



I discorsi d'insediamento dei Presidenti del Consiglio di Stato

(a cura di Corrado Cavallo)

Indice

<u>Giuseppe SAREDO</u>	3
<u>Giorgio GIORGI</u>	5
<u>Adeodato BONASI</u>	7
<u>Senatore MALVANO</u>	11
<u>Raffaele PERLA</u>	14
<u>Santi ROMANO</u>	19
<u>Meuccio (Bartolomeo) RUINI</u>	24
<u>Ferdinando ROCCO</u>	30
Leonardo SEVERI	43
<u>RAFFAELE PIO PETRILLI</u>	51
<u>Carlo BOZZI</u>	63
<u>Antonino PAPALDO</u>	76
<u>Vincenzo UCCELLATORE</u>	86
<u>Lionello LEVI SANDRI</u>	104
<u>Gabriele PESCATORE</u>	114
<u>Giorgio CRISCI</u>	135
<u>Carlo ANELLI</u>	150
<u>Renato LASCHENA</u>	165
<u>Alberto de ROBERTO</u>	181
<u>Mario Egidio SCHINAIA</u>	191
<u>Paolo SALVATORE</u>	194
<u>Pasquale de LISE</u>	204

AVVERTENZA: Non sono stati ritrovati o non risultano pronunciati i discorsi d'insediamento di Des Ambrois nel 1860, Cadorna nel 1875, Tabarrini nel 1891, Bianchi nel 1903, Vetrano nel 1969, Aru nel 1979 e Quartulli nel 1995.

INSEDIAMENTO DEL NUOVO PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DI STATO

S.E. il Senatore Giuseppe SAREDO

avvenuto nell'Adunanza Generale del 2 febbraio 1898

Rendo le più vive grazie a V. E. delle benevole parole, con le quali ha voluto accompagnare la solennità del mio insediamento ufficiale nelle alte funzioni, alle quali si è degnato chiamarmi S. M. il Re. E di questa benevolenza di V. E. sono ad un tempo riconoscente e orgoglioso, perché mi viene dal ministro eminente che ha mostrato la più costante deferenza a questo nostro Consesso.

L'E. V., primo tra i consiglieri della Corona, ha chiesto il nostro voto su disegni di legge destinati a portare le più larghe e, oso predirlo, le più feconde riforme nelle nostre istituzioni amministrative; e, udito il nostro voto, accogliendolo quasi in ogni parte, li ha presentati al Parlamento.

L'E. V. ha fatto più ancora; fra i disegni di legge primeggia quello che mira a restituire a questo Consiglio gli uffici e la dignità che leggi, giurisprudenza e consuetudini gli hanno in parte diminuiti. L'E. V. ha onorato di prove della sua fiducia molti fra i membri di questo Consesso. Ha colta sempre ogni occasione per dimostrare quanto abbia a cuore che il Consiglio di Stato sia posto in grado di compiere le sue gravi e molteplici attribuzioni contenziose e consultive per la retta applicazione delle leggi.

Noi tutti rammentiamo quanto di tutte queste manifestazioni della deferenza dell'E. V. verso il nostro Consesso, fosse grato e commosso l'illustre uomo, la cui perdita ha lasciato fra noi un vuoto che certo né io, né altri avremmo orgoglio di poter colmare: tutti rammentiamo con quale sollecitudine, con quale autorità dirigeva le nostre discussioni nell'esame di quelli importanti progetti, come di tutti gli affari delle nostre assemblee generali. E il pensiero che - non vedremo più fra noi «la dolce e cara immagine paterna» di Marco Tabarrini stende un velo di profonda tristezza su questa funzione.

Non dirò ora chi sia stato Marco Tabarrini: nel lutto generale che produsse la notizia della sua morte, si è udito la evocazione dei grandi servigi da lui prestati al Re, alla Patria, alle Lettere, alle pubbliche amministrazioni. Riandando il suo passato, Marco Tabarrini poté a buon diritto riassumerlo in queste parole, con cui, in una prefazione alle *Vite di illustri italiani*, fra i quali gli spetta onorato loco, così parlava con legittima fierezza di sè medesimo:

«Ho la coscienza di non aver mai adulato né i tempi, né gli uomini; di avere sempre tenuto fede al vero ed al giusto; e prima di scrivere non ho guardato mai da che parte venisse il vento.»

L'uomo che ha scritto queste parole non è più: nel raccoglierne la grave successione il miglior modo, anzi il solo, di giustificare la fiducia del Re, del Governo e del paese mi sarà quello di seguire il suo nobile esempio, e di non dimenticare mai che sono oggi chiamato a succedere a Luigi Dos Ambrois, a Carlo Cadorna, a Marco Tabarrini.

INSEDIAMENTO DEL NUOVO PRESIDENTE DEL

CONSIGLIO DI STATO

Avvenuto nell'adunanza generale del 6 giugno 1907

S. E. il Senatore Giorgio Giorgi

Eccellenza! Signori del Consiglio!

Ringrazio vivamente l'E. V. di avere voluto rendere più solenne con la sua presenza e con la parola benevola l'insediamento ufficiale nelle alte funzioni, alle quali il Governo del Re si è compiaciuto di chiamarmi.

Ne sono riconoscente e me ne sento fortunato, perché V.E. mi ha così offerta l'occasione di ricordare, come in Voi, signor Ministro, tutti dobbiamo riconoscere l'eminente uomo di Stato, che in ogni tempo ebbe a cuore l'importanza e la dignità di questo altissimo Consesso, a sua volta memore ed orgoglioso di avervi avuto in altri tempi nel suo seno, e veduto su questi seggi, di cui foste decoro ed ornamento.

L'E. V. ha fatto recentemente più ancora: perché al vostro indefesso volere si deve se la instaurazione di una V Sezione non sarà più un desiderio vano, una aspirazione infeconda, ma presto, appagando voti e bisogni incalzanti, aggiungendo lustro e complemento alla giurisdizione del Consiglio, si unirà alla Sezione IV gareggiando nello zelo e nelle benemerienze per assicurare il regno della Giustizia nell'amministrazione; ed il Consiglio di Stato sarà in grado di compiere le sue crescenti attribuzioni giurisdizionali con quella sollecitudine e generale soddisfazione che i pubblici e privati interessi richiedono.

Così avrete il vanto di legare il nome vostro ad una fra le più importanti leggi di riordinamento del Consiglio di Stato.

Eccellenza, Signori!

Essere insediato nella Presidenza del Consiglio di Stato significa succedere a Luigi Desambrois, a Carlo Cadorna, a Marco Tabarrini, a Giuseppe Sardo, ed oggi a Francesco Bianchi. Io non ho bisogno di ripetere chi sieno stati questi uomini memorandi, dei quali ha già tessuto l'elogio S. E. il Ministro, quali servizi abbiano resi al Paese, al Consiglio, né chi sia Francesco Bianchi, il cui ritiro dal Consiglio di Stato lascia un vuoto, che niuno presumerebbe di poter colmare. Professore esimio di diritto, autore di celebrate opere giuridiche, pubblico amministratore più volte nella nativa provincia: poi consigliere di Cassazione in Torino e Roma, consigliere di Stato, e chiamato a sedere nell'alta Camera politica italiana, successivamente presidente di Sezione e da ultimo Presidente del Consiglio. Tutti ricordiamo con quanto senno, con quanta sollecitudine, prima che un riposo onorato ci avesse privati del suo sapiente indirizzo, dirigeva le nostre discussioni, sempre tenendo fede al vero e al giusto, sempre indirizzandole alla retta risoluzione degli affari con quella dolce e tranquilla autorità, che era dono tutto suo, e di cui non fece mai sentire il peso, ma che pure sapeva all'opportunità far valere, quando la credeva necessaria.

Emulare il mio predecessore nei suoi meriti più distinti ed elevati, nei suoi pregi più cari e strettamente individuali non sarebbe possibile né a me, né ad altri che fosse chiamato a dirigere i nostri lavori.

Il miglior modo, anzi l'unico per me di raccogliere la grave successione, di giustificare e conservare la fiducia del Governo e del Paese, di meritare la stima dei colleghi ed esserne fiduciosamente secondato sarà di imitare l'esempio del venerando Francesco Bianchi nel culto del dovere, nella fedeltà alle nobili tradizioni del Consiglio, e di ispirarmi sempre alla scuola dei nostri grandi Presidenti, che seppero in ogni occasione tenere alti l'importanza, il decoro e la dignità del Consiglio di Stato italiano.

INSEDIAMENTO DEL NUOVO PRESIDENTE DEL

CONSIGLIO DI STATO

avvenuto nell' Adunanza Generale del 9 novembre 1911

S. E. il Senatore A. Bonasi

«Non a me solo, ma all'intero Consiglio di Stato torna a grande onore l'avere l'E. V., che personifica il Governo, voluto intervenire personalmente a questa adunanza per mettermi in possesso delle alte funzioni alle quali, su Vostra proposta, S. M. il Re si è degnata chiamarmi.

«In nome dunque del Consiglio, che in questo momento sono ben lieto di rappresentare, porgo all'E. V. le più vive grazie per il deferente omaggio che si è compiuto rendergli; e per me in particolare Le esprimo la più viva e sentita riconoscenza per le benevoli e tanto lusinghiere espressioni colle quali ha accompagnato il mio insediamento, confermando così nel modo più solenne quella fiducia che ha mostrato di riporre nella mia modesta persona.

«E non ho bisogno di dichiarare a V. E. che porrò il massimo studio per corrispondervi il più degnamente che per me si possa, e confido non riuscirà difficile l'opera mia se, come son certo, non mi verrà meno il cordiale appoggio e l'affettuosa assistenza dei valorosi colleghi, la maggior parte dei quali, per lunghi anni, mi sono stati dilette compagni nel comune lavoro.

«Voi, Eccellenza, avete appartenuto a questo Corpo eminente, e se non foste stato chiamato a più alti destini, oggi occupereste il seggio al quale Voi stesso mi, avete designato.

«Questo ricordo del quale il Consiglio può andare orgoglioso, mi è piaciuto richiamare in questo momento come arra che nell'avvenire, come già in passato, questo Consesso troverà in Voi il suo più sollecito e provvido protettore, che porrà ogni cura per elevarne sempre più il prestigio e conferirgli quella maggiore dignità e autorità, le quali sono indispensabili perché i suoi responsi possano sempre essere accolti dal Governo colla

piena fiducia che corrispondano agli alti fini che lo muovono, e che tanto lo pubbliche Amministrazioni quanto i privati, che ad Esso ricorrono per invocarne la giustizia, vi troveranno sempre quella serenità ed equanimità di giudizi e quel vivo sentimento della grande responsabilità incumbenti a chi è depositario di così rilevanti e gelosi interessi, che affidano e danno sicura guarentigia che l'esercizio dell'angusta ed ardua funzione non degenererà mai in servile deferenza o in mezzo di larvate sopraffazioni.

«Molto, Eccellenza, Voi avete fatto con leggi per dare agli Istituti della giustizia Amministrativa un più agile movimento e rendere l'azione più rapida e pronta, ma molto rimane ancora a fare per portare a quel grado di perfezione che è l'aspirazione di quanti veggono in questo ordinamento la più valida difesa dell'Amministrazione ed il presidio più efficace per la guarentigia della legalità negli ordini del diritto pubblico; e noi tutti abbiamo fiducia che Voi compirete l'opera così sapientemente iniziata.

«Ma se da questo lato traggio ragione di grande conforto, e posso avere la certezza che anche negli altri minori provvedimenti che interessano il Consiglio, ed esercitano pur essi una grande influenza per il migliore suo funzionamento, non mi verrà mai meno il benevolo concorso del Governo, pensando alla grande responsabilità che viene a pesare sopra di me succedendo alla serie di uomini preclari che onorarono questo seggio, su cui riverberarono la luce che avevano fatto rifulgere nelle più alte sfere della politica e dell'Amministrazione, come in quelle delle lettere e delle scienze, specialmente giuridiche, confesso che mi sento invadere l'animo da un senso quasi di confusione e di sgomento, riconoscendomi, al paragone, a loro troppo inferiore.

«Ricordo appena i nomi del Des Ambrois, del Cadorna, del Tabarrini, del Saredo e del Bianchi, le opere dei quali stanno registrate a lettere d'oro nella storia del nostro risorgimento, od in volumi che noi dobbiamo sempre consultare per trarne sicuro consiglio nella risoluzione delle più ardue controversie.

«Ma quanto all'ultimo della calorosa schiera che ha occupato questo seggio sino a ieri, l'illustre giureconsulto senatore Giorgio Giorgi, io non posso non esprimere il sincero, profondo rammarico che una legge inesorabile abbia privato questo Eccelso Consiglio della sua alta e sapiente direzione, mentre, grazie al cielo, era ed è nella piena vigoria della sua vasta e lucida mente, confortata da una così felice costituzione fisica, che è sperabile, come qui tutti gliene mandiamo il fervido augurio, che per lunghi anni possa godere del riposo conquistatosi col suo lungo, fruttuoso lavoro.

«I dotti volumi che hanno consacrata la sua fama di eminente giurista, anche nel più lontano avvenire saranno consultati per trarne sicuri insegnamenti, e noi, in tutte le controversie che avranno attinenza alle materie che vi sono magistralmente svolte, li interrogheremo per averne i consigli che eravamo avvezzi a raccogliere dalla sua viva voce.

«Tra le varie e molteplici sue pubblicazioni che fanno prova della estensione della sua cultura giuridica e delle versatilità del suo ingegno, io non ho che a ricordare i suoi classici trattati intorno alla Teoria delle Obbligazioni e la Dottrina delle persone giuridiche, nei quali egli si è dimostrato degno continuatore delle tradizioni della scuola giuridica italiana, che forma tanta parte del nostro glorioso passato.

«Vada dunque a Lui il nostro reverente saluto colla espressione della nostra viva riconoscenza per quanto ha fatto per tenere alto il decoro di questo Consesso, al quale egli consacrò tutto se stesso per la migliore parte della sua nobile vita.

«Quanto a me, onorandi colleghi, poco ho da dire. Voi mi conoscete e sapete lo spirito che porterò nell'esercizio delle nuove funzioni di cui mi ha investito la fiducia del Governo.

«Non potrò gareggiare per sapienza e per altezza di intelletto con nessuno dei miei illustri predecessori; ma per profondo sentimento per dovere, per vivo amore della giustizia in tutto e verso tutti, pel desiderio pungente di concorrere fin dove le mie forze il consentano, a mantener e ad accrescere sempre più la fiducia e il senso di rispetto ond'è universalmente circondato questo nostro benemerito Istituto, al quale noi tutti ci teniamo onorati di appartenere, posso affermare con coscienza, che spero non fallace, non mi sento inferiore a nessuno.

«E col benevolo appoggio che io invoco dal Governo, qui presente nell'illustre suo Capo, e colla cordiale affettuosa vostra assistenza, che sono certo non mi mancherà, confido che nel breve tempo che resterò a questo posto, non andrà intieramente frustrata la speranza che tutto mi anima, di lasciare del passaggio non ingrato ricordo».

**INSEDIAMENTO DEL NUOVO PRESIDENTE DEL
CONSIGLIO DI STATO**

avvenuto nell' Adunanza generale del 20 febbraio 1913

S. E il Senatore Malvano

Con intensa commozione ho udito le amorevoli e troppo lusinghiere parole con le quali Vostra Eccellenza volle a questo Consesso presentarmi investito della carica che la benevolenza dell'Augusto Sovrano e la fiducia del Governo mi hanno testè assegnato.

Sono parole per me particolarmente preziose: a vostra Eccellenza mi legano vincoli di reciproco affetto che, stretti sui banchi della scuola, in tempo che erano per la Patria nostra di grande fede e di alte speranze, si sono mantenuti saldi nel volgere degli anni fino a questo giorno, nel quale sento vivissimo il compiacimento di avere accanto a me l'antico amatissimo condiscipolo.

Non io soltanto, ma questo intero collegio si compiace che la vostra Eccellenza sia oggi qui presente. Qui tutti concordiamo che Ella, con singolare operosità, appartenne al Consiglio di Stato in fino a che Le piacque di seguire quell'altra via che doveva condurla alla responsabilità ed agli onori del Supremo potere. Niuno meglio di Lei conosce, quindi, l'intima struttura e la missione di questo Consesso, il quale, nella duplice esplicazione del suo ufficio, e ad un tempo ausilio di Governo e sereno moderatore della Pubblica Amministrazione.

Come già potè Vostra Eccellenza più di una volta recare sollecito rimedio di acconci provvedimenti quando si appalesavano necessari ed opportuni per rendere più agevoli e più sicure l'una e l'altra funzione, così non farà certo difetto, anche in futuro, l'opera Sua se mai fosse per manifestarsene il bisogno.

Non senza trepidazione salgo oggi a questo banco. Qui sederanno uomini i nomi dei quali sono segnati nell' Albo del Patrie Risorgimento; uomini di cui si serba tra noi venerato il ricordo; Magistrati insigni che qui lasciarono di se luminosissima traccia. Di loro vi disse,

qui, inaugurando il proprio Alto ufficio il mio illustre Predecessore con autorità ben maggiore, ed io temerei di nuocere con le mie parole alla efficacia delle Sue. Mi si consenta di rivolgere il mio pensiero a Lui stesso, all'illustre Conte BONASI: l'intimo sentimento che mi muove supplirà alla manchevolezza del dire.

Nei giovani Suoi anni, due volte il Conte BONASI accorreva alle patrie battaglie, prendendo parte alla campagna del 1859 ed a quella del 1866. Tornava di poi ai prediletti Suoi studi e dedicavasi al pubblico insegnamento. Notevoli Suoi scritti dimostrano in Lui profondo ed inflessibile ossequio al giusto, al vero; dimostrano in Lui perfetto l'equilibrio tra l'aspirazione ad ogni ragionevole progresso e la cauta preservazione del bene presente. Queste nobili doti stesse, meglio apparvero nel Conte BONASI quando, entrato in Parlamento per voto dei Suoi concittadini, fu Deputato, Senatore, Ministro. E meglio ancora rifulsero in Lui mentre, preso posto in questo Consesso, vi fu, con rara distinzione, Consigliere Presidente di Sezione, Presidente.

Non ancora raggiunto dai limiti detti stabiliti dalla legge, il conte BONASI ha voluto, anticipando sul termine estremo, che fosse spontaneo l'atto mercé il quale otteneva il ben meritato riposo. Ci conforti il sicuro convincimento che, lasciandoci Egli, in piena vigoria della mente ed in felici condizioni di fiorente salute, potrà esserci ancora lungamente conservata la feconda Sua opera a vantaggio del Paese e delle Patrie istituzioni.

Chiamato a succedergli, sento quanto io sia impari al grave ufficio. A questo Collegio ho l'onore di appartenere da cinque lustri, ma lungamente ne fui distolto ad altra sede. Non solo fa in me difetto quel corredo di dottrina per cui furono insigni i miei predecessori, ma mi mancò pure una così assidua consuetudine degli affari a questo Consiglio devoluti, come io l'avrei desiderata.

Questo bensì con fermo animo prometto: che all'arduo compito dedicherò il meglio delle mie forze e sarà mia guida quel sentimento del dovere che fu regola costante nella mia carriera di oltre cinquant'anni. Soprattutto io confido che mi sorregga l'appoggio del Governo, oggi qui presente nella persona dell'illustre suo Capo, e che anche in avvenire mi sia di conforto la benevolenza dei Colleghi amatissimi.

**INSEDIAMENTO DEL NUOVO PRESIDENTE DEL
CONSIGLIO DI STATO**

avvenuto nell' Adunanza generale del 28 dicembre 1916

S. E il Senatore Raffaele PERLA

Eccellenza,

Ella ha voluto esaltare con espressioni molto lusinghiere i modestissimi servigi da me prestati alla giustizia e alla pubblica amministrazione. Ma lo splendore di questo seggio non può abbagliarmi così da non farmi vedere quanto io sia lontano dal meritare le Sue lodi. Esse tuttavia mi sono carissime come attestato della Sua grande benevolenza, e con tutta l'anima gliene sono riconoscente.

Ma il Suo intervento in questa adunanza ha assunto un significato immensamente superiore a quello di una semplice manifestazione di benevolenza verso la persona del novello presidente di questo Consesso.

In quest'ora di supremi cimenti, fra le gravi cure di Stato dirette soprattutto a rendere sempre più salda la disciplina civile del Paese, Ella ha ritenuto non inopportuno prendere parte a questa cerimonia, che è non formalità vana, ma anch'essa un atto di richiamo e sottomissione a doveri e responsabilità. D'altra parte Ella ha voluto valersi dell'opportunità per attestare in quale alto conto sia tenuta dal Governo la collaborazione di questo Consesso. Ella anzi ha fatto di più, poiché con la potente Sua parola, animata da tanta viva fiamma di fede, ha voluto sollevare, in quest'assemblea, un lembo del velo che avvolge la febbrile azione di difesa opposta dal Governo contro una fitta rete d'insidie e contro pericoli e mali di ogni sorta che in questa immane guerra irradiano un'influenza sinistra anche molto di quà dalle frontiere.

Questa sintetica esposizione del duro travaglio sostenuto finora a salvaguardia dei più vitali interessi della Nazione giova per riprendere e comunicare maggior lena e vigore

nell'aspro cammino, e resterà memorabile documento nei fasti del nostro Consesso.

Interprete del sentimento dei colleghi, io La ringrazio, signor Ministro, della deferenza dimostrata col Suo nobile discorso verso il Consiglio di Stato, ben lieto di vedere in mezzo a noi il maestro insigne che nella grande opera rinnovatrice delle dottrine di diritto pubblico illustrò genialmente i fini e gli uffici del nostro istituto e nell'agone forense con mirabile eloquio, contribuì ad attuarli. Né mi è meno grato potere oggi salutare in Lei il Ministro, che, fra i più ardui ostacoli, nell'azione moderatrice a cui è chiamato su tanta parte della vita nazionale ha modo di mostrare come la coscienza del giurista e quella dell'uomo di governo possano perfettamente armonizzare, integrandosi in quel comune ideale dell'equità civile e della difesa dei supremi interessi dello Stato, a cui anche questo Consiglio ispirò sempre i suoi giudizi e i suoi voti.

Nessuno meglio di Lei può apprezzare l'importanza dell'opera solerte che il Consiglio di Stato spende in servizio della pubblica amministrazione. Ci è lecito perciò trarre oggi i migliori auspici dalla Sua presenza fra noi per quei provvedimenti che possono eventualmente occorrere a metterci in grado di compiere con efficacia sempre maggiore la nostra missione.

Ella ben sa, on. Ministro, che è non piccolo merito dell'antico organismo di questo Consiglio aver potuto dare alla moderna magistratura costituita nel suo seno giudici che hanno dimostrato di possedere tutte le desiderabili attitudini ad un ufficio né lieve, né facile, e che attraverso non poche difficoltà hanno fatto sempre del loro meglio per corrispondere alla pubblica fiducia. Ma se, le funzioni giurisdizionali hanno dischiuso all'antico istituto un novello e più largo campo di azione, non perciò è venuta a scemare l'importanza delle sue mansioni tradizionali.

Certamente quasi in ogni branca dell'amministrazione pubblica si sono andati moltiplicando speciali collegi anche a spese di qualche attribuzione di questo Consesso e non sempre per necessità di attitudini tecniche, ma anche per semplici fini di consultazione amministrativa. Tuttavia, se si prescinde dalle eccezionali condizioni del momento, si può affermare che in ragione del naturale incremento e sviluppo degli affari pubblici, anziché diminuire, sia andato sempre più aumentando il concorso del Consiglio di Stato all'attività amministrativa e regolamentare del Governo. Non è anzi arrischiato il presumere che l'attuazione delle riforme negli ordini giuridici e amministrativi dello Stato che potranno collegarsi alla soluzione di tanti nuovi problemi della vita nazionale imporranno al Consiglio di Stato un contributo anche più intenso di lavoro almeno nei limiti delle sue normali

competenze. E se oramai sono divenute rare le richieste della collaborazione di questo Consiglio nella preparazione delle leggi (che pure parve un tempo la principale fra le funzioni ad esso assegnate dalle sue norme organiche), resta sempre in vostra facoltà, onorevoli colleghi, il concorrere almeno indirettamente a così alto ufficio, valendovi di quella specie d'iniziativa in virtù della quale vi compete di segnalare al Governo, per gli opportuni rimedi, i difetti, le incertezze e le lacune della legislazione vigente.

L'importanza di queste molteplici attribuzioni fa sentire tutta la gravità dei doveri che incombono su chi oggi ha il grande onore di salire ad un seggio tanto illustrato da coloro che ebbero successivamente ad occuparlo dopo che cessò nel Consiglio di Stato la presidenza personale del Sovrano.

Grande è la distanza che da essi mi separa; e non è una semplice frase di occasione il dirvi che l'animo mio è profondamente turbato e commosso dal confronto con quelle personalità le cui venerate immagini adornano quest'aula e di cui Ella, signor Ministro, ha magistralmente delineato i meriti eminenti.

Quando in un tempo oramai lontano entrai al posto di referendario nel Consiglio di Stato, ne teneva con somma autorità la presidenza Carlo Cadorna ed era ancora a vivissimo in tutti il ricordo del presidente Des Ambrois, nome anch'esso come quello del Cadorna, legato alla storia del nostro risorgimento. Essi tracciarono luminosamente la via e ne seguirono le orme uomini di alta mente e di esemplare carattere, quali Marco Tabarrini, Giuseppe Saredo, Francesco Bianchi, Giorgio Giorgi, Adeodato Bonasi, fino a Giacomo Malvano, che ha tenuto finora la presidenza del Consiglio di Stato ed al quale mando a nome di tutti voi un affettuoso e reverente saluto.

Il senatore MALVANO, segretario generale per gli affari esteri, ministro plenipotenziario, insegnante di diritto diplomatico nell'Università di Roma, negoziatore di convenzioni e trattati commerciali, delegato dal Governo a conferenze internazionali, commissario del Consiglio superiore del commercio, presidente della Commissione senatoria permanente per i trattati, in tutti i gravi uffici a lui affidati recò le doti del suo acuto e sagace intelletto e della sua varia cultura. Mutò studi ed ambiente passando nel Consiglio di Stato, ma l'agile ingegno e la matura esperienza degli affari pubblici gli dettero autorità anche fra noi. E pur avendo dato tanta parte di sé alle mansioni ufficiali, egli ha prestato il suo apprezzato concorso ad altre opere di cultura, di educazione o di solidarietà civile, come nella presidenza del Club alpino e della Società geografica italiana e nel Consiglio centrale della Croce rossa.

