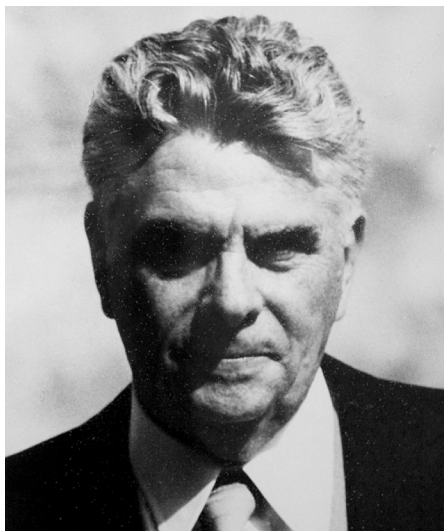


UCCELLATORE, Vincenzo

Nacque a Biancavilla, in provincia di Catania, il 16 aprile 1909 in una famiglia borghese tradizionalmente impegnata nelle professioni giuridiche in, particolare nell'ambito del notariato. Nel solco di questa impostazione familiare intraprese gli studi giuridici e conseguì la laurea in giurisprudenza, il 30 ottobre 1930, all'Università di Catania con 110 e lode; l'anno seguente entrò nella magistratura ordinaria, quale uditore giudiziario, a seguito di concorso per esami nel quale si classificò al primo posto. Il suo *curriculum* si



arricchì ulteriormente nel 1933, quando, superando brillantemente il concorso per esami, fu nominato aggiunto giudiziario. Sono questi per Uccellatore gli anni della formazione professionale che svolse con grande impegno e diligenza esercitando le funzioni di pretore. Nel dicembre del 1934, sposò Maria Adelaide Fiorentino dalla quale avrebbe avuto sette figli. Alla fine degli anni Trenta Uccellatore passò dalla magistratura ordinaria a quella amministrativa: nel dicembre 1939, infatti, in seguito a concorso superato risultando unico vincitore, fu nominato referendario del Consiglio di Stato. Nel gennaio 1942 diventò primo referendario e quindi, nell'ottobre del 1944, consigliere di Stato.

Nelle diverse qualifiche e funzioni della carriera Uccellatore svolse la sua attività in varie sezioni consultive e giurisdizionali. Dal dicembre 1945 fu componente della Sezione speciale del Consiglio di Stato per l'esame in appello dei provvedimenti di epurazione a carico dei dipendenti statali. Svolse la funzione di giudice anche presso il Tribunale superiore delle acque pubbliche, dal 1949 al 1954. Nei primi anni Quaranta iniziò un'attività di diretta collaborazione nelle amministrazioni, con una presenza attiva e puntuale come membro di comitati e commis-

sioni di studio, ciò che avrebbe costituito un dato caratterizzante del suo intero percorso professionale. Nel febbraio 1943 fu membro, presso il Ministero delle finanze, del comitato speciale per il controllo sulla gestione amministrativa e sulla contabilità degli istituti di prevenzione e pena. Dal dicembre 1948 fu membro della commissione centrale tributaria di cui, nel 1961, divenne vice presidente.

Negli anni fra il 1947 e il 1948 fece parte, in rappresentanza dello Stato, della 1^a commissione paritetica per l'attuazione dello statuto della Regione siciliana. In tale qualità predispose il primo gruppo fondamentale delle norme di attuazione approvato col d.lgs.c.p.s. 25 marzo 1947, n. 204. Nel maggio 1948 fu componente della commissione centrale per le cooperative presso il Ministero del lavoro.

Accanto agli incarichi nelle commissioni di studio Uccellatore ricoprì anche importanti ruoli di capo gabinetto in vari governi presso i ministeri dei Trasporti, delle Poste e telecomunicazioni, della Marina mercantile, della Sanità, dell'Organizzazione amministrativa. Egli era persuaso che la funzione di collaborazione con il governo svolta dai consiglieri di Stato si risolvesse in un duplice effetto positivo: a vantaggio delle amministrazioni, da una parte, che si potevano valere di giuristi dotati di una preparazione particolarmente qualificata; e dei consiglieri di Stato, dall'altra, che avevano modo di perfezionare la propria formazione professionale "acquisendo o aggiornando la conoscenza della vita dell'amministrazione pubblica che poi dovevano consigliare o giudicare; attività queste che non sono logicamente possibili senza conoscere". Era questa una consapevolezza che Uccellatore aveva maturato in tanti anni di collaborazione a fianco dei ministri: attività iniziata nel luglio del 1946, con l'incarico di capo gabinetto di Salvatore Aldisio, ministro della Marina mercantile nel secondo governo De Gasperi.

In quei primi anni del dopoguerra Uccellatore ebbe, inoltre, modo di approfondire i temi legati all'amministrazione delle Poste: nel gennaio del 1946 divenne infatti membro della commissione di studio per la riforma della amministrazione delle Poste e telecomunicazioni. Nell'ottobre del 1946 fu presidente supplente della commissione centrale delle ricevitorie postali e telegrafiche, organismo di cui sarebbe divenuto presidente nel 1948. Acquisì così una competenza che poi avrebbe messo a frutto quando svolse le funzioni di capo gabinetto presso il Ministero delle poste e telecomunicazioni, dal 1948 al 1952, prima col ministro Angelo Raffaele Jervolino, nel quinto governo De Gasperi, quindi, dal marzo del 1950 fino al febbraio del 1952, col ministro Giuseppe Spataro, nel sesto e nel settimo governo De Gasperi (in particolare la collaborazione col ministro Jervolino si rivelò particolarmente si-

gnificativa). Inoltre, sempre presso il Ministero delle poste e telecomunicazioni, fu presidente della commissione centrale per gli uffici locali, carica che mantenne per l'intero suo percorso professionale. In questa veste, all'inizio degli anni Cinquanta, diede un importante contributo per la stesura della normativa approvata prima col d.p.r. 5 giugno 1952, n. 656, e quindi modificata dal d.p.r. 20 ottobre 1953, n. 1234, in materia di ricevitorie postali e telegrafiche agenzie collettorie e servizi di portalettere.

Rientrato al Consiglio di Stato negli anni fra il 1952 e 1955, Uccellatore fu assegnato alla Sezione IV, dove, sotto la guida dei presidenti di sezione Stumpo e Papaldo (a quest'ultimo, suo corregionale, Uccellatore era legato da antica amicizia di famiglia), affinò le proprie competenze, specializzandosi nelle materie del pubblico impiego, delle farmacie, dell'edilizia economica popolare. Le decisioni da lui stese sono caratterizzate da uno stile chiaro, sintetico che non lascia spazio né a giudizi di valore né a forme di dispersione: anche quando vi sono citazioni dottrinali esse non rappresentano mai il canale per uno sfoggio di erudizione fine a se stesso. Nel gennaio 1956 Uccellatore divenne presidente di sezione del Consiglio di Stato. In questa veste fu per vari anni presidente aggiunto della Sezione IV, presidente titolare della Sezione I, presidente titolare della Sezione VI e quindi, dal 1° gennaio 1972, presidente titolare della Sezione IV.

