, ad esempio, fino a che punto il Ministro dei lavori pubblici sia estraneo ai problemi del lavoro, della sanità, dell'igiene, della sicurezza sociale e così via.

Necessità, perciò di un coordinamento al vertice, affiancato dall'ausiliario, che assista e consigli.

4. Il nostro ordinamento è fondato sull'attività politica dei partiti. I partiti sono la ragione della libertà: «i governi parlamentari senza partiti — sono parole di Spaventa di oltre ottanta anni fa — non sono possibili». «Ma — egli soggiunge — bisogna distinguere tra governo e amministrazione. Governo, anche di partito, significa direzione generale dello Stato, indirizzo della politica esterna ed interna di questo, attuazione di leggi e di riforme amministrative e sociali, che corrispondano alle idee e ai bisogni della maggioranza del Paese: amministrazione, invece, significa esecuzione di queste direttive, senza opprimere l'uguaglianza, la giustizia per tutti e verso tutti, così la maggioranza come la minoranza. L'amministrazione deve essere, dunque, secondo la legge e non secondo l'arbitrio dell'interesse di parte. La legge deve essere applicata a tutti, con giustizia ed equanimità verso tutti».

Parole vive, attuali.

5. Il decentramento istituzionale determina una gerarchia nelle fonti legislative: regione a statuto specialissimo, quale è la Sicilia, a statuto speciale, a statuto ordinario: limiti costituzionali, limiti dei principi fondamentali, stabiliti dalle leggi dello Stato. Le leggi regionali sono quasi sempre leggi amministrative. La possibilità di impugnativa appartiene, di regola, al governo: necessità, che l'impugnativa sia circondata dalla garanzia della consultazione del supremo Consesso, che, al centro dell'ordinamento, è il più qualificato a percepire, in unitaria visione, la validità costituzionale delle norme, le quali, creano, attenuano o sopprimono diritti individuali.

6. La Costituzione è rigida: questa caratteristica esige dal Governo una attività, che chiamerei profilattica. Il mio illustre predecessore, Meuccio Ruini, parlava, addirittura, di epurazione delle leggi, quasi a voler caratterizzare la necessità di riportare il sistema legislativo alle esigenze costituzionali; molte norme, che non rispondono più al nuovo clima, sopravvivono, perché la dichiarazione d'illegittimità ha luogo solo in occasione della lesione di un interesse o di un diritto. Il

Consiglio di Stato dovrebbe segnalare al Governo l'opportunità d'iniziativa, per l'abrogazione e la riforma di norme, costituzionalmente superate.

7. Il magistero della Corte Costituzionale va oltre la formale statuizione: la legge è la più alta manifestazione della sovranità; e l'atto che pone nulla questa manifestazione, va religiosamente accettato ed eseguito. Proprio perciò, nella esecuzione, il governo dovrebbe essere assistito dal suo ausiliare, cioè dalla magistratura, che appare la più qualificata a cogliere il significato giuridico e politico della decisione.

8. La norma dell'art 113 ha un significato, che supera la sua formulazione. Per essa, la inderogabilità della giustizia nella Amministrazione, è esigenza costituzionale: nell'interesse dello Stato e del cittadino, momento essenziale della giustizia stessa.

La sostanza del precetto travalica la previsione, in verità poco probabile, di una norma, che, immediatamente, lo violi. Si rivela, tra le pieghe, un comando di più vasto respiro, il quale, sia pure senza sanzione legale, impegna i protagonisti dell'agone della giustizia. Se è incostituzionale limitare il potere di ricorso, violano ancora sostanzialmente il precetto le forme da inerzia, che ne sminuiscano o annullino la validità sostanziale. In questo senso, l'art 103 e il 113 si completano: congiuntamente, si direbbe con Orazio: la inderogabilità della giurisdizione rivela, perciò, una sostanza, che vive in tutti i momenti della giustizia nell'amministrazione.

