

LEVI SANDRI, Lionello

Nacque a Milano il 5 ottobre 1910 da Dario Levi e Carlotta Sandri. Il padre, professore di latino e greco ed “educatore” nel senso più alto del termine, ebbe una profonda influenza nella formazione del figlio; la madre proveniva dalla borghesia illuminata di Brescia, città nella quale il giovane Levi Sandri compì gli studi superiori frequentando il Liceo classico “Arnaldo da Brescia”. Si iscrisse quindi alla facoltà di giurisprudenza dell’Università di Milano. Durante gli anni universitari Levi Sandri svolse il servizio militare a Brà e Brescia come sottotenente presso il 30° reggimento artiglieria da campagna.



Si laureò l’11 luglio del 1932 con una tesi in diritto pubblico della quale fu relatore Oreste Ranelletti. Si impegnò, oltre che negli studi di diritto, in quello della storia e delle religioni nonché della lingua francese e di quella tedesca che parlava e scriveva correntemente.

Dopo la laurea, vinta una borsa di studio presso il Collegio giuridico annesso alla Scuola normale, si trasferì a Pisa per frequentare un corso di perfezionamento in scienze giuridiche conseguendo il relativo titolo il 5 luglio 1933. Il Collegio era allora diretto da Giuseppe Bottai ed aveva fra i suoi docenti Filippo Carli, Ugo Spirito e Arnaldo Volpicelli.

Quello pisano fu un periodo di grande importanza per Levi Sandri: divenne allievo di Guido Zanobini seguendo la sua scuola prima a Pisa e quindi a Roma; sempre in quegli anni egli tenne, inoltre, i suoi primi corsi presso la Scuola Normale.

L’altro studioso che segnò la formazione di Levi Sandri fu Oreste Ranelletti. A questi due maestri del diritto pubblico sarebbe rimasto le-

gato per averne ricevuto un insegnamento che, pur orientato da criteri scientifici parzialmente diversi, fu in ogni caso ispirato a rigore di metodo e obiettività di ricerca; e al loro esempio e magistero Levi Sandri avrebbe sempre guardato nel corso del suo lungo impegno di funzionario, di studioso e di magistrato.

Nel dicembre del 1933 vinse il concorso per entrare all'ispettorato corporativo di Milano dove prese servizio nel febbraio del 1934; nel novembre dello stesso anno venne trasferito a Firenze dove rimase fino al 1937, anno in cui si trasferì a Roma, al Ministero delle corporazioni.

La sua attività didattica proseguiva anche nella capitale dove intanto aveva iniziato a pubblicare studi di rilievo quali *I controlli dello Stato sulla produzione industriale* del 1938, un volume che lo avrebbe imposto all'attenzione della comunità scientifica e che gli avrebbe consentito di conseguire, nel 1940, la libera docenza; e le *Istituzioni di legislazione sociale*, la cui prima edizione uscì nel 1942.

Il 29 agosto 1938 si era sposato con Beatrice Pederzini, conosciuta quando era un giovane funzionario dell'ispettorato del lavoro. Dal matrimonio sarebbero nati quattro figli: Maria Carla, Aurelia, Alessandro, Paolo.

Richiamato alle armi, all'inizio della guerra Levi Sandri fu impegnato sul fronte dell'Africa settentrionale dove rimase fino al 1941.

Dal settembre del 1943 fino al termine del conflitto si impegnò nella guerra partigiana combattendo nella brigata, divenuta successivamente divisione, "Tito Speri" delle formazioni Fiamme verdi in Valle Camonica e partecipando, in qualità di comandante, alle due vittoriose battaglie del Mortirolo. In questi anni fu alla guida di diverse centinaia di partigiani e patrioti e per la sua valorosa attività ricevette la medaglia d'argento al valor militare. In tempo di pace tale impegno sarebbe proseguito anche con la presidenza della Federazione italiana volontari della libertà.

Dopo il periodo bellico Levi Sandri riprese in modo straordinariamente dinamico la propria attività scientifica e amministrativa, dimostrando, fra l'altro, notevoli e precoci interessi verso le nuove tematiche europee.

Rientrò, nell'ottobre del 1945, al Ministero del lavoro e della previdenza sociale dove si fece presto apprezzare per la vastità e la profondità della sua preparazione: qualità che lo portarono, dal luglio del 1946 al maggio del 1948, a ricoprire l'incarico di capo gabinetto dei ministri Ludovico D'Aragona, Giuseppe Romita, Amintore Fanfani; nell'ottobre del 1949 fu capo di gabinetto di Roberto Tremelloni, ministro senza portafoglio delegato per la cooperazione economica europea.

In tutti questi ruoli dette un importante contributo, grazie alla sua già profondissima conoscenza delle tematiche giuslavoristiche, al complesso e delicato riordinamento normativo di quel ministero. Fu anche delegato, a Parigi, alla conferenza preparatoria del piano Marshall, nel 1947; e, a Roma, alla conferenza internazionale per la manodopera che ebbe luogo nel 1948.

Nel 1945 si era intanto iscritto al Psiup. Fu consigliere comunale a Brescia negli anni 1946-1951. Nel 1947 prese parte alla scissione di Palazzo Barberini aderendo al Psdi di Saragat. Successivamente, fu iscritto al Psu (nato dalla riunificazione di Psi e Psdi) e fece parte negli anni seguenti del comitato centrale e della direzione del Psi. Nel suo impegno politico fu soprattutto alfiere di un riformismo moderno.