Fra il 1955 e il 1957 Uccellatore collaborò con Guido Gonella in qualità di capo gabinetto del ministro senza portafoglio per la Riforma burocratica nel primo governo Segni. In questo periodo approfondì particolarmente i temi attinenti al personale, fattore che egli riteneva l'elemento essenziale per l'adeguamento dell'organizzazione della macchina pubblica alle esigenze di uno Stato moderno. Le norme dello statuto degli Impiegati civili dello Stato — cui egli dette un decisivo contributo, essendo stato, fra l'altro, presidente della commissione di studio che elaborò gli schemi definitivi dello statuto approvato con il d.p.r. 10 gennaio 1957, n. 3, e degli altri decreti legislativi emanati in esecuzione della legge di delega 20 dicembre 1954, n. 1181 — dettavano una nuova disciplina del rapporto di pubblico impiego, volta all'affermazione e alla tutela della personalità dell'impiegato di fronte all'amministrazione, in modo da coordinare gli interessi pubblici con quelli del dipendente non più visto come mero soggetto passivo bensì come titolare del diritto-dovere di partecipare utilmente all'organizzazione amministrativa in un rapporto di tipo collaborativo. Ma le norme del nuovo statuto erano anche volte a modificare il ruolo dell'impiegato verso i terzi, infrangendo il principio della competenza tutta accentrata nel mi-

nistro a favore di quello del decentramento gerarchico “nell’ambito del quale i funzionari competenti dovranno provvedere direttamente senza più possibilità di rimbalzare ancora sui superiori fino al ministro l’emanazione dei provvedimenti e le relative responsabilità”.

In generale negli scritti di Uccellatore di questo periodo emerge la volontà di procedere a un rinnovamento della pubblica amministrazione per renderla efficiente e trasformarla “in ciò che deve essere in un ordinamento democratico, un servizio per il pubblico”, attraverso un percorso che doveva articolarsi in alcune tappe fondamentali quali la semplificazione dei procedimenti, la riforma dei controlli sugli atti e sulle attività; la riforma della contabilità generale dello Stato.

Negli anni fra il 1959 e il 1966 Uccellatore fu ancora impegnato come capo gabinetto del ministro Jervolino dapprima presso la Marina mercantile; quindi al Ministero della sanità ed infine, al Ministero dei trasporti e dell’aviazione civile. Alla fine di maggio del 1968 fu nominato presidente della Sezione VI. Nel novembre 1969 attese alle funzioni di capo di gabinetto di Remo Gaspari, ministro dei trasporti e dell’aviazione civile nel secondo governo Rumor. La collaborazione con Gaspari continuò, dal marzo 1970, nel terzo governo Rumor, come capo gabinetto del ministro per la Riforma della pubblica amministrazione.

Insieme alle funzioni di diretta collaborazione con i ministri, Uccellatore continuò a svolgere negli anni Sessanta una cospicua mole di lavoro in importanti commissioni, soprattutto presso il Ministero dei lavori pubblici, dove presiedette, dal 1962 al 1967, la commissione centrale di vigilanza sull’edilizia popolare ed economica nonché la commissione di studio che elaborò lo schema definitivo del d.p.r. 23 maggio 1964, n. 655, per la riforma della legislazione sull’edilizia popolare e economica e il decentramento delle funzioni di vigilanza. Dal novembre 1966, sempre presso il Ministero dei lavori pubblici, presiedette, inoltre, la commissione incaricata di provvedere al coordinamento del lavoro svolto dalle varie commissioni impegnate nella predisposizione degli schemi legislativi riguardanti la riforma generale in materia degli appalti di opere pubbliche e di studiare la soluzione più idonea per la riforma e per l’unificazione dei capitolati generali. Nel dicembre del 1970 fu nominato presidente della commissione interministeriale costituita dal presidente del Consiglio dei ministri per l’elaborazione degli schemi dei provvedimenti legislativi previsti dalle leggi di delega al Governo 18 marzo 1968, n. 249, e successive modifiche e integrazioni, per il riordinamento dell’Amministrazione dello Stato, per il decentramento delle funzioni e per il riassetto delle carriere e delle retribuzioni dei dipen-

denti statali; e 16 maggio 1970, n. 281, sui provvedimenti finanziari per l'attuazione delle regioni a statuto ordinario. Nel luglio 1973 fu nominato presidente della commissione interministeriale che elaborò il primo schema completo di riforma sanitaria. Fu poi insignito di diploma con medaglia d'oro quale benemerito della finanza pubblica e di medaglia d'oro quale benemerito della sanità pubblica.

Dal 1972 Uccellatore svolse le funzioni di presidente della Sezione IV in anni particolarmente importanti. La sua ascesa culminò nel settembre 1976, quando, succedendo a Gaetano Vetrano, diventò presidente del Consiglio di Stato. Nel suo discorso di insediamento, tenuto il 25 novembre 1976, Uccellatore espose i criteri ispiratori della sua presidenza: dare impulso ai fondamentali principi costituzionali e fra questi, *in primis*, a quello autonomistico, e quindi allo sviluppo dello Stato regionale; realizzare il principio della partecipazione diffusa dei cittadini alla titolarità e all'esercizio del potere; curare il potenziamento dei gruppi intermedi; tutelare il principio di eguaglianza sostanziale; garantire il riconoscimento generale, infine, del potere di azione per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi contro tutti gli atti della pubblica amministrazione. Sotto quest'ultimo punto di vista era, a suo avviso, necessario un adeguamento del complessivo sistema normativo nel campo della giustizia amministrativa, che doveva attuarsi "non con un salto nel buio", ma in modo graduale e in ogni caso tenendo sempre come "punto fermo la posizione del Consiglio di Stato garantita dalla Costituzione nella sua duplice funzione tradizionale". Uccellatore presiedette l'Adunanza plenaria negli anni fra il 1977 e il 1979, anni in cui furono adottate una serie di rilevanti decisioni volte ad un'opera di graduale chiarificazione di alcuni nodi che si erano formati in dottrina e giurisprudenza negli anni precedenti. Si pensi alle decisioni sul d.p.r. n. 748 del 1972 recante la disciplina delle funzioni dirigenziali nelle amministrazioni dello Stato. Nelle decisioni sul governo del personale notevole rilievo rivestirono, per esempio, quelle in tema di esodo volontario, cioè del collocamento a riposo anticipato di funzionari dello Stato con particolari benefici, strumento previsto dagli articoli 67 e 68 del decreto del presidente della Repubblica per ultimo citato al fine di ridurre il numero dei funzionari direttivi dello Stato. Accanto alle numerose decisioni sul personale, ve ne furono altre assai significative, come la decisione n. 23 del 7 novembre 1977 (estensore Coraggio) sulle licenze edilizie e sull'interpretazione dell'art. 10 della legge n. 765 del 1967 che consentiva a "chiunque" di impugnare la licenza edilizia rilasciata. L'Adunanza plenaria ribadì che con questo termine non si era inteso introdurre nell'ordinamento una nuova ipotesi di azione popolare.