Questa si differenzia dalla giustizia su diritti: quella del mio e del tuo, su domanda o citazione. Quest'ultima ha un costo, non difficilmente valutabile, in quanto riconducibile ai concetti di risarcimento e di riparazione; e, quand'anche si tratti di vera e propria restitutio in integrum, questa è facilmente riportabile a valutazioni pecuniarie.

Ciò non si verifica per l'attività discrezionale, o in quella cui prevale il pubblico interesse. Giustizia nell'amministrazione, giustizia amministrativa significano attuazione della legge e del diritto in conformità agli interessi pubblici concreti. Essa deve svolgersi in aderenza ai fini, che l'hanno determinata; e l'annullamento deve, in quanto è possibile, far rivivere una situazione identica a quella travolta; mentre la colpevole inesecuzione di un contratto può trovare, nel risarcimento o nella riparazione, il suo equivalente, la mancata autorizzazione o concessione, la mancata promozione non possono dare; in questa giustizia, che, come diceva Spaventa, si realizza in sé e per proprio conto, vita a situazioni equivalenti: e, quando queste possono verificarsi, si tratta di

soluzioni, risarcimento, riparazione, che sono fuori dell'area propria della giustizia amministrativa.

Il parere, chiesto o dato non tempestivamente, il concorso a un impiego, il diniego di esenzione dal servizio militare, che vengono annullati, quando la nomina sia da tempo avvenuta, o quando il servizio sia già stato prestato, sono fossili, lanciati rumorosamente nella vita viva dell'amministrazione, fossili, che producono fastidio; le eventuali, molto discutibili reintegrazioni, cui possa dar vita l'esecuzione, si muovono su di un piano diverso, quello della giustizia riparatrice, del mio del tuo, che risponde a concetti più generali e diversi.

Anche l'esecuzione del giudicato amministrativo, cioè il momento, nel quale si conclude la patologia dell'atto, può porre in crisi il precetto dell'art. 113. La esecuzione, in quanto esercizio di poteri, costituzionalmente riservati all'esecutivo, non può essere, di regola, fatta direttamente dal giudice. Essa inoltre, deve essere pronta, per l'esigenza che abbiamo visto connaturata a questo tipo di giurisdizione. In quanto, poi, implica discrezionalità, essa può dar luogo a dubbi; l'inerzia o l'errato uso del potere possono rendere praticamente inoperante il voto costituzionale. Può ancora, manifestarsi l'opportunità di estendere la decisione a casi, che non abbiano dato luogo a ricorso. Necessaria è, dunque, la presenza dell'ausiliario, il quale, anche qui, assicura e rende giustizia.

Questa è la vera, grande forza dell'art. 113, che dovrebbe costituire il viatico spirituale per i protagonisti del grande dramma della giustizia, ai quali è necessario che io, ora, mi rivolga, Amministrazione, avvocati, giudici. La visione mancherebbe, però, di completezza, se non accennassi all'ordine giudiziario, che costituisce quasi l'atmosfera spirituale, lo sfondo, nel quale i protagonisti agiscono: alla magistratura guardo con viva commozione: da essa ereditando una tradizione secolare, che continua, mossi, i primi passi della vita. giudiziaria. Ad essa, dal primo presidente al procuratore generale della Cassazione, a tutti i magistrati, il mio, il nostro saluto.

All'Amministrazione tocca di attuare, in primo grado, questa alta forma di giustizia: giustizia che non è soltanto tecnica, ma arte, e arte finissima, la quale deve avere al suo servizio intelligenza, cuore, fede. La discrezionalità, è, mi si passi l'immagine, il punto di colore, che si ottiene saggiando, stemperando, utilizzando spesso i colori di una vasta tavolozza. L'arte di chi amministra, e spesso anche di chi giudica, sta nel dare l'appropriato colpo di pennello, che riveli la luce adatta: la legge è, come la tavolozza, modo di manifestarsi, non sostanza; questa è valutazione di esigenze pubbliche, fatta caso per caso: è assimilazione

piena, sanguificazione dei precetti giuridici, i quali debbono non ostacolare, ma vivificare, sangue arterioso, il processo creativo.

