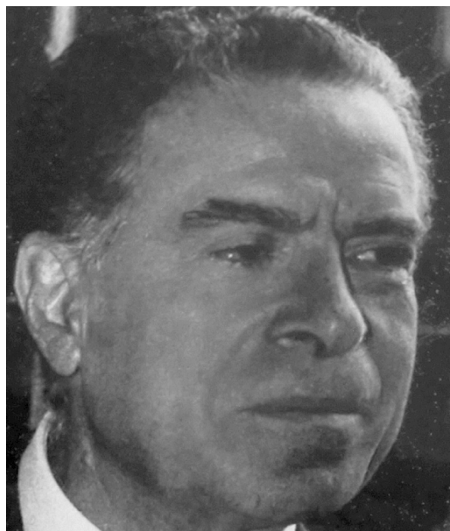


PESCATORE, Gabriele

Nacque a Serino (Avellino) il 21 ottobre 1916 da Salvatore, magistrato, e Margherita Buraglia. Laureatosi in giurisprudenza presso l'Università di Napoli il 10 luglio 1937 con 110 su 110 e lode, ottenne con la dissertazione di laurea un premio della Fondazione De Pilla. Allievo prediletto di Antonio Scialoja e da questi instradato allo studio del diritto della navigazione, intraprese però la carriera di magistrato. Nominato il 26 maggio 1939 uditore e destinato alla Corte d'appello di Napoli, fu poi nominalmente trasferito in funzione di giudice a Trieste (30 ottobre 1940), e a Spoleto (20 gennaio 1941); di fatto però non operò mai in queste sedi, essendo stato chiamato sin da quei primissimi anni, su segnalazione di Scialoja, presso il Ministero, per attendervi ai lavori del comitato per la riforma dei codici, occupandosi in particolare del coordinamento del codice civile con quello della navigazione. Chiamato al servizio militare (fu allievo caporale a Castrovillari), fu richiamato subito a Roma, dove la sua opera appariva (e in larga misura era) indispensabile ai lavori preparatori dei codici. Ugualmente privi di effetti pratici furono in maggio (r.d. 26 maggio 1941) il trasferimento al Tribunale di Spoleto e in dicembre (r.d. 18 dicembre 1941) a quello di Bergamo. Per il giovane Pescatore l'“officina pratica” rappresentata dai lavori sui codici doveva risultare altamente formativa. Poté, tra l'altro, conoscerci personalità di magistrati e studiosi quali Michele Fragali, Rosario Nicolò, Andrea Ferrara. L'intero libro III, specialmente sui temi della proprietà navale, fu coordinato dal consigliere d'appello Petrella. Il 26 febbraio 1942, dopo avere superato il relativo esame classificandosi al 4° posto, Pescatore ebbe la nomina ad aggiunto giudiziario e nel maggio di quell'anno sarebbe



stato trasferito (ma sempre solo nominalmente) al Tribunale di Sulmona. Il 21 aprile 1942 i codici vennero ufficialmente terminati e consegnati solennemente a Mussolini.

In quell'anno stesso (il 20 ottobre) Pescatore conseguì la libera docenza in diritto marittimo, il che gli avrebbe consentito nel 1943 di sostituire il suo maestro Antonio Scialoja, per poi ricoprire ininterrottamente l'incarico di quella disciplina nell'Università di Roma (facoltà di giurisprudenza e di economia e commercio) per oltre 40 anni, sino al 1985. Il 25 luglio 1942 sposò Maria Clementina Iannelli (più giovane di quattro anni, figlia di un alto magistrato). Dal matrimonio sarebbero nati Salvatore (1943) e Margherita (1945).

Dopo il 25 luglio 1943 Pescatore fu chiamato alla segreteria particolare del ministro guardasigilli Gaetano Azzariti e poi all'ufficio legislativo; un periodo presso il Tribunale di Roma, dopo l'8 settembre, fu interrotto dal sopravvenire della liberazione di Roma dai nazifascisti, che coincise con la nomina di Pescatore nella segreteria particolare del sottosegretario alla Giustizia Carlo Bassano (giugno-dicembre 1944: a capo di quella segreteria trovò il futuro collega Potenza) e poi in quella del suo successore Dante Veroni (dicembre 1944-giugno 1945). A quella fase risale un lusinghiero giudizio di Ugo Forti, il professore napoletano chiamato a presiedere la seconda commissione di studi nell'ambito dell'Assemblea costituente: "sempre accuratissimo e diligente nelle ricerche — avrebbe scritto di lui — egli, nel nuovo delicato incarico, ha rivelato conoscenza approfondita del diritto pubblico e una visione completa ed equilibrata delle esigenze concrete della Pubblica Amministrazione".

Addestrato al lavoro di selezione e commento redazionale della giurisprudenza sulle riviste (fu collaboratore assiduo de "Il Foro italiano" della "Rivista del diritto della navigazione", ove pubblicò in quel breve periodo una serie cospicua di note a sentenza, in parte poi confluite nella "Giurisprudenza completa della Corte di Cassazione" del 1945, edita a cura dell'Istituto italiano di studi legislativi), pubblicò nel 1942 il volume su *La corporazione dei piloti* (Milano, Giuffrè), nonché dodici studi minori in prevalenza in materia di diritto della navigazione. Svolse anche apprezzata attività di traduttore (dal tedesco e dal francese: tra l'altro tradusse lo studio di Wohlhaupter sul *Contratto di passaggio*). Nominato giudice il 26 ottobre 1944, il 1° febbraio del 1945 Pescatore fu trasferito al Tribunale di Milano. Nel giugno 1947 (ma con retrodatazione al 26 maggio 1943) fu promosso al grado VIII. In quello stesso mese cessò definitivamente di far parte dell'ordine giudiziario, per essere nominato (classificatosi primo nel concorso) referendario al

Consiglio di Stato (decreto del capo provvisorio dello Stato del 30 maggio 1947: fu poi assegnato alla Sezione IV).

Nella nuova posizione Pescatore manifestò subito le sue doti eccezionali. Nel novembre 1947, pur mantenendo le sue funzioni di referendario a Palazzo Spada, su esplicita richiesta del ministro Paolo Cappa assunse la direzione dell'ufficio legislativo del Ministero della marina mercantile. Promosso primo referendario nel maggio 1949, il 22 gennaio 1951 fu nominato consigliere di Stato e confermato nella Sezione IV.

Risalgono a questo periodo alcune decisioni significative, delle quali Pescatore fu relatore: il 28 maggio 1952 due sentenze riguardanti rispettivamente il rapporto di pubblico impiego ma specialmente una in tema di giurisdizione del Consiglio di Stato; due sentenze dell'11 giugno 1952: la prima (Sez. IV, Ceconi e altri - Presidenza del Consiglio dei ministri) in materia di immobili da destinare a sale cinematografiche e concessione del prescritto nulla osta governativo per la loro costruzione; e l'altra (Sez. IV, Graziani - Ministero degli affari Esteri), in tema di collocamento a riposo di diplomatici (ove si affermava il principio che "il collocamento a riposo dei prefetti e dei diplomatici è istituto assolutamente eccezionale" e perciò assistito dalla garanzia della valutazione del Consiglio dei ministri, in nessun caso sostituibile con quella offerta dal consiglio di amministrazione); alcune decisioni del luglio 1953 relative a materie quali la cittadinanza, ammissibilità di ricorsi, requisizione di immobili da parte dei prefetti, ecc.

Ma in particolare vanno ricordate specialmente due sentenze: quella del 22 maggio 1953 riguardante i piani di ricostruzione e quella, precedente di qualche mese, del 30 gennaio 1953 sulla sussistenza del rapporto di impiego nel caso di assunzione di personale non di ruolo o avventizio.

Nella prima (Sez. IV, Lucca, Premazzi - Ministero dei lavori pubblici, Comune di Mantova e vescovo di Mantova) si affrontava, con esplicito riferimento alla precedente giurisprudenza della Sezione, "la natura e la finalità dei piani di ricostruzione". Si trattava, nel caso concreto, della ricostruzione e sistemazione di una chiesa parrocchiale e sistemazione delle aree pertinenti. La decisione ribadiva espressamente la giurisprudenza del Consiglio di Stato nell'affermare la facoltà dell'amministrazione di avvalersi del piano di ricostruzione approvato "per realizzare una più razionale, moderna, adeguata sistemazione urbanistica, di opere e di impianti", anche al di là del piano stesso, purché nel pubblico interesse; ma nel caso in specie ravvisava una modifica del piano approvato con "notevolissimo ampliamento rispetto alla prece-

dente sistemazione, che avrebbe dovuto essere congruamente giustificato nella sua portata, con riguardo specifico agli elementi che avevano sorretto la prima e la seconda determinazione amministrativa”. Pertanto, ritenendo insufficiente “l’accenno vago e generico alla maggiore adeguatezza del nuovo piano alle presenti e future esigenze religiose”, “perché, ciò affermando, si suppone avvenuta una valutazione comparativa dei due piani, senza che di essa si dia esauriente ed approfondita ragione”, la decisione della Sezione accoglieva il ricorso.