Egli, o Signori, ha dato il meglio delle sue forze al quotidiano, silenzioso lavoro che la Patria esige da quelli che si consacrano al servizio dello Stato negli uffici e nelle pubbliche amministrazioni. Egli pertanto nel discendere da questo seggio, oltre al grato ricordo della sua schietta bontà e del suo animo gentile, lascia un segnalato esempio di operosità, di modestia, di abnegazione. Esempio, che giova augurare non vada disperso, perché i paesi, in cui fra gli uomini di vero valore pochi sono quelli che, incuranti di rinomanza e di soddisfazioni personali, si rassegnano all'anonimo, oscuro lavoro indirizzato al bene comune sia negli uffici governativi, sia in altri liberi campi di operosità civile, assomigliano alle foreste folte di alberi e di fronde, ma scarse di radici e facili a spogliarsi e inaridirsi.

Ella, on. Ministro, ha rivolto un appello ai componenti di questo Consesso, perché in questi momenti di terribili prove, ma forieri dei nuovi destini d'Italia, tendano anch'essi l'arco della volontà per corrispondere con rinnovata energia alla voce degli incalzanti bisogni che reclamano un indirizzo sempre più vigoroso nell'azione del Governo e della pubblica amministrazione. E con grande ardore di sentimento Ella ha invocato il contributo di tutti alla resistenza nell'epica lotta, a cui partecipa il nostro Paese, fino al giorno in cui dalle torri delle nostre città risuoneranno gli squilli banditori della vittoria e potrà sorgere da tanto sangue generoso la novella primavera della giustizia e della umana solidarietà.

Quest'appello non può non destare un'eco profonda negli animi dei componenti di questo Consesso, poiché la specchiata coscienza dei propri doveri, il fervore dell'abnegazione e il sentimento di illimitata devozione verso la Patria furono sempre ammirevole prerogativa di questo Consiglio e sono vivissimi nei colleghi che mi circondano.

In ogni tempo nel nostro albo accanto ai nomi di uomini circondati da grande fama per cospicua attività politica o per eccellenza di studi ed opere scientifiche figurarono quelli di tanti altri fedeli servitori dello Stato che della mente alacre, della severa dottrina e della inflessibile rettitudine lasciarono traccia principalmente nei nostri annali interni e nella memoria di coloro che ebbero con essi gratissima consuetudine di lavoro. Tutti però furono animati dal più fervente spirito di patriottismo e consacrarono egualmente al servizio pubblico ogni loro migliore energia.

Provenienti da origini le più diverse, come richiede la stessa índole di un collegio consultivo e giudicante collocato al vertice di tutta la vasta e multiforme amministrazione dello Stato, ma accomunati da un altissimo fine, i componenti di questo Consiglio gareggiarono sempre e gareggeranno nello spendere in esso ogni forza del loro ingegno,

portando all'opera collettiva con grande amore e assidua cura il contributo della loro competenza e del loro studio coscienzioso.

Per merito vostro quindi, egregi colleghi, il Consiglio di Stato continuerà le sue onorate tradizioni e, consapevole dei doveri di questa grande ora della nostra storia, non verrà meno alle aspettative del Governo e di quanti cercano in essi 'equo presidio dei loro legittimi interessi.

Con questa fiducia, nel nome augusto del Re, modello a tutti di ogni virtù, simbolo vivente e glorioso della Patria nostra, assumo l'esercizio dell'ufficio che mi è stato conferito, sicuro che la vostra illuminata e cordiale cooperazione mi accompagnerà nel cammino e varrà a temperarne ogni difficoltà.

**INSEDIAMENTO DEL NUOVO PRESIDENTE DEL
CONSIGLIO DI STATO**

**S. E. Santi Romano con l'intervento del Capo del
Governo S. E. cavaliere Benito Mussolini
Adunanza generale del 22 dicembre 1928 - VII.**

Eccellenza,

La degnazione di Sua Maestà il Re, e la volontà e la fiducia del Capo del Governo, che mi hanno valso l'altissimo onore di essere chiamato a coprire questo seggio, l'intervento di Vostra Eccellenza e le parole che adesso ha voluto pronunciare a nuova prova della Sua benevolenza, sono per me motivo di vivissimo orgoglio, per quanto sia grande la trepidazione che prova l'animo mio, perfettamente consapevole della mia responsabilità.

Io so, e V. E. l'ha testé riaffermato con espressioni di cui Le siamo profondamente grati, l'assegnamento che il Governo fa sulla collaborazione del Consesso di cui assumo la presidenza. Per fortuna, esso è composto di uomini di mente così alta e di carattere così esemplare, che ben sapranno essi sostenermi nell'arduo compito. A Loro mi è grato porgere il mio cordialissimo saluto.

E, oltre che l'opera quotidiana e la consumata esperienza degli insigni Colleghi, grandemente mi gioverà l'esempio dei miei predecessori, i cui nomi, parecchi dei quali son entrati nella storia, e superfluo ricordare, poiché sono presenti nella memoria di tutti. Essi, che hanno costituito le nobilissime tradizioni del Consiglio, saranno per me il lume perenne che rischiarerà la via che dovrò percorrere. Ma in modo particolare io debbo rivolgere il pensiero al mio predecessore immediato, Sua Eccellenza il conte Raffaele ~~Perla~~, che, colpito dagli inesorabili limiti dell'età, lascia l'ufficio, al quale avrebbe potuto ancora dedicarsi, con pieno vigore di forze. Vada a Lui il reverente, affettuoso omaggio mio e

dell'intero Consiglio.

Egli fu elevato all'ufficio di Presidente del Consiglio di Stato, quando volgeva alla fine il 1916, cioè - sono presso a poco le parole da lui pronunciate in occasione del suo insediamento - in momenti di terribili prove, forieri dei nuovi destini dell'Italia, in cui occorreva tendere l'arco della volontà per corrispondere con rinnovata energia agli incalzanti bisogni che reclamavano un indirizzo sempre più rigoroso nell'azione del Governo e della pubblica amministrazione. Sotto la Sua guida animata dalla piena coscienza del proprio dovere, da fervida abnegazione e devozione alla Patria, il Consiglio di Stato dette tutto, il contributo che poteva dare alle fatiche che, nell'epica lotta, ci assicurarono la vittoria. Ed ognuno sa quanto intense siano state queste fatiche pure nel dopo guerra, quando, specialmente in seguito alla Rivoluzione fascista, i nostri ordinamenti, non soltanto politici e costituzionali, ma anche amministrativi, si sono venuti innovando così profondamente. Né l'opera di S. E. Perla fu soltanto quella di Presidente del Consiglio di Stato. A numerosi e gravi uffici egli è stato inoltre chiamato in svariati campi della vita pubblica. Nella Camera dei deputati, nel Senato, in molteplici commissioni e mansioni, Egli ha lasciato tracce profonde del Suo chiaro ingegno, della Sua mirabile dottrina che già si era rivelata anche in ammirate pubblicazioni, del Suo senno e della Sua esperienza. E non meno che queste Sue doti e queste Sue benemerenze, la bontà, la grande modestia, il carattere adamantino dell'uomo accrescono il rimpianto destato dalla Sua uscita dal Consiglio. Ma Egli qui resta e resterà sempre nell'animo di tutti. E a me, interpretando il sentimento dell'intero Consiglio, è grato porgergli l'augurio più vivo e cordiale di una lunga, vegeta e tranquilla vita, che gli permetta di continuare a servire il Paese, che molto può ancora da lui attendersi.

Al suo esempio e al suo insegnamento io vorrò ispirarmi e vorranno certamente ispirarsi i miei insigni colleghi. Particolarmente arduo e delicato è, e sarà, in questo grandioso periodo della nostra vita pubblica, il compito del Consiglio di Stato. La Rivoluzione fascista - lo ricordavo un momento fa - ha creato un nuovo ordinamento giuridico; un ordinamento interamente e schiettamente italiano, che è venuto mano mano sostituendo quello che una serie di avvenimenti storici ci avevano costretto ad importare, più o meno direttamente, da altri paesi. Per quanto l'agilità e la duttilità del nostro spirito avessero contribuito a nazionalizzare, per dir così, alcune sue istituzioni, esso restava sempre un ordinamento che, sotto tanti aspetti, mal corrispondeva alla vocazione politica del nostro paese e ai suoi più vitali interessi. La sua trasformazione, che pure è già così radicale da aver determinato una forma nuova e originalissima di Stato, continua ed è sempre, come si suol dire, in

marcia. Ma c'è un punto ormai fermo, che rappresenta una di quelle conquiste definitive, che il genio del Duce comprese subito che occorreva assicurare in linea preliminare, avanti tutte le altre, perché necessario presupposto di esse. Questo punto è la riorganizzazione e il rafforzamento del potere esecutivo, finalmente restituito a quella posizione preminente che la salvezza dello Stato urgentemente reclamava. Esso è ormai il vertice del sistema costituzionale, è il primo motore dell'intera vita statale, è, nell'esercizio della sua funzione, effettivamente sovrano.

Del potere esecutivo - superfluo dirlo - il Consiglio di Stato è istituzione fondamentale. Per questo motivo, esso non soltanto partecipa e deve sempre più partecipare al maggiore prestigio e alla maggiore dignità che ha raggiunto il potere di cui è organo integrante, ma deve altresì essere a questo di continuo, pronto, efficace ausilio nel conseguimento dei suoi antichi e nuovi compiti. All'incremento della sua altissima posizione necessariamente corrisponde un aggravamento dei suoi doveri e della sua responsabilità. E ciò in misura che è da ritenersi uguale sia per la sua funzione consultiva, sia per quella giurisdizionale.

Per quanto riguarda la prima, non è superfluo ricordare che uno dei caratteri più essenziali, che, per virtù del Duce, sono propri del Governo fascista, è la rapidità della decisione, la rapidità e l'energia della azione. Naturalmente ciò non toglie, anzi maggiormente richiede, che ben ponderate siano sempre l'una e l'altra. A questa ponderazione il Consiglio di Stato, nei limiti che le leggi gli assegnano, è chiamato a dare il suo autorevole e illuminato contributo con i pareri che gli vengono richiesti. Né è da temere che la funzione consultiva rallenti ed impacci l'opera del Governo. Che anzi, ove il Consiglio sia perfettamente consapevole dei fini della sua missione, esso non fa che venire incontro alla amministrazione attiva e validamente ne facilita il compito.

A questo proposito può essere utile ricordare che una delle recentissime leggi d'ordine costituzionale che è da considerarsi come una pietra miliare nella via che il Regime viene costruendo e percorrendo ha, fra gli altri suoi scopi, che qui non importa menzionare, e in un campo sostanzialmente diverso, accentuato in modo caratteristico il rilievo che la funzione consultiva deve avere in uno Stato bene ordinato. Alludo alla legge sull'ordinamento e le attribuzioni del Gran Consiglio del Fascismo. Finora il Consiglio di Stato era il solo organo di consulenza generale del potere esecutivo. Adesso il Gran Consiglio è chiamato ad un'altissima consulenza così del Governo come in certi casi del potere legislativo.

Non sembra che con ciò la competenza del Consiglio di Stato sia mutata. Esso era e

rimane organo di consulenza tecnico-giuridica specialmente nella sfera amministrativa, mentre il Gran Consiglio sarà il consulente ordinario in materia politica e la sua competenza culminerà nelle questioni aventi carattere costituzionale, fra cui quelle che eventualmente riguardino proposte di leggi per l'appunto costituzionali, circondando così di nuova e maggiore garanzia la disciplina legislativa di alcune materie particolarmente delicate.

Anche il Consiglio di Stato avrebbe, per l'attuale suo ordinamento qualche attribuzione consultiva in riguardo a disegni di legge. Ma, a parte il rilievo che di tale attribuzione non si suole in pratica richiedere l'esercizio, ognuno vede come essa sia profondamente diversa da quella propria del Gran Consiglio. E non meno diverse sono le competenze consultive dei due organi rispetto alle questioni che concernono non più la legislazione, ma direttamente l'azione del Governo. Tuttavia potrà darsi che certi principi eventualmente fissati dal Gran Consiglio abbiano valore di direttive rilevanti anche per il Consiglio di Stato. E' proprio delle leggi costituzionali di riverberare la loro, efficacia su tutto l'ordinamento dello Stato, massime quando questo ha raggiunto quella unità e granitica compattezza che si è ormai attuata, ed è quindi naturale che una legge così fondamentale come quella sul Gran Consiglio abbia anche per il nostro Consesso una importanza che merita di essere prevista e segnalata.

Per quanto poi riguarda la funzione giurisdizionale, mi limiterò a ricordare che le attribuzioni del Consiglio di Stato in questa materia sono state, sotto il Regime fascista e precisamente con la riforma del 1923, notevolmente estese. Il che è specialmente importante come sintomo della necessità di ravvivare tutta l'attività di giustizia amministrativa che è assegnata al supremo Collegio, in conformità della mutata posizione del potere esecutivo. E' infatti evidente che questo, per il fatto stesso di essersi sottratto ai controlli esterni che indebolivano e, per dir così, lo mortificavano, non può non sentire il bisogno di assicurare ancora più rigorosamente la giustizia della propria azione mediante quel controllo interno che precisamente nel Consiglio di Stato ha la sua più culminante e decisiva manifestazione.

Sono di ieri le memorande parole del Capo del Governo pronunciate nell'ultima seduta della Camera dei Deputati. « Altro elemento » - Egli diceva - « sul quale richiamo la vostra attenzione e che considero fondamentale è la realizzazione assoluta della giustizia amministrativa. Il popolo italiano è giustamente geloso in siffatta materia ed io gli riconosco il diritto di esserlo. La giustizia senza la forza sarebbe una parola priva di significato, ma la

forza senza la giustizia non può e non deve essere la nostra formula di Governo ». Con queste parole che ci ammoniscono e ci assicurano voglio avviarmi alla fine del mio breve discorso.

E' verità vecchia, ma sempre reale, continuamente confermata dalla storia, che le istituzioni non valgono senza gli uomini adatti. Anche istituzioni ottime spesso mal funzionano per deficienze o errori di uomini, e viceversa il valore di questi può rimediare alla imperfezione delle istituzioni. Dico gli uomini, ma talvolta, come oggi avviene, per fortuna d'Italia, si tratta di un Uomo. Se mi riuscirà di saper sempre interpretare il suo comandamento, io mi auguro di potere, con la vostra assistenza, illustri colleghi, adempiere non inadeguatamente all'ufficio che oggi, nel nome augusto del Re, sono orgoglioso di assumere ».

**INSEDIAMENTO DEL NUOVO PRESIDENTE DEL
CONSIGLIO DI STATO**

on. avv. Meuccio (Bartolomeo) RUINI

**Adunanza Generale del Consiglio di Stato, tenuta il 10
gennaio 1946, con l'intervento del Presidente del Consiglio
dei Ministri, on. Alcide DE GASPERI**

« Ringrazio vivamente il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Sono molto grato e lieto di essere insediato a questo posto da un uomo al quale mi legano, insieme ai ricordi dei pericoli vissuti assieme durante l'occupazione tedesca, e del lavoro concorde nei primi governi democratici, il vincolo d'una forte amicizia ed il sentimento comune di una devozione profonda allo Stato, che va al di sopra di ogni divergenza particolare di idee.

Io torno in questo Consiglio con lo stesso animo di servire lo Stato, che avevo quando entrai giovanissimo nella pubblica amministrazione, e quando, diciotto anni fa, mi cacciarono i fascisti.

«Lascio povero e sereno (dicevo allora nella risposta al foglio di contestazioni) l'amministrazione che ho servito con fedeltà ed onore, ininterrottamente, tranne negli anni nei quali andai coi capelli già grigi sul Carso e conquistai sul campo i segni del valore ».

I compagni vecchi e nuovi di lavoro, che oggi qui trovo, dividono con me la coscienza del loro dovere e della loro responsabilità di servitori dello Stato.

Appartennero a questo Consesso uomini eminenti della politica e del Parlamento, dallo Spaventa che diede la più alta formulazione al pensiero della destra, e dal Correnti che fu il più fine ispiratore della sinistra, ai più recenti, che col Giolitti e con non pochi altri parteciparono al governo. Ma fu in tutti norma costante che qui non penetrassero questioni e preconcetti di parte. Come affermò l'Adunanza generale nel difendere in Ruggero

Bonghi la libertà di opinione e di atteggiamento politico - « ciascuno di noi deve trovare in sé 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 ».

E' passato ora sull'Italia uno dei più grandi uragani che la storia ricordi; né mai forse il Paese ha provato, come in questo momento, il bisogno di sentire che il tessuto amministrativo si sta rinsaldando, e che - al di fuori dei partiti, necessari in uno Stato libero - esiste un'amministrazione forte e capace.

La ricostruzione dello Stato avviene nello spirito dei tempi; ed il Consiglio, che fu in origine organo di governo dei regimi assoluti, ed assunse la sua attuale fisionomia nel liberalismo dell'ottocento, sarà, secondo la migliore tradizione storica degli istituti che continuando si rinnovano, elemento vivo di un nuovo, e più compiuto ordine democratico.

Siamo alla vigilia della Costituente, che deciderà anche del nostro istituto e - ne sono sicuro - non dimenticherà che lo Stato democratico, mentre attinge la sua ragion d'essere e la sua forza dalla volontà popolare, deve organizzarsi come Stato di diritto, con una struttura amministrativa che dia garanzia di giustizia e di imparzialità.

Il nostro Consiglio che appartiene, con qualche carattere proprio, ad un tipo che si può dire latino, ha fatto, come tutti riconoscono, buona prova. Raccogliendo in sé, assieme a giovani che superano un severo concorso, funzionari che hanno vissuto nell'amministrazione attiva, il Consiglio esercita in sezioni distinte, ma con unità sostanziale, compiti di sindacato preventivo e repressivo che sono nello stesso tempo di effettiva collaborazione. La sua azione si svolge da un lato quale organo di consulenza e di coordinamento di tutta l'amministrazione, non solo dall'aspetto formale e giuridico, ma da quello di convenienza amministrativa. E dall'altro lato quale organo di giustizia nell'amministrazione, con potere di annullare atti che, anche senza ledere diritti, colpiscono interessi legittimi dei cittadini. La protezione degli interessi legittimi, in quanto è tutela di libertà individuale ed espressione di equità collettiva, rappresenta una conquista di vera democrazia. Con questo rilievo le idee che mossero Silvio Spaventa, fondatore della quarta sezione, a sottrarre l'amministrazione alle deviazioni dei partiti, vengono collocate in un'ampia visione dello Stato moderno, e sono impostate nel sistema generale del diritto pubblico.

Il Consiglio di Stato italiano ha dato in tema di giustizia amministrativa contributi notevoli, più ancora che i confratelli stranieri; ed è pronto ad adempiere i maggiori compiti di sistematica revisione dei provvedimenti amministrativi che potrà affidargli il nuovo Stato democratico. Nulla deve sottrarsi al fondamentale controllo del Parlamento ed agli altri di tipo popolare che si vanno delineando; ma non si può rinunciare ad un congegno di normale ed immediata difesa degli interessi dei cittadini che utilizzi la competenza e l'esperienza della stessa amministrazione e si muova in forme e procedimenti molto rapidi, evitando vietati formalismi ma rispondendo alle insopprimibili esigenze di uno Stato ben organizzato.

Io ed i miei compagni di lavoro non intendiamo prevedere ed anticipare le soluzioni che potranno essere date ai problemi aperti pel Consiglio di Stato. Problemi di vario ordine: a) che attengono alla sua struttura, alle designazioni di categorie per la nomina dei suoi membri, alle guarentigie che assicurano la loro indipendenza; b) che concernono la coesistenza e la coordinazione con gli altri organi di pubblico controllo, con gli organi di consulenza tecnica e con quelli di rappresentanza degli interessi economici e del lavoro; né il Consiglio di Stato chiude gli occhi di fronte a queste forze vive e nuove che hanno richiamata l'attenzione dell'indimenticabile collega Giuffrida, per i coriferimenti possibili con la nostra azione; e) che si riferiscono alla configurazione della nostra funzione giurisdizionale; e vanno meditati nel senso di non tornare indietro nelle conquiste già fatte, ed anzi di promuovere l'obbligo nella amministrazione attiva di conformarsi alle decisioni delle sezioni giurisdizionali; ma non si può dimenticare mai, e va posto l'accento non solo sullo spirito di equità che vi penetra, ed in cui taluno trovò analogia col diritto pretorio di Roma, ma sull'inconfondibile natura e sui nessi amministrativi che caratterizzano questa giurisdizione del 1° Stato.

Disposto a contribuire allo studio di futuri ordinamenti, io ed i miei colleghi sentiamo intanto il dovere di non ritardare le modifiche che possono essere subito introdotte e che, anche piccole, hanno importanza pratica. Sentiamo l'esigenza della rapidità; e con ritocchi ai metodi di lavoro, accelerando la prontezza con cui le sezioni consultive danno già corso ai loro pareri, faremo sì che questi siano resi normalmente entro una settimana dalla richiesta. Gioverà al buon lavoro un più stretto collegamento con i capi servizio e con gli stessi ministri, che, secondo la nostra legge istitutiva, possono partecipare alle sedute per gli affari su cui il parere è domandato.

Nel settore giurisdizionale, dove si tratta di questioni che interessano direttamente lo Stato

e ritardate possono danneggiarlo, sottoporremo al Governo se, per evitare lentezze dei ricorrenti nel chiedere la fissazione d'udienza, sia opportuno ricordarci alle disposizioni generali del diritto processuale, o ritoccare le nostre norme, riducendo i termini di perenzione e promuovendo, ove occorra, la fissazione di udienza nell'interesse dell'amministrazione.

Con recente disposizione è stato affidato ad una Sezione speciale del Consiglio di Stato il giudizio in secondo grado dei procedimenti di epurazione dei dipendenti dello Stato. La Sezione, subito costituita già funziona in due turni e terrà quattro sedute alla settimana, con alacre zelo dei suoi membri che debbono attendere anche al lavoro ordinario in altre sezioni. I ricorsi contro le decisioni di primo grado sono più di ottomila e saranno esauriti, con eccezionale sforzo, nel tempo tecnico strettamente necessario di pochi mesi. Dalle prime decisioni risulta un equilibrato indirizzo che, in base alle nuove norme, sostituisce al criterio di perseguire con sanzioni punitive le colpe e le indegnità degli epurandi, quello più obbiettivo di accertare un'incompatibilità a coprire il loro ufficio nel nuovo ordine dello Stato. Sono da attendersi altri ricorsi, specialmente pel Nord, dove non si è ancora provveduto per la epurazione, e dove si hanno situazioni di connivenza e di dedizione ad uno pseudo governo appoggiato sui tedeschi, ben più gravi di casi colpiti nella rimanente Italia; né sarebbe ammissibile una stridente sperequazione. Quando gli organi competenti avranno compiuto i deferimenti ed i giudizi di primo grado, la sezione speciale interverrà immediatamente in sede di ricorso; e sarà lieta se mediante la sua opera ferma ed equa si potrà chiudere questa pagina dell'epurazione per raggiungere la distensione degli spiriti necessaria al buon andamento dell'amministrazione.

Vi è infine un compito del Consiglio di Stato, che fu il più importante alle sue origini, ed anche il vigente ordinamento lo pone in prima linea: il Consiglio, al quale debbono essere sottoposti per parere i regolamenti, può essere dal Governo chiamato a collaborare alla preparazione delle leggi. Le leggi si vanno moltiplicando. Erano ben poche qualche decina per annata nelle raccolte ufficiali dopo il 1870, ora sono diventate migliaia, e ciò è dovuto al continuo incremento delle funzioni dello Stato, ed anche ad un processo di inflazione legislativa, che è attualmente agevolato dalla eccezionale confluenza nel Consiglio dei Ministri delle attribuzioni di Governo e di Parlamento. Non sono ad ogni modo di oggi i casi in cui si è trovato più comodo provvedere per legge, quando bastava una circolare; né sono mancati viceversa, anche in materia tributaria, i casi in cui le circolari hanno cercato di sostituire le leggi. Vorrei inoltre richiamare l'attenzione sopra un fatto meno osservato di diffusione e dilatazione del processo legislativo, che si sta compiendo, in quanto enti ed

organismi anche non statali emanano norme il cui valore non si distingue sempre da quello delle leggi. Può essere opportuno che - riservata al Parlamento la suprema podestà di stabilire i principi e le grandi linee delle leggi - sia ammesso qualche sostanziale decentramento legislativo; ma bisogna togliere il disordine; ed alla opera di precisazione e di classificazione delle norme ed alla loro attribuzione agli organi competenti non sarà inutile lo studio ed il concorso del Consiglio di Stato.

A prescindere da tutto ciò, che richiede molta riflessione, vi è una esigenza immediata, che tutti sentono di una più accurata e meglio coordinata formulazione delle leggi. Senza voler sostituire altri uffici, e richiamandosi puramente e semplicemente ai compiti che gli spettano per la sua legge istitutiva, il Consiglio di Stato si mette a disposizione del Governo specialmente per quanto concerne le leggi amministrative. Abbiamo formato nel nostro seno un Comitato che, oltre a curare nel modo migliore il nostro massimario, provvederà, colmando una lacuna, a raccogliere sistematicamente le leggi, i decreti e le circolari che regolano ogni amministrazione; predisporrà le segnalazioni in materia legislativa che abbiamo il diritto di fare; e darà al Governo, con la prova dei fatti, la sicurezza che, rivolgendosi qui, troverà in uomini che provengono dai vari rami dell'amministrazione e sono capaci dell'opera di coordinamento, sollecita collaborazione nel preparare i provvedimenti legislativi. Inoltre il Comitato si accinge all'esame della legislazione fascista per accertare quanto può esserne mantenuto. In più di un ventennio il mondo ha camminato; e molte norme sono state adottate non per il fascismo, ma malgrado il fascismo; né, come dissi altra volta, sarebbe da sani di mente distruggere i ponti sul Tevere che ha fabbricato il fascismo; ma è necessario eliminare con una epurazione delle leggi quanto contrasta con i principi ed i sistemi di un nuovo ordine che deve essere di libertà e di giustizia.

Il Consiglio di Stato lavora e chiede di lavorare. I colleghi, che hanno accolto il mio ritorno con una fiducia ed un affetto che mi ha commosso, sanno che, sotto la mia guida, il mio, il nostro programma, è di svolgere anche qui quello eccezionale lavoro a cui è oggi tenuto ogni italiano, per rialzare la Patria dalla rovina economica e dalla devastazione morale, per riconquistarle agli occhi del mondo dignità ed onore; ed anche il buon funzionamento dell'amministrazione sarà titolo di valutazione e di stima per il nostro Paese.

Sono sicuro che il Consiglio di Stato italiano, mentre è orgoglioso della sua secolare tradizione, ha la piena coscienza dello spirito nuovo e dei gravi problemi dell'ora ».

