

PAPALDO (PAPPALARDO), Nino

Nacque a Pedara (Catania) il 19 aprile 1899, primo di tre figli, da Angelo, “possidente”, poi dal 1922 “esattore delle imposte del Comune”, e Maria Rosa Sangiorgio, casalinga. Nell’aprile 1943 avrebbe cambiato il cognome da Pappalardo a Papaldo.

L’infanzia di Papaldo fu segnata dalle modeste condizioni economiche della famiglia, alle prese con la fillossera che aveva devastato le vigne, unica fonte di reddito per i Pappalardo: pochi mesi dopo la nascita, Papaldo fu affidato alle cure di alcuni zii ma-



terni. Da bambino ebbe pochi giocattoli, “meno degli altri. Una mancanza che mi è pesata per tutta la vita: non ebbi la bicicletta e per questo, forse, non ho mai imparato a cavalcarla. Un’altra cosa, sciocca ma significativa: non provai mai a fischiare e non so fischiare”. Invece ricevette “particolari giocattoli”, quali un “completo vestiario ecclesiastico: la sottana nera (...), la cotta (...), la berretta a tre punte”: infatti, era previsto che dovesse entrare in seminario per poi diventare prete, come un suo zio. All’età di dodici anni, Papaldo entrò in seminario ma in seguito, dopo averci trascorso alcuni anni, non avrebbe proseguito la preparazione per diventare prete (forse a causa dello scoppio della guerra).

Riguardo al suo piccolo paese d’origine, Papaldo avrebbe sempre conservato un vivido ricordo, specialmente dal punto di vista dell’assetto dell’amministrazione: “Lo Stato era pochissimo presente. In gran parte era rappresentato, per delega, dal Comune, ma era più appariscentemente [sic] impersonato dall’Esattore comunale delle Imposte. I due organi statali non gestiti dal Comune erano quelli delle Poste e Telegrafi e la caserma dei Carabinieri. L’ufficio postale lo gestiva il Farmacista, che lo teneva nel retrobottega della farmacia (...). Nessuno lo

sapeva che in paese c'era un ufficio del Conciliatore. Ma lo Stato, così lontano, chiedeva ai cittadini, oltre che le imposte, una prestazione che, specialmente nei primi anni del secolo, era presa sul tragico. Parlo del servizio militare”.

Infatti, dal febbraio 1917 Papaldo prestò servizio nell'Esercito come soldato di leva, poi come allievo ufficiale e infine come sottotenente di fanteria di complemento: dopo aver partecipato alle campagne di guerra del 1917 e 1918 rimase in servizio presso il dicastero della Guerra fino al luglio 1920, quando fu posto in congedo illimitato. Intanto aveva ripreso gli studi nel marzo 1919, si laureò in giurisprudenza a Catania il 13 dicembre 1921 (risulta conoscesse le lingue francese e tedesca).

Nel luglio 1922 superò il concorso per uditore giudiziario e prestò servizio a Catania e, dall'anno seguente, a Torino; successivamente, nel 1924, superò l'esame per giudice aggiunto con funzioni di pretore nel mandamento di Pescina (L'Aquila). In questo paese della Conca del Fucino, Papaldo ci andò per sua esplicita scelta: infatti era arrivato tra i primi cinque del concorso e, in base alle legge che disciplinava l'esame, egli aveva optato per la sede della pretura vacante più vicina a Roma, dove fin dal 1920 avrebbe desiderato vivere. Pochi mesi dopo cessò di far parte dell'ordinamento giudiziario perché nominato sostituto avvocato erariale di 2^a classe, con destinazione Catania: Papaldo avrebbe sempre ricordato come decisivi nella sua formazione i sei anni trascorsi all'Avvocatura dello Stato. Iscrittosi al Pnf il 28 settembre 1927, in questi anni fu anche assistente della cattedra di diritto e procedura penale all'Università di Catania e pubblicò monografie, note e recensioni in materia di diritto pubblico.

Nel 1929 Papaldo decise di provare il concorso per Palazzo Spada: “Era luglio del 1929 e vivevo a Catania. Il giorno 15 cominciavano le mie ferie. Mi preparavo agli esami per referendario del Consiglio di Stato e decisi di passare le 45 giornate di ferie in clausura”. Papaldo scelse una “casedda” isolata composta di un solo vano abitabile, con il pavimento di “visuli” — d'argilla —, in cui fece “portare una branda con materasso e cuscino, un tavolino e due sedie”: in modo *matto e disperato* Papaldo studiò “per tutti i 45 giorni, da quando la luce naturale me lo permetteva fino a quando il buio me lo vietava. (...). Per tutto quel tempo feci divieto a chicchessia di interrompere la mia solitudine; ammisi soltanto, ogni giorno e per qualche minuto, un ragazzo che veniva da Pedara a portarmi il cibo e la biancheria di ricambio. Unica sosta una pausa meridiana per consumare il pasto e fare una breve siesta. Finita la clausura, superai l'esame e venni a Roma”.

Così, nel 1930, con decorrenza da marzo, fu nominato referendario al Consiglio di Stato ed assegnato alla Sezione V (era risultato secondo in graduatoria, avendo totalizzato 227 punti negli scritti, 48 negli orali, 10 nelle lingue estere e 37 nei titoli, per un totale di 322). Tra gli incarichi esterni fu membro supplente del collegio arbitrale di 2° grado per le indennità di espropriazione nei paesi colpiti dal terremoto, e, nel 1931, membro di una commissione concorsuale istituita presso il dicastero dei Lavori pubblici. Promosso nel marzo 1932 primo referendario e assegnato alla Sezione I, Papaldo tuttavia continuò per alcuni mesi a lavorare anche nella V.

Il 10 settembre 1932 sposò Carmela Consoli, nata in provincia di Catania il 15 agosto 1911, da cui avrebbe avuto tre figli (Maria Rosa nata il 18 giugno 1933, Angelo nato il 24 settembre 1937, Licia nata il 29 aprile 1945).

Nel 1933 fu membro del comitato per le pensioni al Ministero delle finanze e, l'anno successivo, di due commissioni concorsuali, nei dicasteri delle Comunicazioni e dell'Interno (ricoprendo in quest'ultima l'incarico di presidente).

Per perorare la propria promozione a consigliere, il 12 aprile 1934 Papaldo scrisse una lettera, in cui illustrava la propria condizione familiare, al presidente Romano: "Ho servito in guerra — vi si leggeva tra l'altro, sono fascista non dell'ultimora [sic], sono coniugato con prole ed ho i vecchi genitori a carico". La nomina sopraggiunse in effetti nel maggio di quell'anno.