Fu nominato consigliere di Stato il 1° giugno del 1948 e destinato a svolgere le proprie funzioni presso la Sezione I; nel 1949, nella Sezione VI, dal 1958, nella Sezione III. Nel 1949 venne inoltre assegnato alla Sezione speciale per l'epurazione.

In questi anni si occupò prevalentemente dei temi relativi al pubblico impiego — in particolare degli insegnanti universitari e degli impiegati di enti pubblici — nonché di concessioni, soprattutto di quelle minerarie. Fu estensore di decisioni in materia di sicurezza sociale, sanitaria ed ospedaliera. Particolare rilievo riveste la decisione della Sezione VI del 28 ottobre 1952, n. 897, che chiarì il concetto della riserva di lavoro portuale alle compagnie di lavoratori, delineandone nel contempo talune fondamentali limitazioni. Si tratta di una decisione importante, commentata da Antonio Scialoja che la definì “quadrata e completa”, notando come con essa per la prima volta il Consiglio di Stato esaminasse ed approfondisse il problema dei limiti alla facoltà del ministro per la Marina mercantile di dispensare dalle prestazioni delle compagnie e dei gruppi portuali ai quali era riservato in linea generale il compimento delle operazioni di carico e di scarico delle merci nei porti.

Levi Sandri fu inoltre componente dell'Adunanza plenaria negli anni 1952, 1953 e 1954 e in quella sede stese alcune importanti decisioni quale la n. 15 del 26 ottobre 1953 che stabiliva la possibilità del ricorso gerarchico al ministro nei confronti dei provvedimenti del direttore generale dei Monopoli sussistendo fra il primo ed il secondo un rapporto di gerarchia.

Dal 1950 fu collocato fuori ruolo come capo gabinetto del ministro dei Trasporti D'Aragona. Rientrò a Palazzo Spada nel maggio del 1951 per esservi assegnato alla Sezione VI. Dal 1954 al 1957 venne collocato fuori ruolo in quanto capo gabinetto del ministro del Lavoro Ezio Vigorelli. In questa particolare collocazione poté ulteriormente approfondo-

dire i temi giuslavoristici che maggiormente lo appassionavano come studioso, specialmente quelli della libertà sindacale, della contrattazione collettiva, della rappresentatività sindacale. Dal 1954 al 1961 Levi Sandri fu, inoltre, professore incaricato di diritto del lavoro all'Università di Roma. Con i suoi studi in questo settore mostrò una spiccata consapevolezza della inevitabile dimensione unitaria del diritto del lavoro, pur nella sua complessa articolazione, comprensiva cioè delle tematiche sindacali e previdenziali. Questa impostazione fu sottolineata, in particolare, nel saggio del 1959 su *Sicurezza sociale e diritto del lavoro*, destinato agli *Studi in onore di Lorenzo Mossa*. Fu, inoltre, precursore di importanti temi destinati a divenire di lì a poco di grande attualità, quali il complesso rapporto fra l'innovazione tecnologica e la sicurezza sociale.

Dal 1961 al 1970 Levi Sandri ricoprì l'incarico di commissario, prima, e di vicepresidente, poi, della Commissione delle comunità europee. A Bruxelles fu responsabile del settore "affari sociali" dal 1961 al 1970; "mercato interno" negli anni 1963-1964; "personale ed amministrazione" negli anni 1967-1969. Inoltre, fu presidente del Fondo sociale europeo, del comitato per la libera circolazione dei lavoratori, del comitato per la formazione professionale, dell'organo permanente per la sicurezza del lavoro nelle miniere di carbone.

Il suo impegno fu indirizzato verso la costruzione di un'Europa senza barriere nella quale la libera circolazione dei lavoratori rappresentasse qualcosa di più elevato e di più impegnativo della libertà di movimento di un fattore della produzione: essa doveva piuttosto rappresentare una prima forma embrionale ed imperfetta di cittadinanza europea.

Levi Sandri era persuaso che se l'Europa avesse voluto svolgere un ruolo effettivo e positivo negli affari mondiali diventando non solo elemento di pace, di stabilità e di progresso nel mondo, ma anche una guida ed un aiuto per i popoli ancora in cerca della propria strada, essa avrebbe dovuto realizzare la sua unità non solo sul piano economico, ma anche su quello politico. Nel suo impegno per la cura della politica sociale comunitaria si batté affinché essa superasse le anguste e particolaristiche visioni dei singoli stati membri e contribuisse a porre una solida base per la futura costruzione europea.

La sua azione mirò ad attribuire un'autonoma considerazione alle finalità sociali e perciò a conseguire i principali obiettivi indicati dalle scarse norme del trattato in materia sociale: la realizzazione progressiva della libera circolazione dei lavoratori all'interno della Cee; lo scambio dei giovani lavoratori; l'eguaglianza di trattamento fra lavoratori e la-

voratrici; l'istituzione del Fondo sociale europeo per l'occupazione, la mobilità geografica e quella professionale in ambito comunitario; la definizione di "principi generali" per la realizzazione di una politica comune di formazione professionale.

Nel complesso, l'impegno di Levi Sandri fu volto a far sì che il dato sociale divenisse un elemento autonomo, determinante e condizionante tutte le altre politiche della Cee e, quindi, del complesso della politica economica. Egli riteneva che affermare il primato del sociale nell'organizzazione dell'attività economica significasse fondamentalmente optare per dei valori di civiltà. Una delle finalità essenziali dell'integrazione europea doveva essere infatti il miglioramento costante delle condizioni di vita delle popolazioni raggiungibile attraverso l'espansione economica.