INSEDIAMENTO DEL NUOVO PRESIDENTE DEL

CONSIGLIO DI STATO

Ferdinando ROCCO

12 gennaio 1948

Signor Presidente dell'Assemblea Costituente

Signor Presidente del Consiglio dei Ministri

Onorevoli Ministri

Signori.

La presenza in questa storica sala, superba di bellezze artistiche, di così alte personalità dello Stato, rende solenne una cerimonia, in verità, ben modesta per la persona che oggi è insediata in tanto ambito seggio.

Vedo qui convenuti uomini preclari della politica che in un lontano passato e nel presente hanno saputo meritarsi alti titoli di benemerenzza verso l'antica e la nuova Italia democratica; capi autorevoli e rappresentanti delle Supreme Magistrature consorelle, del Foro libero, del Foro dello Stato, della scienza, della cultura, delle forze armate e della civica Amministrazione di Roma, finalmente ricostituita su la base delle riconquistate libertà, comunali.

A tutti vada il riconoscente saluto del Consiglio di Stato, onorato del loro intervento alla nostra adunanza.

Ma alcuni speciali saluti e ringraziamenti sento il dovere di rivolgere. E primo, che vuole essere espressione di deferente omaggio all'Assemblea Costituente, porgo ad Umberto

Terracini, Presidente ammirato per acutezza d'ingegno e per singolare equilibrio di carattere.

Egli interviene a questa cerimonia dopo che l'Assemblea ha appena concluso una nobile e grande fatica, che ha avuto nel mio illustre e indimenticabile predecessore Meuccio Ruini, il principale e sapiente collaboratore: quella che ha dato all'Italia repubblicana la prima e che può considerarsi anche la vera sua Costituzione. Costituzione, cioè, non elargita dal principe ma dettata dai rappresentanti del popolo, ciò che significa dal popolo stesso. A quella Costituzione, frutto inestimabile della rinnovata democrazia, noi tutti giuriamo oggi qui solennemente fede, con il pensiero che si volge riverente al primo Presidente della Repubblica, esempio di disinteressata dedizione alla Patria, il quale promulgò l'atto e vi imprime così il suggello di legge fondamentale dello Stato.

Ed un saluto egualmente deferente, che è maggiormente ispirato a personale gratitudine, io debbo, particolarmente, all'eminente Capo del Governo, al quale sono saldamente affidate, in questa travagliata ora, le sorti del Paese.

A Lui, che pur tra le gravi cure di governo, si è compiaciuto di insediarmi in questo altissimo seggio, giunga il mio ringraziamento devoto e cordiale, anche per le benevole parole che ha voluto indirizzarmi.

Un saluto, infine, grato e commosso, rivolgo a Vittorio Emanuele Orlando, il grande vegliardo, lo statista venerato, il Maestro sommo del diritto pubblico, che varie generazioni di italiani ha educato al culto della scienza e all'amor patrio.

Io assumo la carica con profonda emozione, pensando che questo seggio hanno illustrato uomini grandi nella storia politica e giuridica d'Italia, il cui confronto ad ognuno e particolarmente a me non può « non far tremar le vene e i polsi ».

All'esempio di quei grandi ispirerò l'opera mia inadeguata, che, breve necessariamente di anni, mi sforzerò di rendere feconda di attività per l'appassionata volontà che l'ispira.

I.

La consacrazione del Consiglio di Stato nella Carta costituzionale della Repubblica

italiana, da noi solennemente auspicata, è ormai un fatto compiuto per ~~sa~~zza dell'Assemblea Costituente.

Analogo riconoscimento non si trova nella nuova Costituzione francese perché - osservò il guardasigilli André Marie nel discorso inaugurale della Assemblea generale di quel Consesso il 4 aprile 1947 - il Consiglio di Stato francese non avrebbe avuto bisogno di altra investitura, che nulla avrebbe potuto aggiungere al suo tradizionale prestigio.

Io non condivido l'opinione dei Costituenti francesi, pur considerando altrettanto alto il prestigio del nostro Istituto. Penso, infatti, che, in una Carta costituzionale la quale, per essere rigida, non può ignorare gli Istituti fondamentali dello Stato, il Consiglio di Stato aveva ben diritto di cittadinanza, soprattutto in Italia dove solo di recente, all'ombra della nascente tradizione unitaria repubblicana, esso ha intrapreso un nuovo cammino sulla via della giustizia che non sarà - siamo sicuri - meno luminoso e fecondo.

I punti fermi fissati dalla Costituzione alla struttura del Consiglio di Stato corrispondono, anch'essi, in gran parte, ai nostri voti che possono così riassumersi: il consolidamento della fisionomia tipicamente italiana che il nostro Consesso, pur modellato nelle sue origini su quello napoleonico, è venuto assumendo attraverso la sua evoluzione storica, per genialità di statisti e di uomini di scienza.

E' stata, in primo luogo, riaffermata l'unità organica e funzionale del Supremo Consesso Amministrativo che, nel suo duplice volto, di organo di consulenza giuridica-amministrativa e di giurisdizione, assolve in realtà ad una unica funzione, quella di controllore della Pubblica Amministrazione, per la tutela degli interessi dei cittadini e per la realizzazione della legalità e della giustizia nell'Amministrazione, esigenza fondamentale di ogni buon reggimento democratico.

Esattamente la Costituzione, nel suo titolo III, ha creduto di distaccare, per così dire, questo Istituto, insieme ad altri, dal grembo interno della P. A., per farlo assurgere a dignità di organo di collaborazione del Governo e, forse anche, delle ~~esse~~ Camere legislative. Giacché, proprio controllando l'attività amministrativa degli organi che ne dipendono il Consiglio di Stato appare vero collaboratore del Governo, ed in certo senso, del Parlamento che ne indirizza e ne sorveglia politicamente l'opera.

La giurisdizionalità della funzione contenziosa del Consiglio di Stato tanto contrastata in un passato ormai lontano è stata ribadita sulle orme di una dottrina che trovò in Ludovico Mortara l'assertore più strenuo e più autorevole consolidando così, definitivamente, quello che è stato giudicato un progresso sostanziale per l'efficace difesa dei diritti individuali.

Per la prima volta è opportunamente inserita nella legislazione italiana, e proprio nella legislazione costituzionale, la nozione qualificata di « interessi legittimi », dopo così lunga elaborazione della dottrina e della giurisprudenza, quale elemento discriminatore della competenza generale della giurisdizione del Consiglio di Stato e di quella dell'Autorità Giudiziaria Ordinaria, in confronto agli atti della Pubblica Amministrazione.

Assicurata, in via generale, la cognizione dei diritti soggettivi alla giurisdizione ordinaria e quella degli interessi legittimi alla giurisdizione del Consiglio di Stato, ogni deroga al principio non deve superare i limiti ristretti della eccezione, suggerita solo dalle esigenze stesse di giudizio delle materie controverse.

Si realizza, in tal modo, felicemente, e meglio si realizzerà con la revisione degli organi di giurisdizione speciali ordinata dalle disposizioni transitorie della Costituzione, quella bene intesa aspirazione alla unità della giurisdizione, per la quale, normalmente e solo con tassative eccezioni, unico deve essere il giudice per la reintegrazione delle lesioni giuridiche sofferte dai cittadini da chiunque provengano ed a chiunque siano inferte, quando esse presentino la medesima natura.

E' perciò che io non solleciterò verun allargamento della così detta *competenza esclusiva* della giurisdizione del Consiglio di Stato che non risulti manifestamente imposta dalla natura dei rapporti, per consentire anzi il trasferimento alla normale sede giudiziaria di alcune controversie costituenti ormai una anacronistica eredità del passato e che furono denominate, appunto, « i residui » del vecchio contenzioso amministrativo.

Inversamente, però, non potrò consigliare l'estensione della competenza dell'Autorità giudiziaria ordinaria o di giurisdizioni speciali nei riguardi di controversie implicanti la cognizione di interessi legittimi.

Giacché la dsarmonia giuridica, ripeto, derivante dà una anomala attribuzione di

competenze giurisdizionali, va sempre contenuta nei limiti della eccezione se non si vuole dannosamente intaccare l'auspicato principio dell'unità della giurisdizione.

Nei riguardi, in particolare dei rapporti tra il Consiglio di Stato e la Suprema Corte di Cassazione, alla quale - come a maggiore sorella - la nostra giurisdizione si sente legata da affettuoso e rispettoso spirito di colleganza, nel comune ideale da giustizia, la Costituzione, a quanto a me pare, ha detto anche la sua meditata parola di equilibrata sapienza, che meglio la legge potrà precisare.

La Corte di Cassazione resta, cioè, il Supremo Organo regolatore delle competenze giurisdizionali e, quindi altresì della competenza della nostra giurisdizione in confronto alle altre. La Corte Costituzionale invece, custode della Costituzione e che è posta al vertice di tutti i poteri dello Stato, assume la funzione, che deve esserle propria, di Supremo Organo regolatore delle competenze attribuite a quei poteri e quindi, pure, dei conflitti che, in ipotesi, possano sorgere tra qualsiasi giurisdizione, e la pubblica amministrazione per assunte invasioni a danno di questa ultima.

III.

Difficile si presenta, senza dubbio, un problema che la Costituzione non era chiamata ad affrontare ma io considero di alto interesse: quello *dei limiti* che il Consiglio di Stato deve incontrare nell'esercizio delle proprie funzioni di controllo, in confronto alla attività amministrativa del Governo della Repubblica.

Problema specialmente delicato per l'esercizio del controllo che spetta al nostro Istituto in via preventiva, in sede di consultazione e che si estende, come è ben noto, all'indagine di merito amministrativo, cioè all'esame della convenienza ed. opportunità amministrativa e talora *rasenta* quasi la valutazione politica, mentre più agevole è la determinazione degli analoghi limiti al sindacato giurisdizionale, di regola, circoscritto nei più rigorosi limiti della « legittimità », nei suoi tre tipici aspetti della incompetenza, della violazione di legge e dell'eccesso di potere.

Capo dello Stato, Capo del Governo, Ministri, quali compartecipi del potere esecutivo, che sono alla sommità della gerarchia amministrativa, esplicano, come ognuno sa, accanto

alle funzioni « di Governo » più propriamente dette, ossia ad una attività « politica », altresì, prevalentemente e con continuità, funzioni ed attività prettamente « amministrative », dalle quali peraltro non possono scompagnarsi mai valutazioni e direttive politiche, che ne ispirano anzi costantemente l'indirizzo e l'orientamento.

E' ovvia, preliminarmente, la precisazione che vada riservato, in ogni caso, alla esclusiva competenza della Corte costituzionale e del Parlamento il controllo *giuridico* e *politico* sugli atti emanati dal Governo per l'appunto nell'esercizio del così detto « potere politico », atti di governo aventi daltronde quasi sempre forza di legge: quali ad esempio quelli concernenti i rapporti con gli altri poteri dello Stato ed in particolare con le Camere e con gli Stati esteri e con la Santa Sede.

Ma, di fronte agli atti amministrativi del Governo (generali o speciali, norme giuridiche o atti amministrativi propriamente detti), il controllo del Consiglio di Stato deve essere egualmente precluso per quanto si attiene alle direttive, ai principi, agli orientamenti politici, cui gli atti stessi si ispirano: sotto tale aspetto ogni forma di controllo è riservata sempre e soltanto al Parlamento.

A meno che la *falsa causa* del provvedimento amministrativo balzi evidente e le ragioni d'interesse pubblico cui la norma subordini l'esercizio del potere discrezionale attribuito all'attività amministrativa del Governo risultino tra l'altro, positivamente escluse e sostituite da motivo politico di parte o di partito, estraneo ai fini della legge e che determini, perciò, la illegittimità dell'atto.

In questi ben rari casi soltanto il controllo del Consiglio di Stato potrebbe integrare il controllo parlamentare, a tutela, soprattutto, dei diritti delle minoranze, secondo il concetto storico di Silvio Spaventa.

Gli è che il Consiglio di Stato da lungo tempo ha cessato di essere organo politico, qualità che rivestiva nel lontano periodo in cui esso costituì un « Consilium principis », poi trasformatosi come è rimasto e vuol rimanere *organo apolitico* di consulenza del Governo dello Stato.

I componenti, perciò, dell'Alto Consesso, arbitri come ora è ben naturale in regime di libertà, di avere e di professare la loro fede politica e di partecipare anche alla vita politica del Paese, con le limitazioni che la legge crederà di imporre, di tale fede anno essere dimentichi nell'esercizio della propria missione di giustizia, per interpretare soltanto e

fedelmente gli orientamenti generali di governo risultanti dalla legislazione in vigore e dalle direttive tracciate dal Parlamento, verso il quale unicamente il Governo è tenuto a rispondere.

E' questa la ragione per la quale, pur auspicando come sempre ho auspicato che - su l'esempio recente della Repubblica francese - la collaborazione del Consiglio di Stato alla preparazione delle norme giuridiche legislative o regolamentari nel campo amministrativo divenga sempre più larga ed efficiente ed in certi casi obbligatoria per il potere esecutivo, personalmente mi sono convinto che il nostro Consesso non sia organo qualificato alla *prima elaborazione* di progetti di norme giuridiche aventi forza di legge, se non ne siano state previamente tracciati, con esattezza e con rigore, i principii politici informatori dagli unici organi dello Stato a ciò competenti: Governo cioè designato dalla fiducia parlamentare o Parlamento stesso.

A tali condizioni ed entro tali limiti il tecnicismo legislativo e l'esperienza giuridica ed amministrativa del nostro Consesso potranno, io penso, utilmente contribuire al perfezionamento ed al coordinamento della legislazione amministrativa, ora più che mai bisognevole di urgente revisione, di aggiornamento e di semplificazione o perché troppo vecchia o perché difettosa o perché non più rispondente alle trasformazioni profonde operate da paurosi e grandiosi eventi nell'ordinamento delle istituzioni dello Stato, nelle esigenze sociali ed economiche e nella stesa coscienza politica del Paese.

Limiti di altra natura al controllo del Consiglio di Stato derivano dal *contenuto tecnico* dell'attività amministrativa.

Ogni ramo della pubblica amministrazione, nella sua multiforme attività, ha un proprio diverso contenuto tecnico da perseguire e da soddisfare, che a noi certo occorre conoscere e penetrare e che costituisce elemento importante di giudizio per l'esame della legittimità, della convenienza e della opportunità degli atti amministrativi, ma il nostro Consesso non può - io ritengo - sostituire il proprio apprezzamento tecnico a quello degli organi tecnici competenti, singoli o collegiali, che si siano legittimamente pronunciati: in altri termini anche nel giudizio di merito in sede consultiva, come in sede giurisdizionale il controllo deve arrestarsi di fronte alla *discrezionalità meramente tecnica* della Amministrazione, salvo beninteso in ogni caso il sindacato sull'osservanza delle forme prescritte dalla legge e sull'eccesso di potere nei suoi speciali profili di errori di fatto e di vizi logici delle pronunce degli organi tecnici.

Un aspetto tuttavia tutto speciale ma normale e prevalente del giudizio di merito amministrativo e che potrebbe dirsi *qualificato*, quello cioè della « convenienza finanziaria » non può mai sfuggire, a mio avviso, al controllo di merito del Consiglio di Stato in sede di consultazione, quand'anche a stretto rigore tale valutazione possa apparire in certo senso di natura tecnica. E ciò per l'assorbente ragione che ogni organo dello Stato deve concorrere, con indipendenza di giudizio nella valutazione amministrativa alla salvaguardia dei supremi interessi dell'erario.

IV.

Non sembri inutile che io mi soffermi, fugacemente, su di un altro importante e pur delicato argomento, che si presenta all'attenzione degli studiosi e potrebbe formare oggetto di studio in occasione della prossima revisione della legislazione sul Consiglio di Stato che, per iniziativa lodevole del Governo, è nei nostri propositi.

La questione sorge dalla critica che può avere qualche lato di fondatezza, se pure manifestamente esagerata, sul funzionamento pratico del controllo giurisdizionale del Consiglio di Stato.

Si lamenta, infatti, non infrequentemente che la giustizia del nostro Supremo Consesso - limitata normalmente al sindacato di legittimità - risulti eccessivamente formale, o peggio ancora *formalistica*: noi appariamo agli occhi non sempre benevoli di qualcuno, specie tra quelli che hanno il grave peso della responsabilità del pubblico potere, custodi intransigenti, talora, più della forma che della sostanza degli atti amministrativi, ciò che porterebbe, addirittura, all'assurdo risultato che provvedimenti intrinsecamente giusti cadrebbero, ciò nonostante, nei rigori del nostro annullamento, con l'unica conseguenza pratica di una quasi sempre inutile rinnovazione dei procedimenti, a tutto danno della speditezza e della stabilità dei rapporti amministrativi e con pregiudizio del pubblico erario.

Nella mia quasi venticinquennale esperienza della giustizia amministrativa io stesso, che attribuisco giusto e doveroso valore all'osservanza delle forme, presidio di giustizia, ho colto questo che può apparire talvolta un lato debole della nostra giurisdizione, tanto che mio sforzo costante, in cui trovai validi collaboratori tra i colleghi, è stato quello di aver

sempre di mira, soprattutto, la *giustizia sostanziale*, che può raggiungersi d'altronde, il più delle volte, pur nelle rigide maglie dei confini della legittimità.

Non credo, tuttavia, di poter, accedere all'opinione di qualche autorevole cultore delle discipline amministrative, il quale sosterrrebbe come unico rimedio al male lamentato, una larga estensione del sindacato di merito, oggi limitato a ristretti casi.

L'invocato rimedio, invero non mi sembra attuabile, per insuperabili ragioni pratiche perchè mancano cioè troppo spesso al Consiglio di Stato gli elementi ed i mezzi per una adeguata valutazione del merito degli atti amministrativi impugnati e perchè un simile e generalizzato controllo appesantirebbe soverchiamente ed intralcerebbe, con le inevitabili e lunghe istruttorie, il ritmo stesso dell'azione amministrativa, che deve mantenersi celere se vuol corrispondere alle incalzanti esigenze dei tempi.

Ma la giurisprudenza del Consiglio di Stato, inesauribile nelle sue risorse di sapiente giustizia precorritrice di ogni dottrina pubblicistica e di ogni riforma utile della legislazione amministrativa, ha già fatto qualche passo correttivo nel senso auspicato, che ha trovato pienamente consenziente la Suprema Corte di Cassazione.

Ha così ammesso in qualche caso, ad esempio, che un errore di motivazione in diritto dell'atto amministrativo non debba condurre - fatalmente - all'annullamento dell'atto impugnato quando non la norma giuridica invocata dall'atto stesso, ma altra norma, ne avrebbe autorizzato ugualmente l'emanazione. Così pure, in tema di procedure militari da avanzamento o disciplinari, ha statuito che l'omissione dell'esame di elementi di giudizio *prima facie* irrilevanti o almeno non apprezzabilmente influenti ai fini della formazione del giudizio dell'Amministrazione, non debba del pari condurre, inevitabilmente, all'annullamento degli atti.

In tal modo si esercita in realtà una qualche *delibazione* del merito ma non si invade propriamente il merito, ed il merito anzi si rispetta nella sostanziale bontà.

Sembra giusto sostenere che invece di aumentare, con criteri più o meno arbitrari, la casistica ora ristretta della competenza di merito della giurisdizione amministrativa, meglio convenga allargare, per così dire, di qualche po' le rigide maglie dei confini della legittimità cui ho già fatto cenno.

Il tema, del quale non può dissimularsi l'estrema delicatezza, merita approfondito esame e potrebbe forse trovare analogia di interesse nello studio dei giudizi dinanzi alla Suprema

Corte di Cassazione.

Trattasi di studiare la possibilità dell'inserimento nella legge - con le dovute cautele - di un principio generale che accordi al giudice amministrativo di legittimità la facoltà dell'esame della « rilevanza » del vizio formale dell'atto, agli effetti della sua sostanziale validità, per permettere di salvare l'atto stesso dall'annullamento in taluni casi di più lievi irregolarità formali incorse nel processo di formazione o di manifestazione della volontà della Pubblica Amministrazione.

Ciò, come è ovvio, sempre che i requisiti di forma non siano da ~~mo~~ legge espressamente richiesti a pena di nullità o di decadenza.

A tale scopo potrebbe utilmente soccorrere nel giudizio di irrilevanza la manifesta «conformità a giustizia » dell'atto impugnato, valutazione inversa a quella della « manifesta ingiustizia » introdotta come è ben noto dalla giurisprudenza nella nozione di eccesso di potere.

Ed al giudice dovrebbe, in simili casi, attribuirsi la facoltà in luogo di pronunciare l'annullamento, di ordinare soltanto la « correzione » dell'atto amministrativo, senza necessità quindi di rinnovazione del procedimento; utile e di sufficiente ammaestramento peraltro questa correzione contro il ripetersi di errori sempre deprecabili e talvolta pericolosi.

In definitiva l'innovazione, indubbiamente ardita, funzionerebbe, come con geniale acutezza mi osservò il mio insigne predecessore Meuccio Ruini - convinto assertore della riforma - quasi quale strumento di giustizia opposto all'eccesso di potere perché capace di salvare e non di distruggere l'atto amministrativo, ma egualmente diretto a penetrare la reale essenza della volontà della Pubblica Amministrazione, per rispettarla se conforme a giustizia.

V.

Due punti ancora che interessano il nostro Consiglio appena toccati dalla costituzione meritano fugace illustrazione perché destinati a più ampio sviluppo legislativo.

Il primo concerne l'ordinamento della giustizia amministrativa periferica, il secondo l'ordinamento organico del Consiglio di Stato e le garanzie della sua indipendenza.

L'istituzione delle Regioni che ha dato luogo a così elevati ed appassionati dibattiti nell'Assemblea Costituente e nel Paese e che è già una realtà faticosamente operante per talune Regioni quale la nobilissima Isola siciliana, nella quale l'aspirazione ad una larga autonomia amministrativa non ha giammai offuscato l'ardente amore per la patria comune, ha reso attuale e più urgente la risoluzione del problema della giustizia amministrativa periferica.

Ho detto più urgente perché, in realtà, non da oggi è sentita la necessità della radicale riforma delle Giunte provinciali amministrative, organo vecchio e inadeguato alle esigenze della giustizia amministrativa locale, imbastardito e non rinvigorito dalle innovazioni della legislazione emanata durante il regime fascista.

È chiaro che, con l'istituzione della Regione, a questa è d'uopo far capo, per la determinazione di una competenza territoriale della giustizia amministrativa.

Ma una preliminare questione si è affacciata, sulla quale questo Consesso ha già espresso la sua meditata e recisa contraria opinione e cioè l'opportunità sostenuta per la Regione siciliana, che Sezioni distaccate ed autonome del Consiglio di Stato, con piena autonomia anche funzionale, debbano istituirsi in ciascuna Regione, quale esigenza di completo decentramento della giustizia.

La questione, di vitale interesse nazionale, è stata sollevata, anche, come è noto, nei riguardi della Suprema Corte di Cassazione, che si è anch'essa pronunciata in senso nettamente contrario, ma non è stata risolta dall'Assemblea Costituente, che ne ha rimesso la soluzione alla legge futura.

Pochi giorni or sono ebbi gradita occasione di ascoltare sulla questione la parola dotta e incisiva dell'Avvocato Generale della Corte Suprema, Egli ha, mi sembra, inoppugnabilmente dimostrato che, ereditate le Cassazioni regionali dagli Stati anteriori all'unificazione d'Italia, l'evoluzione verso l'accentramento di questi organi in un unico e supremo organo coordinatore della interpretazione della legge, fu antica ed irresistibile, rispondendo ad un tempo ad una necessità politica e giuridica: la certezza e l'eguaglianza del diritto ed il rinvigorimento delle forze di coesione nazionale, che si indeboliscono con i contrasti della giurisprudenza e che sono più che mai sentiti oggi nel nuovo ordinamento

regionale.

Io non ripeterò inadeguatamente, quelle solide argomentazioni, pienamente condivido. Ma, rinnovando il grido d'allarme del nostro Consesso che nello smembramento della giustizia ha ravvisato un pernicioso attentato alla unità della sovranità dello Stato di cui la giustizia è gelosa espressione, debbo aggiungere soltanto che la tradizione di un Consiglio di Stato unico per tutto il territorio nazionale non è giammai venuta meno, né posta in nessun modo in discussione e che inoltre lo smembramento di questo Consesso porterebbe anche, come necessaria conseguenza dannosa, la disintegrazione della unitarietà delle sue funzioni consultive e contenziose, conquista ormai intangibile.

L'esigenza di un sano decentramento, che non spezzi l'unità della giustizia, ben può, d'altronde, realizzarsi pienamente come già osservammo con l'istituzione in ogni Regione di un organo di giustizia amministrativa razionalmente raccordato nella sua funzione con il Consiglio di Stato. Questo nuovo istituto il quale, con eredità beneficiata delle attuali giunte provinciali amministrative, potrà riunire in sé, in separata sede giurisdizionale e consultiva, le funzioni degli organi provinciali da sopprimersi, verrà a costituire, per appunto, il desiderato organo di consulenza giuridico-amministrativa della Regione, in perfetto parallelismo con le attribuzioni del nostro Consesso. Il quale, peraltro, dovrà rimanere l'organo unico e supremo di giustizia amministrativa, con normale competenza di secondo grado per le pronunce giurisdizionali.

Poche parole per quanto riguarda l'ordinamento del Consiglio di Stato che io auspico possa rispondere a questi semplici postulati: ristretto numero di magistrati, accuratamente selezionati, per alta capacità e dottrina e per eccezionali doti di carattere, eliminazione della nostra magistratura dai quadri dell'ordinamento gerarchico dello Stato, con elevazione della dignità della funzione e delle cariche.

Ad assicurare un freno efficace ad ogni inflazione dei magistrati che deprecherei, saranno sufficienti, di fronte all'intensificarsi delle nostre funzioni, un alleggerimento di quelle consultazioni che non si addicono all'elevatezza dell'organo ed una semplificazione dei procedimenti giurisdizionali; che è urgentemente richiesta dalla insopprimibile esigenza della rapidità della giustizia amministrativa.

In particolare, garanzie maggiori di indipendenza dal potere esecutivo si impongono giacché se tale indipendenza è stata già giustamente consacrata nella Carta costituzionale a favore della magistratura ordinaria, demandandosi alla legge la disciplina di quella da

accordarsi ad ogni altra giurisdizione, essa costituisce necessità non meno reclamata e tutta particolare per la nostra magistratura, cui, quotidianamente, spetta l'onore e la responsabilità del controllo anche degli atti amministrativi emanati dal Governo della Repubblica.

Io non presumo, né potrei in questo momento, tracciare le linee di un ordinamento del nostro Istituto che corrisponda alle necessità delle sue alte funzioni: mi limito ad invocare un ordinamento quanto più possibile conforme, per stretta analogia di situazioni a quello che sarà posto a base del nuovo ordinamento della magistratura ordinaria, a noi così vicina per aspirazioni, per esigenze, per sentimento del dovere.