Nella seconda sentenza (Sez. IV, 30 gennaio 1953, De Lorenzis - Ministero degli affari esteri) Pescatore dovette affrontare una questione dagli evidenti risvolti attuali: quella della sussistenza o meno di rapporto d’impiego nel caso di assunzione di personale avventizio di fatto (nel caso si trattava di un gruppo di impiegate del Ministero degli esteri). Movendo da un precedente parere del Consiglio di Stato (3 aprile 1952, n. 148, su ricorso Perroni), la motivazione stesa da Pescatore dava spazio ad un’ampia disamina del problema. L’entrata in vigore del dl 4 aprile 1947, n. 206, comportava innanzitutto il dover decidere se la nullità prevista dal decreto circa le assunzioni a qualunque titolo avvenute e qualunque forma fosse da intendersi sempre riferita anche a quelle avvenute prima del decreto. Circa questa particolare fattispecie la sentenza distingueva tra “il caso in cui manchi qualsiasi manifestazione di volontà della pubblica Amministrazione o comunque ricorra la nullità assoluta dell’atto di nomina, pur essendovi prestazione di servizio di fatto”, e “il caso in cui esista una manifestazione di volontà della pubblica Amministrazione, ma essa si espliciti attraverso un atto di nomina irregolare o comunque invalido oppure attraverso atti che pongano in essere il riconoscimento giuridico da parte dell’Amministrazione di situazioni le quali sicuramente concretano in linea di fatto prestazioni di servizio”. Nel primo caso il rapporto di impiego sarebbe stato sicuramente da ritenersi inesistente (“l’ingresso nell’organizzazione amministrativa dello Stato è infatti condizionato ad una manifestazione di volontà del soggetto, nel quale l’organizzazione stessa si compendia e riassume”); nel secondo caso invece, nel quale Pescatore inquadrava la situazione esposta nel ricorso, gli elementi per ravvisare il rapporto sarebbero stati da accertare attraverso il contenuto degli atti: per esempio nell’“invito del competente ufficio del Ministero”, nella riscossione degli assegni da parte delle avventizie (anche se corrisposti su fondi del gabinetto), nell’ottenimento da parte delle lavoratrici del libretto ferroviario, ecc. “Tali manifestazioni — concludeva la sentenza —, ancorché non comportino, dal che l’attuale contesa, la costituzione del rapporto di pubblico impiego attraverso un provvedimento formale a ciò diretta-

mente destinato, comportano invece un riconoscimento *aliunde* della volontà dell'Amministrazione diretta non soltanto a considerare le ricorrenti come impiegate avventizie, bensì ad avvalersi delle prestazioni di esse nella cennata qualifica e quindi a convalidare con la manifestazione di volontà amministrativa quel possesso di stato di impiegato avventizio, di cui l'esercizio delle attribuzioni costituiva manifestazione palese e mai interrotta".

Attentissimo alla ricostruzione del fatto, ottimo conoscitore della giurisprudenza, Pescatore si segnalava, in queste come in altre decisioni delle quali fu relatore, per la finezza degli argomenti e la concisa sintesi dell'esposizione. La sua attività nella Sezione però non si sarebbe protratta per molto tempo: già nel settembre 1953 infatti Pescatore fu posto fuori ruolo per attendere alle funzioni di capo di gabinetto del ministro per i Trasporti, incarico che mantenne sino al 1° dicembre 1954. Frattanto, il 14 ottobre 1954, era stato anche nominato (a decorrere dal giorno successivo) presidente della Cassa per il Mezzogiorno, sicché un contestuale provvedimento protrasse la sua collocazione fuori ruolo con decorrenza, questa volta, dal 1° dicembre.

Alla guida della Cassa, istituita nel 1950 e affidata sino ad allora alle cure di Ferdinando Rocco, Pescatore dette prova definitiva, e per un periodo di tempo che all'atto pratico avrebbe coinciso con oltre un ventennio, delle sue qualità di organizzatore e dirigente.

Pescatore non era rimasto del tutto estraneo alle origini della Cassa. Già nei primi mesi del 1950 — come avrebbe poi egli stesso ricordato — “quando il Governo si accingeva a formulare il disegno di legge sull'intervento straordinario per il Mezzogiorno attraverso l'istituzione della Cassa”, egli era stato chiamato dal ministro Campilli (su designazione di Ferdinando Rocco) a partecipare alla Consulta (“allora sede di vari comitati economici interministeriali”) ove il progetto era stato approfonditamente sviscerato. Qui aveva conosciuto Donato Menichella, cui poi sarebbe rimasto legato da saldi vincoli di collaborazione e stima personale.

Ma la sua scelta come successore di Rocco si dovette probabilmente ad una serie di fortunate coincidenze. Segnalatosi a Campilli per la lucidità delle sue analisi sul ruolo della Cassa (in un pro-memoria per il ministro egli aveva insistito sulla necessità di sciogliere definitivamente il nodo circa la natura dell'istituto: se parte integrante della pubblica amministrazione o ente autonomo), Pescatore sembrò probabilmente l'uomo più adatto a raccogliere l'eredità dell'ormai anziano predecessore, i cui rapporti col ministro per altro non erano stati particolarmente brillanti. Certo, Pescatore seppe imprimere all'istituto un

impulso del tutto nuovo ed originale. Come ha scritto Giuseppe Barone, in quegli anni e nei successivi della prima gestione Pescatore, “la Cassa riuscì ad operare come volano dello sviluppo grazie all’alleanza esplicita degli enti locali territoriali (...) che ne riconoscevano la superiore capacità progettuale ed esecutiva”. Ma — soprattutto — l’ente mise a frutto una conoscenza minuta del territorio e seppe valorizzare l’opera di una leva di tecnici di grande competenza. Pescatore, forte di una rete di relazioni estesa al governo, ai grandi enti pubblici e a parte della nuova classe politica democristiana più avveduta, seppe assicurare alla Cassa le alleanze (internazionali, nazionali e locali) necessarie a realizzare i suoi obiettivi.

Da segnalare, in questo stesso periodo, anche l’intensa attività svolta da Pescatore sia nell’ambito di rilevanti collegi arbitrali, sia come componente autorevole di commissioni di studio e altri organismi istituiti dal governo. L’intensità dell’impegno e la varietà delle materie testimoniavano già da sole della cruciale posizione conquistata da Pescatore nell’ambito di quel ristretto gruppo di grandi tecnici e consiglieri del governo cui spesso si delegavano all’epoca problemi di ardua soluzione o comunque funzioni di prestigio e responsabilità. Alla indiscussa competenza giuridica (estesa in un arco disciplinare molto ampio e particolarmente approfondita in alcuni campi peculiari) Pescatore univa però, di suo, la virtù di un senso pragmatico dell’amministrazione e la flessibilità di una dottrina mai astratta e sempre incline a misurarsi coi problemi.

Nel 1956 si concluse il primo periodo di presidenza della Cassa per il Mezzogiorno e Pescatore, rientrato al Consiglio di Stato, fu dapprima assegnato alla Sezione II (1956-1959) e quindi trasferito alla III (ove sarebbe rimasto formalmente incardinato dal 1959 al 1963). Ciò non gli impedì però di continuare a reggere la Cassa anche negli anni successivi, in una fase nuova dell’ente caratterizzata dall’estensione dei suoi compiti (la l. 29 luglio 1957, n. 634, aveva frattanto dotato la Cassa della facoltà di erogare agevolazioni per lo sviluppo industriale) e dalla necessità di coordinarsi con il neocostituito (nel 1956) Ministero delle partecipazioni statali. Decisivo fu il successo ottenuto nell’assicurare alla Cassa i finanziamenti della Banca mondiale (la Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo), l’organismo finanziario internazionale presieduto all’epoca dall’americano Eugene Black. Con il banchiere americano Pescatore seppe instaurare un saldo rapporto personale di reciproca fiducia, che valse in pochi anni alla Cassa l’attivazione di una linea di finanziamento sino alla misura record di circa 250 mi-

lioni di dollari (contro i due prestiti da 10 milioni di dollari ciascuno ottenuti precedentemente).

Proseguiva frattanto l'attività di Pescatore negli incarichi esterni, fossero essi di consulenza diretta al governo o di partecipazioni a commissioni e organismi consultivi dei ministeri. Così nel 1957 fu nominato membro effettivo del consiglio superiore della Marina mercantile (incarico poi protrattosi per quasi trent'anni); sempre nel 1957 presiedette il collegio arbitrale per la risoluzione delle vertenze tra l'Ansaldo e la cooperativa "Garibaldi"; nel febbraio 1961 fu autorizzato a partecipare ai lavori della commissione sull'inquadramento del personale dell'Inps; dal 1964 al 1972 fu eletto presidente del Consiglio internazionale delle economie regionali con sede a Parigi); fu inoltre ancora presidente di vari collegi arbitrali, tra i quali quello sulla vertenza tra il cantiere Breda e il gruppo Lauro in materia di costruzioni di navi (1966). Notevole anche l'attività scientifica e pubblicistica. In particolare Pescatore curò alcune fondamentali raccolte legislative, quali il *Codice delle leggi sulla navigazione marittima, interna e aerea* (la *Seconda appendice: aggiornamento al 25 ottobre 1957*), edito in collaborazione con D. Gaeta (Milano, Giuffrè, 1957), la prima, seconda e la terza edizione del *Codice civile annotato con la giurisprudenza della Cassazione* (con Andrea Torrente, Milano, Giuffrè, rispettivamente nel 1952, 1957 e 1961: fu quella la prima volta che nella trattatistica del diritto civile il commento si basava esclusivamente sulla giurisprudenza della Cassazione organicamente sistemata), la quarta edizione del *Manuale di diritto della navigazione*, firmato con Antonio Lefebvre D'Ovidio (Milano, Giuffrè, 1964). Numerosissimi, nel periodo, furono gli interventi sul problema del Mezzogiorno, sulle istituzioni dell'intervento straordinario, sui temi connessi alla legislazione meridionalistica. In particolare nel febbraio 1961 Pescatore tenne un'apprezzata relazione sui *Problemi amministrativi della politica di sviluppo del Mezzogiorno* al convegno italo-jugoslavo di studio sugli aspetti sociali dello sviluppo economico, organizzato a Napoli (1-4 febbraio) dalla commissione italiana per l'Unesco; nel dicembre dello stesso anno fu relatore a Bruxelles alla conferenza sulle economie regionali promossa dalla Comunità economica europea.