Tornato da Bruxelles, Levi Sandri riprese il suo lavoro al Consiglio di Stato come presidente delle sezioni consultive e giurisdizionali (era stato nominato presidente di sezione il 16 febbraio 1964). Dal 1970 al 1976 fu presidente della Sezione I. Nell'ottobre 1976 fino al 1979 fu assegnato a presiedere la Sezione VI.

Fra il 1970 ed il 1979 guidò varie commissioni speciali incaricate di predisporre provvedimenti legislativi e regolamentari, quali il d.p.r. 24 novembre 1971, n. 1199, sui ricorsi amministrativi; il d.p.r. 21 aprile 1973, n. 214, di esecuzione della legge sui tribunali amministrativi regionali; il d.p.r. 29 settembre 1973, n. 579, sulla nomina diretta dei consiglieri di Stato; un disegno di legge sulle segreterie dei tribunali amministrativi regionali; un disegno di legge per la istituzione della sezione autonoma di Bolzano del Tribunale amministrativo regionale del Trentino Alto Adige; nonché un disegno di legge di riforma della procedura dinanzi ai tribunali amministrativi regionali ed al Consiglio di Stato. Presiedette anche la commissione di tutela sugli Istituti fisioterapici ospedalieri di Roma fra il 1972 ed il 1979 e fu componente del consiglio di amministrazione dell'Azienda autonoma delle Ferrovie dello Stato fra il 1975 ed il 1977. A ciò si aggiunga la presenza in numerose commissioni di concorso fra le quali quella per magistrato amministrativo regionale e per volontario nella carriera diplomatico consolare.

Levi Sandri fu autore di un'ampia produzione scientifica. Sono oltre cento le sue pubblicazioni in materia di diritto del lavoro, diritto della sicurezza sociale, diritto amministrativo e diritto sanitario; a queste si aggiungano gli scritti ed i discorsi in materia politica e di politica comunitaria ed europea. Alle numerose attività svolte si aggiunse quella di insegnamento presso le facoltà romane di giurisprudenza e di economia e commercio che Levi Sandri avrebbe continuato fino al 1974.

Straordinaria figura di funzionario, di giudice e di studioso, la “missione” pubblica di Levi Sandri trovò il suo culmine il 14 settembre 1979 quando divenne presidente del Consiglio di Stato, carica che mantenne fino al 6 ottobre del 1980. Nel suo discorso di insediamento, tenuto l'8 novembre del 1979 davanti al presidente della Repubblica Pertini ed al presidente del Consiglio dei ministri Cossiga, egli volle sottolineare l'importanza della funzione consultiva che considerava un'attribuzione fondamentale del Consiglio di Stato; una funzione che avrebbe potuto essere di vero ausilio all'amministrazione attiva solo se esercitata da una magistratura indipendente che, in piena autonomia, avesse potuto indicare al governo i mezzi legittimi ed opportuni per conseguire le finalità prefisse e per indicare ed ammonire sulle conseguenze e la catena di implicazioni che possono crearsi nell'ordinamento giuridico.

Fu il suo, in quell'occasione, un discorso propositivo, rivolto ad una giustizia amministrativa efficiente e tempestiva: fra le soluzioni, Levi Sandri indicava la maggiore incisività del giudizio di ottemperanza; l'ammodernamento delle procedure e, in particolare, una procedura più rapida per le controversie in materia di pubblico impiego; l'integrazione della composizione dei singoli tribunali amministrativi regionali con alcuni giudici nominati su designazione delle regioni per un periodo di tempo determinato. Quest'ultima soluzione poteva portare, a suo giudizio, ad un opportuno collegamento tra l'organo giudicante e la realtà economica e sociale della regione nella quale esso operava.

Per quanto riguardava il Consiglio di Stato, soprattutto per la funzione consultiva, riteneva necessario, viste le nuove dimensioni dell'azione amministrativa estesa ai più vari settori economici e sociali, ampliare entro certi limiti la scelta dei membri del Consiglio e pensava ai “consiglieri di stato, in servizio straordinario, nominati in numero ristretto, per un periodo di tempo determinato e provenienti dai più vari settori della vita sociale, culturale, economica, sindacale”.

Fra le decisioni più significative pronunciate dall'Adunanza plenaria durante la presidenza di Levi Sandri vi sono la n. 384 del 25 maggio 1979 (estensore de Lise) che sul tema della natura pubblica degli enti — nel caso in questione si discuteva sulla natura della Federazione italiana palla e tamburello — stabiliva non essere sufficiente, per acquisire lo statuto pubblico, essere soggetti alle direttive generali, al potere di vigilanza e di controllo da parte di un ente pubblico; la n. 2 del 29 gennaio 1980 (estensore Giovannini) con la quale l'Adunanza plenaria risolse in modo affermativo il problema dell'appellabilità delle decisioni adottate dai tribunali amministrativi regionali in sede di giudizio di ottemperanza, precisando che quando il T.A.R. procede, in un tale contesto,

alla verifica delle regole di rito, delle condizioni soggettive ed oggettive dell'azione e della fondatezza in merito della domanda proposta compie attività di natura prettamente giurisdizionale. Infine, sempre sul tema dell'ottemperanza, particolare menzione merita la decisione n. 43 del 4 novembre 1980 (estensore Rosini) che — confermando la precedente evoluzione giurisprudenziale che aveva delineato l'ottemperanza quale istituto di carattere generale — estendeva il giudizio di ottemperanza alle sentenze della Corte dei conti.