Ho finito questo discorso che si è prolungato, forse, oltre quello che io potevo chiedere alla benevolenza ed alla tolleranza di un pubblico di eccezione. Lo chiudo con una sincera assicurazione, che varrà, io spero, a dissipare qualche isolata preoccupazione sull'attività del Consiglio di Stato.

Il nostro Istituto vetusto di anni, ma ancor fresco di energie al servizio della Patria, consapevole dei suoi compiti, ma rispettoso della competenza degli altri maggiori organi statuali, non intende essere strumento di un vieto e pericoloso conservatorismo, bensì vuoi rappresentare una sana forza di conservazione dello Stato nella rigida difesa della legalità e della giustizia, forza aperta ad ogni più ardita riforma economica e sociale.

Noi, attraverso quella difesa, ci sentiamo come ogni giudice, i sacerdoti della giustizia e la fiaccola sacra della giustizia religiosamente terremo accesa per trasmetterla ai nostri successori nel breve volger di tempo della nostra funzione e della nostra vita.

Ed appariremo così nella immagine viva del Poeta latino coloro *quasi cursores vitae lampada tradunt*.

**INSEDIAMENTO DEL NUOVO PRESIDENTE DEL
CONSIGLIO DI STATO**

SEVERI dott. Leonardo 8 febbraio 1951

Signor Presidente della Repubblica,

Nel porgerLe il mio devoto saluto, La ringrazio di gran cuore per aver voluto con la Sua molto ambita presenza conferire la massima solennità a questa cerimonia, e insieme con Lei saluto e ringrazio gli onorevoli rappresentanti della presidenza della Camera dei deputati e del Senato.

All'onorevole presidente del Consiglio e agli onorevoli membri del Governo voglio porgere altresì i miei ringraziamenti per avermi voluto elevare a questo posto dandomi una, prova di fiducia che io so bene e mai mi dimenticherò di dovere a un troppo benevolo apprezzamento dei servigi resi al Paese nella lunga, ormai molto lunga mia carriera.

Saluto e ringrazio tutti gli autorevoli personaggi intervenuti, i magistrati, i rappresentanti del Foro che formano con noi una sola famiglia, i colleghi e amici carissimi; ma lasciatemi credere, illustri signori, di essere qui intervenuti non per me, ma per questo nostro e vostro Consiglio, per questa istituzione ormai più che secolare, la quale, essendo stata posta al sommo dell'ordinamento giuridico amministrativo dello Stato, si alimenta delle adesioni e simpatie, della considerazione e stima dei rappresentanti e più alti esponenti degli ordini, dei ceti e delle classi, onde armonicamente si compone l'unità nazionale.

Non ignoro d'altronde, e non ho mai ignorato, che coloro i quali sono a capo di pubblici uffici e collegi e consigli valgono per virtù dei loro collaboratori; e come ai tempi ormai lontani nei quali fui direttore generale io solevo indicare al mio Ministro il nome dei miei più valenti collaboratori affinché li conoscesse e apprezzasse e conoscendoli e apprezzandoli

li potesse premiare, così ora conoscendo uno a uno i miei colleghi e tenendoli per valorosi li indico tutti al giusto premio della Vostra estimazione. Fra essi comprendo i componenti di quel Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana che conosco in parte di persona e in parte attraverso le relazioni che me ne ha fatto il Presidente Carlo BOZZI, di quel Consiglio la cui azione si coordina con quella del nostro Consiglio di Stato attraverso l'Adunanza generale e l'Adunanza plenaria alla quale partecipano, al pari dei membri delle altre Sezioni, i nostri colleghi del Consiglio regionale.

Se io ripenso agli uomini insigni che mi precedettero in quest'ufficio l'onda dello sgomento mi assale; lo stesso sgomento io provo comparandomi con gli ultimi due di essi: on. Meuccio RUINI e Ferdinando ROCCO; uomo politico valentissimo, storico, economista e giurista il primo, giurista e magistrato impareggiabile il secondo, i quali hanno lasciato ambedue entro questo Consiglio una larga eredità di tenaci affetti.

E così avendo detto, tutto compreso come sono dagli urgenti bisogni del fare, avrei terminato se la tradizione non volesse, con la misteriosa sua forza alla quale ogni uomo di pensiero che abbia senso storico si compiace di rendere omaggio, se la tradizione, dico, non volesse che il nuovo Presidente all'atto di prendere possesso dell'ufficio esponesse i criteri e propositi ai quali intende informare la sua condotta.

Ma se il rispetto alla tradizione tanto esige, l'esperienza, tuttavia, ammonisce ad essere assai sobri in siffatte dichiarazioni dalle quali è facile, molto facile, trarre contro il loro autore un'accusa di vanità e di superbia. Troppo io conosco le difficoltà del fare che sfuggono a qualunque previsione e misura per non usar la prudenza di rinviare ogni ragione di personale soddisfazione al giorno nel quale potrò rendere conto anzitutto alla mia coscienza che è il mio più severo giudice di come avrò esercitato questo ufficio di Presidente.

Dice Montaigne che non v'ha più difficile e più aspro mestiere che quello di tenere con dignità un altissimo ufficio. Ma questo mio è in verità come due uffici, così come sono duplici le funzioni stesse del Consiglio di Stato dal giorno che alle originarie sue attribuzioni consultive si aggiunsero quelle attribuzioni che furono presto dichiarate giurisdizionali.

Ora il compito delle Sezioni giurisdizionali, che è compito dei Consiglieri, dei Presidenti di Sezione e del Presidente capo, come presidente che egli è dell'Adunanza plenaria, consiste semplicemente nel rendere giustizia. Il quale compito non lo si può proporre e

descrivere se non con quelle due parole, perché ogni aggiunta o qualificazione sarebbe disdicevole. Rendere giustizia, interpretando le leggi amministrative con il desumere i principi dalle norme positive e concrete e questi collegare in istituti e ancora coordinare l'insieme di questi principi e istituti in sistema. Rendere giustizia adoperando, poi, quella potente arma che è l'eccesso di potere secondo la costante tradizione del Consiglio di Stato che fu sempre quella di arrestarsi al merito del provvedimento, del quale una giurisdizione di legittimità non può e non deve conoscere, e di rendersi altresì esatto conto delle essenziali necessità di una Pubblica amministrazione.

È per questo che il collegio che amministra la giustizia amministrativa deve essere composto di giuristi i quali conoscano e comprendano le imponenti molteplici e cangianti esigenze della Pubblica amministrazione; è per questo che alla nomina a Consiglieri di Stato si giunge da molti anni per una duplice via: quella dell'esame e quella della scelta, la quale, salvo rarissime eccezioni si esercita tra funzionari provetti e sperimentati che coprano uffici di grado elevato. I primi, procedendo dall'esame, conferiscono all'ufficio la freschezza della loro preparazione dottrinale e scientifica, gli altri la saggezza della loro esperienza amministrativa. Questo temperamento e commistione di requisiti e qualità e delle congiunte formazioni spirituali proprie ai Consiglieri provenienti dall'una o dall'altra via, ha prodotto eccellenti effetti e però nessuno di noi pensa a chieder di modificare il presente sistema, ma solo di conservarlo in un'equa alternanza di nomine e con l'augurio che la scelta nel campo degli alti funzionari venga sempre esercitata fra i migliori di essi, onde la nomina a Consigliere di Stato rimanga quel che fu sempre, un ambito premio decretato all'intelligenza, cultura e proba operosità profuse nella costante devozione alla pubblica cosa.

Dunque in questo campo della giustizia amministrativa il Presidente altro non può fare che accordare alle Sezioni giurisdizionali i mezzi che sono a sua disposizione, in verità ben pochi, affinché la giustizia sia sollecita, poiché una giustizia tarda, riducendo bene spesso il vantaggio alla parte vittoriosa e aggravando il danno della parte soccombente lascia insoddisfatte e le parti medesime con i loro patroni e gli stessi giudici che si sentono condannati a una fatica talvolta inutile talvolta dannosa. Se altro il Presidente facesse o soltanto cercasse di fare attente a quell'indipendenza del giudice che prima ancora di essere proclamata nelle costituzioni e nelle leggi, fu dall'universale riconosciuta, come essenziale della funzione del giudicare poiché senza libertà né indipendenza non si può avere né sentenza né giudice.

Ma accanto alle funzioni giurisdizionali il Consiglio di Stato deve esercitare la funzione consultiva che è quella che gli diede origine e nome. È qui, nello esercizio di tale funzione, che il Consiglio di Stato è come preso in mezzo tra due esigenze contrastanti tra di loro: l'esigenza esterna della collaborazione con l'opera quotidiana del Governo in carica, alla quale vuole e deve aderire prestandogli appoggio e conforto e l'esigenza interna della indipendenza che occorre per potersi determinare.

Come si concilia, ci si può chiedere, il fatto della collaborazione con l'Indipendenza del giudizio? Come si può esprimere un avviso sullo schema di un provvedimento con piena indipendenza di giudizio e al tempo stesso con spirito di collaborazione con l'attività di chi lo propone senza suscitare l'amarezza delle patite delusioni e la ingrata sorpresa degli ingiustificati rilievi?

Il problema a ben guardare non è senza una soluzione, poiché ciascuna delle due esigenze agisce in diverso campo.

E invero ogni Governo ha un proprio programma politico, del quale esso deve rispondere esclusivamente al Parlamento che lo discute e lo giudica, lo approva o lo ripudia. In quel suo programma convergono coordinandosi i fini che il Governo si propone di perseguire e di raggiungere nell'esecuzione delle sue varie attività: politica propriamente detta, legislativa e amministrativa.

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 obbligo del Consiglio di Stato 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 dei singoli ministri gli sono proposti per raggiungere quelle finalità.

Questo giudizio ha da essere completo. Esso si deve esercitare così sulla legittimità del proposto provvedimento come sul merito; e, quanto al merito, si deve estendere a tutti i suoi lati e aspetti: quello amministrativo, quello tecnico e quello economico come è possibile che avvenga dal momento che l'avviso specifico di qualsiasi autorità che si sia ritenuto opportuno d'interpellare come tecnicamente competente, deve precedere la pronuncia del Consiglio di Stato. Ne si dica che il Consiglio di Stato negando

l'approvazione allo schema di un decreto invade il campo dell'amministrazione attiva imponendo a un ministro di assumere nella sua responsabilità un provvedimento della cui opportunità non sia persuaso; ne si aggiunga che, così facendo si pregiudichi al prestigio ministeriale. Non s'invade il campo dell'amministrazione attiva perché il ministro, eccettuati i pochi casi di pareri vincolanti, è libero di determinarsi in modo diverso. Non si nuoce al suo prestigio perché la proposta che giunge al Consiglio di Stato non è del ministro ma sibbene di un direttore generale, limitandosi il ministro, dopo di averla deliberata, a ordinare prima di farla sua che sia sentito su di essa il avviso del Supremo Corpo consultivo dello Stato.

Riepilogando su questo punto, chi fosse amante delle formule potrebbe dire che il Consiglio di Stato nei fini collabora con il Governo e nei mezzi agisce con piena indipendenza di giudizio. Ma ogni formula contiene come si sa una verità approssimativa: essa è punto di arrivo e al tempo stesso punto di partenza per ulteriori specificazioni e affinamenti del pensiero. Così a togliere valore assoluto a quella formula basti considerare da un lato che uno schema di provvedimento può anche perseguire fini contrastati dalla costituzione e dalle leggi e dall'altro che nella gerarchia dei fini ve ne sono di quelli che funzionano come mezzi per conseguire fini superiori. Ed è evidente allora che tanto nel primo quanto nel secondo caso il Consiglio di Stato ha il dovere anziché di accettarli senza discriminazione, di pronunciarsi anche sui fini.

Questo compito consultivo del Consiglio di Stato va tenuto in sommo pregio e però io prometto da parte mia di adoperarmi nei limiti del possibile affinché esso sia assolto nel miglior modo.

A questo scopo sarà rinforzata la composizione delle Sezioni consultive sempre che il Governo, collaborando a sua volta con questo Consiglio, conceda che taluni consiglieri siano alleviati da compiti che non sono precisamente compiti d'istituto. Tali provvedimenti si debbono prendere in vista dei gravi problemi e quesiti e schemi di atti che in numero sempre più crescente vengono proposti all'esame del Consiglio di Stato e in vista, soprattutto, d'un problema grave e imponente che si ha da risolvere senza indugio come sa il Governo che l'ha provvidamente inserito nel suo programma politico affidandone lo studio a un nostro caro valoroso autorevole collega; problema sul quale il Consiglio si attende di essere interpellato. Alludo all'ordinamento della Pubblica amministrazione che va riformato *ab imis*; e dico espressamente riforma della Pubblica amministrazione e non della burocrazia perché la riforma di questa è condizionata dalla riforma di quella.

Un ministro che mi onora della sua amicizia mi diceva pochi giorni or sono che nelle sue peregrinazioni attraverso l'Italia, nei suoi frequenti contatti con il pubblico delle città e delle campagne, aveva dovuto trarre il doloroso convincimento che la Pubblica amministrazione non era soverchiamente amata. Così si esprese il ministro o in un modo simile; e non si può non credergli perché un ordinamento per essere amato dovrebbe anzitutto essere compreso; laddove l'ordinamento della Pubblica amministrazione è in molte sue parti incomprensibile. Quale sia la perdita di tempo, il fastidio, l'irritazione e peggio che compete al cittadino il quale entra in un pubblico ufficio per ottenere anche la minima prestazione, sa ognuno di noi per esperienza. Lungaggini oltre il previsto e il prevedibile, impedimenti inopinati, controlli su controlli, rendono assai duro il cammino d'una pratica che talora, quando è per giungere in porto, deve per effetto d'un tardivo riscontro di qualche irregolarità riprendere il suo viaggio sin da principio. E mentre la pratica procede stentatamente da un tavolo all'altro, da un ufficio ad altro ufficio, da un Ministero ad altro Ministero accade che spesso i fatti la superino e si sia lavorato per nulla e si debba tornare da capo.

Tutto ciò è dovuto a una diffusa e cieca diffidenza che investe così l'atto del ministro come quello del più umile ufficiale pagatore. È la diffidenza che ha imposto la più minuziosa e formale documentazione d'ogni atto; è la diffidenza che fa sì che uffici superiori ripetano passo passo l'operato degli uffici inferiori, è la diffidenza che ha moltiplicato i controlli creando accanto a quelli diretti i controlli trasversali od obliqui; è la diffidenza che soffoca l'amministrazione e umilia ed esaspera la stessa burocrazia, la quale talora nella selva delle disposizioni perde pur essa l'orientamento e non sa più quale via, debba tenere. Maggiore, naturalmente, è il disorientamento e l'exasperazione dei cittadini. E come per ottenere giustizia dai tribunali occorrono necessariamente i patroni, così per ottenere da un ufficio della Pubblica amministrazione l'accoglimento d'un'ancorché modesta istanza occorre bene spesso l'aiuto di esperte guide alle quali non sono ignote le vie per affrettare l'esito d'un'istanza.

Tutto ciò deve cessare al più presto. Il presente ordinamento fa tre vittime: i servizi, la stessa burocrazia e il vasto pubblico dei contribuenti e consumatori; e stanno per essere oltrepassati i limiti dell'umana tollerabilità. Il giorno nel quale si determinerà il distacco fra l'Amministrazione pubblica e i cittadini sarà un triste giorno per il nostro Paese. Bisogna quindi correre subito ai ripari. E la fretta nel provvedere è determinata anche dall'ordinamento regionale che vuol essere di prossima istituzione. Questo difatti dovendo

effettuare il decentramento e la semplificazione nei servizi e nei controlli non può precedere la riforma generale della Pubblica amministrazione ma deve essere attuato di pari passo o seguirla. Se dovesse precederla, la riforma generale della Pubblica amministrazione diverrebbe molto più ardua.

Io che ho vissuto fin dall'età di 22 anni nell'Amministrazione pubblica, che ho dato ad essa tutte le mie forze fino a negare, in taluni periodi della mia vita, il sufficiente riposo al corpo e il necessario svago allo spirito, che ho visto e conosciuto e quasi respirato le sue grandezze e miserie, ritengo di aver titolo di esprimere al riguardo la mia personale opinione. Lasciatemi, dunque dire da questo altissimo scanno che ora più non mi sgomenta, dovendolo io adoperare per proclamare convinzioni profondamente sentite, lasciatemi dire che la riforma della Pubblica amministrazione s'impone con carattere di assoluta urgenza; che fino a che non sarà attuata o quanto meno non sarà stata disegnata, bisogna che il Governo sappia resistere alla tentazione o suggestione di creare o ampliare uffici e ruoli organici, ancorché una legge gliene desse facoltà; che la riforma della Pubblica amministrazione non può non consistere se non in radicali modificazioni da introdurre in alcune leggi amministrative fondamentali; che nel far ciò bisogna sapersi dare uno spirito nuovo, incinerando pregiudizi e piccole e grandi vanità e distruggendo, se occorre, acquisite posizioni giuridiche.

Signor Presidente della Repubblica e signori,

in omaggio alla tradizione vi ho detto in questo giorno l'animo mio, corrispondendo con un atto di sincerità alla prova di grande fiducia e benevolenza che mi si è voluta dare.

Questa è la rotta, questa è la nave sulla quale io prendo posto. E ora che vi ho preso posto, mi rimetto, come fa ogni buon capitano, nelle mani di Dio.

**INSEDIAMENTO DEL NUOVO PRESIDENTE DEL
CONSIGLIO DI STATO**

**Discorso pronunciato in occasione dell'insediamento
dell'on. dott. RAFFAELE PIO PETRILLI a Presidente del
Consiglio di Stato**

5 febbraio 1953

Signor Presidente della Repubblica,

Onorevoli Presidenti delle Camere legislative,

Onorevole Presidente del Consiglio dei Ministri,

Signori:

L'onore che viene reso al Consiglio di Stato, in questo insediamento del suo nuovo Presidente, dalla presenza del Capo dello Stato e di tante illustri Autorità vuol essere — ne sono certo — riconoscimento dell'alta e insopprimibile funzione che la Costituzione Repubblicana riserva al supremo organo di giustizia amministrativa e, in pari tempo, favorevole auspicio per una sua viva partecipazione allo sforzo che il popolo italiano va compiendo per il consolidamento di un nuovo ordine morale, civile e politico della Nazione.

Nel confermare la incondizionata sua devozione a quei principi di libertà, che presiedero alla realizzazione della indipendenza e dell'unità della Patria, e nell'inchinarsi reverente al sacrificio di tanti suoi figli, che in ogni tempo lottarono per la sua grandezza con propizia od avversa fortuna, il Consiglio di Stato sente, oggi più che mai, doveroso l'impegno di accogliere, con pronta comprensione dei tempi nuovi, le istanze di una giustizia che non si attardi nel formalismo mortificatore e che, lungi dalla concezione di una necessaria antitesi fra il pubblico ed il privato interesse, s'ispiri al senso della socialità della vita, per agevolare, nella visione del bene comune, il contemperamento delle esigenze e utilità individuali con quelle superiori dello Stato: nel rispetto della legge, nella disciplina di

proporzione, di equilibrio, di pacifico svolgimento degli umani rapporti.

In corrispondenza coi molteplici compiti dello Stato moderno, non più limitati alla sicurezza delle frontiere e alla conservazione dell'ordine interno, alla difesa della vita e dei beni dei cittadini e alla composizione delle loro private vertenze, ma estesi a soddisfare le più svariate esigenze della vita individuale e collettiva, dalla materiale circolazione delle persone, delle cose e delle notizie per terra, per mare e per aria, alla diffusione e allo sviluppo della cultura d'ogni ordine e grado, fino ai supremi vertici della scienza e dell'arte, dalla ricerca di nuove fonti di energia alla esecuzione di opere pubbliche; dall'incremento della produzione agricola e industriale allo scambio dei prodotti e delle merci; dalla qualificazione dei lavoratori alla loro occupazione, assistenza e difesa previdenziale, l'attività della Pubblica Amministrazione si dilata in ogni direzione con un impulso espansivo ch'è riconosciuto quasi fatale dagli stessi epigoni del tradizionale liberismo e che rappresenta una solenne rivendicazione del destino sociale dell'uomo, sicché nessuno possa più considerarsi sufficiente a sè stesso, nessuno egoisticamente estraneo al suo prossimo, nessuno esente da obblighi verso la comunità nazionale.

Spetta all'uomo politico accertare se questo intervento dello Stato nella vita sociale vada oltre i limiti della necessità, della utilità e della generale convenienza: il giurista coglie la realtà negli elementi che la compongono, nelle cause che la determinano, nei fini cui essa è rivolta, cercando d'essere fedele interprete della norma che consacra e sanziona l'intervento dello Stato.

Di tale fenomeno è viva testimonianza nella giurisprudenza amministrativa di quest'ultimo quarantennio, che in una visione quasi plastica riflette la progressiva dilatazione dei compiti dello Stato e la presenza ognora più assidua della Pubblica Amministrazione nel campo della privata attività e delle iniziative individuali, attraverso il succedersi di grandi rivolgimenti, politici, economici e sociali, in frequenti e lunghi periodi di guerra e di dopoguerra, dal 1911 fino ai nostri giorni: intervento statale, ora temuto ora invocato, rivolto quasi sempre a potenziare economicamente gli sforzi dei singoli e, in ogni caso, ad avvalorarne la efficienza, con una disciplina di carattere pubblicistico che, assicurando vantaggi di sostanza o di procedura, impone pure limiti, condizioni e controlli per il buon fine delle concesse agevolazioni.

Il cospicuo incremento dell'attività del Consiglio di Stato nella sua duplice e pur unitaria funzione, consultiva e giurisdizionale, è una diretta conseguenza di questo slargamento di orizzonte della vita amministrativa determinato dal rapido trasformarsi di vecchie esigenze

e dal sorgere di nuovi e più complessi rapporti.

Per penetrare e dominare la moderna realtà dei fatti giuridici nel campo amministrativo, occorre più che mai tenersi fermi all'indissolubile binomio dell'« *interest rei publicae* », quale espressione del superiore interesse della collettività, e dell'« *hominum causa omne ius constitutum* », come garanzia di rispetto per i legittimi interessi dei singoli; binomio che, per essere efficacemente adoperato, esige a sua volta dalla coscienza del giudice uno spiccato senso dello Stato, congiunto con quello di profonda umanità.

I fondamentali strumenti legislativi del Consiglio di Stato son pochi e di età veneranda o quasi: la legge del 1865 abolitiva del contenzioso amministrativo; quelle del 1889 e del 1907, istitutive rispettivamente della Quarta e della Quinta Sezione; la riforma del 1923. Il Regolamento di procedura risale al 1907.

Nonostante ciò e fin quando non si provveda, entro le linee segnate dalla Costituzione Repubblicana, ad una rinnovata disciplina legislativa e regolamentare delle funzioni del Consiglio di Stato, le vecchie norme, vivificate dai principi testé esposti, saranno rivolte ad accogliere e penetrare le attuali realtà, nell'opera assidua della interpretazione giurisprudenziale.

Al fedele adempimento di questo compito la Magistratura del Consiglio di Stato s'impegna lealmente, in piena solidarietà col nuovo suo Presidente, la cui opera sarà particolarmente agevolata dall'esempio di coloro che, in questi difficili anni del dopoguerra, furono a capo dell'Istituto: di Meuccio RUINI, che tenacemente ne volle la conservazione e l'inserimento fra gli organi costituzionali dello Stato, lasciando poi una geniale impronta di rinnovata energia nell'attività del Collegio; di Ferdinando ROCCO, che dal posto di massima responsabilità continuò a diffondere un insegnamento del quale era stato in queste aule cultore e maestro per un quarto di secolo; di Leonardo SEVERI, che a sé, prima ancora che ai colleghi, impose un'austera disciplina di lavoro e di vita come condizione indispensabile per il costante prestigio dell'Istituto.

E' ad essi che, con amichevole deferenza, mi rivolgo in questo momento, perché si uniscano a me nel renderLe, Signor Presidente della Repubblica, lo omaggio del Consiglio di Stato nella nuova sua vita: che auguriamo non più breve, nè meno gloriosa di quella che seppe i nomi e l'opera di giuristi, di statisti, e di economisti, quali il PISANELLI e il MANTELLINI, il BONGHI e il GIOLITTI, Silvio SPAVENTA e il SAREDO, il GIORGI ed il BIANCHI, il BODIO e lo STRINGHER, e il PINCHERLE e il CALISSE ed il RAVA, fino a

coloro che frequentammo e stimammo ed amammo: Giovanni RAINERI, Vincenzo GIUFFRIDA, Adolfo BERIO, Michele CAGNETTA, e il FURGIUELE e il FAGIOLARI e il D'AGOSTINO e il PIRONTI e il TOVAIERA e il ROMANO.

Di fronte ai quali nomi vien fatto di esclamare: quanta grandezza per il passato e quale impegno per l'avvenire!

A Lei; Onorevole Presidente del Consiglio, cui mi legano da tanti anni e 'ammirazione devota e l'amicizia profonda e la comunione di superiori ideali, il saluto riconoscente per le benevole parole rivoltemi: con l'impegno di continuare d'ora innanzi, sopra tutto da questo posto, la difesa di quei principi democratici che costituiscono la passione della Sua vita e nei quali si armonizzano concretamente il senso dello Stato e quello della dignità individuale, il principio di autorità e quello di libertà, il rispetto della legge e la critica costruttiva e serena, la forza del numero e la forza morale dell'idea.

Nell'assumere questo ufficio presidenziale non posso esimermi dal corrispondere, più che ad un dovere, ad un sentito bisogno dell'animo rivolgendo un cordiale omaggio alla Magistratura ordinaria, alle cui fila ebbi l'onore da appartenere nei primi anni della mia carriera statale, e la commossa espressione di un attaccamento nostalgico agli avvocati dello Stato e del libero foro, coi quali tante battaglie ebbi a combattere, sopra tutto in queste aule, con sensi di reciproca stima e di costante lealtà.

All'inizio di un nuovo anno giudiziario si suole dalle Supreme Magistrature passare in rassegna il lavoro compiuto nell'anno precedente, con particolare riguardo a quelle questioni che abbiano importato l'introduzione o la conferma di rilevanti principi di massima.

Questa prassi non è in uso presso il Consiglio di Stato, che, peraltro, già da alcuni decenni suol dare ampia notizia della propria attività consultiva e giurisdizionale in quelle periodiche relazioni che i cultori delle scienze amministrative hanno mostrato 'costantemente di apprezzare e delle quali la più recente ha visto la luce, in quattro volumi, or è qualche mese.

Se il mio compito, quindi, è agevolato per questa parte dalla possibilità del rinvio, del pari agevolato è per ciò che riguarda enunciazione del programma da svolgere.