A decorrere dal 29 luglio 1966 Pescatore era stato intanto nominato presidente di sezione (gli fu attribuita formalmente la Sezione III). Riconfermato presidente della Cassa per il Mezzogiorno dal 1968, rientrò a pieno titolo nell'attività ordinaria del Consiglio di Stato nel 1974, anche se — come egli stesso ebbe a precisare nel 1978, intervenendo sulle pagine della "Rivista trimestrale di diritto pubblico" sulla sua posizione — nei periodi di fuori ruolo continuò a prestare "effettivo e costante

servizio come consigliere” e come presidente di sezione assolse le funzioni “nel 1967 e nel 1968, e ininterrottamente dal 1971”. Nel 1977 divenne presidente della Sezione V e il 21 settembre 1979 fu assegnato alla IV.

Il 6 ottobre 1980, avendo Levi Sandri lasciato la presidenza del Consiglio di Stato per raggiunti limiti di età, Pescatore ne assunse come presidente di sezione più anziano la reggenza. Nominato presidente del Consiglio di Stato con decreto del presidente della Repubblica del 2 dicembre 1980 (a decorrere dal 26 novembre 1980), rivestì la carica sino al momento del collocamento fuori ruolo, avvenuto (con effetto dal 16 gennaio) con decreto del presidente del Consiglio dei ministri del 14 gennaio 1986. Il 4 agosto 1986 fu nominato presidente emerito del Consiglio di Stato.

La sua attività di presidente del massimo consesso amministrativo, dal 1980 al 1985, si collocò nel delicato momento della creazione e primo impianto dei T.A.R., ma dovette anche misurarsi con le tensioni (e con le speranze di riforma generale dell’ordinamento) collegate agli anni del *Rapporto Giannini* sullo stato della pubblica amministrazione. Nel discorso di insediamento, pronunciato il 10 febbraio 1981 a Palazzo Spada, Pescatore osservava infatti come le trasformazioni in atto segnavano un indubbio progresso, ma, al tempo stesso, suscitassero qualche perplessità: “perché il nuovo quadro del potere amministrativo — denunciava — è ancora incompleto; manca quasi totalmente la definizione dei nuovi compiti (d’indirizzo, di programmazione, di coordinamento) dello Stato in rapporto alle Regioni; la dialettica tra Stato e Regioni viene per lo più attuata attraverso il trasferimento di risorse finanziarie, come gestione concertata di quelle risorse; le leggi di finanziamento scarseggiano di indicazioni programmatiche e abbondano invece di norme di procedura, istituendo per ogni spesa un’estenuante (e a volte paralizzante) trafila di consultazioni, proposte, ‘intese’, concerti e controlli”. Da qui la mortificazione della stessa autonomia delle Regioni e, insieme, della funzione di coordinamento dello Stato.

Analisi impietosa, per quanto espressa in termini pacati, che preludeva a una difesa convinta della funzione consultiva del Consiglio di Stato (“un contributo essenziale all’attività di governo”) e anzi alla rivendicazione della funzione consultiva “prelegislativa” da attuarsi “nella fase di elaborazione da parte del Governo delle leggi c.d. amministrative”; e che introduceva poi la proposta della “prestazione della funzione consultiva del Consiglio di Stato alle Regioni”, consulenza del resto autorizzata — come ricordava Pescatore — dal parere dell’Adunanza generale del 24 aprile 1980, n. 30, “in base al rilievo che al Con-

siglio di Stato deve essere riconosciuta la natura di organo dello Stato-ordinamento (Stato comunità) e non già semplicemente dello Stato-amministrazione". Quanto poi all'attività giurisdizionale, Pescatore contrastava con forza "la tendenza legislativa diretta a privare i cittadini della garanzia giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione", riconosceva il ruolo svolto dai T.A.R., interveniva infine sul dibattuto problema del processo amministrativo: "L'attuale disciplina — affermava — sconta la peculiarità delle origini del processo amministrativo, perché (...), quando fu istituita la IV Sezione del Consiglio di Stato con funzioni contenziose, la si volle connotare come un organismo inserito nella stessa pubblica amministrazione, pur se dotato di particolare autonomia. Con la conseguenza che i suoi poteri istruttori furono limitati, nei giudizi di legittimità, essenzialmente alla possibilità della pura e semplice acquisizione di documenti e chiarimenti forniti dalla stessa Amministrazione ovvero all'effettuazione di verifiche da parte di questa. Solo di recente l'art. 16 della l. 28 gennaio 1977, n. 10, ha, in aggiunta, previsto che il giudice amministrativo possa avvalersi delle consulenze tecniche nelle impugnazioni concernenti le concessioni edilizie ed i relativi provvedimenti sanzionatori. Una volta che si parta dalla consapevolezza del carattere pienamente giurisdizionale del processo amministrativo, deve necessariamente pervenirsi alla previsione di una normativa la quale estenda ad esso tutti i mezzi probatori, già riconosciuti in sede processuale civile, che non siano inconciliabili con la peculiare natura del tipo di controversie suo oggetto".

Il 20 dicembre 1985, Pescatore fu eletto dal Consiglio di Stato giudice costituzionale. Nel Consiglio di Stato non sarebbe più tornato: sarebbe stato collocato a riposo per raggiunti limiti di età a decorrere dal 22 ottobre 1986. Il 15 novembre 1993 sarebbe stato nominato vicepresidente della Corte.

Nella nuova veste istituzionale fu in particolare relatore di alcune sentenze: la n. 4 del 13 dicembre 1989-2 gennaio 1990 (presidente Saja) sul risarcimento di danni cagionati dall'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati (la l. 13 aprile 1988, n. 117, specificamente gli artt. 1, 1° e 3° comma, 7, 1° e 3° comma, 8, 4° comma e 9, 1° e 3° comma; la n. 5, stesse date e oggetto, presidente Saja, ma la legge era questa volta in questione per l'art. 2, 1° comma, in quanto contrastante con gli artt. 3, 101 e 108 della costituzione); la n. 8, 10 gennaio 1991, presidente Conso, sull'art. 423 del codice della navigazione (per contrasto con l'art. 3 della costituzione); la n. 9, nella stessa data, presidente Conso, sull'art. 1 della l. 29 luglio 1980, n. 385 (*Norme provvisorie sulla indennità di espropriazione di aree edificabili nonché mo-*

dificazioni di termini previsti dalle leggi 28 gennaio 1977, n. 10, 5 agosto 1978, n. 457 e 15 febbraio 1980, n. 25); la n. 19 del 12-29 gennaio 1993, presidente Casavola, sulla costituzionalità dell'art. 1 del d.p.r. 29 settembre 1973, n. 597 (*Istituzioni e disciplina delle imposte sul reddito delle persone fisiche*) e dell'art. 1 del d.p.r. 22 dicembre 1986, n. 917 (*Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi*). Il mandato di giudice costituzionale di Pescatore cessò il 15 gennaio 1995.

Pescatore ebbe, nel corso della sua carriera, numerose onorificenze. In particolare fu nominato nel giugno 1953 commendatore della Repubblica, nel 1956 grande ufficiale (decreto del presidente della Repubblica del 10 luglio) e nel 1960 (decreto del 2 giugno) cavaliere di gran croce dell'Ordine al merito della Repubblica.

GUIDO MELIS

DISCORSO DI INSEDIAMENTO PRONUNCIATO DAL NUOVO
PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DI STATO
prof. Gabriele PESCATORE
il 10 febbraio 1981

Signor Presidente della Repubblica,

il ringraziamento che la magistratura del Consiglio di Stato Le porge per la Sua presenza a questa cerimonia, con l'omaggio a Chi esprime l'unità nazionale, vuole anche sottolineare che è oggi presente con Lei in questo nostro istituto, arco portante dello Stato repubblicano, l'Italia che si batte, che resiste, che vincerà.

Un sentimento particolarmente grato per la loro partecipazione esprimiamo ai Signori Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati e a Sua Eminenza il Cardinale Vicario.

All'on. Presidente del Consiglio dei ministri e ai ministri, con il saluto deferente, va il mio vivo personale ringraziamento per la designazione a questo alto ufficio, al quale dedicherò tutto quello che vive in me di esperienza e di passione.

Saluto e ringrazio il Vice Presidente del Consiglio superiore della magistratura, il Presidente della corte suprema di Cassazione con gli altri magistrati ordinari, dalla cui famiglia mi onoro di provenire, il Presidente e i magistrati della Corte dei Conti, l'Avvocato generale dello Stato, tutte le altre autorità civili e militari e, con particolare affetto, i miei predecessori Carlo Bozzi, Antonio Papaldo, Gaetano Vetrano, Vincenzo Uccellatore, Luigi Aru, Lionello Levi Sandri e tutti i cari colleghi vicini e lontani.

Ai rappresentanti del libero Foro, nel ricordo di una consuetudine sempre viva l'espressione grata per la loro collaborazione che costituisce una componente essenziale dell'attività del Consiglio di Stato.

Alle terre del Mezzogiorno, che ho tante volte percorso durante una dura, lunga fatica alle terre della Basilicata e della Campania e della mia Irpinia un saluto e un augurio.