Il 25 febbraio 1981 in considerazione dei particolari meriti da lui acquisiti nel corso del servizio prestato presso il Consiglio di Stato gli venne conferito il titolo onorifico di presidente emerito del Consiglio di Stato. In quello stesso anno, egli pubblicò uno scritto di grande interesse sull'Adunanza plenaria nel quale affrontava e chiariva alcuni delicati temi come quello dell'efficacia delle sue decisioni, nonché della sua natura e posizione nell'ambito del Consiglio di Stato. In relazione all'efficacia, Levi Sandri sosteneva che, per valorizzare l'uniforme interpretazione e applicazione della legge, non solo sul piano dell'autorità morale ma anche su quello giuridico, sussistesse un dovere per gli altri organi del Consiglio di conformarsi alle decisioni dell'Adunanza plenaria. Per quanto concerneva la natura, ribadiva che fosse giurisdizionale, mentre considerando la posizione, concludeva che essa non si trovasse in una situazione di sovraordinazione formale verso le sezioni del Consiglio quando dirimeva contrasti di giurisprudenza attuali o prevedibili e che lo fosse, invece, quando regolava questioni di competenza tra sezioni giurisdizionali e consiglio di giustizia della Regione siciliana.

Levi Sandri fu vice presidente dell'Istituto europeo di sicurezza sociale, con sede all'Aja. Fu membro del consiglio direttivo dell'Associazione italiana del diritto delle assicurazioni; di quello dell'Associazione italiana giuristi; di quello della Società italiana per l'organizzazione internazionale. Fu inoltre socio dell'ateneo di Brescia e dell'Accademia degli Incamminati di Modigliana.

Dopo la conclusione della sua carriera di magistrato il presidente del Consiglio dei ministri Arnaldo Forlani gli affidò, nel maggio del 1981, il delicato incarico di svolgere un'indagine conoscitiva per accertare se la Loggia P2 fosse un'associazione segreta e quindi vietata dall'art. 18 della costituzione, anche in relazione alla sospetta esistenza di elenchi di associati occulti ovvero al presunto perseguimento di fini diversi da quelli dichiarati.

Levi Sandri fu insignito di numerose onorificenze: cavaliere di gran croce dell'Ordine al merito della Repubblica italiana, dell'Ordine di S. Silvestro papa, dell'Ordine di Leopoldo II del Belgio, dell'Ordine del

Granducato del Lussemburgo, dell'Ordine al merito della Repubblica federale di Germania; grande ufficiale dell'Ordine della Repubblica democratica del Congo e di quello della Repubblica del Togo. Fu, ancora, medaglia d'onore del Ministero degli affari sociali e della sanità pubblica del Regno dei Paesi Bassi; nonché medaglia d'oro al merito della sanità pubblica italiana.

Negli anni fra il 1982 ed il 1991 le sue condizioni fisiche peggiorarono. Queste gravi difficoltà non gli impedirono di continuare a studiare e a scrivere. Appartengono a questo periodo l'ultima edizione (la tredicesima) delle *Istituzioni di legislazione sociale*, gli aggiornamenti del *Codice delle leggi sul lavoro*. Scrisse inoltre *Il giallo della regìa*, racconto a sfondo storico del primo grande scandalo dell'Italia unita fra il 1868 ed il 1869.

Levi Sandri morì a Roma l'11 aprile 1991.

GIOVANNI ZANFARINO

DISCORSO DI INSEDIAMENTO PRONUNCIATO DAL NUOVO
PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DI STATO

prof. Lionello LEVI SANDRI

l'8 novembre 1979

Signor Presidente della Repubblica,

a nome dei Magistrati e della intera famiglia del Consiglio di Stato ho l'onore di porgerLe il nostro deferente rispettoso saluto e di ringraziarLa per aver voluto rendere solenne con la Sua presenza questa cerimonia.

Il Consiglio di Stato, che la Costituzione vuole supremo tutore della giustizia nella amministrazione, di quella giustizia che è cardine fondamentale delle libertà civili e politiche e della democrazia stessa, sente l'altissimo onore di poter oggi salutare qui, a Palazzo Spada, Lei, Signor Presidente, che alla intransigente difesa della libertà e della giustizia ha consacrato l'intera Sua vita.

Il saluto e il ringraziamento del Consiglio di Stato si rivolgono anche a tutte le altre Autorità qui convenute. Ai Signori Presidenti de Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, al Signor Presidente del Consiglio dei Ministri e ai Signori Ministri, al Signor Giudice rappresentante della Corte Costituzionale.

Al Signor Presidente del Consiglio e agli altri Membri del Governo desidero aggiungere un ringraziamento particolare per la fiducia dimostratami chiamandomi a questo altissimo ufficio.

Il saluto e il ringraziamento si rivolgono anche a tutte le altre Autorità, politiche, civili, diplomatiche e militari, ai rappresentanti del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, del Consiglio Superiore della Magistratura e delle Magistrature ordinaria e speciali, ai rappresentanti dell'Avvocatura dello Stato e del Foro libero, agli amici tutti che, intervenendo all'insediamento ufficiale del nuovo Presidente del Consiglio di Stato, onorano questo Istituto.

Desidero anche ringraziare i vecchi Colleghi che hanno voluto essere con noi in questa occasione. E un saluto particolare rivolgo ai miei illustri predecessori: i Presidenti Carlo Bozzi, Antonino Papaldo, Gaetano Vetrano, Vincenzo Uccellatore, Luigi Aru.