Il programma è tutto nella parola: giustizia. Non oso aggiungere: indipendente, serena, imparziale; perché non è concepibile una giustizia che manchi di questi elementi

essenziali.

Dirò invece: *sollecita*, perché sono convinto che il ritardo nel rendere giustizia svaluta in gran parte l'opera del giudice e sminuisce la fiducia nella più alta funzione dello Stato. È vero che anche per rendere giustizia occorre quel che oggi si chiama tempo tecnico, ma, per quanto le leggi e i regolamenti di procedura impongano il rispetto di termini e l'adempimento di formalità, non dal decorso del tempo tecnico può farsi dipendere l'attesa, talvolta anche di parecchi anni, per la decisione delle liti nelle sedi di giurisdizione amministrativa.

D'altra parte, non è neppure esatto quanto si va da qualcuno affermando e cioè che il ritardo nella decisione dei ricorsi giova in ogni caso alla Pubblica Amministrazione, i cui provvedimenti, essendo naturalmente esecutivi, nulla avrebbero da temere dal decorso del tempo ed anzi, per effetto di esso, andrebbero consolidandosi.

A prescindere dalla inammissibilità di una giustificazione basata sul vantaggio del ritardo per una sola delle parti, è certo che la stessa Amministrazione ha normalmente interesse a veder definite con sollecitudine le liti, per evitare d'esser costretta ad eseguire decisioni di annullamento di atti e provvedimenti emanati molti anni prima, con turbamento di situazioni di fatto eventualmente createsi nel frattempo e con pagamento di cospicue somme a titolo di danni e interessi.

La sollecitudine nel decidere, esigenza indiscutibile ragionevolezza in ogni tempo, s'impone con particolare urgenza ai nostri giorni, in cui i mutamenti di situazioni economico-sociali son più frequenti e più rapidi, e il ritmo della vita produttiva si accresce ed estende, ed il tempo è veramente moneta per chi lavoro e s'industria.

Occorre che ciascuno di noi magistrati sia convinto di ciò e a chi ci chiede giustizia risponda, come alla vedovella onesta il pio imperatore:

« Or ti conforta, chè conviene

Ch'i' solva il mio dovere, anzi ch'i' mova:

Giustizia vuole e pietà mi ritiene ».

(DANTE, *Purg. X*, 91-93).

Ho parlato di fiducia nella giustizia e del notevole contributo che, a radicarla nell'animo dei

cittadini, può recare la solerzia dei giudici. Questa solerzia non basta, però, se non sia avvalorata e accompagnata da altre forze e da altri elementi, e prima di tutto dalla certezza della norma giuridica, quanto a esistenza, a contenuto, a sanzione.

Senza la pretesa di compiere una rassegna giurisprudenziale, desidero ricordare in proposito l'opera chiarificatrice compiuta dal Consiglio di Stato, in questi recentissimi anni, sia con riguardo alle norme di portata costituzionale che a quelle ordinarie.

Fondamentale può considerarsi in materia la decisione 27 luglio 1948, n. 351, della Quarta Sezione, in cui si pose in rilievo come la nuova Costituzione abbia manifestamente « una struttura complessa », con elementi che « si rivelano notevolmente diversi per natura e per valore, per il loro contenuto e per il grado della loro efficacia giuridica ». Vi sono enunciazioni di principi ancor vaghe, dichiarazioni astratte di diritti, generiche formulazioni programmatiche, vevoli come orientamento, o esortazione, o appiglio all'opera del legislatore futuro, ma mancanti attualmente di concretezza ed efficienza giuridica: « è ancora l'ideologia che aspira, ma stenta e non riesce a diventar « diritto » Vi sono poi, norme più propriamente giuridiche, le quali, però, hanno una varia possibilità ed idoneità alla immediata applicazione. In alcune, e sono la maggior parte, pur se non sono assenti i caratteri essenziali del diritto obiettivo, mancano tuttavia, visibilmente, tutti quegli elementi che valgono a renderle compiute ed attuabili: ed esse contengono, infatti, un rinvio, esplicito od implicito, ad ulteriori e più concrete determinazioni, precisazioni, integrazioni da parte del legislatore, nel che è la condizione *sine qua non* della loro applicabilità. Questa è, dunque, soltanto futura e mediata, poiché presuppone l'intervento del legislatore ordinario, il quale, costituendo sostanzialmente il vero destinatario di una tale norma costituzionale, dovrà (ma è un obbligo che non esclude la iniziativa né la scelta del *quando* e, in un certo senso, anche del *come*) tradurla in comando giuridico, valido ed efficace rispetto a quanti saranno chiamati ad osservarlo. Ma in altre, ed invero poche, norme della Costituzione non può negarsi che sussistano i requisiti necessari e sufficienti perché possano valere quali compiuti precetti giuridici e trovare, come tali, immediata applicazione ».

Veniva, con tale pronuncia, posta la distinzione fra enunciazione di valore politico, norme giuridiche direttive e norme giuridiche precettive.

In applicazione di tale tricotomia era riconosciuto, con altre pronunzie, carattere puramente direttivo alla norma contenuta nell'art. 51, primo comma, della Costituzione sulla parità dei sessi ai fini dell'ammissione ai pubblici uffici, all'art 97 primo e secondo comma,

sull'ordinamento dei pubblici uffici e l'accesso ai pubblici impieghi, agli articoli 5, 128 e 130 sull'autonomia degli enti locali e sulle forme di controllo dei loro atti, all'art 100, 2° comma, relativo alla partecipazione della Corte dei Conti al controllo sulla gestione finanziaria degli enti cui lo stesso Stato contribuisce in via ordinaria; ecc.

Precettive son state ritenute invece le norme che ripartiscono le competenze frai poteri dello Stato, quelle che prescrivono per determinate materie una disciplina esclusivamente legislativa, quelle sulla delega della funzione legislativa, il divieto per i pubblici impiegati, membri del Parlamento, di conseguire avanzamenti, se non per anzianità, a quei gradi gerarchici che, formano oggetto di sviluppo di carriera e pel conseguimento dei quali esista una legittima aspettativa; ecc.

La discriminazione fra norme direttive e norme precettive importa, come ha giustamente ha osservato il Consiglio di Stato, una netta differenza sulla sorte delle disposizioni legislative preesistenti alla entrata in vigore della Costituzione, perché, mentre le norme direttive non agiscono mai di per sè sole con forza abrogativa, le precettive, in quanto risultino contrarie a norme anteriori, ne importano necessariamente l'abrogazione.

Con squisita sensibilità della esigenza di una interpretazione, che tenesse conto della evoluzione dell'ordinamento giuridico nel suo complesso sistematico - escluse peraltro le audacie del metodo della libera ricerca del diritto da parte del giudice - il Consiglio di Stato, con una notevole decisione del 29 dicembre 1950 della Quinta Sezione, ammise che, anche di fronte a nuove norme costituzionali di carattere direttivo e, quindi, non ancora trasfuse in precetti di immediata applicazione, le preesistenti disposizioni legislative dovessero interpretarsi, fin dove non ostava il loro dettato, in modo conforme a quelle costituzionali e, in ogni caso, dovessero applicarsi con somma cautela, essendo dovere di tutti gli organi dello Stato ispirarsi ai sommi principi della nuova Costituzione.

L'opera chiarificatrice del Consiglio di Stato quanto a certezza della norma giuridica si è svolta anche con riguardo alle leggi ordinarie, affrontando in modo particolare le questioni della retroattività, della interpretazione e dell'abrogazione delle leggi.

Sul primo punto venne affermato dalla Quarta Sezione, con decisione 11 agosto 1950, n. 377, che il principio della irretroattività della legge è inderogabile, in virtù dell'art. 25 della Costituzione, per la sola materia penale; quanto alla materia civile, esso costituisce indubbiamente una regola generale dell'ordinamento giuridico consacrata nell'art. 11 delle Disposizioni della legge in generale ma può soffrire e soffre eccezioni per volontà del

legislatore, cui è riservata la potestà di negare o modificare *in praesens vel in praeteritum* il proprio riconoscimento ai rapporti giuridici.

In ogni caso - come osservò la Quinta Sezione con decisione 22 dicembre 1948, n. 887 - l'efficacia retroattiva di una legge si arresta dinanzi ai apporti esauriti per transazione, pagamento, giudicato, prescrizione, decadenza, o per qualsiasi altra causa preclusiva della possibilità di una controversia, perché la legge è destinata a fissare gli effetti dei fatti giuridici e questi, come tali, non esistono più una volta verificatosi uno di quegli eventi ora indicati.

Quanto alla interpretazione della legge, il Consiglio di Stato ha dichiarato, fra l'altro, che la interpretazione autentica di una norma giuridica può essere data soltanto da altra norma per lo meno di pari valore nella gerarchia delle fonti del diritto e, per conseguenza, non è ammissibile la interpretazione autentica di una legge se la interpretazione stessa sia contenuta in un regolamento o in norme di attuazione emanate senza delega legislativa (Adunanza Generale 10 giugno 1948, n. 187).

In materia di abrogazione di leggi, due importanti principi furono dichiarati dalla Sesta Sezione: anzi tutto, che le leggi non vengono meno per la cessazione dei motivi che ne determinarono la emanazione, essendo esse fornite di una volontà propria e sempre attuale finché non siano abrogate (decisione 30 ottobre 1947, n. 370); in secondo luogo, che l'abrogazione di una norma abrogante non fa rivivere senz'altro le norme abrogate, essendo a tal fine necessario che queste ultime siano richiamate in vigore, o con un esplicito rinvio nella parte dispositiva della legge, o con la loro integrale riproduzione (decisione 27 giugno 1950, n. 241).

Anche la Costituzione può abrogare norme di precedenti leggi ordinarie, ma, in mancanza di espressa statuizione contraria, l'abrogazione ha effetto *ex nunc*, lasciando pienamente validi i rapporti disciplinari sotto l'impero della norma abrogata (decisione 26 ottobre 1949, n. 357 della Quarta Sezione)

Accanto alla certezza della norma giuridica un'altra forza è destinata ad accrescere nei cittadini il senso di fiducia nella giustizia dello Stato, ed è il riconoscimento della tutela giurisdizionale loro accordata dall'art 113 della Costituzione contro gli atti e provvedimenti della Pubblica Amministrazione.

E' questa una norma che il Consiglio di Stato non esitò a qualificare precettiva e, quindi,

d'immediata applicazione, attenendo essa alle fondamentali garanzie costituzionali dei cittadini in uno Stato democratico.

Le prime pronunzie in tal senso, da parte del Collegio, risalgono al maggio e al giugno 1948: è del maggio la decisione n. 303 della Quarta Sezione e del 25 giugno'altra, recante il n. 326, della Quinta Sezione, con la quale ultima fu dichiarato « La norma dell'art. 113 è applicabile dal 1° gennaio 1948, data di entrata in vigore della Costituzione. La norma ha infatti un diretto e concreto. valore precettivo, in quanto non abbisogna per la sua attuazione di alcun ulteriore intervento del legislatore, essendo compiutamente definita in tutti i suoi elementi ».

Conseguenza necessaria del valore precettivo della norma fu che tutte le precedenti disposizioni limitative del diritto 'impugnazione degli atti e provvedimenti dell'Amministrazione restarono abrogate la giurisprudenza del Collegio è stata, anche su questo punto, precisa, uniforme, costante.

E qui consentitemi, Signori ch'io rivendichi ad alta benemerenzza del Consiglio di Stato la tenace e intelligente lotta da esso sostenuta durante il ventennio fascistacontro la progressiva tendenza di quel regime a privare i cittadini della garanzia giurisdizionale nei confronti della Pubblica Amministrazione. Basta aprire una rassegna di giurisprudenza amministrativa di quell'infausto periodo per constatare lo sforzo compiuto dal Consiglio di Stato per infrenare quella tendenza liberticida, richiedendo anzi tutto, per la esclusione del gravame giurisdizionale, una formula inequivoca della legge, non bastando a taluopo la dichiarazione della insindacabilità del provvedimento, dovendo tale dichiarazione interpretarsi nel senso di insindacabilità del merito amministrativo com'è normale da parte dei giudici di legittimità.

Affermato comunque, e non senza coraggio, che la improponibilità di ricorsi in sede amministrativa e giurisdizionale costituiva una grave deroga alle guarentigie costituzionali della difesa dei diritti e dei legittimi interessi dei cittadini di fronte alla Pubblica Amministrazione, il Consiglio di Stato soggiunse che non ricorreva la deroga quante volte il potere incontrollabile fosse stato esercitato da autorità diversa da quella cui spettava per legge, o fuori delle condizioni e dei limiti raffigurati dalla ipotesi legislativa. Ovviamente, il giudice era sempre e in ogni caso autorizzato a compiere quest'indagine, apparentemente preliminare, in effetti compartecipe di un riscontro di legittimità.

Ed infine, o Signori, perché il senso di fiducia dei cittadini nella giustizia possa accrescersi

è necessario pure che gli adempimenti e le forme processuali siano, in pari tempo, chiare, agili ed esaurienti.

Allo stato attuale della legislazione, non si può proprio dire che le esigenze processuali - e particolarmente quelle in materia probatoria - siano soddisfatte dinanzi agli organi di giurisdizione amministrativa. È, questa, un'antica e non infondata doglianza, recentemente rinnovata da un autorevole rappresentante della scienza giuridica, il quale rilevava sia la costante situazione di inferiorità nella quale si trova il ricorrente nell'acquisire piena cognizione del provvedimento impugnabile, nel prendere atto della relativa documentazione e nell'apprestare tempestive difese, sia la insufficienza del sistema istruttorio previsto dal T.U. del 1924 e dall'arcaico Regolamento del 1907. Anche a non voler essere rivoluzionari, ritengo che si possano e debbano compiere in questo campo notevoli passi avanti.

Ma perché il senso di fiducia nella giustizia dello Stato si propaghi e consolidi, occorre che giudici, amministratori e uomini politici cooperino decisamente a questo altissimo fine: gli uni, con una preparazione morale e tecnica da imporsi all'incondizionato rispetto di tutti gli amministratori, con una visione del pubblico interesse nella quale si riflettano, fusi e temperati, gli interessi dei singoli; gli uomini politici, con un coraggio che sia espressione di lealtà e di passione nel perseguire il pubblico bene

È a questo sforzo solidale che il Consiglio di Stato dovrà dare il suo contributo, nel disimpegno della duplice funzione, consultiva e contenziosa.

Con particolare riguardo alla funzione consultiva risulta appropriata la qualifica di organo ausiliare del Governo attribuita dalla Costituzione al Consiglio di Stato.

Ove, infatti, si abbia presente che il Consiglio è tenuto ad esprimere il proprio voto in tutti i casi particolarmente previsti dalla legge, e, in non pochi di essi, con effetto vincolante per l'Amministrazione; che, oltre a ciò, può essere richiesto di parere su schemi di leggi o di regolamenti e, in generale, su qualunque affare prospettato dai Ministri, si comprenderà facilmente quanto sia vasto e delicato il compito consultivo dell'Istituto nei confronti del Governo e come la collaborazione con quest'ultimo possa riuscire di profondo giovamento per lo Stato, se sviluppata su di un piano di oggettività, di lealtà, di responsabilità.

Noi tutti magistrati del Consiglio di Stato ricordiamo con profonda soddisfazione i rapporti diretti avuti in questi ultimi anni con alti rappresentanti del Governo, per l'esame di

problemi giuridico-amministrativi. Proprio in questa aula il Consiglio ebbe l'onore di accogliere in un momento di grave preoccupazione per la finanza e l'economia del Paese, Luigi EINAUDI, Ministro del Bilancio, per discutere in merito alla formazione tecnico-giuridica degli stati di previsione della spesa statale e della loro ripartizione in capitoli e articoli. Qui ancora, or sono pochi mesi, il Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale prospettò il pensiero del Governo nella preparazione di un importante Regolamento, partecipando altresì alla discussione di esso sui punti di maggiore rilievo: son contatti, cotesti, che, onorando il Governo e il Consiglio di Stato, giovano indubbiamente al pubblico interesse.

Signor Presidente della Repubblica,

Onorevoli Presidenti delle Camere legislative,

Onorevole Presidente del Consiglio,

Signori:

Nel condurre a termine questo mio dire, oso affermare che non esiste opera politicamente più necessaria e più saggia che ispirare nei cittadini fiducia nella giustizia dello Stato e, particolarmente, negli organi costituzionalmente chiamati ad amministrarla.

Un uomo celebre, fra l'altro, per il suo scetticismo, VOLTAIRE, nell'assistere al crollo di tanti principi, ordinamenti, consuetudini dell'antico regime feudale, sentì che la fiducia nella giustizia era ancora indispensabile per mantenere in piedi uno Stato ed avviarlo al progresso, e di quella fiducia volle fare l'elogio, ricordando in versi di classica perfezione il celebre episodio di Sans- Souci. A Federico il Grande che, indignato per l'ostinato rifiuto del mugnaio di cedergli anche a prezzo altissimo il mulino, aveva minacciato di portarlo via con la violenza, il modesto artigiano, con calma e convinzione, rispose: Ma vi sono ben dei giudici a Berlino!

Furono queste parole, soggiunge VOLTAIRE, che indussero Federico - quello spregiudicato sovrano che non aveva avuto scrupolo di partecipare allo smembramento della Polonia e di *rubare* la Slesia - ad arrendersi di fronte al modesto suo suddito, felice di poter constatare che sotto il suo regno si nutriva fiducia nella giustizia: « *heureux que sous*

son règne on crût à la justice ».

Non diversamente o Signori, il contadino della mia Puglia, allorché gli venga recato un torto o quel ch'egli crede sia tale, esclama: ricorro alla legge; vado dal giudice!

Spetta a noi tutti, uomini del foro, dell'amministrazione; della politica agevolare la diffusione del senso di giustizia nel nostro Paese, di quella giustizia che, se fu ritenuta fondamento dei regni, lo è tanto più delle repubbliche e delle repubbliche buone, come vogliamo che sia la nostra. Non fondata su privilegi né caste, questa Repubblica Italiana attende dal lavoro dei suoi figli la glorificazione più alta, con l'appagamento del voto del poeta:

« quando una forte plebe di liberi

dirà guardando nel sole – Illumina

non ozi e guerre a i tiranni,

ma la giustizia pia del lavoro - »

INSEDIAMENTO DEL NUOVO PRESIDENTE DEL

CONSIGLIO DI STATO

Discorsi pronunciati in occasione dell'insediamento

del prof. dott. Carlo BOZZI nell'ufficio di Presidente

del Consiglio di Stato

18 ottobre 1962 - Palazzo Spada

Signor Presidente della Repubblica,

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

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

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

L'unità giuridica dovrà essere ricordata, a suo tempo, dagli italiani; affinché, dai fermenti,

che hanno formato questa Italia, essi traggano motivi per gli sforzi futuri.

Ma la presenza delle più alte cariche, dal Capo dello Stato, al quale invio il mio particolare, devoto, reverente saluto, al Presule eminentissimo, all'on. Presidente del Senato, all'on. Presidente della Camera, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Governo tutto, al Presidente e ai giudici della Corte Costituzionale, che, insieme col Consiglio Superiore della Magistratura e col Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, onorano, per la prima volta, questo luogo, non può non farci meditare sul documento, che fu segno anticipatore di tempi nuovi, poiché l'Istituto, che da esso nacque, il più antico del nostro Stato, è l'unico che abbia resistito, nella fondamentali istanze, agli eventi di oltre un secolo: intendo riferirmi all'editto del 18 agosto 1831, col quale si iniziava, con la istituzione del Consiglio di Stato, la serie di riforme, che dovevano culminare con l'ordinamento costituzionale. E proprio il Consiglio doveva accompagnare il piccolo Piemonte, nella faticosa ascesa, ognora confermandolo, attraverso un processo armonico di adattamento, la sua vitalità. Ondè che non è esagerato affermare che la formula costituzionale, secondo la quale il Consiglio, ausiliario del Governo, è organo di consulenza giuridico-amministrativa - e di tutela di giustizia nell'amministrazione, esprima e riaffermi quella che può considerarsi eredità del risorgimento.

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

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

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

Da ausiliario del re assoluto, detentore di tutte le manifestazioni della sovranità, il Consiglio diviene, perciò, per una esigenza di giustizia, cioè di libertà, ausiliario dell'esecutivo, il più

influenzabile dalle oscillazioni dei tempi, dalle seduzioni, del potere, da quella, che, comunemente, si chiama passione politica.

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

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

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

giudice della discrezionalità; cioè dell'uso del potere pubblico.

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

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

Diversa, ancora, è la funzione della Corte dei conti, la quale, organo di controllo, si manifesta in momenti e forme diversi. La Corte controlla, il Consiglio concorre alla formazione della volontà, con valutazioni di merito amministrativo, che, toccando il momento formativo, sono anche di convenienza, sotto ogni punto di vista: tecnico, economico, finanziario, riferiti, assai spesso, anche all'indirizzo generale amministrativo. Ciò non è né sarebbe possibile, per la Corte, la quale esamina gli atti dal punto di vista della legalità e della legittimità formale. Organo di controllo, con rilevanza costituzionale, la Corte gravita sul governo ancora sul Parlamento secondo una concezione, non del tutto abbandonata, derivata dal diritto inglese, e assimilata dal suo glorioso fondatore.

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

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

La visione generale rivela i caratteri perenni, costanti dell'Istituto: essa va, pure,

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

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

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

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

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

Lo Stato, emerso dal miracolo del risorgimento, rivela la tendenza a conformarsi all'ideale politico di allora: la socialità, limitata ad interventi indispensabili; situazione incerta, quasi di liquidità, delle norme e dei rapporti di diritto pubblico, che non avevano acquisito, attraverso l'assimilazione delle teorie sullo Stato di diritto, piena certezza. Da ciò la soluzione, che chiamerei paternalistica, della legge del 1865, la quale attribuiva alla stessa amministrazione la risoluzione dei conflitti, a cui poteva dar luogo l'uso del potere. La caduta della Destra, l'intensificarsi dell'attività sociale, l'affermarsi di dottrine pubblicistiche, tendenti a una sempre più compiuta attuazione dello Stato di diritto, determinava una maggiore concretezza e validità delle situazioni giuridiche soggettive. La legge del 1889 attribuiva al Consiglio la risoluzione contenziosa dei conflitti di interesse: quella del 1907, dal valore apparentemente interpretativo, accentuava, sempre più nettamente, la posizione del cittadino di fronte alla pubblica amministrazione. Ricordo così, agli studiosi la formula del cosiddetto diritto alla legittimità degli atti amministrativi, coniata dal Mortara; per essa veniva a determinarsi, nelle aule giudiziarie, un contrasto, una posizione di antitesi tra cittadino e amministrazione.

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

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

2 - L'art. 5 definisce l'ordinamento unitario e indivisibile, ma, al tempo stesso, riconosce e promuove l'autonomia e il decentramento, cioè un'ampia articolazione in organi ed enti: in questa si esprime la vera democrazia, che è responsabile espressione di interessi da parte

di gruppi, a ciò qualificati. Questa articolazione esige, però, per la saldezza dell'ordinamento, unitarietà e coerenza di indirizzo e di azione. I principi, ai quali deve ispirarsi la legislazione regionale, la politica generale amministrativa del governo, abbisognano di una legislazione dalle linee sicure; di un'attività amministrativa, che ai principi stessi si ispiri. Necessità, perciò, per attuare il voto costituzionale, di consultazione unitaria e collegiale.

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

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

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

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

Parole vive, attuali.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Questa è la vera, grande forza dell'art. 113, che dovrebbe costituire il viatico spirituale per i

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Vi è, però, una forza, che dà vita, calore, sostanza spirituale all'edificio: l'uomo, col suo spirito, nel quale Iddio ha impresso un'orma di Sé. Il momento spirituale della giustizia, quello in cui si rivelano « alcun dei raggi della mente, di che tutte le cose son ripiene » è tormento, che viviamo, dovremmo vivere tutti, ogni giorno, ogni ora: sol che ci depuriamo del tarlo della professionalità, del facile orgoglio, della stanchezza, dell'abito del « tirare a campare ». È questione di metodo, di modo di sentire la vita, la vita tutta. Un insigne magistrato, Francesco Pellegrini, scomparso proprio in questi giorni, soleva dire che le aule giudiziarie non sono sede di accademia o di produzione scientifica: sono cliniche, cliniche chirurgiche: dal bisturi, che affonda nella carne viva, sprizza sangue. Il rigido formalismo deve flettersi, completarsi, ammorbidirsi nella sostanza umana e, perché no? anche divina. Si chiude, così, alla nostra intelligenza, al nostro cuore, un mondo più completo. Dietro il provvedimento autoritativo è la società, cioè invisibili, ma vive e presenti creature, cui l'atto può giovare; e, di fronte alla società, la persona umana, indistruttibile nei suoi valori: padre, marito, figlio, operaio, impiegato, contadino, che difendono i propri beni, materiali e morali, la carriera, la terra, l'onore.

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

Questa acclimatazione spirituale, forza non soltanto ascetica, ma operosa e costruttiva, si raggiunge attraverso una severa disciplina morale, che ognuno di noi, di qualunque fede,

religiosa o politica, può, deve dare a se stesso, poiché la giustizia è vincolo e punto di incontro di ogni convinzione, di ogni fede. Accettiamola dunque, questa lampada, signori del Consiglio così, con l'aiuto di Dio, lavorando insieme nella visione del buono e del giusto, concorreremo alla realizzazione dell'ideale più alto, cui possa aspirare creatura umana, l'ideale della giustizia.

**INSEDIAMENTO DEL NUOVO PRESIDENTE DEL
CONSIGLIO DI STATO**

**Discorso pronunciato in occasione dell'insediamento
del prof. dott. Antonino PAPALDO nell'Ufficio di Presidente
del Consiglio di Stato.**

16 dicembre 1968 - Roma - Palazzo Spada

Signor Presidente della Repubblica,

Signor Presidente del Consiglio dei Ministri,

Eminenza,

Autorità

Signore, Signori,

Colleghi carissimi,

Voi siete venuti qui per un atto di simpatia verso il Consiglio di Stato. Nella mia qualità di decano di questa Famiglia saluto e ringrazio il Capo dello Stato della sua presenza, che è la presenza di tutta la Nazione, il Presidente del Consiglio dei Ministri che ha espresso per l'Istituto e per me sentimenti improntati a tanta benevolenza ed al quale mi permetto di rinnovare, anche a nome di tutto il Consiglio di Stato, i più fervidi auguri per l'opera che Egli ed il suo Governo si accingono a compiere nell'interesse del Paese, l'Eminentissimo Card. Dell'Acqua Vicario di Sua Santità, il Senatore Gronchi, il Presidente del Senato della Repubblica on. Fanfani, il Vice Presidente della Camera dei Deputati on. Luzzatto, il Presidente, il Presidente emerito ed i giudici della Corte Costituzionale, tanto in servizio che emeriti, i componenti del nuovo Governo. Saluto e ringrazio tutti gli intervenuti e fra di

essi, in primo luogo, le Autorità ed in particolare i Capi ed i rappresentanti degli Istituti ai quali sono affidati i compiti di giustizia, di consulenza, di controllo, di difesa legale: la Corte Costituzionale, presso cui ho prestato servizio nei primi dodici anni del suo funzionamento cercando di portare nel nuovo altissimo organo tanta parte della tradizione più secolare del nostro Istituto, dal quale, a seguito delle elezioni da parte dei miei colleghi, provenivo; il Consiglio nazionale dell'Economia e del Lavoro; la Corte dei Conti; l'Avvocatura dello Stato, alla quale mi sento particolarmente legato, avendo trascorso nelle sue file sei anni della mia gioventù, anni indimenticabili perché i più formativi della mia vita; le magistrature ed in particolare la magistratura ordinaria, che mi diede per la prima volta, or sono quasi 47 anni, l'onore della toga.