Sento vicine, in quest'aula, in questo momento di passaggio della mia vita le ombre amiche di Antonio Scialoja maestro amatissimo, che mi inserì nella sua famiglia e nella famiglia del Foro italiano e mi guidò per il cammino della scienza; di Ugo Forti e di Guido Zanobini, che,

diversi per metodo e per visione, molto contribuirono alla mia formazione pubblicistica, anche per una lunga consuetudine di rapporti umani.

Un saluto particolare ai maestri delle generazioni successive e alle loro scuole: essi hanno mantenuto e talora superato le posizioni altissime della giuspubblicistica italiana e hanno rivisitato antiche istituzioni e disegnato nuovi modelli, con contributi che si sono frequentemente riversati nella teoria generale.

Il Consiglio di Stato segue assiduo questa imponente evoluzione, ne è stimolato e l'apprezza anche per il contributo che essa dà soprattutto alla formazione dei suoi giovani componenti, che trasmettono la nuova linfa al tronco secolare.

1. L'investitura di questo ufficio porta con sé, per lunga tradizione, il compito di delineare — come oggi si usa dire — «l'orizzonte di attesa», cioè i limiti e il contenuto dell'azione che il preposto vuole imprimere all'istituto, di cui è partecipe e guida.

La mia premessa muove dalla Costituzione: il Consiglio di Stato, del quale quest'anno si celebra il centocinquantesimo anniversario, vi è definito (sezione III del titolo terzo) organo ausiliario del Governo, con funzioni di consulenza giuridico amministrativa e di tutela di giustizia nell'amministrazione (art. 100, 1° comma, Cost.). Organo, dunque, a rilevanza costituzionale, il cui compito è di garantire, nella duplice complementare qualifica di consulente e di giudice, lo svolgimento della funzione amministrativa secondo giustizia.

Prima di esporre alcuni profili attuali di entrambe codeste funzioni, guardiamo un momento al soggetto di riferimento: la pubblica amministrazione, quale oggi è.

Il rapporto Giannini sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato ha posto in evidenza i punti essenziali dell'attuale assetto dell'Amministrazione centrale dello Stato, che, in alcune sue strutture, non ha ancora assunto la sua fisionomia definitiva: perdute significative attribuzioni, alcune Amministrazioni si conservano in forme sfumate, prive quasi di contenuti sostanziali; altre, i cui oggetti restano attuali, non hanno seguito congrui processi di ammodernamento. Inoltre, attribuzioni che le nuove istanze sociali e gli sviluppi tecnologici hanno posto in posizione primaria, non hanno trovato l'organizzazione appropriata; sì che non appare delineato il modello nuovo di una struttura centrale omogenea, efficiente e adeguata alla realtà sottostante nazionale ed europea.

D'altro canto, il riflusso sulle Regioni e sugli enti locali di una mole di attribuzioni sempre più numerose e complesse, talune per prescrizione tassativa di legge, tal'altre per moto spontaneo di decentralizzare compiti e servizi (non tanto in base al giudizio di inidoneità della gestione centrale o della migliore attitudine dell'ente destinatario, quanto per una tendenza desmissiva verso strutture più direttamente collegate con i luoghi dell'azione e con i destinatari) avrebbe dovuto e dovrebbe essere accompagnato dalla riflessione preliminare circa la capacità concreta del soggetto investito a realizzare gli adempimenti ad esso richiesti.

Queste trasformazioni hanno generalmente segnato un progresso, ma il risultato, almeno per ora, suscita perplessità, perché il nuovo quadro del potere amministrativo è ancora incompleto; manca quasi totalmente la definizione dei nuovi compiti (d'indirizzo, di programmazione, di coordinamento) dello Stato in rapporto alle Regioni: la dialettica tra Stato e Regioni viene per lo più attuata attraverso il trasferimento di risorse finanziarie, come gestione concreta di quelle risorse: le leggi di finanziamento scarseggiano d'indicazioni programmatiche e abbondano invece di norme di procedura, istituendo per ogni spesa un'estenuante (e a volte paralizzante) trafila di consultazioni, proposte, «intese» concerti e controlli. Ne resta mortificata tanto l'autonomia delle Regioni che la funzione di coordinamento dello Stato.

Il nuovo quadro organizzativo sembra anche contraddittorio. Il decentramento di poteri statali alle regioni, di poteri regionali ai comuni o ai loro consorzi, di poteri comunali alle circoscrizioni, viene generalmente inteso come spostamento dal centro alla periferia o come sostituzione del criterio della diversità a quello dell'uniformità. In realtà, c'è un effetto del decentramento, che non è meno importante ma è meno avvertito: ed è lo spostamento del potere decisionale dalla sede tecnica alla sede politica; esso si realizza trasferendo, ad esempio, competenze dal prefetto, dal questore, dal sovrintendente, dal provveditore alle opere pubbliche, al presidente della giunta regionale, al sindaco, al consiglio comunale. Tale spostamento sarebbe pienamente ammissibile, se fosse sorretto dalla capacità di assorbimento della struttura di ricezione; Ad analogo risultato si perviene concentrando, com'è avvenuto col d.p.r. n. 616 del 1977 e con la l. n. 833 del 1978, negli organi elettivi degli enti territoriali poteri prima dispersi tra vari enti (dagli ospedali alle opere universitarie, alle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza), ai consigli d'amministrazione, pur avendo in prevalenza un'investitura di carattere politico, erano tuttavia costituiti con visione finalistica e quindi si potevano presumere portatori di una certa specializza-

zione tecnica. A ciò si aggiunga che valutazioni politiche, pur fondate in linea di principio, hanno plasmato gli ordinamenti regionali in guisa da cancellare quasi gli uffici di amministrazione attiva con competenze esterne ed hanno esasperato il principio della collegialità delle strutture burocratiche.

Il governo dello Stato risulta progressivamente spoglio dei suoi tradizionali poteri, in parte attribuiti alle regioni e, in genere, alle amministrazioni locali; in parte trasferiti, peraltro con misure non precisamente definite, alla dirigenza e, si potrebbe ancora aggiungere, in parte allargando lo spazio a processi decisionali di nuova configurazione, come la contrattazione collettiva. D'altro canto, come si è accennato, anche per la sua ormai quasi cronica instabilità, il Governo non è nella migliore condizione — nonostante il talora sovrumano impegno degli uomini — per esercitare incisivi poteri (non nuovi, ma novellamente accentuati nel sistema riformato) di coordinamento e di indirizzo, anche per mancanza di strumenti legislativi e di adeguare strutture in un adeguato arco temporale di azione.

2. Questo è dunque la condizione attuale della pubblica amministrazione, della quale — si diceva — il Consiglio di Stato è organo ausiliario, a rilevanza costituzionale.

L'ausiliarietà dell'organo sta nel prestare assistenza e cooperazione alla struttura, che è lo Stato in quanto organizzazione e azione, e poiché finalità di queste è l'attuazione di fini di generale interesse, l'assistenza consiste proprio nel rendere la funzione pubblica particolarmente idonea al suo ufficio. La concezione, secondo la quale attraverso gli organi ausiliari si realizza il superamento della giustizia amministrativa in funzione meramente repressiva e si tende a prevenire, nell'esercizio di tutte le funzioni fondamentali dello Stato, gli sfasamenti rispetto alle esigenze della coscienza giuridica, è quella che nella sostanza meglio risponde a una valutazione aggiornata di tale funzione, anche se l'assimilazione dell'attività degli organi ausiliari all'attività giurisdizionale non trova piena rispondenza né nel dettato legislativo, né nella posizione di questi organi, né infine nel contenuto e negli effetti degli atti che essi producono.

La funzione consultiva è il mezzo con cui si esprime l'ausiliarietà, che il Consiglio di Stato, con posizione autonoma e, quindi, di garante, assicura agli interessi pubblici (e, per quanto implicati, a quelli privati). L'atto che esprime questa funzione, se si concreta, nella sua fisionomia generale, in un consiglio o avviso, assicura anche che l'azione amministrativa si svolga secondo criteri unitari e omogenei (e, dunque, secondo

principi direttivi uniformi); evita che essa sia inficiata da vizi di legittimità e non correttezza, realizza, dunque, preventivamente l'esigenza del giusto comportamento; assicura, infine, attraverso il congegno di organismi idonei, il flusso tra le diverse istituzioni che gestiscono la cosa pubblica e lo compone in armonici e imparziali equilibri.

L'attività consultiva del Consiglio di Stato, definita come « generale e permanente », costituisce un contributo essenziale nell'attività di Governo e, sotto questo aspetto, sotto l'aspetto, in senso lato, politico, non rileva che essa sia facoltativa, obbligatoria o vincolante. La consulenza giuridica è oggetto, prima che di norme di diritto, di norme di condotta; di essa la nostra pubblica amministrazione (nella più alta espressione del Governo) fa uso costante e proficuo.

Nel quadro di questa collaborazione sarebbe auspicabile l'accentuazione del ricorso alla funzione consultiva « prelegislativa », nella fase di elaborazione da parte del Governo delle leggi c.d. amministrative, di quelle leggi che toccano più direttamente la struttura e il funzionamento della pubblica amministrazione.

È in corso in questi giorni presso il Consiglio l'esame del disegno di legge sugli enti privati di interesse pubblico, ad iniziativa del ministro per la pubblica funzione on. Darida.

Tale collaborazione, con carattere squisitamente tecnico (che in Francia in misura estesa è istituzionalmente affidata al Consiglio di Stato) si profila particolarmente utile nella vicenda, appena delineata, che sta attraversando l'Amministrazione italiana, ricca nella sua normativa di innovazioni, carica di fermenti e di umori rinnovatori, spinta dalla Costituzione e dalle forze politiche e sociali verso nuovi assetti in una società che, nonostante tutto, cammina rapidamente, anche se costretta e talora impedita da vincoli dell'antico ordinamento, tuttora vigente; ostacolo, per se stesso, alle nuove visioni e al nuovo disegno, che si scontra con un passato ancora operante, in vista di un futuro, in boccio, ma non ancora aperto.