Non basta: occorrono ancora rapidità, prontezza: l'arte di amministrare trova, nel tempo, meglio, nella tempestività, la sua ragion d'essere. Vorrei specificare, accostandomi alle nostre più immediate esigenze: certi rimedi appartengono alla patologia, non alla fisiologia: l'istituto del silenzio rifiuto rivela una carenza della amministrazione ed ha carattere sanzionatorio; non è modo di manifestare la volontà: è punto di arrivo di un'inerzia, da disapprovare.

Queste osservazioni, frutto di esperienza, sono dettate soltanto dal trepido affetto, che io porto all'Amministrazione, che è gloria e salda colonna del nostro Stato.

Gli avvocati, protagonisti anch'essi del dramma, che ha momenti di fascino, di vita intensa, non avrebbero bisogno di menzione da parte mia: essi sanno bene quale considerazione io abbia sempre avuto del loro travaglio, che è ansia, tormento di giustizia. Nel commemorare un grande, grandissimo avvocato, che in queste aule profuse intelligenza e cuore non comuni, Giovanni SELVAGGI, io notavo che occorre essere, non fare l'avvocato: mettevo, così, in evidenza la distinzione tra religiosità e professionalità: distinzione, che potrebbe valere per ogni momento della nostra vita. Essere avvocati, collaborare, cogliere l'essenza, sentire la validità e la finalità di questa forma particolare di giustizia.

Sotto questo punto di vista, avvocatura libera e avvocatura di Stato rivelano, sia pure in diversa situazione, identica fisionomia, identico officium. Un particolare cenno, dovuto anche a ragioni personali e sentimentali, va fatto dell'avvocatura dello Stato, dalla quale presi le mosse prima di ascendere questa suprema magistratura.

L'avvocatura ha una tradizione, una linea, che può considerarsi bandiera gloriosa: mi riferisco all'ultimo mezzo secolo, che ha rivelato figure assolutamente eccezionali, ancora spiritualmente vive, attuali: da Gaetano SCAVONETTI spirito indipendente, conoscitore di uomini e di esigenze pubbliche, il quale potè rimanere, salda quercia, attraverso i casi turbinosi della vita del Paese, lasciando un'orma, nobilmente seguita da Salvatore COCA, recentemente scomparso, a Francesco DI GENNARO, di cui, proprio l'anno prossimo, ricorre il ventennio della morte, il quale rappresenta, con la cultura eccezionale, con la fede nello Stato e nei suoi valori, con la religiosità della vita cristiana, esempio incancellabile. Nell'orma di questi spiriti cammina oggi l'Avvocatura, con il suo capo, Giovanni ZAPPALÀ, al quale invio il mio cordiale saluto.

Il dramma si svolge ancora in questo vetusto e glorioso edificio: nella consultazione, nella giurisdizione. Ognuna di queste aule rievoca un passato lontano, oh! quanto lontano nel tempo, ma quanto vicino al nostro cuore di italiani: ricorrono, in lunga teoria, nomi di insigni giuristi e eminenti statisti, di grandi italiani: Giuseppe PISANELLI, Filippo CORDOVA, Giovanni GIOLITTI, Giorgio GIORGI, Silvio SPAVENTA, Carlo SCHANZER, Giuseppe DE NAVA, Augusto CIUFFELLI, Bonaldo STRINGHER, Adeodato BONASI, Camillo PEANO, Amedeo GIANNINI, Adolfo BERIO, Arnaldo PETRETTI, Oliviero SAVINI NICCI, Mario FURGUELE, Arnaldo DE SIMONE, Efrem FERRARIS, Vincenzo GIUFFRIDA, Alberto PIRONTI, Ernesto D'AGOSTINO, Roberto DE VITO, SANTI ROMANO, Leonardo SEVERI. Cito caso, tra i morti, i massimi costruttori di questo nostro Stato; una teoria di nomi, che affolla, urge la mente: tutti, indistintamente tutti, i noti e gli ignoti, fedeli servitori dello Stato, pietre del grande mosaico che è la storia di oltre un secolo di questo nostro grande, adorato divino Paese.