Particolare importanza rivestì la decisione dell'Adunanza plenaria del 20 gennaio 1978, n. 1 (Banco di Roma Spa, estensore Catallozzi), che pose fine ad intensi contrasti giurisprudenziali stabilendo che l'ordinanza del T.A.R. che definisce una domanda di sospensione dell'esecuzione dell'atto impugnato ha natura decisoria ed è quindi suscettibile di appello. Questo perché l'ordinanza risolve in contraddittorio fra le parti una specifica controversia, dettando il regolamento giuridico di essa e attribuendo ad uno dei soggetti contendenti un vantaggio concreto garantito dalla legge. "L'appellabilità delle ordinanze cautelari — chiariva in quella occasione il Consiglio di Stato — non comporta alcun attentato all'integrità dei poteri decisori e all'indipendenza dei giudici di primo grado perché non esiste pregiudizialità tra le questioni risolte in sede sospensiva e le questioni da risolvere in sede di merito, mentre, d'altra parte, l'accertamento del danno grave e irreparabile derivante dall'esecuzione dell'atto rappresenta oggetto peculiare del solo processo conservativo e non anche di quello d'impugnazione". Ancora va segnalata la decisione n. 2 del 27 gennaio 1978 (estensore Iannotta) in ordine al rapporto fra ricorso giurisdizionale e ricorso amministrativo che stabilisce l'ammissibilità del ricorso giurisdizionale proposto avverso lo stesso atto censurato in sede amministrativa e prima della conoscenza effettiva o legale della decisione contenziosa o della formazione del silenzio rigetto col maturare del termine di novanta giorni. Con la decisione dell'Adunanza plenaria n. 17 del 16 giugno 1978 (estensore Caianiello) il Consiglio di Stato stabilì l'impugnabilità in sede giurisdizionale della deliberazione comunale di approvazione del piano regolatore fin dal momento in cui l'interessato ne abbia avuto conoscenza in quanto essa è direttamente produttiva di effetti lesivi e come tali idonei da giustificare l'impugnativa dell'atto che li ha prodotti in conformità all'esigenza di assicurarne la tutela giurisdizionale. Infine, poche settimane prima del suo collocamento a riposo, Uccellatore presiedette l'Adunanza plenaria che, con decisione Leone del 23 marzo 1979, n. 12 (estensore Pranzetti) — modificando il proprio precedente orientamento espresso nella decisione n. 10 del 21 marzo 1969 — stabilì, alla luce di una corretta lettura della legge n. 1034 del 1971, la validità, anche per i T.A.R. e il Consiglio di Stato, del principio della necessaria presupposizione fra giudicato formale e azione di ottemperanza.

La carriera di Uccellatore è stata puntualmente segnata da importanti onorificenze. Nell'ottobre 1940 fu ufficiale nell'Ordine della Corona d'Italia. Nel maggio 1945 fu commendatore dell'Ordine della Corona d'Italia, nominato dal luogotenente generale del Regno. Il 13 giugno 1953 fu commendatore dell'Ordine al merito della Repubblica ita-

liana. Una serie di grande prestigio che culminò con quella di cavaliere di gran croce dell'Ordine al merito della Repubblica italiana, conferitagli nel settembre 1966. Congedandosi dal supremo Consesso, dopo 39 anni di servizio, Uccellatore, il 17 aprile 1979, espresse ancora una volta l'augurio per l'Istituto di adeguarsi "alla continua evoluzione della realtà sociale nel nuovo solco della Costituzione repubblicana".

Negli anni successivi Uccellatore mantenne, fino ai primi anni Ottanta, l'incarico di presidente di sezione della commissione centrale tributaria.

Morì a Roma il 21 luglio 1987.

GIOVANNI ZANFARINO

DISCORSO DI INSEDIAMENTO PRONUNCIATO DAL NUOVO
PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DI STATO
dott. Vincenzo UCCELLATORE
il 25 novembre 1976

Signori,

nell'assumere la Presidenza del Consiglio di Stato voglio anzitutto confermare solennemente la mia devozione al popolo italiano, nel quale si personifica la nostra Repubblica, e la mia fedeltà alla Costituzione dallo stesso popolo democraticamente voluta nell'esercizio della sua sovranità.

Desidero quindi rivolgere il mio deferente saluto e quello dell'Istituto, che ho l'onore di presiedere, al Signor Presidente della Repubblica che rappresenta tutta la Nazione, all'Eminente Cardinale Vicario, ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, al Signor Presidente del Consiglio dei Ministri con gli altri membri del Governo, al Presidente della Corte Costituzionale. Al saluto desidero unire il mio sentito ringraziamento per la solennità che si sono compiuti di dare con la loro presenza a questa cerimonia e che vuole essere ancora una volta manifestazione di stima verso il Consiglio di Stato, certamente non per i soli meriti del passato ma specialmente per le funzioni essenziali che esso quotidianamente va svolgendo, con serenità ed indipendenza, nella posizione assegnatagli dalla Costituzione Repubblicana nella nuova forma data al nostro Stato.

Saluto e ringrazio altresì il Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura, il Presidente della Suprema Corte di Cassazione con gli altri magistrati ordinari dalla cui famiglia mi onoro di provenire, la presidenza del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, il Presidente e i magistrati della Corte dei Conti, la nuova Magistratura dei Tribunali Amministrativi Regionali, l'Avvocatura Generale dello Stato, tutte le altre Autorità civili e militari, i colleghi tutti anche presso il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana con tutto il personale del Consiglio di Stato e con particolare affetto ai miei predecessori Gaetano Vetrano, Antonino Papaldo e Carlo Bozzi. Il mio deferente saluto va anche a tutti gli altri intervenuti che hanno voluto onorarci della loro presenza.

In occasioni come l'attuale si sogliono sottoporre all'attenzione degli ascoltatori, anche per darne notizia al pubblico, i dati più salienti del lavoro svolto dal Consiglio di Stato negli ultimi anni ma io ritengo preferibile di risparmiarvi tutto ciò perché questi elementi sono già noti a molti dei presenti aventi, anche a titolo, diverso, rapporti con le funzioni del nostro Istituto, e quindi mi limiterò ad alcune considerazioni sulla posizione del Consiglio di Stato e sulle sue funzioni nei tempi presenti alla luce della rilevanza datagli dalla Costituzione Repubblicana. Questo tema non è certamente nuovo, se ne parla da quasi trent'anni, ma la sua problematica non è certo esaurita nel continuo rinnovarsi del nostro ordinamento per il sopravvenire di leggi nuove, per l'evolversi della coscienza e della realtà sociale e per la costante forte spinta che proviene dai principi fondamentali e dalle cosiddette norme programmatiche accolti dalla Costituzione.

È noto che questo nostro Istituto non è stato creato dalla Costituzione né è stato da questa trasformato nelle sue strutture di base, ma è stato invece recepito nelle stesse strutture ed attribuzioni che esso aveva assunte ed esercitate durante la sua storia ultrasecolare. Questa accettazione dell'Istituto nel nuovo tipo di Stato che si veniva creando non costituì affatto una prova di pigro conservatorismo o di mancanza di fantasia del Costituente espresso dal popolo — che, anzi, ne fece oggetto di appassionato dibattito — ma certamente la ponderata convinzione che il Consiglio di Stato rispondesse ad un'esigenza istituzionale nella organizzazione di uno Stato ad alto sviluppo e precisamente alla stessa esigenza sentita in quasi tutti gli Stati moderni che hanno accolto nei loro ordinamenti lo stesso tipo di istituto o tipi similari, da non confondere con quelli adottati in alcuni paesi come veri e propri organi politici di governo. Con gli istituti similari degli altri paesi della C.E.E. ha già costituito dei veri rapporti permanenti.

Tale esigenza istituzionale trova la sua manifestazione più evidente proprio in Italia dove il Consiglio di Stato, sorto con un regime assoluto, è stato conservato in tutte le successive trasformazioni dello Stato fino ai nostri giorni, in principio quale organo di temperamento del potere assoluto del Capo dello Stato e successivamente quale organo indispensabile nelle varie forme dello Stato di diritto per la tutela e garanzia dei cittadini verso il potere pubblico dei governanti specie in quei campi in cui il potere pubblico nella sua forma di potere amministrativo, può venire in conflitto con la sfera giuridica dei governati.