L'attività di Papaldo come consigliere fu di alto profilo. Significativo fu che gli venissero affidate sezioni importanti delle *Relazioni* annuali: collaborò alle parti *Gli agenti delle ferrovie e delle tramvie*, *Il personale sanitario*, *Sanità e igiene* e *Le farmacie* nella *Relazione* del 1931-1935, e a quelle sul *Il personale sanitario*, *Sanità e igiene* e *Le farmacie*, della sezione *L'Amministrazione dell'Interno* nella *Relazione* del 1936-1940. Nel consesso amministrativo avrebbe in seguito avuto oltre 50 incarichi in commissioni concorsuali, o di altro genere; e 13 arbitrati, tra il 1934 e il 1955, soprattutto nel 1938-1940: due volte nel 1938; quattro volte, di cui una come presidente, nel 1939; due volte nel 1940. Nel 1937 fu presidente in ben cinque commissioni di concorso; due volte nel 1938, cinque volte nel 1939 (di cui una sola volta come semplice membro). Molte di queste commissioni afferivano al Ministero dell'interno ed ebbero per tema diverse questioni inerenti la sanità. Così nel 1939 fu membro della commissione per lo studio delle norme relative agli istituti di cura privati; della commissione centrale per i medici; della com-

missione di guerra. Nello stesso anno fu per altro membro della commissione centrale imposte dirette, incarico confermato nel 1944.

Nel 1940 Papaldo fu abilitato come libero docente di diritto amministrativo presso l'ateneo romano. Sempre in quell'anno fu per due volte incaricato di presiedere altrettanti concorsi presso il dicastero dell'Interno; e nel 1941 ricoprì lo stesso ruolo in altre tre occasioni. Fu anche vicepresidente del comitato giurisdizionale centrale per le controversie relative all'applicazione delle norme per la disciplina delle requisizioni (1941), presidente della commissione per i pagamenti da effettuarsi nel Regno per conto dei governi dell'Africa orientale italiana (1941) e nel 1942 commissario straordinario della Cassa di assistenza dei medici condotti e membro della commissione centrale di sanità. Nel frattempo, dal 18 giugno 1940 era membro della commissione suprema di difesa in qualità di appartenente ad elemento costitutivo del Comando supremo, ove rimase fino all'8 settembre 1943.

Riscosso l'ultimo stipendio in ottobre, non avendo aderito alla Rsi, Papaldo si rese irreperibile passando nove mesi dapprima nelle campagne circostanti Velletri, insieme al collega Giovanni Corso; poi, riparati sotto falso nome sua moglie e i figli in una casa religiosa romana, Papaldo si avviò "verso l'Abruzzo, dove, sotto il nome di don Giuseppe" trascorse in montagna l'autunno e parte dell'inverno 1943-1944, nelle vicinanze dei luoghi in cui era stato pretore una ventina d'anni prima. Infine, nel gennaio ritornò nuovamente verso Velletri: soltanto a giugno, dopo la liberazione di Roma, Papaldo rientrò al Consiglio di Stato.

Il 20 ottobre 1944 fu collocato fuori ruolo per assumere il giorno seguente la carica di capo gabinetto del Ministero delle finanze, carica, questa, ricoperta poi anche in quello dell'Assistenza post-bellica dal luglio 1945. In questo periodo fu anche presidente del comitato giurisdizionale centrale per le controversie in materia di requisizioni.

Nel 1944-1946 Papaldo fu membro influente (presente in 25 sedute nelle sottocommissioni "amministrazione locale" e "regione") della commissione per la riforma dell'amministrazione istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri; e, nel 1945-1946, membro della commissione di studi per la riorganizzazione dello Stato (nella V sottocommissione "organizzazione sanitaria") istituita presso il Ministero per la costituente, la stessa che delineò le norme poi parzialmente inserite nella carta costituzionale in materia sanitaria. In quegli anni fece parte della direzione e redazione della rivista "Giurisprudenza italiana", mentre dal 1952 avrebbe partecipato al consiglio di direzione de "Il Foro amministrativo", insieme ai colleghi Severi, Corsini e Colucci.

Papaldo rientrò al Consiglio di Stato nell'agosto 1946. Il 21 giugno 1947 fu però nominato capo gabinetto nel Ministero della difesa. Il 16 ottobre dello stesso anno fu promosso a presidente aggiunto alla Sezione I.

Frattanto, nel 1946, era stato nominato presidente del comitato esecutivo per la difesa dell'italianità nella Venezia Giulia. Presidente di una commissione concorsuale nel 1946 e di altre due nel 1947, nel 1948 fu membro della commissione di studio dei problemi tecnico-giuridici delle diverse categorie professionali istituita presso la Confederazione Italiana professionisti e artisti e, inoltre, del consiglio regionale delle miniere presso la Regione Sicilia. Sempre nel 1948 partecipò alla stesura del regolamento delle controversie in materia di aviazione civile internazionale alla Farnesina e divenne vicepresidente della commissione centrale delle imposte. Dal 1949 fu membro e poi presidente del consiglio superiore della sanità.

In quello stesso anno 1949 Papaldo fu nominato presidente della Sezione IV. In occasione dell'insediamento, il 28 gennaio, pronunciò un breve ma significativo discorso: "Assumo le mie funzioni con un preciso programma: niente novità. Il Collegio ha una sua tradizione; bisogna seguire questa scia luminosa; seguirla, com'è ovvio, con intelligenza e con gli occhi aperti sul presente e sull'avvenire". Inoltre, ricordando il suo predecessore Malinverno, Papaldo delineò quelle che a suo modo di vedere avrebbero dovuto essere le qualità del magistrato amministrativo: "Difficile, o Signori, è la formazione di questo tipo di magistrato, difficile è la sua attività. Deve essere un giurista, ma deve sapere dimenticare il diritto per adeguarsi alle esigenze dell'Amministrazione; deve essere un profondo conoscitore dell'Amministrazione, ma deve sapere mettere da parte questa conoscenza per ricordarsi di essere giurista. Chi non ha vissuto a lungo il nostro travaglio non può conoscere come ardua sia la nostra funzione: occorre armonizzare due mentalità in partenza divergenti, quella del giudice e quella dell'amministratore. Tale armonizzazione deve compiersi anzitutto nella nostra coscienza. Noi, in generale, veniamo qui con due diverse preparazioni: quella fondata sulla tecnica dell'Amministrazione, quella fondata sulla tecnica del diritto. Ma guai se, lungo la strada, i tecnici dell'Amministrazione non diventano anche tecnici del diritto e guai se i tecnici del diritto non diventano anche tecnici dell'Amministrazione. Chi non riesce a fondere in se stesso il magistrato e l'amministratore, creando una propria nuova personalità più alta, più ricca, più complessa della precedente, non è meritevole di chiamarsi consigliere di Stato".

Era — si può ritenere — qualcosa di più dell'omaggio rituale a un collega più anziano: Papaldo esprimeva in quelle poche parole il senso della propria "missione" di magistrato amministrativo e forse interpretava, nel richiamarsi tanto fortemente alla tradizione, quella che era stata per molti decenni l'ideologia del Consiglio di Stato.