Di qui anche la necessità di contatti, né sporadici né di convenienza, con i Capi delle Amministrazioni interessate alla consultazione, invero meno frequenti oggi che nel passato, ma sempre efficaci (da quelli con Luigi Einaudi a quelli recentissimi con M. S. Giannini), relativi a momenti fondamentali della gestione amministrativa; da essi sono scaturiti documenti di rilievo nell'impostazione di problemi essenziali dello Stato.

Senza poter far riferimento ad una formula di partecipazione propria del Consiglio di Stato francese (i ministri ivi fanno parte dell'assemblea generale), tali contatti rendono possibili percepire a chi deve

dare l'avviso i fini politici che il Governo si propone di perseguire. Bene disse Leonardo Severi: tali fini sono sottratti al sindacato del Consiglio di Stato, ma non gli debbono restare ignoti. Esso li deve anzi conoscere e intendere, poiché è preciso suo obbligo di dare la sua leale e piena collaborazione al Governo affinché possano essere raggiunti.

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

3. Un aspetto della funzione consultiva costituisce svolgimento del principio posto dall'art 97 della Costituzione, concerne le norme giuridiche non aventi efficacia di leggi formali la normativa c.d. secondaria. Sono, queste, norme generali e astratte, presupposto della concreta attività amministrativa e come è stato esattamente detto «un'anticipazione di quest'ultima in ciò che essa ha e deve avere di costante e di uniforme».

È da constatare con rincrescimento la tendenza legislativa, riconosciuta corretta anche dalla Corte costituzionale (cfr., tra le altre, la sentenza 3 giugno 1970, n. 79, in *Foro it.*, 1970, I, 1876) ad autorizzare l'emaneazione dei suddetti atti normativi con decreti ministeriali. Tali atti, nonostante la raccomandazione della Presidenza del Consiglio dell'8 gennaio 1977, quasi normalmente non vengono sottoposti al parere del Consiglio di Stato ed anche di recente (cfr. l. 11 dicembre 1980, n. 862) si è consentito che norme di attuazione di un codice fossero emanate con decreto ministeriale.

Questa produzione normativa, di notevole estensione, che si esplica talora su impulsi contingenti e non coordinati, ha inciso spesso negativamente sulla condotta amministrativa, ingenerando controversie e dando luogo a rilevanti vicende contenziose.

È del pari da rilevare con preoccupazione la tendenza a sottrarre con apposite specifiche norme, talune anche recenti, alla nostra consultazione materie c.d. tecniche, surrogando il parere «giuridico-amministrativo» del Consiglio di Stato con l'apporto consultivo di apparati della stessa amministrazione o, comunque, espressione delle Amministrazioni interessate.

L'orientamento della Corte Costituzionale, reso con la sentenza 27 febbraio 1980, n. 21 (*Foro it.*, 1980, I, 899), che ha riconosciuto carattere normativo secondario al d.pres. 26 maggio 1976, n. 411, che disciplina il rapporto del personale degli enti pubblici c.d. parastatali (di cui

alla l. 20 marzo 1975, n. 70), apre la via ad un'intensa attività consultiva del Consiglio di Stato (in base all'art. 47 del r.d. 21 aprile 1942, n. 444) in tema di contrattazione collettiva: le ipotesi di accordo sindacale raggiunte dalle contrapposte organizzazioni sono recepite con decreto del Presidente della Repubblica, che «emana» la disciplina contenuta negli accordi stessi.

Questa normativa, se ha un oggetto sicuro nel trattamento economico dei pubblici dipendenti, solleva dubbi ove la si ritenga riferibile alla determinazione del loro stato giuridico. Va inoltre richiamata l'esigenza della salvaguardia del principio di autonomia, già più volte affermato da questo Consiglio, in tema di accordi tra le associazioni sindacali di enti locali e quelle del personale degli enti stessi (I Sez., 31 ottobre 1975, n. 592; V Sez., 3 febbraio 1978, n. 169).

Il descritto sistema di produzione normativa, anche se con formalità diverse, appare destinato a generalizzarsi a tutto il settore del pubblico impiego, una volta che sia resa operante la normativa contenuta nel disegno di legge quadro sull'impiego pubblico (Camera dei Deputati, 8 ottobre 1979, VIII, n. 678).

Il progetto si ispira al principio della contrattazione collettiva del regime retributivo, dell'organizzazione interna degli uffici e dell'identificazione delle «qualifiche funzionali» del personale.

L'occasione pare opportuna per richiamare l'attenzione del Parlamento e del Governo sui limiti dell'impiego della contrattazione collettiva per quanto attiene allo stato giuridico del personale e all'organizzazione amministrativa dell'apparato pubblico. Invero, la fondamentale riserva di legge nell'organizzazione dei pubblici uffici (art. 97, Cost.) sembra comprendere anche la disciplina del rapporto con i soggetti preposti all'esercizio delle funzioni che dall'organizzazione stessa derivano e impedisce dunque di devolverla a fonti diverse (pur se tale disciplina sia recepita successivamente in atti aventi forma di legge, che però, non ne avrebbe la sostanza, non promanando da libere valutazioni del legislatore).

Le scelte relative all'organizzazione dei pubblici uffici non coinvolgono, poi, soltanto gli interessi dello Stato-persona (datore di lavoro) e quelle dei funzionari (lavoratori), ma incidono su interessi dello Stato-comunità, in quanto si risolvono in scelte relative agli strumenti per perseguire i fini di esso e condizionano di fatto il perseguimento di quei fini. Esse pertanto non possono essere lasciate all'autonomia contrattuale dell'organizzazione amministrativa statale e dei lavoratori, poiché appartengono originariamente alla competenza sovrana degli organi rappresentativi dello Stato che debbono esercitarla nel pieno rispetto

delle regole democratiche (quegli organi potranno anche, in determinate circostanze, provvedere a talune delle scelte loro proprie col ricorso alla dinamica contrattuale, ma non potranno mai spogliarsi istituzionalmente del relativo potere).

Va ancora detto che la generalizzazione del metodo contrattuale, per la sua estensione (in forza della legge-quadro) anche all'ordinamento regionale, inciderebbe negativamente sull'autonomia, riservata alle fonti normative locali in materia di organizzazione amministrativa e di personale; anzi, le Regioni a statuto speciale sono titolari di una competenza esclusiva, subordinata unicamente alle leggi costituzionali e ai principi generali dell'ordinamento, desumibili dal sistema.

4. Una non trascurabile funzione di raccordo tra gli ordinamenti e le amministrazioni statale e regionale può essere realizzata attraverso la prestazione della funzione consultiva del Consiglio di Stato alle Regioni. Il ricorso a siffatta consulenza è stato ritenuto esperibile dal parere dell'Adunanza generale 24 aprile 1980, n. 30, in base al rilievo che al Consiglio deve essere riconosciuta la natura di organo dello Stato-ordinamento (Stato-comunità) e non già semplicemente dello Stato — amministrazione; da tale qualificazione deriva che la funzione consultiva del Consiglio non è limitata, nel suo svolgimento, soltanto al Governo, ma può bene essere svolta, più in generale, nei confronti dell'intera pubblica Amministrazione, proprio per la sua particolare collocazione nell'ordinamento generale.

Sebbene nel d.pres. 24 luglio 1977, n. 616, non sia stato fatto espresso riferimento all'attività consultiva del Consiglio di Stato, non par dubbio che debba ritenersi consentito alle Regioni, sia a statuto ordinario che speciale, comprese le province di Trento e di Bolzano ed esclusa soltanto la Sicilia (per la quale opera come organo consultivo il Consiglio di giustizia amministrativa) su loro iniziativa e direttamente, di avvalersi della funzione consultiva del Consiglio di Stato sia in ordine a specifiche questioni di volta in volta emergenti, sia, con valutazione effettuata in via preventiva e astratta, mediante la previsione in leggi regionali dell'intervento dell'organo consultivo.

5. La consulenza del Consiglio di Stato si esplica anche nell'esercizio di altra attribuzione della pubblica Amministrazione, che si colloca al confine con quella giurisdizionale, nella decisione del ricorso straordinario al Capo dello Stato.

Poco amato dalla dottrina, oggetto di dubbi di costituzionalità (superati dalle sentenze della Corte Costituzionale 1° febbraio 1964, n. 1,

in *Foro it.*, 1964, I, 241 e 2 luglio 1966, n. 78, in *Foro it.*, 1966, I, 1206 e, in sede legislativa, dall'art. 8 d.pres 24 novembre 1971, n. 1199), tale ricorso resta uno strumento di giustizia «confidenziale» ancora molto richiesto, sorretto dalla considerazione che il Capo dello Stato intervenga più con la sua sensibilità umana che nell'esercizio di una funzione giustiziale.

La progressiva giurisdizionalizzazione dell'istituto e la conseguente sua formalizzazione rendono opportuno (come ha di recente sostenuto in un brillante saggio un nostro giovane collega) il recupero del rimedio alle sue origini equitative e «graziose». Tale recupero sarebbe attuabile attraverso un giudizio di legittimità, «sempre tecnico, ma più elastico, meno formalistico», insomma diverso da quello giurisdizionale, «non tanto per le forme quanto per la mentalità e il modo di ragionare di chi giudica». La minore garanzia, sul piano della difesa e del contraddittorio, dovrebbe essere equilibrata con qualche possibilità di rendere maggiore giustizia, sia interpretando i motivi con ragionevole larghezza, sia considerando l'atto anche come diretto a sollecitare eventuali interventi di autotutela della P.A., sia infine riferendo, con interpretazione «comprensiva», l'impugnativa anche agli atti presupposti (considerando che il d.pres. n. 1199 del 1971 consente di presentare il ricorso presso l'autorità emanante o presso il ministero competente per l'istruttoria).