È interessante a questo punto ricordare che la conservazione di tutte le precedenti attribuzioni del Consiglio di Stato nell'ordinamento dello Stato repubblicano fu anche discussa durante i lavori della Costi-

tuate perché un insigne giurista, il compianto Calamandrei, si batteva con la sua indimenticabile forza, polemica per sottrarre la funzione giurisdizionale al Consiglio attribuendola al giudice ordinario così da creare un sistema monistico di giurisdizione.

Prevalse, però, dopo ampia discussione, la tesi contraria sostenuta proprio dall'attuale Presidente della Repubblica che oggi ci onora della Sua presenza ed allora membro della Costituente, con un decisivo intervento del 21 novembre 1947, col quale propose con successo che le attribuzioni giurisdizionali del Consiglio di Stato, come quelle della Corte dei Conti, dovessero rimanere ai rispettivi organi tradizionali perché erano sorte non come usurpazione al giudice ordinario di particolari attribuzioni ma come conquista di una tutela giurisdizionale da parte dei cittadini nei confronti della pubblica Amministrazione.

Ma con la Costituzione della Repubblica e le successive leggi di attuazione il Consiglio è stato inserito in una realtà nuova quale quella dello Stato regionale per cui la sua posizione tradizionale di organo unico centrale di giustizia nell'Amministrazione nel senso più lato dovette subire due modifiche imposte da altre norme costituzionali e precisamente:

- 1) l'istituzione del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana con funzioni consultive e giurisdizionali;
- 2) l'istituzione recente dei Tribunali Amministrativi Regionali quali organi di giustizia amministrativa di primo grado, e quindi con sola funzione giurisdizionale per tutte le altre Regioni della Repubblica in attuazione dell'art. 125 della Costituzione.

Questa seconda modifica, estesa anche alla Regione Siciliana in virtù di una recente decisione della Corte Costituzionale, è certamente la più importante avendo comportato la soppressione delle vecchie, giurisdizioni amministrative locali e la trasformazione in organo di appello del Consiglio di Stato che sin dal 1889, con l'istituzione, della IV Sezione, era stato l'unico organo di giurisdizione generale della legittimità degli atti amministrativi.

Oltre queste due modifiche di formale adeguamento della posizione del Consiglio di Stato al nuovo tipo di Stato in attuazione di espresse disposizioni costituzionali, in realtà nessun'altra innovazione di sostanza è stata ancora apportata nel sistema che regola le funzioni ed il funzionamento di questo Istituto, i cui caratteri essenziali sono quindi rimasti quelli dati nella seconda metà del secolo scorso con la nota legge sul Contenzioso amministrativo del 20 marzo 1865 con i relativi allegati, di cui uno, l'allegato D, riguardava proprio il Consiglio di Stato, alla quale seguì l'altrettanto nota legge del 31 marzo 1889 istitu-

tiva della IV Sezione del Consiglio di Stato che segna la vera nascita in Italia della giustizia amministrativa giurisdizionale.

Sono queste le norme che, assieme al Regolamento di procedura del 1907, in prevalenza hanno regolato le funzioni del nostro Istituto, che per la maggior parte sono ancora in vigore e che giornalmente noi ancora applichiamo nell'assolvimento dei nostri compiti tanto nella decisione delle controversie fra cittadini ed Amministrazione quanto nella consultazione giuridico-amministrativa.

Sono ancora in parecchi, autorevoli magistrati e giuristi a ritenere che il sistema nel suo complesso sostanziale regga tuttora, salva la necessità di opportuni coordinamenti fra le varie norme, non essendo ancora matura la delineazione di altri sistemi che possano sostituire radicalmente il primo, costruito dallo Stato liberale dell'800 sulla base dei principi che gli erano propri specie nel campo della Giustizia Amministrativa.

D'altro canto voci non meno autorevoli si levano dal lato opposto, specie fra i giuristi più sensibili ai problemi sociali, sostenendo che, malgrado le modifiche apportate in attuazione della Costituzione e sopra accennate, il complesso delle norme che regolano questo Istituto vada modificato nell'essenza così da ispirarlo agli stessi principi ed alle stesse esigenze che ispirano la Costituzione ed il nuovo tipo di Stato da questa stabilito. Tra questi principi particolare rilevanza assumono, nel campo in cui il Consiglio di Stato esercita le sue funzioni, oltre quello relativo alla forma regionale assunta dallo Stato ed alla quale ho già accennato, il principio della partecipazione diffusa alla titolarità e all'esercizio del potere attraverso la titolarità della sovranità attribuita direttamente al popolo, la rilevanza dei gruppi intermedi in un pluralismo sociale e giuridico, il principio di uguaglianza sostanziale dei cittadini come graduale operante sviluppo di quella giuridica e il riconoscimento generale del potere di azione per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi contro tutti gli atti della pubblica Amministrazione.

È certo che la maggior parte delle norme che regolano il Consiglio di Stato, pur non ponendosi in contrasto con questi principi non possono ritenersi ispirate dagli stessi perché ben diversi erano i principi ispiratori dell'ordinamento dello Stato nell'Ottocento e della legislazione da questo espressa, che sotto l'assillo della preminente esigenza dell'unità politica si ispiravano specialmente ai principi del centralismo e dell'autoritarismo nelle cui varie forme lo Stato regolava prevalentemente i suoi rapporti con i cittadini.

È evidente che un tipo di Stato il quale sconosceva ancora il suffragio universale non poteva essere che espressione di una classe politica

ristretta e rimaneva lontano dalle esigenze di partecipazione diffusa del popolo al potere quale espressione della vera sovranità di esso.

Queste considerazioni mi inducono ad unirmi alle istanze di coloro i quali ritengono che, oltre le modifiche finora apportate, sia necessario procedere ad un più incisivo adeguamento delle norme sul Consiglio di Stato ai nuovi rapporti tra Società e Stato posti dalla Costituzione e che da questa con un processo non sempre rapido, ma costante, vanno penetrando nel nuovo ordinamento dello Stato. Va, però, precisato che adeguare le norme del passato al nuovo tipo di ordinamento in corso di formazione, non significa respingerle tutte e capovolgere il sistema poiché è innegabile, come si è già detto e si ripete, che nessun vero sistema nuovo è stato finora ponderatamente studiato e predisposto specie nel campo della giustizia amministrativa che è certamente il più delicato. In tale situazione un rigetto completo o quasi delle norme tramandateci dall'ordinamento precedente la Costituzione repubblicana potrebbe costituire un salto nel buio che finirebbe col pregiudicare le finalità di ammodernamento di cui si avverte il bisogno, col risultato di danneggiare gli interessi pubblici e quelli dei cittadini più che tutelarli.

Sembra, quindi, preferibile procedere per gradi in ordine di urgenza delle varie esigenze da soddisfare, tenendo come punto fermo la posizione del Consiglio di Stato garantita dalla Costituzione nella sua duplice funzione tradizionale.

Questo processo di graduale adeguamento che noi auspichiamo deve, quindi, tendere a garantire che le essenziali funzioni del Consiglio di Stato accolte dalla Costituzione come necessarie al buon funzionamento dello Stato Repubblicano, quale Stato di diritto, vengano ancora svolte in condizioni che la nostra società consideri come rispondenti alle esigenze e allo spirito dei nuovi tempi.