Nel gennaio 1950 Papaldo fu nominato presidente della commissione interministeriale prevista dall'art. 6 della legge 1 dicembre 1949, n. 908, presso il Ministero del tesoro, e del comitato consultivo per il contenzioso tributario. Nel 1951 presiedette la commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie, ruolo in cui fu riconfermato nel 1955. Nel 1953-1954 presiedette tre commissioni di concorso, la commissione interministeriale presso il Ministero del tesoro per la liquidazione dei danni di guerra ai cittadini delle Nazioni unite in dipendenza del trattato di pace — "commissione che sistemò una situazione debitoria dello Stato italiano piuttosto delicata politicamente e finanziariamente complessa" — e la commissione per la determinazione dell'imposta sui fiammiferi presso il Ministero delle finanze.

Il nome di Papaldo, come giurista e come magistrato amministrativo, sarebbe rimasto legato però soprattutto alla "formazione, la riforma e la interpretazione di leggi e di regolamenti, specialmente in materia sanitaria. In questo campo ebbe parte nella preparazione di numerosi testi, fra cui: il testo unico delle leggi sanitarie del 1934, il regolamento per il servizio farmaceutico del 1938, le norme generali per l'ordinamento dei servizi sanitari e del personale sanitario degli ospedali dello stesso anno 1938, i decreti che istituirono e diedero l'ordinamento all'Alto commissariato per l'igiene e la sanità, la legge che istituì l'Ente di previdenza ed assistenza per i dipendenti statali (E.N.PapaldoA.S.) e quella che costituì l'Istituto per l'assistenza di malattia ai lavoratori (oggi I.N.A.M.), la legge e il regolamento sugli ordini dei sanitari e un primo schema che affrontò, per la prima volta nel dopoguerra, la riforma delle norme sulle specialità medicinali e sulla brevettabilità dei farmaci".

A completamento della sua intensa attività nelle materie riguardanti il diritto sanitario fondò nel 1962 la "Rassegna amministrativa della sanità", di cui assunse la direzione; nel comitato di direzione figuravano altri due consiglieri di Stato (Carlo Anelli e Giuseppe Manzari), mentre in quello scientifico appariva il nome del consigliere Alfonso Barra-Caracciolo, presidente della commissione centrale esercenti le professioni sanitarie. L'ambizioso programma del mensile consisteva nel dare "a tutti gli operatori sanitari una fonte di informazione rapida ed aggiornata: una informazione sintetica, ma tendenzialmente completa, che of-

fra un complesso di informazioni di carattere giuridico ed amministrativo agli operatori che si muovono in qualunque settore sanitario. Dedicavamo la prima parte della rassegna — prometteva l'editoriale di presentazione del primo numero — alla esposizione e al dibattito dei problemi che riguardano i vari rami dell'attività sanitaria e le varie categorie delle persone che vi operano. Seguirà una serie di rubriche che dovranno dare un quadro delle diverse manifestazioni che interessano il mondo sanitario: giurisprudenza, legislazione, dottrina, notiziario, oltre che (quando avremo materiale interessante) quesiti e dibattiti", la nuova rivista, dunque, era destinata non solo a giuristi e a funzionari amministrativi, ma anche a tecnici e a liberi professionisti, presentandosi come un luogo ove dibattere ed esporre i problemi amministrativi della sanità, che erano "sempre problemi giuridici ma non soltanto giuridici".

In quello stesso periodo Papaldo fu membro del consiglio d'amministrazione delle Ferrovie dello Stato. Infine, dietro designazione dei colleghi del Consiglio di Stato, fu nominato nel dicembre 1955 giudice della prima Corte costituzionale; messo fuori ruolo, fu eletto giudice costituzionale nel marzo 1956 e rimase in carica fino al dicembre 1967. Fu inoltre membro della commissione interministeriale prevista dall'art. 6 della l. 20 dicembre 1967, n. 1265, contenente norme di applicazione dell'accordo italo-germanico sul regolamento delle questioni derivanti dalla guerra e dall'occupazione. Nel 1968 fu presidente della commissione di studio presso il Ministero della pubblica istruzione per la revisione e il coordinamento delle norme di tutela relative ai beni culturali.

Rientrato agli inizi del 1968 a Palazzo Spada come presidente della Sezione IV, pochi mesi dopo venne eletto presidente del Consiglio di Stato, con decorrenza 30 maggio 1968. Nell'aprile dell'anno seguente fu collocato a riposo per raggiunti limiti di età. Ancora negli anni '70, tuttavia, sarebbe stato membro, nominato dal governo, della commissione paritetica per la determinazione delle norme per l'attuazione dello statuto della Regione siciliana, presidente della Corte di arbitrato dell'Associazione italiana per l'arbitrato, e presidente del Centro studi per il progresso della educazione sanitaria e del diritto sanitario (Studes).

Non è facile riassumere l'intensa attività che, nell'arco di un lunghissimo periodo, Papaldo svolse come magistrato del Consiglio di Stato. Fin dagli esordi si segnalò per la capacità di risolvere con brillanti sentenze questioni molto complesse: è il caso, ad esempio, della decisione n. 516, Sezione V, del 29 luglio 1932, che vedeva contendenti due comuni, di cui uno appoggiato dal Ministero dell'interno, sulla delimitazione dei confini di una frazione costituitasi in comune autonomo:

“Il distacco di una frazione da un comune e la erezione in comune autonomo non significa sempre, per ciò solo, ricostituzione dell’antico comune, ove la frazione fosse stata in un passato più o meno remoto un comune autonomo: la frazione è, invero, una formazione storica né eterna, né immutabile, e nel corso degli anni, per cause varie, la cerchia d’interessi che fa capo a un determinato nucleo di convivenza può subire modificazioni”. Nella sentenza, il relatore Papaldo citava atti notarili risalenti al 1617 e al 1672; un parere del 1827; un bando di vendita e una sentenza della Suprema corte di giustizia di Napoli, entrambi del 1836; una transazione del 1842; una pianta del comune redatta nel 1878, comparata con una “platea feudale” eseguita addirittura nel 1475, poiché “la tradizione storica poteva, in tal modo, corroborare (ma non fornire) la prova dei diritti attuali”; e discuteva con sapienza la legge n. 659 del 19 giugno 1913. Tra i documenti esaminati dalla Sezione, oltre a quelli inerenti “questioni post-feudali”, Papaldo aggiungeva poi alcune “attestazioni contrastanti dei parroci”, osservando comunque che la “circoscrizione ecclesiastica era ed è indipendente da quella civile”; e ancora, documenti relativi allo stato civile, con gli elenchi delle nascite, decessi e matrimoni nel periodo di tempo compreso tra il 1872 e il 1914; dati tratti dall’Ufficio di conciliazione, ecc.. All’interno della sentenza si richiamavano precedenti decisioni della stessa Sezione del 9 maggio 1919 e dell’11 giugno 1920; della Sezione IV, del 15 giugno 1906, e del Collegio, 29 dicembre 1911.