6. L'intervento del Consiglio di Stato quando si esplica attraverso il parere sul ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, si colloca in una zona di passaggio tra la funzione consultiva e quella giurisdizionale.

Anche di quest'ultima mi occuperò nei suoi problemi attuali, non senza avere premesso che l'angolo di indagine tende a comprendere anche quelle forme di giustizia, rese possibili dal progressivo saldarsi della società con lo Stato, per modo che i mezzi di garanzia autonoma (sindacali, associazioni in genere, per raggruppamenti di interessi ecc.) si pongono come strumenti di auto-tutela che non restringono l'ambito della garanzia giurisdizionale pura, ma ne pongono in luce la qualificazione e il significato particolari: qualificazione e significato che si possono riassumere nella sua funzione di presidio delle libertà.

Di tempi non del tutto lontani ricorre alla memoria l'eco del commosso riconoscimento di Ugo Forti alla voce che si levò da queste aule ad affermare, in tema di leggi razziali, il principio dell'inamovibilità dei professori universitari (V Sez., 18 novembre 1941, ricorso Ascarelli); ritorna alla memoria la risposta che questo istituto seppe dare, con sereno rigore, all'appello di De Gasperi, di Nenni e di Togliatti, i quali,

avviata la ricostruzione materiale del Paese, affidarono alla giurisdizione del Consiglio di Stato il compito fiduciario di restituire all'amministrazione della Repubblica degni servitori dello Stato, attuando l'auspicio di Meuccio Ruini, allora presidente del Consiglio di Stato, che l'istituto con l'opera sua ferma ed equa, attuasse la distensione degli spiriti necessaria al buon andamento dell'amministrazione.

E non va dimenticata ancora l'affermazione resa in tempi difficili, diventata principio costante, contro la tendenza legislativa diretta a privare i cittadini della garanzia giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione. Il Consiglio proclamò che, per l'esclusione del gravame giurisdizionale, era necessaria una formula inequivoca della legge, non bastando la sola dichiarazione dell'insindacabilità del provvedimento, potendo tale dichiarazione interpretarsi nel senso dell'insindacabilità del merito amministrativo.

I comportamenti ora riferiti tra i molti che si potrebbero ancora ricordare, sono l'espressione della sensibilità e del rispetto verso il politico, che ha sempre caratterizzato la nostra istituzione, mai disgiunti, come già si è detto, dall'indipendenza delle valutazioni. Aveva affermato l'Adunanza generale, nel difendere in Ruggero Bonghi la libertà di opinione e di atteggiamento politico, che «ciascuno di noi deve trovare in se stesso e nel sentimento dei suoi doveri e della dignità dell'alto consesso cui appartiene quei limiti che non sono né forse possono essere segnati da una legge...»; ciascuno di noi deve sempre essere consigliere indipendente dello Stato e giudice giusto ed imparziale».

7. Oggi la funzione di garanzia della giurisdizione amministrativa va salvaguardata anche attraverso l'organico e definitivo assetto della struttura del nostro ordine giurisdizionale.

La competenza a giudicare delle azioni relative alla tutela degli interessi legittimi e, in particolari materie, anche dei diritti soggettivi (prevista, non si dimentichi, dagli artt. 24, 103 e 113, Cost.) è attribuita in primo grado ai tribunali amministrativi regionali, in adempimento del secondo comma dell'art. 125 Cost., e, in secondo grado, al Consiglio di Stato, i quali tutti insieme (e unitamente al Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana) costituiscono un organico complesso giurisdizionale.

Il sistema ha funzionato e mi è gradito, profondamente gradito, in questa solenne circostanza, darne atto ai magistrati dei tribunali amministrativi regionali e ai loro presidenti, che vi hanno apportato il segno di un'altra tradizione e di un civile magistero; esso va ora sollecitamente consolidato con la definizione dei problemi che sono ancora og-

getto di esame da parte del Parlamento. Lo schema di legge predisposto dal Governo ed approvato dal Senato, frutto di paziente elaborazione, sensibile alla complessa realtà umana e alle esigenze sociali, politiche e tecniche che agitano il fondo dei temi, può considerarsi un accettabile punto di convergenze. Esso merita, certo, perfezionamenti che non sconvolgano l'assetto normativo raggiunto, con la salvaguardia di taluni posizioni di stato dei magistrati del Consiglio di Stato e dei tribunali regionali, anche attraverso opportune norme transitorie, e con la definizione di un dignitoso sviluppo di carriera e di funzioni dei magistrati dei tribunali amministrativi.

Un'ulteriore remora all'emanazione del provvedimento turberebbe un equilibrio delicato, raggiunto per il senso di servizio della magistratura amministrativa, e rischierebbe di incidere sul definitivo consolidamento della ancor giovane struttura, anche nella componente dei servizi di segreteria che ha finora agito in stato di precarietà, superato soltanto dall'impegno consapevole dei suoi membri.

Occorre, con l'occasione, collegare e adeguare anche le corrispondenti strutture del Consiglio di Stato.

Un aspetto particolare assume l'organizzazione del giudizio amministrativo di primo grado nella Regione Trentino-Alto Adige, che ha formato oggetto di due recenti decisioni del 6 maggio 1980, nn. 15 e 16, con le quali l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, sulla base dell'art. 90 del d.pres. 31 agosto 1972, n. 670, che rinvia ad una futura normativa l'istituzione del tribunale di giustizia amministrativa, non ha potuto riaffermare la vigenza per questa regione del sistema facente esclusivamente perno sul Consiglio di Stato. Con la conseguenza che il Trentino-Alto Adige viene attualmente a costituire l'unica regione rispetto alla quale non soltanto non opera il doppio grado di giurisdizione, ma non sono neppure applicabili le meno rigide regole procedurali previste dalla legge 6 dicembre 1971, n. 1034, come quella che esonera il ricorrente dall'obbligo di deposito del provvedimento impugnato ovvero quella che consente di proporre ricorso in sede giurisdizionale anche contro provvedimenti di carattere non definitivo.

Siamo ben consapevoli degli elementi politici di particolare delicatezza che giustificano il ritardo nell'istituzione di questo strumento di giustizia; per quello che ci è permesso, formuliamo un vivo voto affinché siano superati gli ostacoli che ancora si frappongono alla vigile intenzione del Governo di risolvere il problema, in modo che si attui in tutto il territorio dello Stato un completo e unitario sistema.

8. Qualche breve considerazione merita il tema del processo amministrativo, nella posizione dei suoi protagonisti, il giudice e le parti, nel suo oggetto, nella sua effettiva capacità di contrapposizione dialettica alla pubblica amministrazione, nell'efficacia del suo prodotto. Tocco questi temi con cenni fugaci: essi sono stati oggetto, anche in questi ultimi anni, di magistrali indagini, spesso segnate da accenti di partecipazione appassionata. Il problema centrale di oggi, quanto al giudice, è di stabilire come possa ancora assolvere alla sua funzione, che resta quella di controllo della legalità dell'azione amministrativa, in un tipo di organizzazione (di cui si sono delineati alcuni aspetti) a base pluralistica, dove, accanto, alla legge che spesso non pone norme puntuali ed esaurienti, è talora la stessa azione amministrativa, generale o particolare, a farsi norma a se stessa.

Perde rilievo, a questo punto, e per taluni ampi settori dell'attività amministrativa, il discutere intorno al vero oggetto del giudizio amministrativo, se esso sia da individuare, nel provvedimento o nel rapporto, se il punto di incidenza del processo, l'angolo visuale del giudice debbano spostarsi verso la legalità obiettiva dell'azione pubblica o verso la tutela delle posizioni soggettive, sulle quali l'azione è destinata ad incidere; è inutile porsi siffatti quesiti, nei termini in cui tradizionalmente sono stati posti, perché nei casi, sempre più frequenti, nei quali l'interesse pubblico non esiste come valore preconstituito, stabilmente fissato nell'ordinamento, se esso emerge, si potrebbe dire faticosamente, dall'azione dei nuovi centri organizzativi della pubblica amministrazione, ed emerge appunto quale sintesi di altri valori, di altri interessi reali, allora non il provvedimento autoritativo dell'amministrazione, né la contrapposta sfera di libertà individuale possono costituire il vero oggetto del processo amministrativo e del giudizio, che a questo tipo di giurisdizione è demandato. Comunque e per qualunque fine abbia operato, è certo che la pubblica amministrazione si presenta nel processo come parte che chiarisce i motivi della sua azione e ne propone al giudice i risultati; ma spetta al giudice, appunto, elaborare quei più ampi e comprensivi canoni di giudizio che consentono di stabilire quale interesse debba considerarsi prevalente secondo la volontà dell'ordinamento. È, dunque, soltanto attraverso questo tipo di processo e soltanto ad opera di questo tipo di giudice, che possono realizzarsi quei due valori, imparzialità ed efficienza, che, nella sempre crescente espansione dell'azione pubblica, appaiono gli obiettivi primari da raggiungere. Nessun tipo di organizzazione e nessuna forma di partecipazione potrebbero, di per sé soli, garantire efficienza ed imparzialità senza la successiva possibilità

del controllo giurisdizionale, quale soltanto si rispecchia — non sembra inutile ricordarlo — la totalità dell'ordinamento giuridico.