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

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

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

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

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

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

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

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

Vero è che oggi il lavoro in sede giurisdizionale è gravosissimo, ed è sempre crescente: basterà dire che i ricorsi depositati nel 1967 sono stati in numero di 4.954, mentre quelli pervenuti al 30 novembre di quest'anno sono già 4.873. Di contro, le decisioni pubblicate nel 1967 sono 3.745 e quest'anno il numero non sarà inferiore, essendone già state pubblicate fino al 30 novembre 3.208.

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

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

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

Nel dar pareri, il Consiglio non si ferma alla parte legale. Come è benescolpito nell'art. 100 della Costituzione, si tratta di consulenza giuridico-amministrativa. I nostri pareri non possono essere avvicinati a quelli del legale che consiglia o sconsiglia un determinato atteggiamento ai fini di garantire diritti e interessi specialmente in vista di un futuro giudizio. Anche quando rispondiamo a quesiti relativi all'interpretazione di norme giuridiche (e di quesiti ne riceviamo un numero ragguardevole: 267 nel 1967; 263 al 30 novembre scorso), noi ci ispiriamo sempre ad una visione superiore dei fini della pubblica Amministrazione: fini che, secondo la Costituzione (art. 97), devono tendere al buon andamento ed alla imparzialità. Il che val quanto dire che devono tendere a quella giustizia nell'amministrazione la cui tutela è affidata dallo stesso art. 100 al Consiglio di Stato.

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

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

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

La Carta del 1948, mentre colloca il nostro Istituto tra gli « organi ausiliari » nel titolo terzo intitolato al Governo, lo definisce « organo di consulenza giuridico-amministrativa e di tutela della giustizia nell'amministrazione ». Nel titolo quarto, dedicato alla Magistratura,

alcune disposizioni precisano la posizione del Consiglio come organo giurisdizionale e ne delineano le attribuzioni.

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

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

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

Il Consiglio è organo collegiale: prima caratteristica fondamentale. Nessuno creda che la partecipazione a questo o a quel Consiglio di amministrazione o Consiglio Superiore di uno o più magistrati del nostro Consiglio basti per eliminare la consultazione dell'Istituto. Il nostro lavoro deve essere collegiale, perché nel collegio si trovano esperienze varie e si ha possibilità di indipendente, sereno, approfondito esame degli affari.

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

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

Il Consiglio è organo complesso nelle sue attribuzioni: la coesistenza delle funzioni consultive e di quelle giurisdizionali è il tratto più caratteristico dell'Istituto, ed è il più

essenziale. Scindere l'Istituto in due tronconi, uno consultivo ed uno giurisdizionale, sarebbe uno dei casi di alterazione della struttura del Consiglio, che può essere attuato solamente con legge costituzionale.

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

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

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

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

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

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

sancisce che la legge deve assicurare l'indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali.

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

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

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

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

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

Non c'è contraddizione.

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

I Costituenti compresero e consacrarono questa situazione.

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

Io sono profondamente convinto che questo baluardo si reggerà bene finché il Consiglio si terrà e si sentirà vicino all'Amministrazione, alla quale deve dare senza riserve tutto il

contributo di competenza e di esperienza di cui l'Istituto è depositario: contributi che auspico sempre più intenso anche nella preparazione delle leggi e dei regolamenti e nella formazione dei decreti aventi forza di legge in virtù di delegazione.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

L'anno venturo spero si potrà riprendere la lodevole iniziativa di dare solenne e pubblico resoconto dei lavori del Consiglio. Quest'anno non è stato possibile aggiungere a questa

cerimonia un altro incontro ad altissimo livello, ne io potrei allungare questo mio indirizzo comprendendovi una relazione dei lavori del 1968.

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

Un'altra riforma urgente è quella della procedura.

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

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

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

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

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

Il Consiglio di Stato sarà sempre, così come in passato, il custode e l'animatore di questa

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

**INSEDIAMENTO DEL NUOVO PRESIDENTE DEL
CONSIGLIO DI STATO**

**Discorso pronunciato in occasione dell'insediamento
del dott. Vincenzo UCCELLATORE
nell'Ufficio di Presidente del Consiglio di Stato**

25 novembre 1976 - Roma - Palazzo Spada

Signori,

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

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

nostro Stato.

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

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

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

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

È interessante a questo punto ricordare che la conservazione di tutte le precedenti attribuzioni del Consiglio di Stato nell'ordinamento dello Stato repubblicano fu, anche discussa durante i lavori della Costituente perché un insigne giurista, il compianto Calamandrei, si batteva con la sua indimenticabile forza, polemica per sottrarre la funzione giurisdizionale al Consiglio attribuendola al giudice ordinario così da creare un sistema monistico di giurisdizione.

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

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

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

Questa seconda modifica, estesa anche alla Regione Siciliana in virtù di una recente decisione della Corte Costituzionale, è certamente la più importante avendo comportato la

soppressione delle vecchie, giurisdizioni amministrative locali e la trasformazione in organo di appello del Consiglio di Stato che sin dal 1889, con l'istituzione, della IV Sezione, era stato l'unico organo di giurisdizione generale della legittimità degli atti amministrativi.

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

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

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

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

uguaglianza sostanziale dei cittadini come graduale operante sviluppo di quella giuridica e il riconoscimento generale del potere di azione per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi contro tutti gli atti della pubblica Amministrazione.

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

E' evidente che un tipo di Stato il quale sconosceva ancora il suffragio universale non poteva essere che espressione di una classe politica ristretta e rimaneva lontano dalle esigenze di partecipazione diffusa del popolo al potere quale espressione della vera sovranità di esso.

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

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

Questo processo di graduale adeguamento che noi auspichiamo deve, quindi, tendere a garantire che le essenziali funzioni del Consiglio di Stato accolte dalla Costituzione come

necessarie al buon funzionamento dello Stato Repubblicano, quale Stato di diritto, vengano ancora svolte in condizioni che la nostra società consideri come rispondenti alle esigenze e allo spirito dei nuovi tempi.

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

Ciò ha determinato un'evidente lacuna nell'ordinamento generale per quanto riguarda l'esercizio delle funzioni amministrative delle Regioni. Avviene, infatti, che molti provvedimenti amministrativi per i quali le leggi in vigore prevedono formalmente il preventivo parere obbligatorio, ma non vincolante, del Consiglio di Stato, essendo passati nella sfera del potere amministrativo delle Regioni, vengono da queste emanati senza alcun parere, malgrado il Parlamento nelle leggi precedenti e nei riguardi delle Amministrazioni dello Stato, aventi struttura e funzioni ben collaudate, ne avesse imposto la necessità.

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

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

parecchi conflitti di giurisdizione fra Stato e Regioni e fra le Regioni stesse.

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

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

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

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

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

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

tardiva percezione di pregiudizi al pubblico interesse che potrebbero ben rilevarsi prima.

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

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

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

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

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

conseguenze di portata generale, senza immediata rilevanza su singole controversie.

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

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

Passando ora all'altra funzione essenziale del Consiglio di Stato e cioè alla funzione giurisdizionale per la tutela della giustizia nell'Amministrazione posso affermare che l'istituzione dei Tribunali Amministrativi Regionali quali giurisdizioni amministrative generali di legittimità di primo grado, che ha costituito come già detto la prima sostanziale innovazione attuativa della Costituzione in questo settore, ha incontrato il favore e la fiducia del pubblico. Tale convincimento è tratto non solo dalla esperienza diretta, ma anche da dati obiettivi molto indicativi quali il numero dei ricorsi giurisdizionali che annualmente vengono presentati ai vari Tribunali e che ha raggiunto il cospicuo numero di 21.920 nel 1975, quadruplicando così il numero dei ricorsi che in media venivano annualmente presentati al Consiglio di Stato prima dell'entrata in funzione di essi.

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

Il merito del successo delle nuove giurisdizioni di primo grado va riconosciuto a tutta la magistratura di quei Tribunali e ai magistrati del Consiglio di Stato che finora li hanno presieduti, avendo tutti dato ammirevole prova della preparazione e della laboriosità

necessarie per conseguire dei successi così notevoli, talvolta anche in difficili condizioni di funzionamento.

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

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

L'avvenuta istituzione delle giurisdizioni amministrative di primo grado, mentre ha dato attuazione all'art. 125 della Costituzione, non ha introdotto nel sistema di giurisdizione amministrativa alcuno dei nuovi principi ispiratori della Costituzione Repubblicana che potevano in esso riflettersi. Il sistema, come ho accennato, è rimasto ancorato ai principi posti dallo Stato liberale dell'Ottocento a base delle due note leggi fondamentali già menzionate, del 25 marzo 1865 sul contenzioso amministrativo e del 31 marzo 1889 per l'istituzione della IV Sezione del Consiglio di Stato, della quale il suo primo Presidente Silvio Spaventa, al di sopra del silenzio della legge e di ogni dubbio interpretativo, ebbe il coraggio di affermare immediatamente il carattere giurisdizionale per fare giustizia nell'Amministrazione. Fu indubbiamente un fatto storico di grande portata non solo sul piano giuridico, ma anche su quello politico perché venne a garantire una ulteriore sfera di espansione della libertà del cittadino, quella degli interessi legittimi che, sempre sottratta al giudice ordinario, veniva ora affidata per la prima volta alla tutela di un giudice amministrativo particolarmente idoneo alla cognizione della materia.

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

ordinaria incontrano ogni giorno di più difficoltà di interpretazione di applicazione nel doveroso coordinamento con i nuovi principi della Costituzione Repubblicana ormai costituenti la base di tutto l'ordinamento statale.

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

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

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

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

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

formazione volontaria tendenti allo sviluppo della personalità umana.

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

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

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

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

Tale adeguamento costituisce un problema assai grave di politica legislativa poiché involge immediatamente il rapporto fra Stato e società nel quale in fondo si concreta la

stessa sovranità del popolo nello Stato, rapporto che è certamente più vasto di quello comunemente menzionato fra autorità e libertà, che in fondo non è che un profilo del rapporto fra i due aspetti tradizionali del diritto e cioè fra il diritto oggettivo e la sfera giuridica soggettiva.

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

Nei particolari riguardi delle sentenze delle giurisdizioni amministrative e del Consiglio di Stato in particolare che com'è noto sono efficaci ed eseguibili anche prima del passaggio in giudicato la sostanza del problema consiste nello stabilire se l'esecuzione o l'ottemperanza dell'Amministrazione alle decisioni deve portare alla concreta ed effettiva realizzazione dell'interesse legittimo leso e di cui la parte ha invocato la difesa servendosi di tutti i mezzi necessari all'effettiva tutela voluta dalla Costituzione anche per l'interesse legittimo, o se, invece, tale tutela deve limitarsi alla correzione del potere illegittimamente esercitato dall'Amministrazione con l'eliminazione degli atti invalidi con tutte le conseguenze ripristinatorie che ne derivano per la rinnovazione dell'atto caducato.

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

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

avente quindi sul potere gli stessi effetti limitativi della legge.

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

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

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

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

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

Nell'attesa dell'intervento del legislatore nella delicata materia, è stato il Governo ad intervenire nel settore indubbiamente più esposto, quale quello delle nomine dirette autolimitando il proprio potere col Regolamento approvato con D.P.R. 29 settembre 1973, n. 579, col quale sono stati previsti, ai fini della nomina dei Consiglieri di Stato, particolari requisiti per la piena idoneità all'esercizio delle funzioni ed il preventivo parere non vincolante del Consiglio di Presidenza del Consiglio di Stato, su richiesta motivata della

Presidenza del Consiglio dei Ministri per la nomina dei Presidenti di Sezione si tiene conto oltre che dell'anzianità, delle proposte dello stesso Consiglio di Presidenza. Posso affermare che detto decreto è stato applicato rigorosamente e che il Governo non si è mai discostato dal parere del Consiglio di Presidenza nel procedere alle nomine dirette. Queste norme non esauriscono di certo la previsione costituzionale ed appunto per ciò il relativo problema viene agitato in dottrina con una certa vivezza, giungendo fino a parlare del Consiglio di Stato quale giudice e amministratore. È quindi, necessario che il legislatore provveda ad una disciplina completa della materia sotto i vari aspetti. Peraltro è chiaro che il problema della indipendenza di qualunque magistratura, e non solo di quella del Consiglio di Stato, è anzitutto un problema essenzialmente morale sul quale influiscono parecchi fattori interni ed esterni che non possono mai essere enumerati in modo completo poiché vi mancheranno sempre gli elementi intimi del convincimento morale e del carattere che sono assolutamente subiettivi e non possono essere forniti dal legislatore.

E' altresì chiaro almeno nel mio responsabile convincimento che la normativa che il legislatore crederà di adottare non deve mirare a rendere irrilevanti o quasi le nomine dirette poiché la migliore tradizione del Consiglio di Stato è basata proprio su questo sistema misto di nomine che è indispensabile a portare nell'esercizio delle funzioni di esso l'esperienza preziosa delle Amministrazioni attive.

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

Ma oltre che nelle nomine l'Indipendenza dei magistrati del Consiglio di Stato va particolarmente garantita nell'impiego di essi al di fuori del Consiglio stesso col conferimento di incarichi da parte del Governo presso Amministrazioni pubbliche, espressamente previsto dalla legge da molti anni a somiglianza di quanto previsto anche all'estero per i Consigli di Stato di altri Paesi. Anche questa è una funzione di collaborazione col Governo che attiene al concetto di ausiliarità menzionata dalla Costituzione e che tradizionalmente si è risolta, da un lato, a vantaggio delle pubbliche

amministrazioni e dall'altro è valso a perfezionare la formazione professionale degli stessi Consiglieri di Stato, specie se provenienti dalla carriera, acquisendo o aggiornando la conoscenza della vita dell'Amministrazione pubblica che poi devono consigliare o giudicare; attività queste che non sono logicamente possibili senza conoscere.

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

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

Signori,

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

L'adeguamento invocato, tralasciando gli altri per esigenze di tempo e per non abusare della vostra pazienza, non è certo un compito facile, ma sono certo di interpretare

sentimenti di tutto il Consiglio di Stato nel dichiarare al Governo che questo organo ausiliario, che la Costituzione ha voluto mettergli accanto, si sentirebbe assai onorato di dare il proprio contributo per la predisposizione di quegli schemi normativi per i quali il Governo stesso ritenesse opportuno di dargli incarico ai sensi dell'art. 14, n. 2 del vigente Testo Unico.

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

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

**INSEDIAMENTO DEL NUOVO PRESIDENTE DEL
CONSIGLIO DI STATO**

Discorso pronunciato in occasione dell'insediamento

del prof. dott. Lionello LEVI SANDRI

nell'ufficio di Presidente del Consiglio di Stato

8 novembre 1979 - Roma - Palazzo Spada

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 Ranelletti 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 obiettività 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 principi 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'annunzio 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 doppio 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 obiettivi 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, che 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 principi 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'organico 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 conoscenza 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.

**INSEDIAMENTO DEL NUOVO PRESIDENTE DEL
CONSIGLIO DI STATO**

Discorsi pronunciati in occasione dell'insediamento del

Prof. Dott. Gabriele PESCATORE

Roma - Palazzo Spada, 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 questa 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 giurisprudenza 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 definita: 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, talaltre per moto spontaneo di decentralizzare compiti e servizi (non tanto in base al giudizio di idoneità 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 (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 specializzazione 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'ausiliarità 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'ausiliarità, 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 concretà, 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 noncorrettezza, 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 facoltata, 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.

E' 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 diversi 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 ».

E' da constatare con rincrescimento la tendenza legislativa, riconosciuta corretta anche dalla Corte costituzionale (cfr., tra le altre, la sentenza 3 giugno 1970, n. 79, *Foro it.* 1970, I, 1876) ad autorizzare l'emanazione 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.

E' 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, *Foro it.* 1964, I, 241 e 2 luglio 1966, n. 78, *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 leco del commosso riconoscimento di Ugo Forti alla voce che si levò da queste aule ad affermare, in tema di leggi razziali, il principio dell'inalienabilità 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 oggetto 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 non 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. E', 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. E' 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 intellettuale (come ha osservato in linea generale il Paradisi) si adegua alla richiesta della società, nella cui coscienza si sono affermati i bisogni, gli interessi, gli scopi ai quali la legge deve rispondere. E soltanto nell'accettazione che la coscienza sociale faccia dei frutti della 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 martoriare 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'emanazione 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 ad equilibrato svolgimento del potere dispositivo delle parti, corretto e integrato dall'iniziativa del giudice, al quale deve riconoscersi ampia potestà 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 giustezza 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 impugnativa e nullità, la garanzia costituzionale è affidata a *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 della decisione 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, principi 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 *Foto 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 principi 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 eliminativa del giudizio, allo scopo di individuare i principi 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 integrale, 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, *Foro it.* 1978, III, 449, e 29 gennaio 1980, n. 2, *id.* 1980, III, 161) che ha ravvisato 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 suppletivi 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'utile 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 b 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 (chè 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'impegna con rinnovata tensione signor Presidente della Repubblica a rendere pienamente operante un precetto fondamentale della Costituzione la tutela della giustizia nell'amministrazione.

INSEDIAMENTO DEL NUOVO PRESIDENTE DEL

CONSIGLIO DI STATO

**Discorsi pronunciati in occasione dell'insediamento
del dott. Giorgio CRISCI a Presidente del Consiglio di**

Stato

20 marzo 1986 Roma - Palazzo Spada

Signor Presidente della Repubblica,

desidero esprimere il commosso e deferente ringraziamento mio e della intera Magistratura Amministrativa per la Sua presenza a questa Cerimonia, che ne esalta la solennità e il contenuto.

Ringrazio fervidamente, gli Onorevoli rappresentanti dei Presidenti del Senato e della Camera dei Deputati e l'On. Presidente del Consiglio dei ministri, che hanno voluto onorarci con la loro partecipazione. Ringrazio anche, di tutto cuore, le alte Autorità politiche, civili e militari, gli esponenti della Corte Costituzionale, delle Magistrature, dell'Avvocatura dello Stato, del libero Foro, del mondo universitario, i colleghi e gli amici qui presenti.

L'insediamento di un Presidente, nel succedersi di diversi magistrati alla guida del Supremo Consesso Amministrativo, appare significativo, non tanto perché debba comportare una enunciazione programmatica o variazioni di tendenza nella vita più che secolare del Consiglio di Stato, quanto perché costituisce l'occasione per fare il punto della situazione e guardare al futuro.

Mi sembra superfluo richiamare ad un così qualificato uditorio le funzioni dell'Istituto, che assume rilevanza costituzionale quale Organo di consulenza giuridico-amministrativa e quale Organo di tutela della giustizia nell'Amministrazione, con garanzia di indipendenza assicurata dalla legge, ma soprattutto radicata nella coscienza dei suoi componenti.

Desidero solo osservare che la dignità e, direi quasi, il fascino del Consiglio di Stato sono

universalmente avvertiti, tanto che mio Padre, che ho perduto in età giovanissima e al quale va in questo momento, il mio pensiero di amore, in giorni ormai remoti e circondati dall'alone favoloso dell'adolescenza, mi indicava il Consiglio di Stato come una delle più belle mete da raggiungere in una vita dedicata al servizio del Paese.

Dopo più di 30 anni trascorsi nella Magistratura Amministrativa, da quel lontano 1955 in cui il Presidente Papaldo, che, purtroppo, non ha potuto essere presente fra noi nonostante il suo vivo desiderio, ebbe a dichiararmi vincitore del concorso per Referendario del Consiglio di Stato, posso dirmi fiero di appartenere ad un Corpo il quale è composto da elementi dall'impronta culturale e dalle esperienze più svariate, che, riescono, tuttavia, ad amalgamarsi mirabilmente in una compagine unitaria.

Questa Cerimonia, dunque, al di là della sua cadenza rituale, non può non dare spunto ad una panoramica che, partendo dalle trasformazioni attuate e dal lavoro compiuto, evidenzia i problemi da affrontare, al fine di rendere la funzione dei Tribunali Amministrativi Regionali e del Consiglio di Stato, ormai saldamente uniti nella continuità di una gloriosa tradizione, sempre più aderente alle esigenze delle Istituzioni e dei cittadini.

Prendendo in considerazione il periodo da ultimo trascorso e, in particolare, il quinquennio 1981-1985, va notato il processo di accentuazione dei compiti dello Stato democratico ad indirizzo solidaristico, con particolare riguardo alle attività di servizio pubblico, di impresa, di incentivazione, allo sviluppo dell'informatica e delle tecnologie avanzate, al continuo spostamento di confini, e, spesso, alla compenetrazione, fra pubblico e privato, tanto che il diritto pubblico si fa attento verso modelli organizzativi e contrattuali ispirati all'inesausto filone del diritto privato, e il diritto privato si carica di colorazioni e di finalità di interesse collettivo, come può constatarsi, fra l'altro, nella disciplina della proprietà, del lavoro, del diritto di famiglia, delle locazioni degli immobili urbani, dei contratti agrari, ecc.

L'incessante aumento delle attribuzioni che, in relazione allo sviluppo della società industriale avanzata e della Società post-industriale, sono state conferite alla Pubblica Amministrazione, ha determinato, per forza di cose, gravi problemi organizzativi tuttora in via di soluzione. Di qui, una generale tensione, un travaglio critico che ha investito l'attività amministrativa e giurisprudenziale, comportando la necessità, da un lato, di sistemare organismi e istituti nuovi inquadrandoli nell'ambito dei principi generali, dall'altro di rivisitare gli istituti tradizionali alla luce delle diverse istanze sociali, secondo i canoni della totalità e della adeguatezza dell'interpretazione. In questo quadro composito, si inseriscono, oltre ai determinanti mutamenti di equilibrio derivati dallo spostamento sulle Regioni e sugli enti locali di una massa di compiti prima svolti dallo Stato, evenienze istituzionali significative come l'amministrazione per programmi, la privatizzazione, la contrattazione collettiva nel

pubblico impiego, i nuovi moduli organizzativi c.d. «a rete» a servizio della collettività di utenti, che, si sovrappongono a quelli tradizionali «a piramide».

Le profonde trasformazioni dell'ordinamento amministrativo, sulle quali è attualmente impegnato il Governo, con le conseguenti crisi di adeguamento dell'apparato, hanno spesso provocato specifiche lacerazioni nel tessuto della legalità e della conveniente gestione della cosa pubblica, e si sono quindi riflesse, accentuandone la complessità, sull'attività del Consiglio di Stato e dei Tribunali Amministrativi Regionali.

Inutile dire che ciò determina all'interno dell'Istituto la necessità di un continuo adeguamento ed aggiornamento che, se trova i suoi favorevoli presupposti nella capacità dei singoli, deve essere agevolato da un effettivo ammodernamento delle strutture organizzative, dalla piena disponibilità degli indispensabili strumenti di conoscenza, da una costante informativa sull'attività amministrativa e legislativa in Italia e all'Estero con particolare riguardo ai Paesi della CEE, dalla frequenza di contatti con le forze vive della scienza giuridica, che in modo così rilevante contribuisce a porre le basi sistematiche delle pronunzie giurisprudenziali. Sembra anche utile, da parte dell'Istituto, una iniziativa di informazione qualificata che porti tempestivamente a conoscenza delle Autorità statali e regionali le decisioni e gli indirizzi della Magistratura Amministrativa nei vari settori interessanti la Pubblica Amministrazione.

In coincidenza con una fase di crescente impegno, la Magistratura amministrativa ha conosciuto un momento di felice crescita istituzionale con il nuovo ordinamento introdotto dalla legge 27 aprile 1982, n. 186 che, completando la riforma attuata dalla legge istitutiva dei Tribunali Amministrativi Regionali, ha armonizzato le due componenti, Consiglio di Stato e T.A.R., integrandole in una struttura unitaria.

In tal modo, nonostante gli inconvenienti derivanti dalla prima attuazione di un nuovo ordinamento, il Corpo della Magistratura amministrativa è stato in definitiva rafforzato e reso più pronto a rispondere, pur nella esiguità dei componenti e nella limitazione dei mezzi e delle attrezzature, alla imponente mole quantitativa e qualitativa delle sue attribuzioni.

Funzione determinante, nel nuovo ordinamento, ha svolto, da oltre un triennio, il Consiglio di Presidenza unico, Organo composto con ponderato equilibrio da membri di diritto ed elettivi fra Magistrati in servizio presso il Consiglio di Stato e Magistrati in servizio presso i T.A.R.

Grazie anche all'impegno dei suoi componenti, il Consiglio di Presidenza si è rivelato fattore primario di autogoverno, e strumento essenziale di amalgama nell'ambito del sistema. L'indirizzo fin qui seguito sotto l'attenta e sensibile direzione del mio

predecessore Prof. Gabriele Pescatore, sarà conservato e sviluppato, per la salvaguardia dell'indipendenza e dell'unità dell'Istituzione.

Altro elemento significativo di osmosi fra le componenti della Magistratura amministrativa, può rinvenirsi nella circostanza che, nella prima attuazione, i Presidenti dei Tribunali Amministrativi Regionali sono stati nominati esclusivamente tra i Magistrati del Consiglio di Stato (art. 9 legge 6 dicembre 1971, n. 1034). Si può ritenere, che questa scelta del legislatore sia stata oculata, in quanto, se quella dei T.A.R. è da considerare, in definitiva, una riforma riuscita, ciò è dovuto anche al concorrente apporto di due diverse professionalità, quella, carica di fermenti innovatori, dei Magistrati dei T.A.R. e quella, permeata di esperienza nella scia di una solida tradizione, dei Magistrati del Consiglio di Stato.