Riguardo all’uso di precedenti decisioni del supremo collegio amministrativo, in una sentenza quasi coeva, la n. 325, Sezione V, del 3 giugno 1932, Papaldo riportava sia alcune decisioni richiamate da una delle parti contendenti (n. 68 del 10 febbraio 1928 e n. 377 del 10 settembre 1925; non si specificava la sezione), sia altre a testimoniare l’eccezionalità del caso in questione rispetto a precedenti simili (Sez. IV, 28 marzo 1913 e 15 gennaio 1915; Sez. V, 5 novembre 1927 e 23 novembre 1928). Si trattava questa volta di un caso in cui, “posto che la mancata iscrizione o la cancellazione dall’albo dei professionisti importano il divieto di esercizio della professione sanitaria anche alle dipendenze di un comune, è da presumere, nei riguardi del sanitario condotto, che nessuna variazione sia intervenuta nella sua posizione rispetto all’albo, all’effetto della ammissione ad altro concorso bandito dallo stesso comune”.

Nelle sentenze frutto delle sue relazioni Papaldo era solito usare uno stile misto e spesso, per istituire “manifeste connessioni”, accorpere vari “motivi” dei ricorsi, analizzandoli in successione, suddividendoli e numerandoli, secondo uno schema ricorrente: “il primo è infondato

(...), è anche infondato il secondo mezzo (...), la Sezione ritiene di dovere accogliere il terzo motivo del ricorso”. Oppure: “Sul primo ricorso (...), passando al secondo ricorso (...), nessuno dei numerosi motivi del ricorso (...), con la prima parte del primo motivo (...), la seconda parte del primo motivo (...), il secondo motivo (...), con i motivi sesto, settimo e ottavo”, ecc..

Di solito, le sentenze riguardavano questioni inerenti il personale dei comuni o degli enti locali; concorsi e nomine di medici condotti; competenza delle giunte provinciali amministrative. Raro era l'utilizzo di citazioni delle leggi dello Stato, e così di espressioni latine, quali *ex tunc*, *ex adverso*, *ad nutum*, *communis opinio*.

Il 27 marzo 1934, quando era membro della Sezione I, Papaldo scrisse un parere inerente il Ministero dell'interno: si trattava dell'autorizzazione concessa al vescovo della Mensa vescovile di Valva e Sulmona di “vendere vari lotti di terreni della Mensa”, parte a trattativa privata, parte ad asta pubblica. In seguito al terremoto del settembre 1930, infatti, il palazzo vescovile era rimasto danneggiato e il vescovo aveva deciso di restaurarlo, sperando di ricavare dalla vendita la somma necessaria. Il parere reso fu favorevole.

Nella seduta del 6 marzo 1934, Papaldo rese tre pareri, dei quali uno su uno schema di statuto, uno per l'istituzione di una borsa di studio (favorevole), e il terzo su un ricorso straordinario al re (respinto). Nella seduta del 13 marzo, dei tre pareri stilati da Papaldo, uno concerneva la concessione della cittadinanza italiana, un altro “una dichiarazione formale dei fini” di una confraternita ed il terzo un ricorso straordinario al re (accolto). In quel periodo la Sezione I si riuniva con regolarità a scadenza settimanale. Il carico di relazioni attribuito a Papaldo constava all'incirca di tre pareri per seduta: così il 20 marzo, rispettivamente su uno schema di statuto di un istituto-ospizio religioso e su due ricorsi straordinari al re.

In quello stesso mese di marzo 1934 Papaldo partecipò ad una commissione speciale del Consiglio, presieduta dal presidente della Sezione I Luigi Cristofanetti, impegnata sullo “schema di Testo Unico delle leggi sanitarie”: la commissione si sarebbe riunita 7-8 volte nell'arco di poco più di un mese, concludendo i suoi lavori nel maggio seguente. Infatti, il 28 maggio 1934 si discusse in Adunanza generale — lui relatore — il t.u. delle leggi sanitarie (era in realtà il proseguimento di una vasta discussione iniziata in una seduta precedente). Sul testo governativo, sulla base del meticoloso lavoro istruttorio svolto dalla commissione composta, oltre che da Cristofanetti (presidente), da Furgiuele, Fagiolari, Gatti, Carapelle, Savini Nicci, Giannini, Caruso, Ra-

gnisco, Coffari e appunto Pappalardo, si svolse un ampio e approfondito dibattito. Nel parere finale, steso da Papaldo, il Consiglio approvò “i criteri generali”; ma criticò che nello schema ministeriale fossero previsti non uno ma tre distinti sistemi di ricorso gerarchico; criticò che fosse omessa la citazione espressa dei regolamenti; intervenne incisivamente su singoli articoli riscrivendoli. Il lavoro del Consiglio si risolse insomma in una vera e propria riscrittura della legge, che talvolta sopresse, talvolta riformulò gli articoli, altre volte li spostò di collocazione all’interno del testo, altre volte ancora mutò, non senza provocare nuovi effetti giuridici, la mera successione delle parole.

Risale a due mesi più tardi (luglio 1934, Sezione I), un articolato parere, il n. 711, riguardante il Ministero dell’educazione nazionale e avente per tema i “procedimenti disciplinari per il personale tecnico degli istituti d’arte”. Sempre in quel luglio Papaldo stilò un parere sulla riforma dello statuto della “R. Accademia Lucchese di scienze, lettere, arti”, così come un “riconoscimento della personalità giuridica” di un istituto di suore orsoline. Nel settembre 1934 si occupò di un “ricorso straordinario al re” per il dicastero dell’Interno.

Ancora, il 10 novembre 1936, presidente Gatti, Papaldo redasse tre pareri: un quesito concorsuale per la Presidenza del Consiglio dei ministri, una questione sull’appartenenza territoriale del lago Trasimeno tra dei comuni rivieraschi (per il dicastero dell’Interno), e un ricorso straordinario al re di una direttrice scolastica per il Ministero dell’educazione nazionale.

Assiduo nel partecipare alle sedute — frequente era anche la sua presenza nelle adunanze generali —, estremamente rigoroso nella preparazione delle relazioni e acutissimo nello studio sempre approfondito dei casi, Papaldo era considerato già alla fine degli anni Trenta uno degli elementi di maggior affidamento del Consiglio di Stato; non è un caso se le riviste di quegli anni riportano diversi altri importanti pareri, quasi sempre discussi nel coro delle adunanze generali, redatti dal magistrato siciliano.