La ricerca e la tutela dell'interesse e la valutazione della sua prevalenza costituiscono, dunque, l'oggetto sostanziale del giudizio; e va verificata l'esattezza dell'autorevole rilievo, secondo il quale il giudice amministrativo sarebbe incline a sacrificare la sostanza del giudizio (e dei suoi poteri) all'esigenza della forma, tendendo a confinarsi in un ruolo meramente garantistico. Ho voluto in molti anni di sofferta esperienza giurisdizionale controllare la validità di questa asserzione: posso affermare che le controversie vengono sempre decise avendo di mira il dato sostanziale, di fondo. Se si scopre la nostra giurisprudenza, raramente la vedrete inceppata dal mero meccanismo formale: la decisione va al centro del tema e può, come tutte le cose umane, essere non esatta, ma è raramente elusiva del problema. Tutte le volte che la «sostanza sociale» è in gioco, il giudice amministrativo cerca di penetrarla: certo, quando il rispetto della forma, di date forme, assume, nel quadro normativo, valore essenziale, la forma diventa sostanza e i soggetti che ne chiedono garanzia si pongono come titolari di posizioni che (siano pubblica amministrazione o privati) bisogna garantire. Di qui la necessità di sentire il processo amministrativo come sindacato del comportamento dell'Amministrazione. Se di differenza tecnica può parlarsi rispetto al processo giurisdizionale ordinario, questa sta nella costante ricerca della presenza di facoltà discrezionali e delle segnalate deviazioni da parte della P.A. È vero che siffatta valutazione comincia dall'atto, ma l'atto, in se stesso, tace, se non lo si ingloba nel comportamento della P.A. Tale comportamento richiede di essere protetto, quando non è illegittimo o deviato.

Di qui l'individuazione di un tipo di processo (e dei suoi limiti) adeguato alla tutela dell'interesse legittimo (nota dominante, col contrappunto della materia oggetto della giurisdizione esclusiva o di merito) e, in quest'ambito, il giudizio amministrativo si sta muovendo, dall'atto, e dal procedimento nel quale esso si inserisce, verso la condotta amministrativa, verso l'esercizio del potere dell'amministrazione. Questo moto, consapevole o inconsapevole che sia, procede: esso non è scevro di pericoli, poiché lo spostamento del punto di attacco dall'atto al potere contiene in sé il rischio di sostituire al potere inquisito della P.A. il potere del giudice.

9. Di qui sorge anche l'esigenza della valutazione dell'esercizio del potere nel contesto sociale nel quale si svolge.

L'interpretazione della norma non può non avere carattere funzionale; la ricostruzione del voluto è la premessa «per la sua efficacia effettiva e per la sua validità sociale attuale». E il primato dello studio e della valutazione della vita (Heck lo precisò in pagine sempre attuali) che impone al giudice di procedere secondo giudizi di valore fondati sull'ispirazione del legislatore, e (nel caso che questa non possa essere identificata) rimessi ad una «valutazione autonoma», integrativa, se occorre, del precetto. È ammissibile il riferimento a principi non ricavati necessariamente dalla logica astratta del sistema, ma, come ha osservato il compianto Guido Fassò, dalla sua logica sostanziale, cioè storica, economica, etica, sociologica.

In questo senso è da intendersi la normatività dell'operazione dell'interprete che, se ha un compito ricognitivo e subordinato alla legge, non è mai scindibile dagli interessi, che hanno presieduto alla sua emanazione, ai suoi scopi specifici e deve proiettarsi verso la valutazione degli interessi attuali da regolare.

Storia, consuetudine, sociologia sono, dunque, alla base dell'attività del giudice: esse, osserva Cardozo, — «possono imporre di disegnare la linea formulando un altro angolo, di tracciare la via seguendo, direzioni nuove, di fissare un altro punto di partenza dal quale altri che verranno dopo di lui muoveranno per il loro viaggio». «Se voi domandate (e l'osservazione può riferirsi puntualmente alla valutazione comparativa degli interessi che quotidianamente si pone al giudice amministrativo) come il giudice faccia a sapere quando un interesse è preponderante su un altro, io posso rispondere soltanto che egli deve ricavare la sua conoscenza proprio nello stesso modo in cui la ricava il legislatore, dall'esperienza, dallo studio e dalla riflessione; in breve, dalla vita stessa».

Su questa linea Vittorio Bachelet, che oggi anche qui ricordiamo, aveva rilevato che «proprio i recenti sviluppi degli ordinamenti amministrativi vengono via via mostrando sempre più chiaramente la necessità di scoprire il rilievo giuridico di una differenziata realtà sociale che sottostà agli istituti formalmente disciplinati dalle norme».

Per determinare il confine, che spesso sfuma, tra l'opera del giudice e quella del legislatore, è sempre valido allora il criterio del raffronto tra gli interessi che hanno determinato l'emanazione della norma (cioè i suoi scopi specifici) e gli interessi attuali ai quali l'atto amministrativo deve provvedere: il loro confronto dà l'indicazione del divario che si è eventualmente formato fra la norma e il suo oggetto, divario che l'interprete è chiamato a colmare.

E il giudice amministrativo, in particolare, in tanto può superare questo divario e attualizzare la norma, in quanto la sua operazione in-

tellettuale (come ha osservato in linea generale il Paradisi) si adegui alla richiesta della società, nella cui coscienza si sono affermati i bisogni, gli interessi, gli scopi ai quali la legge deve rispondere. È soltanto nell'accettazione che la coscienza sociale faccia dei frutti dell'interpretazione giurisprudenziale che questa assumerà la funzione «normativa» che la distingue da altri tipi di interpretazione, come la storia dimostra.

La scienza giuridica medievale attualizzò e rese operante per la civiltà dei Comuni corpi di leggi vecchie di molti secoli; ma (il rilievo è ancora del Paradisi), l'opera di quei giuristi, qualunque potesse esserne la sapienza e la penetrazione, divenne «normativa» soltanto quando superò il vaglio della coscienza contemporanea, come dimostrano ampiamente gli statuti delle città comunali, che giudicarono variamente, ma comunque sempre sindacarono, i risultati ai quali quei giuristi erano pervenuti.

Applicando questi principi alla vicenda attuale della legislazione amministrativa (basti pensare ai soli temi della scuola, dell'urbanistica, dell'espropriazione per pubblica utilità, dell'edilizia economica e popolare, dell'organizzazione del servizio sanitario nazionale, della tutela dei beni culturali e dell'ambiente) emerge il tremendo compito del giudice. Questo, nella sopravvivenza di molte norme alla matrice sociale e culturale originaria (norme, spesso contraddittorie in se stesse e, comunque, mal coordinate con norme presupposte o confluenti), nella modificazione delle ispirazioni politiche e delle stesse istituzioni, è chiamato ad adeguare alla nuova disciplina quello che di vivo rimane nella vecchia trama normativa.

10. Alla base di siffatto giudizio, che muove dalla considerazione del valore attuale degli interessi, ai quali la norma provvede, per giungere alla valutazione del potere che li governa, sta l'esigenza di una istruttoria adeguata che non può giovare delle poche martoriolate norme del regolamento di procedura del 1907, del t.u. n. 1054 del 1924 e della l. n. 1034 del 1971. Il disegno di legge n. 583, presentato al Senato (VIII legislatura) il 13 dicembre 1979, che delega al Governo l'emana-zione di norme sul procedimento dinanzi ai tribunali amministrativi regionali e al Consiglio di Stato, ha tratto frutto dall'ampia elaborazione della commissione presieduta da Lionello Levi Sandri (relatore Laschena) ed ha posto una solida base alla revisione normativa.

Occorre, peraltro, segnalare la necessità che sia evitato il pericolo di provvedere secondo un puro schematismo, che non offra spazio all'equilibrato svolgimento del potere dispositivo delle parti, corretto e integrato dall'iniziativa del giudice, al quale deve riconoscersi ampia pote-

stà nell'ambito dei motivi dedotti e dei fatti acquisiti al processo. Com'è stato ben detto, nel processo l'atto amministrativo può assumere rilievo come fatto affermato e come fatto rappresentativo del fatto affermato e quando l'indagine mira a sindacare l'esercizio del potere, è chiara l'esigenza (processuale) di garantire l'eguaglianza delle parti in ordine alla disponibilità dei fatti secondari nonché l'esigenza (sostanziale) dell'eguaglianza, riconoscendo alle parti stesse e al giudice poteri idonei a realizzarla.

L'attuale disciplina sconta la peculiarità delle origini del processo amministrativo perché, come è noto, quando fu istituita la IV Sezione del Consiglio di Stato con funzioni contenziose, la si volle connotare come un organismo inserito nella stessa pubblica amministrazione, pur se dotato di particolare autonomia. Con la conseguenza che i suoi poteri istruttori furono limitati, nei giudizi di legittimità, essenzialmente alla possibilità della pura e semplice acquisizione di documenti e chiarimenti forniti dalla stessa Amministrazione ovvero all'effettuazione di verifiche da parte di questa. Solo di recente l'art. 16 della l. 28 gennaio 1977, n. 10, ha, in aggiunta, previsto che il giudice amministrativo possa avvalersi dello strumento delle consulenze tecniche nelle impugnazioni concernenti le concessioni edilizie ed i relativi provvedimenti sanzionatori.