Limitandomi solo a dei brevi accenni sui punti più rilevanti per non abusare del vostro tempo, e cominciando dalla funzione consultiva che è la più antica, con la quale il Consiglio di Stato venne istituito e che è certamente non meno importante dell'altra, la prima esigenza da segnalare per un necessario adeguamento normativo è quella dei rapporti tra Consiglio di Stato e Regioni. Le norme vigenti sulle funzioni consultive del Consiglio, ignorano, e non poteva essere diversamente, le Regioni quali parti essenziali dello Stato munite di potere legislativo e di funzioni amministrative nelle materie oggetto del primo.

Ciò ha determinato un'evidente lacuna nell'ordinamento generale per quanto riguarda l'esercizio delle funzioni amministrative delle Regioni. Avviene, infatti, che molti provvedimenti amministrativi per i quali le leggi in vigore prevedono formalmente il preventivo parere ob-

bligatorio, ma non vincolante, del Consiglio di Stato, essendo passati nella sfera del potere amministrativo delle Regioni, vengono da queste emanati senza alcun parere, malgrado il Parlamento nelle leggi precedenti e nei riguardi delle Amministrazioni dello Stato, aventi struttura e funzioni ben collaudate, ne avesse imposto la necessità.

La deficienza investe però in modo diverso anche il campo della giustizia amministrativa per quanto riguarda i ricorsi straordinari al Capo dello Stato contro gli atti definitivi delle Regioni e degli altri enti locali ora passati sotto il controllo di esse; anche per questi la relativa istruttoria e la necessaria richiesta di parere al Consiglio di Stato non possono attualmente essere svolte dalle Regioni interessate, bensì dai Ministeri perché così prescrivono le leggi in vigore, e tutto ciò con evidente ritardo e danno di cittadini e della stessa Amministrazione pubblica. A questi inconvenienti non ha mancato di rivolgere la sua attenzione anche recentemente il Capo dello Stato sempre tanto sensibile alle esigenze di giustizia anche in questo settori e nel quale si è dovuto registrare un sensibile quanto impreveduto aumento di ricorsi straordinari che hanno raggiunto il numero di circa duemila all'anno.

La situazione è uguale anche per la consultazione facoltativa; d'altro canto non va sottovalutato che un adeguamento anche parziale della funzione di consulenza diretta del Consiglio di Stato in favore delle Regioni riuscirebbe certamente assai utile per prevenire parecchi conflitti di giurisdizione fra Stato e Regioni e fra le Regioni stesse.

Tale lacuna, inoltre, appare ancora più evidente e rilevante quando si tiene presente che non è stata neppure estesa alle Regioni la facoltà di avvalersi della consulenza legale dell'Avvocatura dello Stato così come è stato fatto per vari Enti pubblici.

Alla deficienza le varie Regioni hanno finora provveduto nell'esercizio della loro autonomia con propri organi interni di consultazione o avvalendosi di professionisti con evidenti notevoli difformità nella composizione e nella qualificazione degli organi.

È, quindi, evidente la necessità di un opportuno adeguamento legislativo che consenta di colmare queste gravi deficienze, almeno negli aspetti più rilevanti, attuando anche per questa via un ulteriore sviluppo logico del decentramento alle Regioni delle altre funzioni amministrative voluto dalla Costituzione.

Se questa prima esigenza di adeguamento normativo riguarda i soggetti, la seconda riguarda l'oggetto della stessa funzione di consulenza del Consiglio di Stato.

È noto che secondo le norme in vigore, esulano dalla sfera di applicazione di questa importante funzione del Consiglio di Stato. le conces-

sioni di beni e servizi pubblici fatte dalle Amministrazioni autonome dello Stato, e sono le più importanti, le quali sono, invece, sottoposte al parere dei rispettivi Consigli di Amministrazione fra i cui numerosi membri rientrano anche dei rappresentanti del Consiglio di Stato. D'altro canto, la recente legge sui Tribunali Amministrativi Regionali ha attribuito agli organi di giustizia amministrativa la giurisdizione esclusiva sui predetti rapporti non solo per le controversie tradizionali sugli interessi legittimi, ma anche sui diritti soggettivi e quindi sui rapporti che sono stati, così, sottratti alla giurisdizione ordinaria.

Tale importante innovazione implica, evidentemente, il riconoscimento da parte del legislatore della particolare idoneità degli organi di giustizia amministrativa a conoscere dei problemi connessi a questa delicata materia nella quale la discrezionalità amministrativa è sempre collegata a quella tecnica. Ma il riconoscimento di questa maggiore idoneità in sede di decisione giurisdizionale non può non fare apparire particolarmente ragionevole, ai fini di un logico coordinamento, e nel pubblico interesse, l'esigenza di fare intervenire il supremo Consesso amministrativo col suo preventivo parere sulla legittimità ed opportunità dell'atto in sede di formazione delle concessioni di maggiore rilievo, così da prevenire, per quanto possibile, le cause di future controversie rilevabili in quella fase o la tardiva percezione di pregiudizi al pubblico interesse che potrebbero ben rilevarsi prima.

L'altro oggetto in ordine al quale si rende sempre più viva la necessità o per lo meno l'opportunità della consulenza del Consiglio di Stato è fornito dall'attività normativa del Governo.

È noto che in base alle norme in vigore, il Consiglio di Stato può intervenire nell'attività normativa del Governo, in via facoltativa, solo col dar parere sulle proposte di legge e sugli affari di ogni natura per i quali sia interessato dai Ministri e col formulare quei progetti di legge e di regolamenti che gli vengono commessi dal Governo, in via obbligatoria col dar parere su tutti i provvedimenti legislativi che comunque riguardino l'ordinamento o le funzioni del Consiglio stesso, nonché sulle proposte di regolamenti soggetti all'approvazione del Consiglio dei Ministri e sui Testi Unici di leggi e di regolamenti Al di fuori di questi casi, nessun'altra possibilità di intervento ha il Consiglio di Stato in questo campo.

Eppure con l'emanazione della Costituzione Repubblicana l'estensione di questi casi si appalesa sempre più necessaria o almeno opportuna.

Invero il carattere rigido della Costituzione esige che almeno i disegni di legge predisposti dal Governo siano rigorosamente curati nella

tecnica legislativa, più di quanto attualmente non lo siano per comune opinione, così da prevenire, entro certi limiti, eventuali vizi di incostituzionalità che sono tanto più frequenti nei decreti legislativi, vincolati come sono ai limiti posti con le leggi di delega; il problema appare in tutta la sua gravità quando si tiene presente che davanti la Corte Costituzionale sono pendenti circa 1200 giudizi di incostituzionalità. Il parere del Consiglio di Stato anche in questa materia riuscirebbe certo assai utile allo scopo di prevenzione sopra indicato per la particolare idoneità dell'organo la cui funzione consultiva si svolge in particolare aderenza all'ordinamento da un lato ed alla realtà sociale dall'altro. La richiesta del parere obbligatorio del Consiglio di Stato almeno sugli schemi di decreti legislativi è da tempo prevista dall'ordinamento francese ed ha avuto effetti del tutto favorevoli.