Consentitemi infine di ricordare anche due nomi a me cari. I miei due illustri Maestri del diritto, che non hanno appartenuto al Consiglio

di Stato, ma dai quali, in anni ormai tanto lontani, ho appreso a conoscere il Consiglio di Stato, e ciò che esso ha rappresentato e deve continuare a rappresentare nell'ordinamento costituzionale e amministrativo e nella vita del nostro Paese. Sono i nomi di Oreste Ranalletti e di Guido Zanobini, due Maestri al cui insegnamento, orientato talvolta da criteri scientifici parzialmente diversi, ma ispirato in ogni caso a rigore di metodo e ad obbiettività di ricerca, ho cercato sempre di attenermi come modesto, ma devoto allievo. E mi è caro in questo momento, per me particolarmente solenne, ricordare quanto, nel mio ormai lungo impegno di studioso, di funzionario e di magistrato, devo al loro insegnamento.

Generalmente, all'atto del proprio insediamento, un presidente ritiene doveroso esporre un programma di lavoro o quanto meno indicare principî e criteri ai quali intende ispirare la propria azione. Per il presidente del Consiglio di Stato il programma è fissato per la massima parte dalla legge. Egli deve presiedere l'Adunanza Generale, alla quale spetta di pronunziarsi in sede consultiva sui testi normativi nonché su questioni generali e di massima, ma per la quale sarà opportuno che le Sezioni consultive facciano più largo uso della facoltà loro accordata di demandare l'esame di alcuni ricorsi straordinari; deve presiedere anche l'Adunanza plenaria delle Sezioni giurisdizionali, alla quale potrebbe anche demandare la trattazione di ricorsi che egli giudicasse particolarmente importanti (ma sarà preferibile non usare di questa facoltà, e trattare solo i ricorsi rimessi dalle Sezioni, e ciò per evitare che si possa anche sospettare di aver voluto sottrarre un ricorso al proprio giudice naturale); potrebbe anche presiedere le Sezioni consultive, ma non lo farà, non essendovi alcuna ragione per sovrapporsi agli eminenti colleghi che le presiedono; dovrà invece usare tutti i mezzi a disposizione — ma qui le lacune materiali non mancano — perché tutti gli organi del Consiglio siano in grado di adempiere nel migliore dei modi e sollecitamente ai compiti loro demandati; dovrà infine esercitare tutte le altre attribuzioni che la legge gli affida in ordine al Consiglio e in ordine anche ai Tribunali amministrativi regionali, dei quali deve presiedere il Consiglio di presidenza.

Ma se per quanto concerne l'enunciazione di un programma e dei criteri ai quali intende ispirarsi il neo presidente del Consiglio di Stato può limitarsi a queste poche dichiarazioni, egli può ben esprimere in questa occasione il proprio punto di vista sui più importanti problemi che nell'ora presente si pongono al Consiglio di Stato ed alla giustizia amministrativa in Italia e investono per ciò stesso l'intera amministrazione italiana.

I problemi della giustizia amministrativa hanno infatti assunto in questi ultimi anni un particolare rilievo, specie dopo l'istituzione dei T.A.R. — i Tribunali amministrativi regionali — avvenuta con una legge del 1971. Politici ed operatori del diritto auspicano riforme che rendano più sollecite ed operanti le decisioni e garantiscano situazioni ed interessi che oggi sono molto spesso sottratti alla tutela giurisdizionale. Nuovi testi legislativi sono all'esame del Parlamento.

In realtà il continuo dilatarsi dell'azione amministrativa e l'istituzione dei T.A.R. hanno impresso un forte scossone alle vecchie strutture che trovano ancora la loro principale disciplina nel T.U. del 1924, nel quale sono riunite norme che risalgono anche ad anni più lontani al 1907, al 1889 e persino al 1865. D'altra parte il numero sempre crescente di ricorsi, di domande di giustizia non può più essere fronteggiato con i mezzi e le procedure esistenti.

Infine il decentramento regionale e certe innovazioni intervenute, molto spesso di fatto, nello stesso iter di formazione delle norme giuridiche, hanno posto problemi ai quali può essere interessata la funzione consultiva.

E a proposito della funzione consultiva, vorrei subito dire che la sua distinzione da quella giurisdizionale è, in un certo senso, puramente formale, in quanto entrambe mirano ad assicurare — l'una in via preventiva, l'altra in via successiva — la giustizia nell'amministrazione. Aggiungerò che anche la consulenza giuridico-amministrativa può essere di vero ausilio all'Amministrazione attiva solo se esercitata da una magistratura indipendente, che in piena indipendenza possa indicare al Governo i mezzi legittimi ed opportuni per conseguire le finalità che esso si prefigge. Ne consegue che il parere del Consiglio di Stato non costituisce un doppione e non può essere sostituito da quello di altri organismi, che per costituzione, ordinamento e finalità istituzionali rispondono principalmente ad altre esigenze, pur importantissime, ma non a quella preminente ed esclusiva di tutela della giustizia nell'amministrazione.

La funzione consultiva rimane quindi ancor oggi a giusto titolo, a fianco di quella giurisdizionale, attribuzione fondamentale del Consiglio. Io non so se tra le due funzioni possa farsi una graduatoria di importanza. Non lo credo. Solo penso che anche qui possa valere, *mutatis mutandis*, il precetto che Bernardino Ramazzini, il fondatore della moderna medicina del lavoro, enunciava quasi tre secoli or sono: *longe praestantius est praeservare quam curare*.