Al di là dei casi singoli, fu nel lavoro quotidiano di *routine* che Papaldo seppe far valere la sua profonda conoscenza del diritto amministrativo, unita alla sua sensibilità verso i problemi pratici dell’amministrazione. Così, ad esempio, nel 1941-1942, in piena guerra mondiale, Papaldo stilò numerosi pareri riguardanti la Presidenza del Consiglio e i ministeri dell’Educazione nazionale, delle Corporazioni, dell’Interno, i Culti (spesso schemi di contratti e di decreti, o quesiti su come interpretare alcuni articoli o commi dei decreti, inerenti il personale richiamato alle armi, o accettazione di legati, o ancora di ricorsi straordinari, di

enti morali e di statuti di orfanotrofi) che, pur nella loro dimensione “minore”, rappresentavano in concreto ed efficacemente veri e propri indirizzi per l’attività pratica delle varie burocrazie.

È infine opportuno ricordare due decisioni assunte in una diversa sede: la commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie, in cui allora Papaldo ricopriva sia la carica di presidente che quella di relatore, e che rispecchiano la sua approfondita conoscenza del diritto sanitario.

La prima, del 15 aprile 1940, riguardava una “disposizione dell’art. 367, lettera *b*), del testo unico delle leggi sanitarie 27 luglio 1934, n. 1265” che era “applicabile ai dentisti pratici già pertinenti a Fiume. Pertanto dalla disposizione stessa non [potevano] trarre beneficio coloro i quali, pur avendo conseguito un’autorizzazione del ministero dell’interno di Budapest o dal governo dello Stato libero di Fiume erano [stati] cittadini delle antiche province del regno”.

La seconda, del 20 giugno 1941, verteva su un caso simile: in base ad alcune leggi (r.d.l. 16 agosto 1926, n. 1914; r.d.l. 14 giugno 1928, n. 1630; t.u. 27 luglio 1934, n. 1265) era concesso “ai dentisti, che avevano esercitato l’odontoiatria nel territorio di Fiume, di poter continuare l’esercizio di tale professione in tutto il territorio del Regno, purché avessero ad ottenere la cittadinanza italiana”: tale agevolazione riguardava “solamente i nativi della nuova provincia e non anche quelli delle vecchie province, i quali, per aver partecipato all’impresa dannunziana o per aver dimorato in quella epoca in Fiume, avevano avuto — per necessità di natura contingente — l’autorizzazione all’esercizio dell’odontoiatria in Fiume”.

Nel corso della sua lunga carriera a Papaldo furono conferite diverse onorificenze, tra le quali la medaglia “per la campagna Italo-Austriaca” 1915-1918. Nel 1931 fu nominato ufficiale, poi nel 1934 commendatore e infine nel 1939 grand’ufficiale dell’Ordine della Corona d’Italia. Nel 1933 fu insignito del grado di cavaliere, nel 1937 di ufficiale e nel 1942 di commendatore dell’Ordine dei SS. Maurizio e Lazzaro. Nel 1953 fu nominato grand’ufficiale e successivamente cavaliere di gran croce dell’Ordine al merito della Repubblica. Fu anche insignito delle medaglie d’oro al merito della sanità pubblica; dei benemeriti della scuola, della cultura e dell’arte; dei benemeriti della pubblica finanza.

Papaldo morì a Roma il 24 febbraio 1997.

GIOVANNI FOCARDI

DISCORSO DI INSEDIAMENTO PRONUNCIATO DAL NUOVO
PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DI STATO
prof. Antonino PAPALDO
il 16 dicembre 1968

Signor Presidente della Repubblica,
Signor Presidente del Consiglio dei Ministri,
Eminenza,
Autorità
Signore, Signori,
Colleghi carissimi,

Voi siete venuti qui per un atto di simpatia verso il Consiglio di Stato. Nella mia qualità di decano di questa Famiglia saluto e ringrazio il Capo dello Stato della sua presenza, che è la presenza di tutta la Nazione, il Presidente del Consiglio dei Ministri che ha espresso per l'Istituto e per me sentimenti improntati a tanta benevolenza ed al quale mi permetto di rinnovare, anche a nome di tutto il Consiglio di Stato, i più fervidi auguri per l'opera che Egli ed il suo Governo si accingono a compiere nell'interesse del Paese, l'Eminentissimo Card. Dell'Acqua Vicario di Sua Santità, il Sentore Gronchi, il Presidente del Senato della Repubblica on. Fanfani, il Vice Presidente della Camera dei Deputati on. Luzzatto, il Presidente, il Presidente emerito ed i giudici della Corte Costituzionale, tanto in servizio che emeriti, i componenti del nuovo Governo. Saluto e ringrazio tutti gli intervenuti e fra di essi, in primo luogo, le Autorità ed in particolare i Capi ed i rappresentanti degli Istituti ai quali sono affidati i compiti di giustizia, di consulenza, di controllo, di difesa legale: la Corte Costituzionale, presso cui ho prestato servizio nei primi dodici anni del suo funzionamento cercando di portare nel nuovo altissimo organo tanta parte della tradizione più che secolare del nostro Istituto, dal quale, a seguito dell'elezione da parte dei miei colleghi, provenivo; il Consiglio nazionale dell'Economia e del Lavoro; la Corte dei Conti; l'Avvocatura dello Stato, alla quale mi sento particolarmente legato, avendo trascorso nelle sue fila sei anni della mia gioventù, anni indimenticabili perché i più formativi della mia vita; le magistrature ed in particolare la magistratura ordinaria, che mi diede per la prima volta, or sono quasi 47 anni, l'onore della toga.

Mi sia permesso infine di salutare e ringraziare il Senatore Giovanni Leone, ed i suoi colleghi di Governo, dai quali — e soprattutto dal Presidente — abbiamo avuto una comprensione che si dice poco se si qualifica affettuosa; l'on. Aldo Moro ed il Governo da lui presieduto per aver voluto, in un momento in cui incombevano le preoccupazioni della vigilia elettorale, dare senza indugi a questo Istituto un presidente.

Si è trattato anche di un atto di comprensione per un magistrato, che aveva servito l'Istituto per più di 38 anni. È stato un segno di umana gentilezza, che non guasta mai neppure nel campo amministrativo: ma — lasciatemelo aggiungere — quell'atto ha costituito pure una prova di saggezza, giacché non deve essere dimenticato che nella scelta del Presidente di Istituti come il nostro è giusto ed opportuno trovare la soluzione nell'interno degli stessi Istituti, salvo casi di estrema eccezionalità.

Ed ora vogliate concedermi un istante, per rivolgere il mio pensiero agli uomini che dal 1930 ad oggi ho incontrato ed a quelli il cui ricordo era ancora vivo in queste aule di Palazzo Spada quando vi posi piede: uomini di varia provenienza e preparazione, di varia tendenza spirituale, politica, culturale; ma tutti animati da quel senso dello Stato che da un secolo e mezzo, a Torino, a Firenze a Roma, ha dominato la mentalità degli appartenenti a questo Istituto.