Tale esigenza appare ancora più opportuna dopo la recentissima sentenza n. 226 della Corte Costituzionale che ha riconosciuto alla Corte dei Conti la facoltà di sollevare questioni di incostituzionalità di leggi di delega e di decreti legislativi emanati in base alle prime, naturalmente con l'immediato effetto sospensivo del visto che, come è noto, costituisce condizione estrinseca di efficacia di questi ultimi e quindi con immediate conseguenze di portata generale, senza immediata rilevanza su singole controversie.

Una vera lacuna si è poi manifestata nelle vecchie disposizioni già menzionate che limitano il parere obbligatorio del Consiglio di Stato ai soli regolamenti approvati dal Consiglio dei Ministri, poiché la realtà dimostra che la maggior parte dei regolamenti governativi è oggi emanata con decreti ministeriali previsti dalle varie leggi e che vengono come tali sottratti al preventivo esame del Consiglio di Stato che assai spesso deve rilevarne la illegittimità in sede giurisdizionale con effetto retroattivo e quindi con conseguente grave pregiudizio per la pubblica Amministrazione e per i cittadini.

L'adeguamento normativo in questo campo è oltreché necessario anche urgente.

Passando ora all'altra funzione essenziale del Consiglio di Stato e cioè alla funzione giurisdizionale per la tutela della giustizia nell'Amministrazione posso affermare che l'istituzione dei Tribunali Amministrativi Regionali quali giurisdizioni amministrative generali di legittimità di primo grado, che ha costituito come già detto la prima sostanziale innovazione attuativa della Costituzione in questo settore, ha incontrato il favore e la fiducia del pubblico. Tale convincimento è tratto non solo dalla esperienza diretta, ma anche da dati obiettivi molto indicativi quali il numero dei ricorsi giurisdizionali che annualmente ven-

gono presentati ai vari Tribunali e che ha raggiunto il cospicuo numero di 21.920 nel 1975, quadruplicando così il numero dei ricorsi che in media venivano annualmente presentati al Consiglio di Stato prima dell'entrata in funzione di essi.

Il mio convincimento trova conferma anche nel fatto che solo poco più del 10% delle decisioni dei Tribunali Amministrativi viene impugnato davanti al Consiglio di Stato, mentre la maggior parte delle decisioni trova acquiescenza nelle parti. Non va, peraltro, trascurato l'effetto certamente favorevole prodotto dalla impugnabilità immediata degli atti non definitivi immediatamente lesivi di interessi, introdotta dalla stessa legge secondo l'interpretazione ormai prevalsa nella dottrina e nella giurisprudenza. È pertanto augurabile che il nuovo ordinamento venga al più presto completato con la costituzione del Tribunale regionale anche presso la Regione Trentino-Alto Adige nella quale le parti sono ancora prive del doppio grado di giurisdizione con trattamento non uguale rispetto alle altre Regioni della Repubblica.

Il merito del successo delle nuove giurisdizioni di primo grado va riconosciuto a tutta la magistratura di quei Tribunali e ai magistrati del Consiglio di Stato che finora li hanno presieduti, avendo tutti dato ammirevole prova della preparazione e della laboriosità necessarie per conseguire dei successi così notevoli, talvolta anche in difficili condizioni di funzionamento.

È opportuno, però, assicurare che questo istituto ormai collaudato dal successo venga difeso dal pericolo di un prossimo decadimento, di cui si avvertono già i sintomi, per l'inadeguatezza della carriera dei giudici.

Invero una carriera di magistratura che, unica nell'ordinamento italiano, non consente ai magistrati che ne fanno parte di conseguire il grado di presidente di Sezione, come possono conseguirlo tutti i magistrati delle altre carriere, corre il grave pericolo, già in atto, di non interessare più i concorrenti all'atto del bando di concorso e di essere abbandonata al più presto da quelli che vi sono entrati. Trattasi di un adeguamento di carriera assai modesto ma urgente che ho il dovere di segnalare.

L'avvenuta istituzione delle giurisdizioni amministrative di primo grado, mentre ha dato attuazione all'art. 125 della Costituzione, non ha introdotto nel sistema di giurisdizione amministrativa alcuno dei nuovi principi ispiratori della Costituzione Repubblicana che potevano in esso riflettersi. Il sistema, come ho accennato, è rimasto ancorato ai principi posti dallo Stato liberale dell'Ottocento a base delle due note leggi fondamentali già menzionate, del 25 marzo 1865 sul contenzioso ammini-

strativo e del 31 marzo 1889 per l'istituzione della IV Sezione del Consiglio di Stato, della quale il suo primo Presidente Silvio Spaventa, al di sopra del silenzio della legge e di ogni dubbio interpretativo, ebbe il coraggio di affermare immediatamente il carattere giurisdizionale per fare giustizia nell'Amministrazione. Fu indubbiamente un fatto storico di grande portata non solo sul piano giuridico, ma anche su quello politico perché venne a garantire una ulteriore sfera di espansione della libertà del cittadino, quella degli interessi legittimi che, sempre sottratta al giudice ordinario, veniva ora affidata per la prima volta alla tutela di un giudice amministrativo particolarmente idoneo alla cognizione della materia.

Il tentativo piuttosto recente, di sminuire la portata di quel sistema, considerandolo addirittura come una semplice elusione del liberalismo dello Stato borghese rispetto alle altre correnti politiche e classi sociali, mi sembra storicamente infondato ed è stato respinto anche dalla maggior parte degli studiosi che non ha potuto negare a detto sistema specie se riferito al tempo in cui fu introdotto un valore determinante di grande rilievo per la tutela del cittadino verso la pubblica Amministrazione. E la sostanziale conservazione di esso per tanti anni ne costituisce certamente conferma. Ma dopo tanti anni di vigenza, quelle norme tradizionali che ancora regolano l'esercizio della giurisdizione amministrativa ordinaria incontrano ogni giorno di più difficoltà di interpretazione di applicazione nel doveroso coordinamento con i nuovi principi della Costituzione Repubblicana ormai costituenti la base di tutto l'ordinamento statale.

Queste difficoltà di interpretazione e di applicazione hanno fatto sorgere dei gravi problemi tanto per il legislatore che per i giudici, problemi che vanno dalla determinazione dell'oggetto del processo amministrativo ai presupposti e condizioni di esso, alla efficacia e ai limiti del giudicato amministrativo e, in sintesi, alla funzione stessa del processo amministrativo che, operando sull'esercizio del potere pubblico, investe non solo il campo del diritto, ma anche quelli sociale e politico.

Non è certo questa la sede per un esame di tutti questi problemi, che pure sono assai interessanti, mi limiterò quindi anche in questo campo, come nell'altro ad accennarne solo alcuni dei più rilevanti.

Un primo problema di fondo riguarda il rapporto fra il principio fondamentale della partecipazione diffusa del popolo all'esercizio del potere accolto dalla Costituzione sia pure in via tendenziale attraverso il principio essenziale di democrazia e sovranità popolare, e la determinazione dei soggetti che sono legittimati a ricorrere davanti agli organi

di giustizia amministrativa e degli interessi legittimi dei quali si può chiedere la tutela.