Condizione essenziale per garantire l'alto livello della Magistratura Amministrativa, appare peraltro la rigorosa selezione degli elementi chiamati a farne parte, attraverso il prezioso strumento del concorso ai TAR. e al Consiglio di Stato (di cui è nota l'estrema difficoltà), e attraverso le approfondite valutazioni che presiedono al conferimento della qualifica di Consigliere di Stato ai consiglieri dei T.A.R. e ai soggetti nominati dal Governo nell'ambito di categorie particolarmente qualificate, dei quali è apprezzabile il particolare apporto di conoscenza e di esperienza dei problemi e dell'azione amministrativa (art. 19 legge n. 186 dell'82).

La spiccata propensione al nuovo della legislazione in materia amministrativa, la quale, nella attuale fase tende ad adeguarsi alle mutazioni accelerate della vita economica e sociale, accentua l'importanza della *funzione consultiva* del Consiglio di Stato.

Si tratta della consulenza giuridico amministrativa di carattere generale svolta da un Organo inserito nell'Ordinamento, ma indipendente dal Governo e dalla Pubblica Amministrazione, come è penetrantemente chiarito nel parere dell'Adunanza Generale 24 aprile 1980, n. 30.

Sembra superfluo sottolineare come e quanto questa attività consultiva, che si ricollega alle origini storiche dell'Istituto e che è stata espressamente considerata dalla Costituzione, possa costituire per il Governo e per la Pubblica Amministrazione un "ausilio" preventivo nella formazione dei più rilevanti atti e provvedimenti; ausilio che, al di là dei casi singoli, si traduce, in un contributo basilare agli indirizzi dell'azione pubblica e, in definitiva, all'attuazione della giustizia nell'ambito della Pubblica Amministrazione.

Ciò è a dire, anzitutto, per le materie di *consultazione obbligatoria* (regolamenti, convenzioni e contratti, ricorsi straordinari ecc.), nelle quali l'audizione del Consiglio di Stato è da ascrivere al risultato di una valutazione tipica di garanzia del legislatore;

garanzia che, data la sua natura, non sembra assolutamente opportuno comprimere o sottrarre, come è stato fatto in alcuni importanti settori, per allegare ragioni di accelerazione procedimentale o di urgenza.

A proposito di consulenza obbligatoria sui regolamenti, non si possono che ribadire le perplessità già più volte manifestate circa il ricorso forse troppo disinvolto allo strumento dei regolamenti ministeriali, riguardo ai quali al beneficio della maggiore speditezza del procedimento di formazione dell'atto normativo si contrappongono, almeno finora, i costi amministrativi della elusione, oltre che del parere dell'organo di consulenza generale e permanente, della competenza collegiale del Consiglio dei ministri.

Tale considerazione appare di tanto maggior rilievo ove si ponga mente al fatto che, come autorevolmente osservato, l'art. 1 n.7 del r.d. 14 novembre 1901, n. 466, riserva alla competenza collegiale del Consiglio dei ministri (e quindi alla consulenza obbligatoria del Consiglio di Stato) i "regolamenti generali di Pubblica Amministrazione", e cioè quella normazione secondaria che, pur partendo dall'iniziativa di un determinato Ministero, non si riferisce soltanto ad aspetti organizzativi interni e funzionali della sfera riservata ad una singola amministrazione.

La disposizione citata è del resto espressione di principi generali attinenti al Governo ed alla Pubblica Amministrazione, ora codificati negli artt. 95 e 97 della Costituzione. A prescindere da ciò, e dalle riforme in corso, è auspicabile allo stato attuale, che, nell'adozione dei regolamenti ministeriali più rilevanti, i Ministri si valgano quantomeno della facoltà loro accordata dall'art. 14 n. 1 del T.U. delle leggi sul Consiglio di Stato, di utilizzare la consulenza del Supremo Consesso amministrativo. Anche l'introduzione di procedimenti di formazione dei regolamenti c.d. "rinforzati", caratterizzati cioè dai pareri obbligatori delle competenti commissioni parlamentari, costituisce espressione del fenomeno di costituzione materiale attinente alla "omogeneizzazione" dei poteri legislativo ed amministrativo, ma non vale, nel silenzio della legge, ad assorbire la consulenza obbligatoria del Consiglio di Stato.

Correttamente e coerentemente, pertanto, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha chiesto al Consiglio di Stato in data 18 marzo 1982 il parere sullo schema di regolamento concernente norme di attuazione della legge 5 agosto 1981, n. 416, recante disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria, ancorché la "clausola a regolamentare" contenuta nell'art. 54 non lo contemplasse esplicitamente; parere reso dall'Adunanza generale, del resto, appena il 10 aprile successivo (parere n. 10/82).

Una prospettiva di sicuro ampliamento della consulenza del Consiglio di Stato in materia regolamentare si aprirà quando sarà data alla « delegificazione », nel rispetto dei principi

generali sulla gerarchia delle fonti, quella ampiezza che è nei propositi ripetutamente espressi in sede governativa, i quali trovano' ormai nel disegno di legge sulla disciplina dell'attività di Governo, il loro punto di riferimento.

Di notevole rilevanza non soltanto giuridico-amministrativa ma anche sociale, in ragione della vasta sfera di cittadini che ne fruiscono, è la funzione giustiziale esercitata in sede di parere obbligatorio sui ricorsi straordinari al Capo dello Stato, della quale il disegno di legge delega sulla riforma del processo amministrativo all'esame della Camera (testo unificato della commissione sugli atti Camera n. 1353 e n. 1803), prefigura il perfezionamento, particolarmente mediante l'introduzione del principio del contraddittorio e l'eliminazione o l'attenuazione delle cause di preclusione del ricorso, considerata anche la scarsa o inesistente specializzazione di coloro che ricorrono a tale rimedio.

In un periodo di accentuata dinamica normativa, il "test" più probante per l'Amministrazione è costituito dalle materie di consultazione facoltativa, nelle quali la frequenza dell'iniziativa della richiesta di parere al Consiglio di Stato circa le molteplici e complesse materie rientranti nell'attività pubblica è sintomo della volontà di assicurare nella maniera più completa la legalità e l'opportunità della gestione della cosa pubblica, e di prevenire il contenzioso.

Ma anche per quanto riguarda la formulazione delle norme, il Consiglio di Stato ha una particolare competenza che potrebbe fare dell'Istituto un essenziale punto di riferimento per l'omogeneizzazione e il coordinamento della legislazione, la quale così spesso risente, quanto a qualità e coerenza, delle disarmonie connesse alla pluralità e alla diversità degli organi che concorrono alla predisposizione della normazione.

Al riguardo va ricordato che il Consiglio di Stato (art. 14 T.U.) può essere interpellato sopra le proposte di legge, e può formulare, su richiesta del Governo, proposte di legge e regolamenti, e, anzi, deve essere sentito (art. 16 n. 3 T.U.) sul coordinamento delle leggi in Testi Unici, salvo che non sia diversamente stabilito per legge (e, mi sia consentito rilevare che, inopinatamente, la legge 24 dicembre 1985, n. 777 relativa al differimento del termine per l'emanazione dei Testi Unici sulle disposizioni attuative della riforma Tributaria, ha ritenuto di poter espressamente escludere il parere del Consiglio di Stato).

Del pari, il d.l. 9 febbraio 1939, n. 273, molto logicamente, prevede un parere obbligatorio per i provvedimenti legislativi che importino il conferimento di nuove attribuzioni al Consiglio di Stato o la soppressione o la modificazione di attribuzioni esistenti, o che comunque riguardino l'ordinamento o le funzioni del predetto Consesso in sede consultiva o giurisdizionale.

Inoltre, ai sensi dell'art. 58 del Regolamento di esecuzione delle leggi sul Consiglio di

Stato, questo ha facoltà di "fare rapporto" al Presidente del Consiglio quando dall'esame degli affari discussi risulti che la legislazione vigente è in qualche parte oscura, imperfetta o incompleta. Dall'insieme delle citate disposizioni, emerge una specifica competenza del Consiglio di Stato in materia di testi legislativi (in particolare per le leggi che riguardano le sue funzioni istituzionali e riforme di largo respiro, o che toccano la struttura e il funzionamento della Pubblica Amministrazione); competenza, che sarebbe opportuno utilizzare in via continuativa, pur nel rispetto delle attribuzioni di altri organi, amministrativi o legislativi. Tanto si segnala, ovviamente, non per avidità di esercitare più vasti compiti, ma nella convinzione che ciò sia conforme all'interesse pubblico.

Come è noto il Consiglio di Stato, sulla scia dell'art. 107 D.P.R. n. 616 del 1977, ha ritenuto che le Regioni possano avvalersi direttamente della sua consulenza nelle molteplici materie normative e amministrative ormai rientranti nella loro sfera.

Sinora non risulta che gli Enti interessati si siano avvalsi adeguatamente di tale facoltà. Ne deriva che una larga porzione di attività e di affari amministrativi, a volte della massima rilevanza, è di fatto priva di quell'"ausilio giuridico-amministrativo" che il Consiglio di Stato, per la sua posizione di "alterità", per la continuità e la generalità dei suoi interventi, per la sua esperienza, è in grado di apportare. Si auspica che, progressivamente, questo tipo di consultazione rientri nella normale prassi delle Regioni.

Estremamente copiosa nella produzione (4.370 pareri resi nel 1985) e notevole per importanza dei contenuti, l'attività consultiva del Consiglio di Stato si è svolta, nella grande maggioranza dei casi, con tempestività adeguata all'importanza ed all'urgenza delle questioni trattate. Opportuni accorgimenti saranno adottati per ridurre ulteriormente i tempi tecnici fra richiesta, emissione e comunicazione dei pareri. A questo riguardo, è augurabile che un più frequente contatto venga instaurato con le Amministrazioni richiedenti, in modo fra l'altro da eliminare, specie in sede istruttoria, disguidi e ritardi negli adempimenti.

Ciò può essere ottenuto anche avvalendosi maggiormente dell'agile strumento delle audizioni. Ritengo, infatti, che per penetrare l'essenza dei problemi e per dissipare dubbi ed equivoci, sia importante il collegamento costante con la Pubblica Amministrazione; quella Pubblica Amministrazione che il Consiglio di Stato ha sempre affiancato nell'esplicazione della propria funzione ausiliaria, e che costituisce il valido ed essenziale strumento di realizzazione dei fini pubblici.

Quanto alla giurisdizione amministrativa, è nota la fondamentale funzione che essa svolge a tutela dei cittadini, soprattutto di fronte all'esplicazione del potere discrezionale. A questo proposito mi è gradito rivolgere un vivo ringraziamento agli Avvocati dello Stato e del libero Foro, per la preziosa collaborazione che essi apportano, secondo una ininterrotta

tradizione di signorilità e di impegno, al travaglio formativo delle pronunzie dei magistrati amministrativi.

Lo svolgimento della funzione giurisdizionale, trascendendo la giustizia del caso singolo, ha l'effetto di tracciare in tutti i settori della Pubblica Amministrazione orientamenti e indirizzi che, essendo basati su approfondite analisi degli interessi pubblici e privati, servono di guida all'azione pubblica. Al riguardo va rilevato l'orientamento normativo che, pur senza eliminare la distinzione tra diritti soggettivi e interessi legittimi, tende all'ampliamento delle aree di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Tale orientamento si fonda su scelte di politica del diritto di grande respiro, che tendono a soddisfare l'esigenza tecnica di concentrare nel giudice amministrativo intere materie di accentuata colorazione pubblicistica e ad attuare un più semplice e lineare riparto della giurisdizione, a tutto vantaggio della certezza del diritto.

Nell'ambito dell'accennato indirizzo, si iscrivono la disposizione dell'art. 5 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 e quella dell'art. 16 della legge 28 gennaio 1977, n. 10 che hanno devoluto alla giurisdizione del giudice amministrativo i ricorsi contro atti e provvedimenti relativi a rapporti di concessione di beni odî servizi pubblici e i ricorsi in materia di concessioni di costruzione e di determinazione e liquidazione del contributo e delle sanzioni urbanistiche. Ulteriori, significative fattispecie normative sono previste dal ricordato disegno di legge delega per la riforma del processo amministrativo, nel testo unificato approvato dalla Commissione.

Il quadro della funzione giurisdizionale amministrativa muove dalla constatazione del decorso di oltre un decennio dall'attuazione del doppio grado di giurisdizione, previsto dall'art. 125 della Costituzione (fa eccezione ancora il Tribunale di Giustizia Amministrativa del Trentino Alto Adige le cui norme istitutive, sono state, per circostanze specialissime, emanate solo con D.P.R. n. 426 dell'aprile 1984, e il cui insediamento è imminente, avendo, tra l'altro, il Consiglio di Stato provveduto già agli adempimenti di sua competenza).

Domanda di giustizia amministrativa decentrata, ed attuazione del doppio grado di giurisdizione, hanno verosimilmente interagito, in quanto per un verso le crescenti esigenze di giustizia dei cittadini hanno indotto il legislatore ad istituire organi locali di giustizia amministrativa, di primo grado a base regionale, per altro verso l'attuazione di questa riforma e la conseguente maggiore facilità di accesso alla giustizia amministrativa hanno contribuito a determinare, come effetto indotto, un aumento impressionante dei ricorsi giurisdizionali.

Per dare un'idea dell'accennata dinamica, è sufficiente ricordare che i ricorsi proposti

dinanzi al TAR., 31.531 nel 1977, sono aumentati a 39.616 nel 1981, a 43.181 nel 1982, a 51.163 nel 1983, a 53.883 nel 1984 a 57.237 nel 1985. La maggior parte di tali ricorsi si riferisce alle materie amministrative che danno luogo a maggiori conflitti di interesse nell'ambito della comunità: il pubblico impiego (oltre il 42 % dei ricorsi); l'edilizia e l'urbanistica (oltre il 35 % dei ricorsi).

I T.A.R. si sono trovati a fronteggiare l'imponente fenomeno a ranghi largamente incompleti: basti pensare che a fronte di una dotazione organica complessiva di 310 unità, i magistrati in servizio presso i T.A.R. erano 175 nel 1981 e soltanto alla fine del 1985 hanno raggiunto la consistenza di 223 unità.

Del resto, nonostante la serrata frequenza dei concorsi, il reclutamento dei magistrati dei T.A.R. è necessariamente avvenuto secondo indefectibili criteri di selettività, adeguati alla complessità e alla delicatezza delle funzioni d'istituto, che non lasciano spazio a possibili misure congiunturali, certamente fonte di irreversibili effetti negativi sulla struttura. In questo contesto, l'aumento costante della produttività dei magistrati dei TAR. - che ha consentito di raggiungere nel 1985 il livello di 31.141 sentenze e di 20.846 ordinanze cautelari - non ha potuto impedire la formazione di un arretrato che supera largamente i 200.000 ricorsi, anche se fra questi, esiste una notevole quota "dormiente" la cui definizione non è sollecitata dagli interessati.

Comunque, dai dati statistici concernenti il 1985 si evince che, per la prima volta, si è verificata una lieve flessione nel numero dei ricorsi pendenti (scesi dai 241.056 del 1984 agli attuali 230.044); il che fa sperare nell'inizio di una inversione di tendenza. Un particolare elemento di apprezzamento dell'attività dei TAR. deriva dalla bassa percentuale degli appelli al Consiglio di Stato, che si aggirano intorno al 15 % delle sentenze di primo grado. Il fenomeno non può non essere ricollegato, anche e soprattutto, alla qualità delle pronunzie rese.

Quanto al Consiglio di Stato, il numero esiguo dei suoi membri ha fatto e fa valorosamente fronte con responsabile e lodevole impegno all'aumentata mole dei ricorsi giurisdizionali (3.518 ricorsi avanzati nel 1982, 3.854 nel 1983, 4.164 nel 1984, 4.838 nel 1985) oltreché ai compiti consultivi, rimasti pressoché stazionari (4.318 richieste di parere nel 1982, 3.988 nel 1983, 3.969 nel 1984, 4.233 nel 1985).

Se si valutano questi dati, e la particolare complessità della problematica processuale e sostanziale sottoposta al vaglio giurisdizionale, appare degna del massimo apprezzamento la circostanza che nell'ultimo anno il Consiglio di Stato e il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana abbiano emesso 3.439 decisioni e circa 2.000 ordinanze cautelari, e che la pendenza globale sia stata contenuta sul livello di

17.000 ricorsi.

Si parla di esiguo numero di Magistrati del Consiglio di Stato, tenuto conto della scarsa consistenza del ruolo (96 unità), della circostanza che circa la metà dei magistrati in servizio è adibita a funzioni consultive, e anche del fatto che taluni magistrati, nei limiti e nei casi previsti dalla legge, sono di volta in volta collocati fuori ruolo per adempiere ad alti compiti di collaborazione con il Governo e con i più delicati settori dell'Amministrazione, secondo una tradizione, che, oltre ad evidenziare l'apprezzamento di cui l'Istituto e i suoi membri godono nell'ambito della Pubblica Amministrazione, contribuisce ad arricchire la conoscenza e l'esperienza della cosa pubblica da parte dei singoli interessati.

Nell'attuale sistema imperniato sul doppio grado di giurisdizione, spetta al Consiglio di Stato il compito, specialmente in presenza di contrastanti orientamenti giurisprudenziali dei vari T.A.R., di assicurare nelle materie di giustizia amministrativa (dall'urbanistica al pubblico impiego, dall'espropriazione ai lavori pubblici, dal sistema sanitario ai pubblici appalti, e così via) l'uniforme interpretazione del diritto. Non è un caso, quindi, che dall'esame delle decisioni delle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato (e del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione siciliana) e, soprattutto, dell'Adunanza plenaria, Organo chiamato a prevenire o a dirimere contrasti di giurisprudenza tra diverse sezioni, emergano, ben oltre l'occasione delle fattispecie decise, le linee essenziali di tendenza della giurisprudenza amministrativa.

Un duplice filo conduttore sembra collegare queste linee di tendenza, in relazione a valori primari interdipendenti che attengono alla stessa risoluzione dell'Ordinamento giuridico in giurisdizione: la globalità della tutela giurisdizionale e l'effettività della Giustizia Amministrativa.

Quanto alla *globalità*, va ricordato che l'art. 24 della Costituzione garantisce a tutti di agire in giudizio per la difesa e l'affermazione dei propri diritti e interessi legittimi.

Ne deriva che, là dove i singoli, gli enti e le formazioni sociali stabilmente organizzate (e sicuramente rappresentative di esigenze collettive), siano riconosciuti come titolari di una situazione giuridica protetta, essi possono sempre adire gli organi istituzionalmente chiamati ad esplicare la giurisdizione per tutelare nei confronti della P. A. tale situazione soggettiva (art. 103 della Costituzione); alla luce di queste basilari statuizioni sembra possa essere interpretato il successivo art. 113 della Costituzione il quale parla di tutela giurisdizionale e di annullamento degli "atti" della Pubblica Amministrazione, ma in realtà non può non comprendete negli atti anche i comportamenti e le omissioni di provvedimenti dovuti, che di massima atti non sono, se non per finzioni create dalla giurisprudenza o dal legislatore.

Si allude, in particolare, al silenzio della Pubblica Amministrazione, triste e diffuso fenomeno derivante generalmente da carenza d'organizzazione, negligenza o lungaggini procedurali, il quale ha indotto in alcuni casi il legislatore a canonizzare l'omissione, equiparandola anziché al rifiuto, all'assenso o, più verosimilmente, ad attribuire all'istanza del privato gli effetti giuridici favorevoli cui essa tende senza l'intermediazione dell'atto amministrativo, stralciato dal procedimento quasi a sanzione del comportamento inerte dell'Autorità tenuta a pronunciarsi.

Quello del silenzio della Pubblica Amministrazione, è uno dei punti dolenti, riguardo ai quali, in attesa di adeguate soluzioni legislative, un ulteriore cammino potrà essere percorso dalla giurisprudenza (dopo le illuminanti indicazioni contenute nella decisione dell'Adunanza Plenaria n. 10 del 1978) al fine di evitare che la defatigante e spesso inconcludente impugnazione del silenzio-rifiuto determini la crisi di interi settori e si risolva nella frustrazione dei legittimi interessi dei privati in ordine a beni essenziali come l'iniziativa economica e il lavoro, cioè in una sostanziale elusione di giustizia.

Sempre con riguardo alla globalità della tutela giurisdizionale, appare degna di ancor più approfondita riflessione la problematica attinente al rapporto d'impiego dei dipendenti degli Organi non appartenenti al potere esecutivo.

Per attinenza di argomento va ricordato che il Consiglio di Stato ha avuto occasione di affermare la propria giurisdizione in ordine al rapporto d'impiego dei dipendenti della Presidenza della Repubblica e, da tempo, ha ritenuto che i provvedimenti del Consiglio Superiore della Magistratura, in quanto atti amministrativi adottati nell'esercizio di funzioni amministrative, rientrano nella sfera di cognizione del giudice amministrativo.

Alla esigenza della effettività della Giustizia Amministrativa, cioè della tutela reale, sollecita ed efficace delle posizioni soggettive lese dall'atto o dal comportamento illegittimo della Pubblica Amministrazione, è ispirato, fra l'altro, l'orientamento innovativo che ha affermato il principio della rivalutabilità dei crediti retributivi dei pubblici dipendenti, così sottraendo tali crediti, in considerazione della loro natura, allo svuotamento di contenuto economico conseguente alla durata dei processi in relazione alla diminuzione del potere di acquisto della moneta, ed attribuendo ai dipendenti pubblici una tutela non inferiore a quella dei lavoratori privati.

Su tale linea sono alcune fondamentali decisioni dell'Adunanza Plenaria (30 ottobre 1981, n. 7, 23 febbraio 1982, n. 1 e 1° marzo 1984, n. 4) e altre della medesima Adunanza che hanno risolto profili processuali ulteriori, come la liquidabilità d'ufficio (decisione 15 aprile 1985, n. 13), la liquidabilità in appello (decisione 1° agosto 1985, n. 18) e la liquidabilità in sede di ottemperanza (decisione 8 ottobre 1985, n. 19). Nella medesima ottica si inserisce

la tendenza giurisprudenziale a sviluppare le potenzialità insite nel processo cautelare. Prendendo le mosse da una cultura sollecita alla giustizia sostanziale ed ai principi, enunciati dalla dottrina processualistica, secondo, i quali la necessità di servirsi del processo per ottenere ragione non deve tornare a irreparabile danno di chi potrebbe aver ragione nel processo, la giurisprudenza amministrativa, in primo luogo quella dei TAR., ha arricchito e dilatato oltre gli angusti limiti della lettera della legge la misura della sospensione dell'esecuzione del provvedimento impugnato.

La Corte Costituzionale, da parte sua, ha affermato (con le sentenze di accoglimento n. 284 del 1974, n. 227 del 1975 e n. 8 del 1982) il carattere essenziale del procedimento cautelare e la sua continua compenetrazione con il processo di merito nell'ambito della Giustizia Amministrativa, dichiarando illegittime le disposizioni che limitavano i poteri cautelari del giudice amministrativo o che escludevano in particolari materie il doppio grado di giudizio sui provvedimenti cautelari e, da ultimo, con la sentenza "additiva" n. 190 del 1985, ha prefigurato, nelle controversie patrimoniali in materia di pubblico impiego, una misura cautelare innominata a contenuto atipico.

Gli accennati orientamenti paiono convergere verso la configurazione di un potere cautelare generale, suscettibile di tutelare situazioni soggettive varie e di proiettarsi verso risultati ricollegabili non soltanto alla pronuncia di merito, ma anche a quella di ottemperanza.

In questo quadro vanno particolarmente ricordate la decisione dell'Adunanza plenaria 30 aprile 1982, n. 6, che ha delineato il principio e le forme processuali della coercibilità delle ordinanze cautelari, le ordinanze 8 ottobre 1982, n. 17 e l'8 giugno 1983, n. 14, che hanno riconosciuto la tutela cautelare nei confronti degli atti negativi, e l'ordinanza 20 febbraio 1985, n. 2, che ha affermato, a tutela del contraddittorio, l'obbligo della comunicazione al difensore della trattazione "tardiva" della domanda cautelare. Al medesimo indirizzo appartengono anche gli sviluppi in tema di esecuzione del giudicato.

In proposito l'Adunanza plenaria (con decisione 3 dicembre 1982, n. 18) ha stabilito che la riforma della sentenza appellata estende automaticamente i suoi effetti agli atti di esecuzione dipendenti dalla sentenza riformata, e (con decisione 11 marzo 1984, n. 6) che, qualora dal giudicato derivi all'Amministrazione l'obbligo di una attività interamente vincolata, gli atti difformi dal giudicato possono essere dichiarati nulli in sede di ottemperanza.

Ad analogo indirizzo si richiama, in buona sostanza, la recentissima decisione dell'Adunanza plenaria 8 gennaio 1986, n. 1 che, sul travagliato problema del rapporto tra domande edilizie pretermesse e *jus superveniens*, ha riconosciuto al privato destinatario

del giudicato di annullamento del provvedimento di diniego o del silenzio-rifiuto in ordine ad una istanza di concessione, l'interesse legittimo pretensivo a che l'autorità titolare del potere di pianificazione urbanistica riveda il piano vigente al fine di valutare la opportunità di una deroga che recuperi, compatibilmente con l'interesse pubblico, la previsione del piano abrogato.

Appare chiaro che il potenziamento del processo cautelare e del processo di ottemperanza significa garantire, *ex ante* ed *ex post*, l'effettività della pronuncia di merito, la quale non può non mirare al sostanziale e concreto soddisfacimento di quei beni della vita che la legge garantisce in via generale ed astratta. I temi accennati, che si legano ed interferiscono fra loro sul piano sostanziale e processuale, formano oggetto, come si è detto, di un Testo unificato di disegno di legge e di legge delega, riguardante l'intero processo amministrativo. A nessuno sfugge quanto questa materia interessi il Consiglio di Stato, Organo Supremo di quella giustizia amministrativa, che è direttamente coinvolta dalla riforma, che ha saggiato le imperfezioni e le lacune dell'ordinamento vigente, che ha segnalato la necessità di strumenti più perfezionati, di semplificazioni, di fusioni di procedimenti, di forme più incisive preordinate alla rapida attuazione della giustizia sostanziale.

Non mi sembra opportuno indugiare, in questa sede, sull'esame del progetto, dando peraltro atto che esso spesso recepisce istanze formulate ed esigenze avvertite dalla dottrina, dalla pratica e dalla giurisprudenza.

So comunque che, a parte la collaborazione data o da dare dal Consiglio di Stato alla riforma del processo amministrativo, il giudice amministrativo continuerà ad affinarsi nella ricerca, vivendo giorno per giorno, processo per processo, la labirintica problematica dell'interesse e della sua tutela, e approfondendo, nelle molteplici fattispecie, la delicata individuazione dei sintomi dell'eccesso di potere.