Non posso fare nomi né di scomparsi né di viventi se dovessi ricordare singole persone, troppo lungo sarebbe l'elenco e non sarebbe mai completo. A tutti presenti ed assenti, ed in particolare ai miei predecessori, va il mio affettuoso ed ammirato ricordo. Ai magistrati ed al personale tutto della Famiglia del Consiglio di Stato rinnovo il mio saluto che in questa solenne circostanza si vena di viva commozione.

A questi saluti, che non sono di circostanza ma rispondono ad un sincero bisogno del mio spirito, credo sia doveroso aggiungere qualche parola sul nostro Istituto ed in particolare sulla sua posizione nell'attuale periodo storico.

Questa cerimonia è singolare perché in essa si tratta più di un commiato che di un insediamento. E se le mie parole più che di programma hanno il sapore di addio, è naturale che il discorso sia breve, scarno, ma schietto. Giunto alla fine della carriera, dopo circa mezzo secolo di lavoro, ho il dovere di dire quel che penso senza ritegni e senza circonlocuzioni. So che le mie opinioni non saranno da tutti condivise e manifesto il più profondo rispetto per le opinioni contrarie alle mie; ma ho il conforto di credere che i miei colleghi sono d'accordo (forse tutti certo in grandissima maggioranza) con il loro Presidente.

Sono note le funzioni del Consiglio di Stato: dare pareri all'amministrazione; giudicare nei confronti dell'amministrazione.

Molti credono che l'attività giurisdizionale abbia ormai soverchiato in importanza quella consultiva.

Vero è che oggi il lavoro in sede giurisdizionale è gravosissimo, ed è sempre crescente: basterà dire che i ricorsi depositati nel 1967 sono stati in numero di 4.954, mentre quelli pervenuti al 30 novembre di quest'anno sono già 4.873. Di contro, le decisioni pubblicate nel 1967 sono 3.745 e quest'anno il numero non sarà inferiore, essendone già state pubblicate fino al 30 novembre 2008.

Ed è vero che, di fronte a questa mole, noi siamo costretti a destinare più uomini e più attività alle Sezioni giurisdizionali. Ma il pubblico non conosce la mole e l'importanza del lavoro che il Consiglio svolge in sede consultiva e pure qui il numero degli affari è sempre crescente. Per fermarci anche in questo settore a periodi recentissimi, ricorderemo che gli affari pervenuti alle Sezioni consultive nel 1967 sono in numero di 6.740, numero aumentato anche quest'anno, giacché al 30 novembre scorso i pareri richiesti ammontano a 7.388.

Ma, a parte queste constatazioni di ordine quantitativo, la realtà vera è che l'attività consultiva resta la piattaforma sulla quale vive l'Istituto e non tanto perché tale attività precede storicamente l'altra, ma perché il consigliare con consapevolezza è la base del giudicare con giustizia nei confronti dell'Amministrazione.

Non poca parte della nostra attività consultiva, che impegna, in adunanza generale; tutta la magistratura del Consiglio di Stato, è volta a dar pareri su quei ricorsi straordinari al Capo dello Stato, che a torto sono da taluni considerati come sterpi secchi da eliminare dall'ordinamento: a torto perché non si considera che la vita di alcuni istituti è come quella di certe piante secolari, i cui ceppi, sempre sani, cacciano nuovi polloni quando le vicissitudini dell'ambiente esterno abbiano fatto cadere la chioma ed anche il tronco. Il ricorso straordinario, quale che sia il suo antico superato fondamento storico, resta sempre vivo ed attuale, destinato com'è a venire incontro, nella maniera più semplice ed economica, a larghe esigenze di giustizia che potranno essere anche più compiutamente soddisfatte se potremo ottenere qualche ritocco nella disciplina normativa dell'istituto.

Nel dar pareri, il Consiglio non si ferma alla parte legale. Come è bene scolpito nell'art. 100 della Costituzione, si tratta di consulenza giuridico-amministrativa. I nostri pareri non possono essere avvicinati a quelli del legale che consiglia o sconsiglia un determinato atteggiamento ai fini di garantire diritti e interessi specialmente in vista di un futuro

giudizio. Anche quando rispondiamo a quesiti relativi all'interpretazione di norme giuridiche (e di quesiti ne riceviamo un numero ragguardevole: 267 nel 1967; 263 al 30 novembre scorso), noi ci ispiriamo sempre ad una visione superiore dei fini della pubblica Amministrazione: fini che, secondo la Costituzione (art. 97), devono tendere al buon andamento ed alla imparzialità. Il che val quanto dire che devono tendere a quella giustizia nell'amministrazione la cui tutela è affidata dallo stesso art. 100 al Consiglio di Stato.

Anche in sede giurisdizionale il Consiglio è organo specialissimo di giustizia.

Esso, nel corso di circa 80 anni, si è costruito strumenti particolari, delicatissimi a maneggiare, i quali gli danno la possibilità di entrare nel vivo dell'attività amministrativa per attuare una giustizia tendente, nella sua sostanza, a trovare la linea di mediazione tra gli interessi pubblici e quelli privati. Tra questi strumenti il principale, elaborato dai nostri predecessori e da noi costantemente affinato, è l'eccesso di potere.

L'uso di questi strumenti richiede mani particolarmente esperte, guidate da cervelli bene attrezzati e protette da coscienze salde.

La Carta del 1948, mentre colloca il nostro Istituto tra gli «organi ausiliari» nel titolo terzo intitolato al Governo, lo definisce «organo di consulenza giuridico-amministrativa e di tutela della giustizia nell'amministrazione». Nel titolo quarto, dedicato alla Magistratura, alcune disposizioni precisano la posizione del Consiglio come organo giurisdizionale e ne delineano le attribuzioni.

La Costituzione ha trovato che queste erano le caratteristiche che l'Istituto aveva assunto nel corso del suo sviluppo secolare iniziatosi nel 1831 e le ha fissate, ponendole sul piano delle norme supreme.

Si può affermare, senza volere dettare definizioni, che, come la Costituzione lo ha voluto mantenere, il Consiglio di Stato è un organo consultivo investito anche di funzioni giurisdizionali ed è un organo collegiale, complesso nelle sue attribuzioni, composito nella sua formazione, unitario nelle sue funzioni al centro dello Stato ed accanto al Governo.

Tale il Consiglio deve restare salvo che una legge costituzionale non ne modifichi la struttura. Non diciamo che il legislatore ordinario non possa apportare riforme; diciamo che la legge ordinaria non può alterare i tratti essenziali dell'Istituto quali sono stati delineati dalla Costituzione.