È opinione ormai diffusa che il ricorso alle giurisdizioni amministrative può anche costituire un mezzo indiretto per la partecipazione del cittadino all'esercizio del potere pubblico in quanto attraverso l'annullamento degli atti illegittimi tende alla correzione dell'esercizio del potere illegalmente svolto dall'Amministrazione pubblica costringendola a rettificarlo per conseguire nella legalità quelle finalità di pubblico interesse che il legislatore le ha attribuite. Il principio sarebbe ancora potenziato estendendo la partecipazione dei cittadini alla formazione dei procedimenti con i quali si attua l'esercizio del potere. In questo senso un apporto di grande rilevanza verrà dalla graduale costituzione dei consigli circoscrizionali o di quartiere previsti da una recente legge dell'aprile scorso per una partecipazione di base alla funzione amministrativa locale.

E chiaro che questo principio dovrebbe portare ad estendere la cerchia dei soggetti legittimati a ricorrere e, quindi, degli interessi da tutelare. Ed allo stesso risultato dovrebbe portare l'altro principio della tutela dei gruppi intermedi accolto dall'art. 2 della Costituzione non solo in favore dei gruppi sociali previsti dalla legge, ma anche in favore di quelli di formazione volontaria tendenti allo sviluppo della personalità umana.

La garanzia di questi gruppi, costituzionalmente riconosciuta in modo espresso, dovrebbe pure portare ad estendere la sfera di applicazione della tutela giurisdizionale amministrativa tanto nei riguardi dei soggetti che dell'oggetto.

Ma ambedue questi principi nuovi non sempre riescono a conciliarsi con le norme fondamentali che ancora regolano l'esercizio della giurisdizione amministrativa e che, secondo gli insegnamenti tradizionali della dottrina e della giurisprudenza, pongono a base del processo amministrativo da un lato un interesse diretto ed attuale quale presupposto per ricorrere e dall'altro l'interesse legittimo individualizzato in soggetti determinati o determinabili quale oggetto della tutela giurisdizionale. È evidente che questi due elementi tendono a restringere quella sfera dei soggetti legittimati a ricorrere alla giurisdizione amministrativa e degli interessi che questa ha il potere di tutelare e che i nuovi principi costituzionali richiamati tendono invece ad estendere. Il divario può essere anche rafforzato quando si attribuisce all'interesse legittimo la natura di posizione giuridica sostanziale ormai accolta in prevalenza dalla dottrina moderna e che, come è noto, dovrebbe presupporre una subiettivizzazione dell'interesse stesso.

Nello stesso senso gravemente restrittivo finirebbe con l'agire anche un recente indirizzo delineatosi in una parte della dottrina moderna tendente ad espungere dalla tradizionale categoria degli atti amministrativi impugnabili, anche gli atti negativi provenienti da organi locali indubbiamente amministrativi preposti al controllo di atti di enti territoriali e perciò esercenti attività tipicamente amministrativa. Su questa via, negando anche a questi atti la natura di provvedimenti amministrativi impugnabili, si finirebbe con l'infliggere un grave colpo all'altro principio fondamentale posto dall'art. 113 della Costituzione che ha ammesso la tutela dei diritti e degli interessi contro tutti gli atti della pubblica Amministrazione.

Su questi punti basilari che proiettano i loro effetti su tutto il sistema emerge evidente la necessità di un adeguamento delle attuali norme di questo ai nuovi principi costituzionali, tenendo anche conto dei gravi problemi sollevati nel campo degli interessi tutelabili dalla recente legge sopra richiamata sulla partecipazione popolare con potere deliberativo alla funzione amministrativa locale.

Tale adeguamento costituisce un problema assai grave di politica legislativa poiché involge immediatamente il rapporto fra Stato e società nel quale in fondo si concreta la stessa sovranità del popolo nello Stato, rapporto che è certamente più vasto di quello comunemente menzionato fra autorità e libertà, che in fondo non è che un profilo del rapporto fra i due aspetti tradizionali del diritto e cioè fra il diritto oggettivo e la sfera giuridica soggettiva.

La soluzione di questo problema non è quindi semplice opera dell'interprete, ma il supremo organo di giustizia amministrativa nella sua costante aderenza alla realtà sociale non potrà non tenere presenti, con doverosa prudenza, lo spirito che emerge da quei principi costituzionali ed ispira tutto il sistema. Un altro grave problema, certamente collegato all'oggetto e alla funzione del processo amministrativo ed al quale sono particolarmente sensibili i cittadini che vi ricorrono, è costituito dalla cosiddetta esecuzione del giudicato da parte dell'Amministrazione pubblica tenuta a conformarsi ad esso come letteralmente prescrive la legge. È questo, indubbiamente, il punto culminante della tutela della giustizia nell'Amministrazione attraverso la giurisdizione amministrativa tanto verso il cittadino che la stessa Amministrazione.

Nei particolari riguardi delle sentenze delle giurisdizioni amministrative e del Consiglio di Stato in particolare che com'è noto sono efficaci ed eseguibili anche prima del passaggio in giudicato la sostanza del problema consiste nello stabilire se l'esecuzione o l'ottemperanza dell'Amministrazione alle decisioni deve portare alla concreta ed effettiva

realizzazione dell'interesse legittimo leso e di cui la parte ha invocato la difesa servendosi di tutti i mezzi necessari all'effettiva tutela voluta dalla Costituzione anche per l'interesse legittimo, o se, invece, tale tutela deve limitarsi alla correzione del potere illegittimamente esercitato dall'Amministrazione con l'eliminazione degli atti invalidi con tutte le conseguenze ripristinatorie che ne derivano per la rinnovazione dell'atto caducato.

È certo che questo grave problema diventerebbe assai meno acuto e farebbe cadere molte ragioni di attrito e di sfiducia fra cittadini e pubblica Amministrazione se questa provvedesse tempestivamente a tutti gli atti dovuti per i fondamentali doveri di legalità, imparzialità ed efficienza imposti dall'art. 97 della Costituzione e se, di conseguenza, desse esecuzione alle decisioni dei giudici con pari tempestività e comprensione della sfera giuridica del cittadino tanto nel campo dei diritti soggettivi che in quello degli interessi legittimi, gli uni e gli altri garantiti dalla Costituzione.

Ciò, del resto, è assolutamente doveroso in uno Stato di diritto a carattere democratico in cui la legge democraticamente formata costituisce il fondamento e il limite di ogni potere e la decisione di un giudice indipendente è, nel sistema, proprio il diritto del caso concreto, avente quindi sul potere gli stessi effetti limitativi della legge.

Non può, però, sottacersi che non sempre le pubbliche Amministrazioni svolgono la loro doverosa attività in questo campo, come in quello dell'esecuzione degli ordini di sospensione per gravi ed accertate ragioni, con quella tempestività e comprensione che sarebbero necessarie costringendo così i cittadini alle fatiche ed al dispendio di nuovi giudizi per costringere le Amministrazioni a fare coattivamente quello che esse in molti casi avrebbero dovuto compiere spontaneamente, conseguendo spesso il risultato assolutamente negativo di gravare l'Amministrazione di nuovi oneri, spesso assai rilevanti, attraverso la condanna alle spese e l'eventuale ristoro dei danni. Né va trascurata la considerazione che proprio il ritardo o, peggio ancora, l'omissione di questi atti costituisce una forte spinta all'abusivismo in tutti i campi.

In una situazione, quale quella descritta, di incompletezza delle fonti, di non rara vischiosità nell'attività delle Amministrazioni pubbliche e di contrasti nella stessa dottrina il Consiglio di Stato ha cercato di interpretare le norme di base tenendo sempre presente l'evoluzione delle varie esigenze di tutela degli interessi legittimi dei cittadini contro l'inosservanza totale o parziale o anche contro la finta osservanza sostanzialmente elusiva delle decisioni dei giudici.