Una volta che si parta dalla consapevolezza del carattere pienamente giurisdizionale del processo amministrativo, deve necessariamente pervenirsi alla previsione di una normativa la quale estenda ad esso tutti i mezzi probatori, già riconosciuti in sede processuale civile, che non siano inconciliabili con la peculiare natura del tipo di controversie suo oggetto. E va ribadito qui il principio tratto dall'art. 116, 2° comma, cod. proc. civ., che trova sempre più larga applicazione nella nostra giurisprudenza, di trarre convincimento dal comportamento processuale della pubblica amministrazione.

11. Oltre ad avvalersi del più largo impiego dei mezzi istruttori, il sindacato sull'esercizio del potere obbliga il giudice a dare conto della ragione del suo decidere. La motivazione assume, dunque, un valore determinante ai fini di stabilire la giustizia del comportamento amministrativo e, al tempo stesso, del relativo controllo giudiziale.

Sul valore sostanziale e sui destinatari del primo comma dell'articolo 111 della Costituzione (che prescrive l'obbligo della motivazione per tutti i provvedimenti giurisdizionali) Gino Gorla ha scritto pagine significative e occorre meditare il suo rilievo, secondo il quale per i tribunali supremi, la cui motivazione non è soggetta a mezzi di impugna-

tiva e nullità, la garanzia costituzionale è affidata al modo con cui si esplica il dovere di motivare.

La motivazione delle nostre decisioni assume dunque una funzione di garanzia; essa agevola il progressivo espandersi dell'indagine dall'atto al potere, consente di collegare il risultato di tale esercizio al fondamento della potestà amministrativa e ai suoi limiti, unifica con l'apprezzamento approfondito dei presupposti di fatto e dei motivi dell'azione amministrativa, il collegamento tra la fattispecie concreta e il tipo di azione cui, nella previsione normativa, il conferimento del potere è diretto, dà infine all'amministrazione una direttiva precisa per conformare il suo comportamento al «contenuto» della decisione.

12. Qualche riflessione sia consentita sul tema dei limiti, del contenuto e delle forme dei processi accessori e strumentali, diretti ad assicurare l'effettività della tutela resa dal giudice amministrativo con le pronunce di cognizione (processi «cautelari ed esecutivi»), e sul giudizio d'appello.

Nel nostro ordinamento tali processi esistono allo stato embrionale e le forme di tutela, che dovrebbero assicurare, sono in gran parte dovute all'iniziativa giurisprudenziale, che ha operato, dilatando l'inorganica normativa speciale e applicando, dove possibile, principii desumibili dalle norme del processo civile.

Per quanto riguarda il processo cautelare, la misura tipica largamente usata si concreta nel potere di sospendere gli effetti del provvedimento impugnato. Solo in qualche caso (art. 8 della l. 27 maggio 1975, n. 166, contenente norme per interventi straordinari di emergenza nell'attività edilizia; art. 4, comma quinto, della l. 8 agosto 1977, n. 546, contenente norme per la ricostruzione delle zone del Friuli-Venezia Giulia e del Veneto colpite dal terremoto del 1976) la legge consente di condizionare l'ulteriore corso del provvedimento alla previa prestazione di una cauzione da parte della pubblica amministrazione.

Si tratta, peraltro, di poteri che l'esperienza ha dimostrato inadeguati. Sempre più spesso, infatti, soprattutto in relazione alle nuove zone entro le quali l'Amministrazione è chiamata ad operare, una semplice misura di tipo «soprassessorio» è insufficiente a garantire l'utilità della futura decisione di merito, utilità che viceversa può essere assicurata dall'imposizione di comportamenti positivi.

Si può pensare all'introduzione anche nel nostro ordinamento di un sistema di tutela anticipatoria, tenendo conto — senza abusare — della formula e dell'applicazione dell'art. 700 c.p.c. (che la giurisprudenza ordinaria continua a ritenere non applicabile neppure in via analogica dal

giudice amministrativo Cass., 1° ottobre 1980, n. 5336, in *Foro it.*, 1980, I, 2391; cfr. anche Cass. 25 ottobre 1979, n. 5575, *ivi*, 1980; I 887) soprattutto di fronte alle omissioni o ai meri comportamenti dell'Amministrazione.

E sia consentito il rilievo rituale circa la mancanza quasi totale nel sistema vigente, di una disciplina compiuta del giudizio d'appello: la legge 6 dicembre 1971 n. 1034 contiene scarse disposizioni al riguardo, mentre per tutto il resto rinvia alle norme dettate per il giudizio dinanzi al Consiglio di Stato. L'opera della giurisprudenza dell'Adunanza plenaria sotto le presidenze di Uccellatore e di Levi Sandri, e delle sezioni giurisdizionali è stata preziosa perché è riuscita ad enucleare regole, concepite in relazione ad un giudizio di unico grado e ad adattare alle esigenze proprie del giudizio d'appello, ricavando principii anche dalla disciplina del processo civile d'impugnazione. Nella sua elaborazione il legislatore e la dottrina potranno trovare in questa giurisprudenza utili punti di riferimento, illuminando quelle parti del processo, che non sono state oggetto di pronunce giurisdizionali o che hanno dato luogo ad indirizzi interpretativi contrastanti.

Il disegno di legge n. 583 già ricordato ha il pregio di individuare taluni momenti fondamentali del giudizio di appello sia sotto il profilo dei soggetti, per quanto concerne la disciplina dell'*jus novorum*, sia infine sotto il profilo dell'effetto devolutivo e traslativo. Occorrerà peraltro definire con precisione le linee generali, in modo che risulti con maggiore chiarezza la natura rinnovatoria o eliminatória del giudizio, allo scopo di individuare i principii di riserva, nel caso di carenza della disciplina positiva, con riguardo anche alla posizione e alla rilevanza del momento rescindente.

La fisionomia prevalente del giudizio d'appello e la determinazione del suo oggetto si riflettono infatti sui problemi della proposizione di motivi nuovi e sul cennato effetto devolutivo e traslativo, problemi delicati che qui si enunciano soltanto.

13. Ho fatto già cenno all'obbligo del rispetto del contenuto della decisione; una considerazione finale sia consentita sul tema obbligato del giudizio di ottemperanza, relativo sia alla sentenza civile che a quella amministrativa.

La natura particolare di questo giudizio, in parte cognitivo e, in parte, ove occorra, esecutivo, si riflette sui due tipi di sentenza; rispetto a quella civile, esso opera in funzione integrativa della tutela costituita dal titolo esecutivo; rispetto a quella amministrativa, il contenuto costitutivo di essa porta in sé, automatica, l'esigenza ripristinatoria inte-

grale, e non già come effetto di un comando accessorio o secondario della pronuncia. L'esercizio successivo del potere da parte della P.A. e i limiti di esso sono condizionati strettamente dalla compatibilità con la pronuncia di annullamento. In linea di principio, tali limiti dovrebbero comportare l'impossibilità del ripristino della situazione anteriore all'annullamento e precludere l'uso del potere che, comunque, possa tendere a quel ripristino. In questi sensi va inteso l'insegnamento dell'Adunanza plenaria (nelle due decisioni del 14 luglio 1978, n. 23, in *Foro it.*, 1978, III, 449, e 29 gennaio 1980, n. 2, id. 1980, III, 161) che ha ravvivato nel giudizio di ottemperanza la proiezione ulteriore della pronuncia, con la possibilità di esplicitare l'attività sostitutiva dell'amministrazione, occorrente a renderla effettiva.

Questo è, del resto, il fondamento del ricorso a strumenti supplementari dell'inerzia, della mala esecuzione o dell'elusione della sentenza da parte della P.A.: l'attività del commissario ad actus spesso è restitutiva e non modifica la situazione di inadempienza. È forse tempo di pensare a un giudice dell'esecuzione con il compito di realizzare il comando della decisione attraverso l'integrale esercizio dei poteri dell'Amministrazione, che consenta di determinare, con sentenza, il comportamento dovuto.

L'«assurda» fatica di Sisifo, che Camus ha esaltato nel momento della perenne vana discesa («perché proprio mentre è vinto, mentre accetta di ricominciare da capo l'inutile fatica. Sisifo è superiore al suo destino»), se corrisponde ad un'altra visione poetica, mal si addice alla vicenda, penosa e del pari assurda, di chi è costretto a ricorrere ancora al giudice per vincere la lite già vinta. Il giudice amministrativo ha il dovere di rendere operante nei confronti dell'Amministrazione «l'ordine di eseguire la decisione», che non è espressione rituale, ma costituisce, in sintesi, l'essenza del giudizio e rende effettiva la risposta alla domanda di giustizia.

L'Alighieri, nel *Convivio* (VI, XXVI, 19) osservò che «seguire e mettere in opera quello che le leggi dicono, massimamente si conviene a lo giovane», mentre «lo vecchio per più esperienza dee essere giusto e non esaminatore di legge».

Mi piace riferire l'osservazione del sommo fiorentino al giudice, amministrativo soprattutto, non in ragione dell'età (ché la nostra forza, il meglio della nostra essenza sta nei nostri giovani veliti) ma in ragione della funzione, alla quale questo giudice adempie; funzione che coinvolge interesse pubblico e privato e si esprime costantemente in un giudizio di valore, che risulta adeguato soltanto se «diritto giudizio e legge» sono «tutt'uno».

Il tempo che viviamo ha saputo rispondere a molte domande; non compiutamente a quella di giustizia. Sentiamo che tale richiesta sale ogni giorno più urgente, nel campo che le spetta, la magistratura amministrativa, tutta la magistratura amministrativa, nella scia di una luminosa tradizione e nell'auspicata completezza del suo ordinamento, s'impugna con rinnovata tensione signor Presidente della Repubblica a rendere pienamente operante un precetto fondamentale della Costituzione la tutela della giustizia nell'amministrazione.