Il Consiglio è organo collegiale: prima caratteristica fondamentale. Nessuno creda che la partecipazione a questo o a quel Consiglio di amministrazione o Consiglio Superiore di uno o più magistrati del nostro Con-

siglio basti per eliminare la consultazione dell'Istituto. Il nostro lavoro deve essere collegiale, perché nel collegio si trovano esperienze varie e si ha possibilità di indipendente, sereno, approfondito esame degli affari.

So bene che, a seguito del fatto che in certi collegi è stato concentrato ogni potere deliberativo e consultivo, esistono casi in cui di questi collegi fanno parte magistrati del Consiglio di Stato. Auspico che questi casi, in cui la partecipazione di singoli consiglieri di Stato a certi collegi vale a sostituire il parere del Consiglio, restino isolati.

Bisogna aggiornare la legislazione, come il Consiglio ha più volte invocato, per portare qui, per la consultazione obbligatoria, gli affari più rilevanti, mentre oggi i livelli monetari che contrassegnano gli affari da sottoporsi al Consiglio sono troppo bassi in rapporto ai valori correnti. Ma non bisogna: illudersi che esista consiglio superiore od organo consultivo di alcun altro genere che possa sostituire la sua visione tecnica di settore, pur essa preziosa e necessaria, alla visione generale degli interessi dello Stato, che è propria del nostro Istituto.

Il Consiglio è organo complesso nelle sue attribuzioni: la coesistenza delle funzioni consultive e di quelle giurisdizionali è il tratto più caratteristico dell'istituto, ed è il più essenziale. Scindere l'Istituto in due tronconi, uno consultivo ed uno giurisdizionale, sarebbe uno dei casi di alterazione della struttura del Consiglio, che può essere attuato solamente con legge costituzionale.

Ma permettemi di dirvi che una legge siffatta non scinderebbe ma sopprimerebbe il Consiglio di Stato, giacché il Consiglio perderebbe non soltanto la sua unità, ma con l'unità perderebbe anche quell'habitus che lo caratterizza e ne rende così preziosi i servizi allo Stato. Consigliare e giudicare sono due attività che si integrano e si illuminano reciprocamente. Gli stessi uomini, che lungo gli anni si avvicinano nelle Sezioni consultive ed in quelle giurisdizionali e si uniscono, nell'adunanza generale, acquistano quella mentalità caratteristica, insostituibile, che li rende padroni della materia, che è materia comune: ed inseparabile, e li mantiene vigili nell'esercizio della funzione di giustizia, che costituisce la missione unitaria del Consiglio di Stato.

La formazione tradizionale del Consiglio è composita: metà di provenienza dall'esterno e segnatamente dai ranghi dell'Amministrazione, metà di provenienza dai referendari, assunti attraverso una prova, che ancora oggi — abbiamo l'orgoglio di dirlo — è la più severa fra quante gli ordinamenti statali e non statali ne conoscano.

Questa formazione mista porta nel collegio mentalità, preparazione, attitudini, esperienze diverse, che dallo stesso collegio vengono composte ad unità.

La realtà di molti decenni ci dice che questo amalgama si realizza presto. Ma resta sempre nel collegio l'apporto degli elementi che vi erano entrati con la prevalente conoscenza del diritto e di quelli che erano venuti con la prevalente conoscenza dell'Amministrazione. I primi devono approfondire la conoscenza dell'Amministrazione, gli altri devono perfezionare la conoscenza del diritto. Tutti devono considerarsi spiritualmente vicini all'Amministrazione.

Sarebbe esiziale per l'Istituto e soprattutto per la bontà delle sue prestazioni, se il reclutamento dei consiglieri avvenisse soltanto attraverso il concorso, imposto dalla Costituzione per i magistrati ordinari e non per i magistrati amministrativi.

Ma mantenere il sistema di destinare all'Istituto metà di persone provenienti dall'esterno non significa che il Governo debba restare, come oggi è, arbitro assoluto della scelta. L'art. 100 della Costituzione, che ho più volte richiamato, prescrive che la legge deve assicurare la indipendenza dell'Istituto e dei suoi componenti di fronte al Governo, mentre l'art. 108 sancisce che la legge deve assicurare l'indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali.

Occorre che questi precetti costituzionali vengano tenuti presenti dal legislatore per uniformarvisi, stabilendo serie garanzie di sostanza e di forma che assicurino una scelta oculata delle persone che devono entrare a far parte del Consiglio di Stato.

Ma per il Governo i precetti costituzionali valgono anche prima che intervenga la legge. La scelta deve cadere sopra uomini per i quali la nomina non deve essere soltanto un premio per i servizi resi all'Amministrazione, ma deve essere innanzi tutto il risultato di una valutazione delle attitudini alla funzione, che richiede volontà e capacità di lavoro e di sacrificio, studio indefesso e soprattutto serenità e indipendenza di giudizio.

Noi auspichiamo che per fare una buona scelta oggi, in mancanza di una legge disciplinatrice, i Governi vogliano avvalersi, come quasi sempre — ma non sempre — hanno fatto, della collaborazione dell'Istituto attraverso la consultazione del suo Presidente: consultazione non formale, né affrettata, ma basata sopra una serena ed approfondita valutazione delle proposte.

E veniamo all'ultimo tratto caratteristico dell'Istituto. Esso, per la Costituzione, è organo ausiliario del Governo. Come tale, è organo centrale, che vive accanto al Governo.

Ma che significato ha allora l'indipendenza dal Governo di cui la stessa Costituzione fa parola?

Non c'è contraddizione.

In quanto giudici, è ovvio che i magistrati del Consiglio di debbano essere indipendenti dal Governo; e devono esserlo anche consultori. Ma indipendenza non significa distacco dal Governo, collaborazione col Governo non significa dipendenza.

I Costituenti compresero e consacrarono questa situazione.

Il Consiglio di Stato non è una branca della Magistratura, anche se i suoi componenti godono degli onori e del trattamento dei magistrati ed anche se, quando giudicano, indossano la toga: è un organo singolare, quale la storia lo ha foggiato. Così com'è, rappresenta il migliore baluardo per la giustizia nell'amministrazione.

Io sono profondamente convinto che questo baluardo si reggerà bene finché il Consiglio si terrà e si sentirà vicino all'Amministrazione, alla quale deve dare senza riserve tutto il contributo di competenza e di esperienza di cui l'Istituto è depositario: contributi che auspico sempre più intenso anche nella preparazione delle leggi e dei regolamenti e nella formazione dei decreti aventi forza di legge in virtù di delegazione.

A questo punto mi sia consentita una parentesi, che trae occasione dall'accenno che ho fatto alla collaborazione del Consiglio sul terreno della formazione delle norme. Vorrei dire che, troppo scarsa è l'attività regolamentare del Governo in rapporto alla attività legislativa che spesso invade la sfera che dovrebbe essere lasciata al regolamento ed è anche scarsa in rapporto ai poteri regolamentari che ancora più spesso sono attribuiti da varie leggi ai Ministri.