È, peraltro, evidente che l'adeguamento del sistema al concetto di tutela accolto nella Costituzione di uno Stato sociale come il nostro, anche per gli interessi legittimi, non può essere affidato alla sola giurisprudenza con l'ausilio della dottrina, ma deve formare oggetto, anche su questo punto, di adeguamento legislativo nel quadro di una nuova concezione politica e giuridica dell'oggetto e della funzione del processo amministrativo.

Alle due funzioni essenziali del Consiglio di Stato accolte dalla Costituzione è collegato quello particolarmente delicato dell'indipendenza dell'Istituto e dei suoi magistrati.

Questa, com'è noto, è garantita dall'art. 100 della Costituzione con una riserva di legge.

Nell'attesa dell'intervento del legislatore nella delicata materia, è stato il Governo ad intervenire nel settore indubbiamente più esposto, quale quello delle nomine dirette autolimitando il proprio potere col Regolamento approvato con d.p.r. 29 settembre 1973, n. 579, col quale sono stati previsti, ai fini della nomina dei Consiglieri di Stato, particolari requisiti per la piena idoneità all'esercizio delle funzioni ed il preventivo parere non vincolante del Consiglio di Presidenza del Consiglio di Stato, su richiesta motivata della Presidenza del Consiglio dei Ministri per la nomina dei Presidenti di Sezione si tiene conto oltre che dell'anzianità, delle proposte dello stesso Consiglio di Presidenza. Posso affermare che detto decreto è stato applicato rigorosamente e che il Governo non si è mai discostato dal parere del Consiglio di Presidenza nel procedere alle nomine dirette. Queste norme non esauriscono di certo la previsione costituzionale ed appunto per ciò il relativo problema viene agitato in dottrina con una certa vivezza, giungendo fino a parlare del Consiglio di Stato quale giudice e amministratore. È, quindi, necessario che il legislatore provveda ad una disciplina completa della materia sotto i vari aspetti. Peraltro è chiaro che il problema della indipendenza di qualunque magistratura, e non solo di quella del Consiglio di Stato, è anzitutto un problema essenzialmente morale sul quale influiscono parecchi fattori interni ed esterni che non possono mai essere enumerati in modo completo poiché vi mancheranno sempre gli elementi intimi del convincimento morale e del carattere che sono assolutamente subiettivi e non possono essere forniti dal legislatore.

È altresì chiaro almeno nel mio responsabile convincimento che la normativa che il legislatore crederà di adottare non deve mirare a rendere irrilevanti o quasi le nomine dirette poiché la migliore tradizione del Consiglio di Stato è basata proprio su questo sistema misto di no-

mine che è indispensabile a portare nell'esercizio delle funzioni di esso l'esperienza preziosa delle Amministrazioni attive.

Va nel contempo segnalata l'opportunità di un miglioramento anche modesto nella carriera dei Referendari, che com'è noto, hanno una importanza determinante nella formazione della magistratura del Consiglio di Stato venendo selezionati attraverso un concorso per esami e titoli che è il più severo nelle amministrazioni dello Stato. Ebbene i risultati di questi concorsi dimostrano che va sempre più diminuendo il numero di coloro che vengono attratti in questa carriera preferendone altre più vantaggiose per concorsi meno faticosi e carriere più rapide.

Ma oltre che nelle nomine l'indipendenza dei magistrati del Consiglio di Stato va particolarmente garantita nell'impiego di essi al di fuori del Consiglio stesso col conferimento di incarichi da parte del Governo presso Amministrazioni pubbliche, espressamente previsto dalla legge da molti anni a somiglianza di quanto previsto anche all'estero per i Consigli di Stato di altri Paesi. Anche questa è una funzione di collaborazione col Governo che attiene al concetto di ausiliarità menzionata dalla Costituzione e che tradizionalmente si è risolta, da un lato, a vantaggio delle pubbliche amministrazioni e dall'altro è valso a perfezionare la formazione professionale degli stessi Consiglieri di Stato, specie se provenienti dalla carriera, acquisendo o aggiornando la conoscenza della vita dell'Amministrazione pubblica che poi devono consigliare o giudicare; attività queste che non sono logicamente possibili senza conoscere.

Non può, peraltro, sottacersi che anche da questo fatto può pregiudicarsi la fiducia del pubblico nella indipendenza dei magistrati del Consiglio di Stato.

A questa preoccupazione rispondono le critiche talvolta sollevate nella dottrina, e in qualche caso nella stessa classe forense. In verità si tratta di preoccupazioni puramente astratte, poiché il Consiglio di Stato opera sempre collegialmente ed un collegio di sette membri costituisce una garanzia di indipendenza difficilmente superabile. Ad ogni modo, poiché, come ho detto, l'indipendenza del magistrato non deve essere solo garantita nella realtà, ma anche nell'apparenza per rispondere alla fiducia dei cittadini, mi atterrò rigorosamente ai limiti imposti dalle leggi per il conferimento di incarichi esterni ai magistrati, con l'assistenza del Consiglio di Presidenza, ciò comporterà tra l'altro l'osservanza dei limiti numerici e di durata prescritti per il collocamento fuori ruolo, al quale dovrà di regola provvedersi quando trattasi di incarichi continuativi incompatibili col regolare esercizio di tutte le funzioni d'istituto. D'altro canto, poiché detti incarichi vengono sempre conferiti

dall'autorità di Governo, mi permetto rivolgere alla stessa una viva preghiera di accertare prima del conferimento di ogni incarico, attraverso la preventiva richiesta del mio nulla osta, la sussistenza di tutti i presupposti e condizioni all'uopo richiesti dalla legge.

Signori,

è certo che non sono solo questi i problemi da risolvere per un totale rinnovamento delle norme che regolano l'esercizio delle funzioni del Consiglio di Stato e che in fondo si inseriscono nel più generale problema della riforma dello Stato e della pubblica Amministrazione; mi sono limitato ad accennare solo a quelli che pongono le esigenze più urgenti di un adeguamento ai nuovi principi della Costituzione Repubblicana.

L'adeguamento invocato, tralasciando gli altri per esigenze di tempo e per non abusare della vostra pazienza, non è certo un compito facile, ma sono certo di interpretare i sentimenti di tutto il Consiglio di Stato nel dichiarare al Governo che questo organo ausiliario, che la Costituzione ha voluto mettergli accanto, si sentirebbe assai onorato di dare il proprio contributo per la predisposizione di quegli schemi normativi per i quali il Governo stesso ritenesse opportuno di dargli incarico ai sensi dell'art. 14, n. 2 del vigente Testo Unico.

Si ripeterebbe adesso per quest'opera, sia pure parziale, di adeguamento dell'ordinamento alla Costituzione quanto si verificò nel 1865 quando il Governo del tempo affidò proprio al Consiglio di Stato la predisposizione delle norme fondamentali per l'adeguamento del vecchio ordinamento dei vari Stati ad un nuovo ordinamento dello Stato unitario.

Come allora anche adesso quest'opera di rinnovamento non potrebbe non giovare a rafforzare la fiducia del popolo italiano nella vitalità dello Stato democratico, fiducia che è il fattore essenziale di ogni ripresa e dello sviluppo del Paese e che giammai può sorgere né conservarsi senza certezza nella giustizia.