Orbene, recenti sviluppi della legislazione e certe conseguenze, forse non previste, che ne sono derivate hanno portato ad eliminare il parere

del Consiglio di Stato in materie nelle quali il suo intervento era ritenuto opportuno, anzi indispensabile — e tale sembra essere ancor oggi.

Io, ad ogni modo, non insisterò, a questo proposito, sulla opportunità già da altri segnalata, e che pienamente condivido, di assicurare nuovamente, attraverso la consultazione facoltativa, il concorso del Consiglio di Stato nella formazione delle norme sulla organizzazione della pubblica amministrazione o di quelle relative agli ordinamenti del personale; o nella predisposizione di regolamenti ministeriali, che secondo una prassi, a mio avviso non commendevole, si vanno moltiplicando, pur avendo molto spesso ad oggetto rapporti giuridici delicati ed importanti; o infine nella preparazione di atti regionali in materie trasferite dallo Stato alle regioni. Del resto, nel corso della passata legislatura era stato presentato dal Governo al Parlamento uno schema di disegno di legge che prevedeva appunto la consultazione facoltativa del Consiglio da parte delle regioni, e mi permetto di segnalare al Governo l'opportunità di una sua nuova presentazione; anche per quanto concerne i regolamenti ministeriali, devo dare atto al Governo di averne sottoposti alcuni all'esame e al parere del Consiglio; mi auguro solo che questa prassi si consolidi.

Non mi limiterò perciò a richiamare i casi ora ricordati, perché il problema dell'opportunità di ricorrere alla consulenza del Consiglio di Stato può porsi ormai in termini più ampi, in dipendenza di una evoluzione che si è manifestata e va intensificandosi in sede di formazione degli atti amministrativi e delle stesse norme giuridiche, anche primarie. L'odierno ordinamento è caratterizzato da una sempre più estesa partecipazione degli interessati alla definizione dei problemi che li concernono, soprattutto nel campo del lavoro dipendente, pubblico e privato, ma non solo in esso, e in quello dell'ordinamento e del funzionamento, delle stesse istituzioni, dall'impresa privata alla pubblica amministrazione, retta o indiretta. Questa partecipazione non si limita e non si esaurisce in consultazioni, o nella espressione di voti o di pareri, o nella presentazione e nel sostegno delle cosiddette piattaforme, ma porta generalmente alla conclusione di accordi formali tra le parti interessate, accordi che poi costituiscono la base dei relativi provvedimenti amministrativi o legislativi, nei quali talvolta vengono trasfusi puramente e semplicemente. Parafrasando ciò che un tempo disse Carnelutti a proposito del contratto collettivo di lavoro (avere esso il corpo del contratto e l'anima della legge), si potrebbe dire che molte delle più recenti manifestazioni normative hanno invece il corpo della legge e l'anima del contratto.

Ora, molto spesso questi provvedimenti hanno carattere e portata settoriali, e non sempre appare evidente o quanto meno non è di facile,

immediata percezione il fatto che un particolare indirizzo seguito, o una certa soluzione adottata in ordine a problemi modesti e circoscritti si riflettono e si ripercuotono su problemi analoghi, ma di ben più ampia portata in altri campi, o contrastano con principi e soluzioni già adottati e accettati si determinano così reazioni a catena, che, come quelle nucleari non è sempre facile dominare, anche perché si può incorrere in una violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Un'analisi preventiva della compatibilità di certe soluzioni con l'ordinamento già accolto ed accettato, l'individuazione delle modifiche che in altri campi dovranno essere introdotte, gli ostacoli che possono ritardare l'attuazione di certi provvedimenti concordati, devono essere chiari agli organi legislativi e governativi. E in questo campo il Consiglio di Stato, se interrogato, è in grado di dare un proprio positivo contributo al Governo e se richiesto anche al Parlamento. Con il che sia ben chiaro, lungi dall'intralciare o dal rendere comunque più difficile il perseguimento di obbiettivi e di fini che rientra nella esclusiva competenza e responsabilità del Parlamento e del Governo, si vuole solo contribuire a far sì, non solo che questo perseguimento avvenga nel pieno rispetto della legittimità, ma soprattutto che siano conosciute preventivamente le difficoltà che, in sede di attuazione, possono presentarsi e che perciò devono essere oggettivamente considerate e valutate per poterle superare.

Se l'esercizio della funzione consultiva riguarda solo il Consiglio di Stato, il giudizio in sede contenziosa sulla legittimità e, quando ammesso, sulla opportunità degli atti amministrativi interessa anzitutto i Tribunali amministrativi regionali, essendo il Consiglio divenuto ormai giudice di appello.

L'attuazione della legge del 1971 ha coinciso con un notevole, rapido incremento dei ricorsi. Oggi, a sei anni dalla effettiva istituzione e funzionamento dei T.A.R., l'aumento è notevole, non solo se confrontato con i ricorsi che venivano presentati al Consiglio di Stato, e al Consiglio di giustizia amministrativa della Regione Siciliana, quando l'uno e l'altro erano giudici di unico grado, ma in relazione anche ai ricorsi presentati agli stessi T.A.R. nei primi anni del loro funzionamento. Nel 1978 sono stati presentati in primo grado quasi 36 mila ricorsi; le decisioni pronunciate sono state 15.350, mentre i ricorsi pendenti al 31 dicembre erano oltre 105 mila. Gli appelli proposti al Consiglio nello stesso anno sono stati 2.119 (anche essi in aumento) e quelli decisi 840. Si tenga presente che al Consiglio, che deve far fronte ad oltre 15 mila ricorsi residuo della vecchia giurisdizione in unico grado, continuano a pervenire in unico grado i ricorsi contro atti degli enti

della Regione Trentino-Alto Adige (530 nel 1978), nella quale non funziona ancora il Tribunale regionale. Complessivamente le decisioni del Consiglio in sede giurisdizionale nel 1978 sono state 4.490, i ricorsi pendenti al 31 dicembre circa 18 mila. (In sede consultiva i pareri espressi dalle tre Sezioni sono stati 6.170). Nei primi sei mesi del 1979 questa situazione si è ulteriormente aggravata in primo grado: i ricorsi pendenti superano già i 117 mila; quelli dinanzi al Consiglio sono invece leggermente diminuiti.