Ripeto che il Consiglio di Stato è pronto per una completa collaborazione anche in questo settore.

Tornando al nostro discorso, dirò che l'opinione — che riconosco molto diffusa — secondo la quale i contatti del Consiglio e dei Consiglieri con l'Amministrazione siano causa di turbamento è sbagliata. La giustizia amministrativa se vuole essere idonea deve respirare l'aria dell'Amministrazione.

E questa è un'altra ragione che rende opportuno il sistema misto di reclutamento dei consiglieri.

L'attività consultiva offre il terreno per contatti frequenti e sistematici con gli organi dell'Amministrazione. È continuo lo scambio di richieste, di chiarimenti, di risposte fra il Consiglio e gli organi supremi dell'Amministrazione. È uno scambio in gran parte cartolare, ma i nostri ordinamenti hanno previsto, da sempre, anche incontri personali tra i nostri Collegi ed i Ministri ed i delegati dei Ministri; ed è auspicabile che molto più spesso gli esponenti dell'Amministrazione varchino la soglia di questo Palazzo per partecipare ai dibattiti che vi si svolgono.

Ma anche la nostra giurisdizione non può raggiungere il proprio fine se non svolge la sua attività in un'atmosfera che sia dominata dalla conoscenza dell'Amministrazione.

Ora, per conoscere l'Amministrazione non basta conoscere il diritto amministrativo, occorre conoscere la vita dell'Amministrazione: conoscerla a fondo; conoscerla nella sua attualità che, come in tutte le cose vive, si evolve di giorno in giorno, anche se, per la pesantezza del suo macchinismo, l'Amministrazione pubblica si evolve con lentezza.

Senza questa conoscenza, le nostre consultazioni e le nostre decisioni perderebbero il loro carattere. Se nel dare pareri noi ci fermassimo a vedere solo l'aspetto giuridico delle cose, trascurando quello amministrativo, non ci differenzieremmo dall'Avvocatura dello Stato; se in sede giurisdizionale guardassimo le questioni dal mero punto di vista legale, cesseremmo di essere i giudici che siamo sempre stati. Quel meraviglioso, essenziale strumento, che è l'eccesso di potere, ci cadrebbe di mano, giacché non si può giudicare dell'eccesso di potere se, insieme con una conoscenza approfondita del diritto, non si ha una conoscenza piena, sicura, aggiornata dell'Amministrazione.

Ed è per questo che io sono rimasto fermo nella opinione, avvertita da molti, che non si debba inibire ai consiglieri di Stato il temporaneo esercizio di funzioni presso l'Amministrazione attiva.

So bene che talvolta questi distacchi potrebbero generare inconvenienti, inevitabili perché gli uomini non sono perfetti. A parte che si tratta di ipotesi, l'interesse pubblico esige che gli uomini del Consiglio rechino il loro apporto di dottrina e di competenza in uffici di responsabilità dell'Amministrazione oltre che nei Consigli superiori, nelle varie commissioni di studio, negli uffici legislativi, nei concorsi.

Giova all'Amministrazione l'ausilio di questi uomini; giova all'Istituto che di tanto in tanto i suoi componenti prendano contatti più immediati con gli organi amministrativi.

Posso dirvi che quando i Consiglieri tornano qui sono più ricchi di esperienza, più vigili, più accorti nella valutazione degli atti della Amministrazione. Di solito è vero il contrario di quello che altri affermano, che cioè la missione esterna deformi l'abito del nostro magistrato.

Naturalmente è necessario disciplinare con rigore queste forme esterne di collaborazione sia per non indebolire i servizi dell'Istituto sia per evitare interferenze sia per assicurare la temporaneità dei distacchi. Per questo in occasione della formazione del precedente Governo ed anche del Governo attuale ho dato precise istruzioni limitatrici ai miei colleghi.

Il nostro lavoro è immane; non esagero. Se ne avessi avuto il tempo, vi avrei dato maggiori cifre oltre le pochissime che vi ho fornito.

L'anno venturo spero si potrà riprendere la lodevole iniziativa di dare solenne e pubblico resoconto dei lavori del Consiglio. Quest'anno non è stato possibile aggiungere a questa cerimonia un altro incontro ad altissimo livello, ne io potrei allungare questo mio indirizzo comprendendovi una relazione dei lavori del 1968.

A mio parere l'Istituto non ha bisogno di radicali riforme, ne di aumenti di organico. Sono personalmente contrario a tali aumenti perché portano svalutazione ed accrescono confusione. Recentissime esperienze credo che diano ragione a questa mia convinzione. Abbiamo bisogno, se mai, di rinnovare le nostre strutture tecniche oltremodo arretrate e scadenti. E soprattutto abbiamo bisogno di uomini di qualità.

Un'altra riforma urgente è quella della procedura.

Il lavoro giurisdizionale è lungo, estenuante, complicato perché la procedura è vecchia e piena di formalismi, che spesso si traducono in trabocchetti.

Io spero, prima di lasciare la presidenza dell'Istituto, di sottoporre al Governo alcune proposte di riforma degli ordinamenti del Consiglio di Stato e della procedura in sede giurisdizionale amministrativa.

Una spinta notevole alla semplificazione del lavoro potrà, intanto, venire con l'approvazione del disegno di legge sui tribunali regionali amministrativi, presentato dal Governo Leone: e ringrazio l'on. Rumor dell'assicurazione che Egli oggi ci ha dato sull'intento del suo governo di sollecitare un organica soluzione del problema della istituzione dei tribunali amministrativi regionali sulla base del disegno di legge presentato al Parlamento dal Governo Leone. La semplificazione deriverà dal fatto che gli atti degli uffici statali periferici, aventi carattere definitivo, saranno portati al nostro esame dopo il vaglio di quei tribunali.

È urgente, con l'approvazione di questa legge da parte del Parlamento, porre rimedio ad una carenza, che si è aperta a seguito della dichiarazione di illegittimità delle norme relative alla giunta provinciale amministrativa in sede giurisdizionale; carenza che perdura ormai da troppo tempo, determinando un intollerabile stato di fatto, che si risolve in diniego di giustizia per tutti i cittadini nei rapporti con gli enti locali e in particolare per l'esercito dei dipendenti di tali enti.

Con la legge sui tribunali regionali si completerà, in conformità alla Costituzione, il sistema della giustizia amministrativa al cui vertice sta il nostro Istituto.

Il Consiglio di Stato sarà sempre, così come in passato, il custode e l'animatore di questa giustizia, linfa vitale per la collettività nazionale e

per lo Stato che la racchiude e la rappresenta; la giustizia che rende viva, operante, benefica la presenza dello Stato, della quale il Paese sente estremo urgente bisogno.