Conscio delle sue responsabilità il Consiglio e in esso comprendo il Consiglio di Giustizia Amministrativa, che ha saputo, in quattordici anni di vita siciliana, acquistare una salda tradizione, il Consiglio, che è punto di irradiazione di forze costruttive, darà tutto se stesso perché il voto costituzionale divenga realtà: rapidità, tempestività di pareri e di decisioni, aderenza, piena, in assoluta indipendenza, agli indirizzi generali amministrativi.

Sento di non aver detto ancora tutto. Ho cercato di dimostrarvi il meccanismo formale di questa giustizia; di completare, ancora, la visione, guardando ai protagonisti. Neppure questo soddisfa. Occorre soffermarsi, riflettersi in noi stessi. Si svelano, così, orizzonti, i quali impegnano direttamente valori essenziali, primigeni: la nostra essenza di uomini liberi.

Il meccanismo delle leggi è la facciata di un edificio, il quale tende ad attuare un ordinamento, che, proprio perché umano, deve essere limitato alle inderogabili esigenze della vita, associata, a quelli che usa chiamare minimi o subminimi etici.

Vi è, però, una forza, che dà vita, calore, sostanza spirituale all'edificio: l'uomo, col suo spirito, nel quale Iddio ha impresso un'orma di Sé. Il momento spirituale della giustizia, quello in cui si rivelano «alcun dei raggi della mente, di che tutte le cose son ripiene» è tormento, che viviamo, dovremmo vivere tutti, ogni giorno, ogni ora: sol che ci depuriamo del tarlo della professionalità, del facile orgoglio, della stanchezza, dell'abito del «tirare a campare». È questione di metodo, di modo di sentire la vita, la vita tutta. Un insigne magistrato, Francesco

Pellegrini, scomparso proprio in questi giorni, soleva dire che le aule giudiziarie non sono sede di accademia o di produzione scientifica: sono cliniche, cliniche chirurgiche: dal bisturi, che affonda nella carne viva, sprizza sangue. Il rigido formalismo deve flettersi, completarsi, ammorbidirsi nella sostanza umana e, perché no? anche divina. Si chiude, così, alla nostra intelligenza, al nostro cuore, un mondo più completo. Dietro il provvedimento autoritativo è la società, cioè invisibili, ma vive e presenti creature, cui l'atto può giovare; e, di fronte alla società, la persona umana, indistruttibile nei suoi valori: padre, marito, figlio, operaio, impiegato, contadino, che difendono i propri beni, materiali e morali, la carriera, la terra, l'onore.

A questa integrale visione ci ha formato, nel decennio di comune lavoro, Raffaele Pio Petrilli, al quale mando, non ultimo, postremo il mio caldo, fraterno saluto. E questo è il migliore viatico, che, nel passaggio della lampada della giustizia dal cursore più anziano a quello meno anziano egli possa indicarci. La giurisprudenza — che pure ha avuto, sotto la sua direzione, un alto contributo di sapienza giuridica — la validità delle interpretazioni, sono caduche: non dalle nostre sentenze, fallaci come tutte le cose umane, ma dalla nostra coscienza noi dobbiamo trarre il responso da tramandare ai nostri figlioli, alle generazioni future.

Questa acclimatazione spirituale, forza non soltanto ascetica, ma operosa e costruttiva, si raggiunge attraverso una severa disciplina morale, che ognuno di noi, di qualunque fede, religiosa o politica, può, deve dare a se stesso, poiché la giustizia è vincolo e punto di incontro di ogni convinzione, di ogni fede. Accettiamola dunque, questa lampada, signori del Consiglio così, con l'aiuto di Dio, lavorando insieme nella visione del buono e del giusto, concorreremo alla realizzazione dell'ideale più alto, cui possa aspirare creatura umana, l'ideale della giustizia.