Questo incremento nel numero dei ricorsi, questa aumentata richiesta di giustizia amministrativa è in relazione, almeno in parte, con l'avvicinamento del giudice ai cittadini e con la possibilità di adire il T.A.R. con l'assistenza solo di un procuratore; ma deriva anche da un peggioramento nella qualità dell'azione amministrativa, al quale non è certo estranea una minore preparazione dei funzionari; e dipende altresì dall'oscurità, dalle imperfezioni e dalle contraddizioni di molti testi normativi di base, che l'Amministrazione deve applicare. Sta di fatto che nell'anno 1978 oltre il 60% dei ricorsi in primo grado, sui quali è intervenuta una decisione nel merito, è stato accolto.

I pochi dati che ho citato, e altri potrei citarne ma non voglio tediare, dimostrano di per sé l'ampiezza dei problemi che si pongono, se si vuole che la giustizia amministrativa sia non solo efficiente, ma anche tempestiva. Sono problemi in parte di personale (e non solo di quello di magistratura, ché l'insufficienza del personale di segreteria è particolarmente sentita), in parte di accelerazione, di revisione, di ammodernamento delle procedure. In questa materia il Consiglio ha predisposto da tempo uno schema di testo legislativo che regola appunto con criteri moderni e aderenti alle attuali esigenze la procedura innanzi ai T.A.R. e al Consiglio di Stato e realizza un'organica riforma del procedimento tenendo presenti gli indirizzi della giurisprudenza e della più autorevole dottrina e dello stesso sistema del codice di procedura civile. Non è certo il caso di illustrare anche succintamente tale testo che si compone di oltre cento articoli. Mi limiterò a dire che tra l'altro esso tiene ad assicurare il sindacato giurisdizionale anche in casi e situazioni che attualmente gli sono sottratti, prevede una maggiore incisività del giudizio di ottemperanza, e, tenendo conto degli orientamenti legislativi in materia di lavoro privato e di processo del lavoro, detta una procedura più rapida e snella per le controversie in materia di pubblico impiego, controversie che devono rimanere nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, che solo può garantire la tutela del singolo di fronte a quelle lesioni di situazioni soggettive di interesse legittimo, che caratterizzano appunto queste controversie.

Sono vivamente grato al Ministro Giannini che ha sottoposto al Consiglio dei Ministri un disegno di legge di delega per la emanazione di un testo che si ispira in gran parte appunto ai principî seguiti nello schema da noi predisposto. Mi auguro che il progetto di legge di delega possa pervenire presto dinanzi al Parlamento ed essere presto approvato.

Ma il problema che è posto dal numero elevato e sempre crescente di ricorsi non può trovare soluzioni sul solo piano della riforma e dello snellimento delle procedure. È anche in gran parte problema di personale, di numero e di qualità.

Per i T.A.R. la legge istitutiva prevede un organico complessivo di 220 magistrati, ma in questo momento i posti occupati sono solo 155. I concorsi, benché affollati hanno dato sinora un numero molto modesto di vincitori; le commissioni giudicatrici si attengono a giusti criteri di severità nella scelta di chi deve esercitare il delicato compito di giudice amministrativo. Dovranno passare alcuni anni prima che l'organico sia completo. Mi domando perciò se non sarebbe il caso di studiare, tra l'altro, la possibilità di prevedere, anche per i T.A.R., una soluzione parzialmente analoga a quella in vigore per il Consiglio di giustizia amministrativa della Regione Siciliana, che ha dato, in ormai trent'anni di funzionamento, positivi risultati; si tratterebbe cioè di integrare la composizione dei singoli Tribunali con alcuni giudici nominati, su designazione delle regioni, magari per un periodo di tempo determinato, scelti naturalmente tra elementi in possesso di tutti i requisiti di competenza, di attitudine, di carattere, per esercitare il delicato ufficio. Si potrebbe così attuare anche un certo opportuno collegamento tra l'organo giudicante e la realtà economica e sociale della regione nella quale opera.

Per quanto concerne il Consiglio di Stato, l'attuale sistema di scelta dei magistrati attraverso le tre distinte procedure del concorso, della nomina diretta e del trasferimento dai T.A.R., ha garantito sinora all'Istituto l'apporto di quelle competenze giuridiche ed amministrative che sono indispensabili all'esercizio delle sue funzioni. Quanto all'organico, esso presenta attualmente numerose vacanze nel ruolo dei consiglieri, derivante dall'obbligo di riservare una percentuale di posti ai provenienti dal referendariato, e i posti riservati sono attualmente sovrabbondanti rispetto a questa esigenza. Ma le nuove dimensioni dell'azione amministrativa, che si è estesa ai settori più vari, economici e sociali, pone per il Consiglio, anche sotto questo aspetto, delicati problemi di adeguamento. Ormai all'esercizio soprattutto della funzione consultiva non sono indispensabili solo l'apporto del giurista e il contributo dell'esperto della pubblica amministrazione; occorre molto spesso anche il concorso di chi ha acquisito, magari attraverso altre esperienze, la co-

noscenza approfondita 'di tutti gli aspetti del fenomeno che è alla base del provvedimento di cui si deve valutare legittimità e opportunità amministrativa. Io penso perciò che sarebbe opportuno ampliare, entro certi limiti, la scelta dei membri del Consiglio. E mi domando se l'esperienza francese, indubbiamente positiva, dei Consiglieri di Stato in servizio straordinario, nominati in numero ristretto, per un periodo di tempo determinato e provenienti dai più vari settori della vita sociale — culturale, economica, sindacale — non potrebbe utilmente essere sperimentato anche da noi.

A questo punto mi accorgo che con questa idea dei Consiglieri di Stato in servizio straordinario e con qualche altra adombrata poco fa (quella, ad es., dei magistrati dei T.A.R. nominati su designazione delle regioni), vengo a trattare problemi che sono attualmente all'esame del Parlamento e che sono oggetto di quel disegno di legge sull'ordinamento della giurisdizione amministrativa che, a quanto mi risulta, si trova dinanzi alla Commissione affari costituzionali dell'Assemblea di Palazzo Madama.

Si tratta di un provvedimento originato da un disegno di legge governativo che riguardava il personale di segreteria dei T.A.R. (per il quale personale, sia detto tra parentesi, una disciplina, attesa da anni, appare ormai veramente urgente); a tale disegno di legge si sono aggiunte altre proposte più generali, di iniziativa parlamentare, dando così origine ad un testo unificato, che ha ottenuto l'approvazione del Senato nel corso della passata legislatura.

Non credo di rivelare un segreto se dico che tale provvedimento, nel testo allora approvato, aveva lasciato particolarmente perplessi e preoccupati i membri di questo Consiglio. Negli scorsi mesi le due associazioni dei magistrati del Consiglio di Stato e dei T.A.R. si sono incontrate e, superate alcune iniziali diffidenze e incomprensioni, si sono trovate d'accordo nel prevedere certe soluzioni per i punti che erano più controversi si tratta di un accordo del genere di quelli ai quali innanzi accennavo, che hanno l'anima del contratto ma aspirano ad avere il corpo della legge. Naturalmente, poiché le questioni regolate non interessano solo le due parti in causa, ma incidono anche su delicati problemi attinenti alle istituzioni e al loro funzionamento, spetta al Governo e, in ultima analisi, al Parlamento di decidere se, e in quale misura accogliere, sotto veste di emendamenti al primitivo testo, le proposte avanzate.

Sembra ora che il Governo abbia intenzione di presentare alla Commissione senatoriale alcuni emendamenti. Non li conosco, ma se li

presenterà non potrò che rallegrarmene, in quanto mi auguro che essi consentano di riaprire in quella sede una discussione approfondita e siano tali da eliminare quelle preoccupazioni e quelle perplessità cui ora ho accennato. Preoccupazioni e perplessità che derivano principalmente da quella che ci è apparsa nel testo primitivo una chiara sottovalutazione del nostro Consiglio e delle sue funzioni, specie di quella consultiva nonché dalla convinzione che quel testo non può conseguire lo scopo fondamentale per il quale è stato proposto, di organizzare cioè la giurisdizione amministrativa in modo che possa realmente fronteggiare l'aumentata richiesta di giustizia.

Ad ogni modo, perché non sorgano equivoci o malintesi sulla posizione del Consiglio di Stato in questa materia, mi permetto subito di aggiungere — e credo di poter parlare a nome anche di tutti i miei Colleghi — che io condivido pienamente l'esigenza manifestata dai Colleghi dei T.A.R. di fissare uno stato giuridico identico per i membri dell'una e dell'altra magistratura; riconosco che per i Colleghi dei T.A.R. deve essere previsto uno svolgimento di carriera analogo a quello delle altre magistrature speciali, sicché ad essi — quando avranno l'anzianità richiesta — spetterà di presiedere i loro Tribunali; auspico che si mantenga, sia pure con una disciplina parzialmente diversa, il trasferimento di magistrati dei T.A.R. al Consiglio di Stato (trasferimento che si è già ripetutamente verificato in questi due ultimi anni, ed ha arricchito il Consiglio dell'apporto di magistrati di alto valore).

Per quanto direttamente lo concerne, il Consiglio auspica due cose: anzitutto, che l'organo sostanzialmente di autogoverno — il Consiglio di presidenza — che il disegno di legge prevede, abbia una composizione che, anche in relazione a quanto prescrive il 1° comma dell'art. 97 della Costituzione, lo ponga veramente in grado di far fronte ai complessi e delicati compiti che lo attendono; in secondo luogo, che la scelta dei Consiglieri di Stato — avvenga essa attraverso il concorso, la nomina diretta o il trasferimento dai T.A.R. — cada sempre su elementi altamente qualificati per scienza giuridica ed esperienza amministrativa; e perciò non possa dipendere, come previsto nel testo che ci preoccupa, dalla sola anzianità di servizio maturata in altri ruoli. In un momento nel quale le organizzazioni sindacali hanno giustamente rivalutato, anche per le categorie operaie, l'elemento della professionalità, il Consiglio chiede che anche per la scelta dei propri membri valga analogo principio.