In questa tensione non solo specialistica, ma anche e soprattutto. "umana", in quanto ispirata alla difesa dell'uomo dalle deviazioni del Potere e al consolidamento di una organizzazione corretta ed efficiente dell'Amministrazione, il giudice amministrativo conserverà quella che è la sua caratteristica peculiare: l'acapacità, «pretoria», di adeguare la giustizia alla storicità delle istanze sociali.

Più in generale sono certo, Signor Presidente della Repubblica, che nel momento che stiamo vivendo, così denso di eventi sul piano sociale ed economico, così ricco di trapassi verso una differente e migliore qualità della vita, l'intero Corpo che mi onoro di rappresentare svolgerà, con sempre maggiore impegno e sensibilità il suo tradizionale ruolo di collaborazione con le Istituzioni e con lo Stato, al servizio del Paese.

**INSEDIAMENTO DEL NUOVO PRESIDENTE DEL
CONSIGLIO DI STATO**

**Discorso pronunciato in occasione dell'insediamento
del dott. Carlo ANELLI**

15 gennaio 1996 Roma - Palazzo Spada

Signor Presidente della Repubblica,

desidero esprimere il commosso ringraziamento mio e dell'intera Magistratura amministrativa per aver voluto rendere solenne, con la Sua presenza, questa cerimonia. Ringrazio vivamente, per la loro partecipazione, Sua Eminenza il Cardinale Vicario di Sua Santità, il Presidente del Senato della Repubblica, l'Onorevole rappresentante del Presidente della Camera dei Deputati, il Presidente del Consiglio dei Ministri— cui esprimo la mia gratitudine anche per le parole di apprezzamento che ha voluto rivolgere al nostro Istituto — il Presidente della Corte Costituzionale, i Ministri, le alte Autorità politiche, civili e militari, gli esponenti della Corte Costituzionale, delle Magistrature, dell'Avvocatura dello Stato, del libero Foro e del mondo accademico.

Un saluto affettuoso ai miei illustri Predecessori, Gabriele Pescatore, Giorgio Crisci e Aldo Quartulli, ai Colleghi e agli amici presenti.

In un Istituto assai parco di riti (non usa da noi neppure l'inaugurazione dell'anno giudiziario), l'insediamento del Presidente rappresenta, se non l'unica, la migliore occasione per dar conto, alle massime Autorità dello Stato ed al Paese, di quel che si è fatto e si va facendo e per indicare i problemi di maggior rilievo e i modi per affrontarli.

Mi sia consentito un breve richiamo alle radici storiche dell'Istituto.

Il Consiglio di Stato nasce come organo consultivo alle dirette dipendenze di un Monarca

assoluto. L'editto istitutivo del 18 agosto 1831 non fu iniziativa radicalmente innovatrice, ma soltanto atto di illuminato conservatorismo. E tuttavia rappresentò un fatto politico importante di apertura a moderne aspirazioni di giustizia e di retta conduzione della cosa pubblica. Nel suo concreto funzionamento, il nuovo Consesso— come nota Carlo Ghisalberti — costituì un preciso limite all'assolutismo regio.

E presto l'Istituto si evolve, in armonia con il nuovo assetto costituzionale, secondo un processo che, pur nelle alterne vicende della storia, mostra un orientamento uniforme.

Abbandonato l'originario taglio politico, il Consiglio di Stato concentra la propria attenzione sui profili giuridici e di buona amministrazione, correlativamente assumendo una posizione di imparzialità rispetto al rapporto amministrativo e di autonomia rispetto al potere esecutivo. Coerente con tale evoluzione è l'affidamento al Consiglio nel 1859, non solo della funzione consultiva obbligatoria sui ricorsi straordinari al Re, ma anche di funzioni giurisdizionali.

I principi dell'unità della giurisdizione e della separazione dei poteri indussero il legislatore del 1865 ad abolire il contenzioso amministrativo. La contrapposizione tra diritti civili e politici, cui si assicurò tutela giurisdizionale, e gli altri interessi dei cittadini (quelli che successivamente si chiameranno interessi legittimi), secondo la prevalente ricostruzione storica, non fu intesa dal legislatore dal 1865 come distinzione tra due diverse situazioni soggettive, ma piuttosto come enucleazione del rilevante dall'irrilevante giuridico, come separazione di ciò che doveva essere attribuito al giudice ordinario, perché espressione della libertà del cittadino, da ciò che doveva invece essere riservato all'amministrazione, come espressione della sua libertà, confondendosi così il potere discrezionale con la libertà. Ma quegli interessi non venivano totalmente negletti, poiché si affermava il principio della loro partecipazione nel procedimento (principio che rimase, poi, lettera morta, fino alla recente legge n. 241 del 1990) ed erano previsti rimedi amministrativi, che i fatti dimostrarono del tutto inadeguati.

È ricorrente il fenomeno dell'incidenza sulla giustizia amministrativa della crisi dell'amministrazione. Il cattivo funzionamento dell'Amministrazione, aggravatosi nel periodo del trasformismo, congiunto alla percezione dell'estensione del diritto pubblico a spazi sempre più ampi della vita sociale, spinse il legislatore del 1889 a creare un sistema effettivo di giustizia nell'amministrazione, con l'affidamento della decisione delle controversie ad un organo imparziale ed autonomo. Organo fu individuato nel Consiglio di Stato, con la soluzione, analoga a quella del 1859, dell'istituzione di un'apposita Sezione,

cui fu poi riconosciuto carattere giurisdizionale.

I fatti diedero ragione alla scelta legislativa. È nota l'opera svolta dal Consiglio di Stato nell'elaborazione e spesso nella creazione, di istituti giuridici, che accrebbero le garanzie del cittadino nei confronti dell'Amministrazione.

La vocazione garantistica del Consiglio permane anche nel periodo fascista; come osservano il D'Alberti e il Lochak, la dottrina appare concorde nell'affermare come la giurisprudenza amministrativa sia riuscita, anche allora, a conservare un orientamento liberale e a dar prova di modernità enunciando principi giurisprudenziali che saranno confermati negli anni seguenti.

È significativo che Piero Calamandrei, il più autorevole sostenitore in seno all'Assemblea costituente della soppressione delle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato in nome del principio dell'unità della giurisdizione, riconoscesse (sono parole sue) che il Consiglio di Stato aveva dato, anche nel periodo fascista, innegabili prove di fermezza, di indipendenza e di attaccamento agli elevati e delicati suoi compiti.

La Costituzione repubblicana fa compiere un salto di qualità al processo storico che mi sono fin qui permesso di illustrare. Rafforza le garanzie di indipendenza dell'Istituto e dei suoi componenti, lo conferma come giudice, riservandogli la giurisdizione sugli interessi legittimi; lo qualifica Organo ausiliare di consulenza giuridico-amministrativa e di tutela della giustizia nell'amministrazione. Risultano esaltate la sostanziale unità dell'Istituto, le sue caratteristiche di neutralità e indipendenza, anche nell'esercizio delle funzioni consultive. Agli stessi criteri si ispira l'istituzione, in attuazione dell'art. 23 dello Statuto della Regione Siciliana, del Consiglio di giustizia amministrativa, con attribuzioni sia consultive che giurisdizionali. La Costituzione, dall'altra parte, mantenendo l'impostazione che vede al centro dell'attenzione l'azione amministrativa ed il suo sviluppo e fa coincidere le garanzie dei cittadini con i limiti all'esercizio del potere, assegna uno spazio decisivo all'intervento del giudice amministrativo, al quale spetta di precisare, nei diversi momenti storici, la qualità e la portata di queste garanzie.

Riferirò brevemente sul modo con cui il Consiglio di Stato ha cercato di assolvere, in particolare negli ultimi anni, ai compiti affidatigli dalla Costituzione.

Quanto alla consulenza giuridico-amministrativa, la dottrina riconosce al Consiglio di Stato — come alla Corte dei conti nell'esercizio della funzione di controllo — la qualità di Organo,

non dello Stato-apparato, ma dello Stato ordinamento. Ne discende — come ha affermato nel 1980 l'Adunanza Generale — la legittimazione delle Regioni ad avvalersi direttamente della consultazione del Consiglio di Stato. Negli ultimi tempi non poche Regioni si sono avvalse di tale facoltà.

Le caratteristiche di terzietà e di indipendenza non devono incidere negativamente né sulle garanzie degli amministrati né sul buon andamento dell'amministrazione. Quanto al primo aspetto, a parte la disciplina del ricorso straordinario, informata al criterio dell'alternatività, non si dubita della sindacabilità in sede giurisdizionale del contenuto del parere recepito dall'autorità di governo; ove la questione pervenga all'esame di una sezione giurisdizionale — il che avviene piuttosto di rado — si osservano, quando necessario, le regole dell'astensione. La preoccupazione che tali regole possano rendere difficile la formazione del Collegio giudicante nelle impugnative dei regolamenti è, evidentemente, alla base della proposta — contenuta nel disegno di legge n. 1323 in discussione al Senato — di esclusione dall'Adunanza Generale di parte dei Magistrati delle Sezioni giurisdizionali. Ad ogni modo devo sottolineare che, già nell'applicazione della vigente normativa, non risultano né sono stati segnalati inconvenienti; comunque, non mancherà la consueta attenzione dei Colleghi, presidenti e consiglieri, a tutela dei diritti di difesa di tutte le parti del processo.

Quanto al secondo aspetto, la recente tendenza legislativa è nel senso di porre termini sia alla conclusione del procedimento amministrativo sia all'emissione di pareri e di atti di controllo preventivo.

Ma, mentre i termini posti dall'amministrazione alla conclusione del procedimento, in applicazione dell'art. 2 della legge n. 241 del 1990, sono tuttora eccessivamente lunghi, nonostante gli inviti del Consiglio di Stato ad abbreviarli, per i pareri, specie nel campo dell'attività normativa, i termini sono spesso brevissimi: ad esempio, in tema di individuazione degli uffici dirigenziali e delle relative funzioni, il termine per l'art. 6 del d. l.gvo n. 29 del 1993, è di trenta giorni, dopo di che il regolamento può comunque essere adottato. Va, d'altra parte, considerato che, mentre con la soppressione del controllo preventivo la funzione della Corte dei conti continua a potersi esplicare con la diversa modalità del controllo successivo, con l'omissione del parere l'analoga funzione di garanzia del Consiglio di Stato scomparirebbe *tout court*. Tale negativa eventualità è stata evitata grazie agli sforzi di sollecitudine compiuti dal Consiglio, specie nel campo della formazione secondaria, che pure, in questi ultimi anni, è notevolmente cresciuto per

dimensioni e per importanza.

Il parere del Consiglio di Stato è richiesto dall'art. 17 della legge n. 400 del 1988 per tre tipi di regolamenti: il primo è quello, in certo senso tradizionale, dei regolamenti governativi di esecuzione, indipendenti e di organizzazione; il secondo è conseguenza del fenomeno della «delegificazione»; il terzo riguarda i regolamenti ministeriali e interministeriali.

La sottoposizione alla consultazione obbligatoria anche di quest'ultima categoria in linea con le esigenze di garanzia dell'ordinamento, che lo stesso Consiglio di Stato aveva in passato segnalate.

Ma la nuova normativa non solo ha quantitativamente ampliato l'intervento del Consiglio, ma lo ha reso, anche dal punto di vista qualitativo, più impegnativo, imponendo una attenta lettura dei testi e una valutazione delle molteplici implicazioni che ne possono derivare sull'assetto delle fonti. Ciò vale per i regolamenti ministeriali e interministeriali, che devono mantenersi nell'ambito delle materie di competenza settoriale (di uno o più Ministri) e nel rispetto della necessaria autorizzazione legislativa; ma vale soprattutto per la seconda categoria, data la necessità di individuare con esattezza la materia delegificata e la conformità del regolamento ai criteri di delegificazione, non sempre dalla legge indicati con la necessaria chiarezza, il che comporta la soluzione di delicati problemi di principio, di metodo e di merito.

Altra importante materia oggetto dell'attività consultiva in tempi molto brevi è quella del recepimento nell'ordinamento italiano delle fonti comunitarie, merita, altresì, di essere ricordato il delicato tema del diritto di accesso, per il quale l'art. 24 della legge 241 prevede regolamenti sia del secondo che del terzo tipo.

Da un'idea, in termini quantitativi, dell'attività consultiva su affari normativi: i regolamenti esaminati dall'Adunanza Generale sono passati dai 35 del 1987 e del 1988 ai 127 del 1989 e ai 290 del 1994.

L'ampliamento dell'intervento consultivo e, soprattutto, l'opportunità di assicurare già a livello di Sezione semplice uniformità di impostazione, possono consigliare il deferimento degli affari normativi ad una apposita istituzione Sezione, come prevede il menzionato disegno di legge 1323, sulla scorta anche di autorevoli esempi stranieri.

Quanto alla normazione primaria, il parere del Consiglio è previsto come obbligatorio, salva diversa disposizione di legge, per tutti i coordinamenti in testi unici; il Governo fa,

invece, solo rarissimamente uso della facoltà, prevista dall'art. 14 del T.U. n. 1054 del 1924, di sentire il Consiglio di Stato su proposte di legge; più spesso, ma, comunque, non sempre, lo sente sui provvedimenti legislativi riguardanti l'ordinamento e le funzioni dello stesso Consiglio, per i quali il parere è prescritto dal R.D.L. 19 febbraio 1939, n. 273.

Una norma poco conosciuta è quella dell'art. 58 del R.D. 21 aprile 1942, n. 444, secondo cui «quando dall'esame degli affari discussi dal Consiglio risulti che la legislazione vigente è in qualche parte oscura, imperfetta od incompleta, il Consiglio ne fa rapporto al Capo del Governo». Di questa norma si è fatta rara e limitata applicazione, più che altro per segnalare, in sede di emissione di pareri sull'interpretazione di norme oscure o contraddittorie, l'opportunità di un intervento del legislatore. È auspicabile che tale forma di ausiliarità venga, in un prossimo futuro, affinata e incrementata; la globale unitaria visione di una normazione secondaria in via di continuo ampliamento meglio consentirà al Consiglio di Stato di indicare, anche alla luce dell'esperienza giurisprudenziale di primo e di secondo grado, imperfezioni o incompletezze della normazione primaria e prospettare ipotesi migliorative e innovative.

Anche indipendentemente da tali iniziative, il Governo potrà chiedere la collaborazione del Consiglio di Stato, il cui ufficio — come veniva sottolineato nel 1884 in una relazione del Presidente Depretis, con parole che appaiono ancor oggi attuali — è quello, non di pronunciarsi sui criteri direttivi di progetti di legge, perché ciò lo trarrebbe fuori dai limiti della sua naturale competenza, ma di apportarvi quei miglioramenti che la pratica degli affari e la dottrina giuridica gli suggeriscono, colmare lacune ed assicurare la necessaria coerenza con le leggi vigenti. La consultazione obbligatoria sull'attività amministrativa spazia in numerosi e diversi settori; ricorderò soltanto i contratti ad evidenza pubblica, per i quali l'intervento del Consiglio si è ispirato a criteri di giusto rigore, specie in tema di ricorso alla trattativa privata, anche in relazione ai principi e alle disposizioni comunitarie. Peraltro, leggi speciali e la stessa introduzione, con il regolamento n. 367 del 1994, di un indice di rivalutazione degli originari limiti di valore, doppio rispetto a quello stabilito per ogni altra disposizione della legge di contabilità generale, sembrano esprimere una tendenza a restringere l'ambito di una consultazione, che, in presenza di una valida e leale collaborazione dell'amministrazione, potrebbe essere fruttuosa.

Molto può giovare, del resto, in un ambito limitato della consultazione obbligatoria il ricorso alla consultazione facoltativa. Questa, più in generale, potendo abbracciare qualsiasi campo dell'attività amministrativa, è forse la più interessante e difficile e può valere

moltissimo al conseguimento dell'obiettivo dell'imparzialità dell'amministrazione.

Il numero complessivo delle richieste di pareri, esclusi i ricorsi straordinari, si aggira su una media di 3.800 all'anno.

Alla tutela della giustizia nell'amministrazione più direttamente afferisce il parere sul ricorso straordinario al Capo dello Stato. L'art. 100 della Costituzione, parlando di tutela della giustizia nell'amministrazione, dà copertura- costituzionale a mezzi di tutela non giurisdizionale, imponendo, in una con 'art. 97, la predisposizione di un assetto organizzativo tale da soddisfare l'interesse dell'amministrato. Non è il sogno del legislatore del 1865, che riteneva sufficiente affidare alla stessa amministrazione ogni valutazione degli interessi del cittadino, ma è pur sempre il segno che un sistema di giustizia deve, anzitutto, funzionare nell'amministrazione e che, per i casi in cui quel sistema non opera correttamente, l'amministrato gode di piena tutela giurisdizionale. La realtà applicativa è stata, invece, ben diversa; la crisi dell'amministrazione ha sempre più allontanato il traguardo della effettività di un sistema di giustizia nell'amministrazione; i rimedi giurisdizionali esistenti, in particolare i ricorsi gerarchici propri, si sono rivelati praticamente inutili; nessuna modifica migliorativa è venuta dal legislatore che, anzi, preso atto della realtà, ha abolito il presupposto della definitività, facilitando l'accesso alla tutela giurisdizionale, ma con ciò stesso rendendo evidente il fallimento del sistema giurisdizionale; è rimasto, solo, modesto strumento di tutela, il vecchio ricorso straordinario (la c.d. giustizia dei poveri), la cui disciplina legislativa è negli ultimi tempi migliorata ma non in modo sufficiente ad assicurare un adeguato contraddittorio.

I ricorsi straordinari pervenuti al Consiglio di Stato nel biennio 1994-1995 sono stati circa 10.600, «grosso modo» la metà dei ricorsi giurisdizionali. Il rapporto non è sostanzialmente variato rispetto all'epoca in cui il Consiglio di Stato era giudice di unico grado; se però il raffronto si fa con i ricorsi giurisdizionali proposti in primo grado, il rapporto si riduce fortemente. Riduzione, quindi, in senso relativo; aumento progressivo in assoluto: e ciò basta per ritenere il rimedio ancora vitale.

E passo all'attività giurisdizionale.

Ho già accennato alla conferma, nella Costituzione, dell'impostazione che assegna un ruolo decisivo all'intervento del giudice amministrativo. Deve aggiungersi che la Costituzione rafforza l'effettività del sistema della giustizia amministrativa, quando prevede, all'art. 125, l'istituzione di organi di giustizia amministrativa di primo grado in sede

regionale, in coerenza con le innovazioni apportate in tema di organizzazione e localizzazione del potere, con l'introduzione dello Stato regionale e con il solenne riconoscimento delle autonomie locali e della necessità del decentramento amministrativo.

Mentre in passato il giudice amministrativo rischiava di apparire lontano, specie nei piccoli centri, in cui spesso mancava l'avvocato cassazionista esperto in diritto amministrativo, la creazione del giudice locale e la previsione, nel giudizio dinanzi ad esso, del patrocinio di avvocato o procuratore legale hanno determinato nel cittadino una più piena consapevolezza delle proprie possibilità di difesa e nella pubblica opinione una sensibilità più acuta ed avvertita ai problemi del diritto amministrativo. I nuovi giudici hanno affrontato con impegno le notevoli difficoltà del primo funzionamento, con risultati largamente positivi. Ed è sempre vivo e caro in me il ricordo della presidenza di un T.A.R. precisamente quello del Lazio, dove ho potuto apprezzare la dedizione e la professionalità dei Colleghi ed operare con buoni risultati in un clima di reciproca stima e simpatia.

Il pluralismo dei giudici ha influito sull'evoluzione giurisprudenziale. In non pochi casi idee innovatrici, specie in tema di misure cautelari e loro coercibilità, di inerzia dell'amministrazione rispetto ad interessi pretensivi, oltre che in vari settori del diritto sostanziale, sono state recepite ed affinate dal giudice di secondo grado: in altri, le pronunce di primo grado, anche se non condivise, hanno rappresentato lo spunto per una approfondita rimediazione e per una più appropriata sistemazione della materia.

Segnalo gli ultimi sviluppi della giurisprudenza amministrativa, costantemente ispirata ai principi della globalità e della effettività della tutela giurisdizionale. Con decisione 23 luglio 1994, n. 805 della V Sezione, è stata riconosciuta la legittimazione ad appellare, oltre che alle parti necessarie del giudizio di primo grado, ai soggetti che, pur non essendo controinteressati in senso proprio, sono portatori di un interesse legittimo. La stessa Sezione, con decisione 7 maggio 1994, n. 447, nella premessa che l'ordinamento non conosceva, nel processo amministrativo, l'istituto dell'opposizione di terzo, ampliava la sfera della legittimazione all'appello, riconoscendo a chiunque fosse stato leso da una sentenza del giudice amministrativo la legittimazione ad impugnarla. Nel frattempo, la VI Sezione sollevava la questione di legittimità costituzionale dell'art. 36 della legge n. 1034 del 1971 nella parte in cui non prevedeva l'opposizione di terzo ordinaria fra i mezzi di impugnazione delle sentenze del Consiglio di Stato, questione che la Corte ha riconosciuto fondata con sent. 17 maggio 1995, n. 177; a seguito di tale sentenza il Consiglio ha già dichiarato ammissibile ed esaminato nel merito l'opposizione di terzo (IV Sezione, 12

luglio 1995, n. 560). Sempre nel segno della globalità della tutela, il Consiglio di Stato — che in sede di giurisdizione esclusiva aveva distinto, sin dal 1940, i diritti patrimoniali dagli interessi legittimi per riconoscere applicabili ai primi i termini di prescrizione, fermo restando per i secondi quelli di decadenza — ha condotto tale orientamento ad ulteriori conseguenze, riconoscendo, con la dec. 15 febbraio 1994, n. 3 dell'Adunanza Plenaria, anche ai diritti soggettivi di carattere non patrimoniale l'attivabilità nel termine di prescrizione. È avvertibile la costante cura di assicurare ai titolari di diritti tutela non minore di quella che avrebbero avuta ove non vi fosse stata giurisdizione esclusiva. In questa linea si iscrive anche la dec. 26 febbraio 1992, n.154, della V Sezione, sulla disapplicabilità della norma regolamentare che si ponga in contrasto con la legge, qualora incida su una posizione di diritto soggettivo. Allo stesso criterio di interpretare l'ordinamento in senso garantistico si ispira la dec. 15 marzo 1989, n. 5 dell'Adunanza Plenaria, secondo cui il principio di alternatività fra ricorso straordinario e ricorso giurisdizionale, per il suo carattere limitativo dell'esercizio del diritto di azione, non è suscettibile di applicazione analogica e perciò opera solo nel caso di impugnazioni aventi ad oggetto il medesimo atto. All'ampliamento dell'accesso alla tutela giurisdizionale degli interessi degli amministrati ha fatto riscontro una giurisprudenza parimenti liberale in ordine alle formalità necessarie per l'accesso alla tutela stessa, in primo o in secondo grado, da parte degli enti pubblici; l'autorizzazione a stare in giudizio è stata, infatti, riconosciuta utile, ancorché posteriore alla proposizione del ricorso da parte del rappresentante legale, purché depositata prima del passaggio in decisione della causa (Ad. Plen., 6 febbraio 1993, n. 3).

Nel giudizio di ottemperanza, l'orientamento del giudice amministrativo, volto a garantire l'effettivo soddisfacimento dei diritti e degli interessi accertati in giudizio, ha avuto, di recente, l'autorevole conforto della Corte Costituzionale, nelle sent. 8 settembre 1995, n. 419 e 15 settembre 1995, n. 435.

Nell'esecuzione di un giudicato di annullamento di disposizioni regolamentari, l'effettività della tutela è stata assicurata attraverso la posizione, da parte dello stesso giudice dell'ottemperanza, di puntuali modificazioni e integrazioni del testo regolamentare (VI Sezione, 19 gennaio 1995, n. 41). Nell'esecuzione di giudicati relativi a materia tariffaria, il Consiglio ha ordinato all'Amministrazione di fornire all'utenza una corretta informazione sulle modifiche conseguenti a tali giudicati, anche attraverso adeguata pubblicità (IV sez., 14 marzo 1995, n. 172; 15 dicembre 1995, n. 989; VI Sez., 30 novembre 1993, n.954).

Costante è stata l'attenzione posta al rispetto della normativa comunitaria. Segnalo, fra le più recenti pronunce, quella in data 20 maggio 1995, n. 483 della VI Sezione che, per l'ipotesi in cui le norme interne non si pongano in contrasto con l'ordinamento comunitario, ha affermato la necessità di verificare, anche alla stregua di questo, la legittimità degli atti applicativi.

La creazione del giudice locale ha determinato, come era naturale, un incremento del contenzioso che, peraltro, è stato, soprattutto negli ultimi anni, di gran lunga superiore, soprattutto nelle regioni meridionali, alle previsioni che furono alla base della determinazione degli organici.

Basti considerare che dal 1981 al 1994, il numero dei ricorsi proposti è aumentato di 2,68 volte, l'indice di aumento, mentre si mantiene al Nord intorno a 1,8 (con un minimo di 1,41 in Valle d'Aosta e di 1,56 in Piemonte), sale a oltre 3 in Abruzzo, Molise e Puglia, a 3,50 in Calabria, a 3,61 in Sicilia, a 4,38 in Campania.

Nonostante il numero dei ricorsi decisi sia quasi raddoppiato (precisamente l'indice è di 1,94) - il che dimostra l'impegno profuso dai Magistrati - si è formato un ingente arretrato di circa 700.000 ricorsi. Le prospettive per il futuro sono tutt'altro che rosee, ove si consideri che l'afflusso medio è di oltre 100.000 ricorsi all'anno, a fronte di circa 38.000 decisi. Avverto che tali dati non sono del tutto significativi, specie ai fini del raffronto fra i vari tribunali; nelle pendenze sono compresi i c.d. ricorsi dormienti, di cui parlerò fra breve. Occorrerebbe assai più approfondita analisi, anche per tener conto delle diverse abitudini dei vari Fori nell'uso dei ricorsi collettivi.

Assai migliore — e, direi, del tutto fisiologica — è la situazione degli appelli. Qui lo sforzo del Consiglio di Stato è stato veramente notevole, l'indice di incremento dal 1981 al 1994 del numero degli appelli proposti (compresi quelli al Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana) è 3,1; ma il numero dei ricorsi decisi è anch'esso aumentato, quasi nella stessa misura (2,85), sicché pesanti arretrati non si sono formati.

Il fenomeno del progressivo aumento del contenzioso, se è espressione di fiducia nella giustizia amministrativa, è interpretabile anche come segno di sfiducia nell'Amministrazione. La crisi dell'Amministrazione rischia di trasformarsi in crisi della giurisdizione, se questa non è in grado di risolvere sollecitamente le controversie.

Si riaffaccia la speranza di un'amministrazione migliore, efficiente ed imparziale, speranza

confortata sia dalla certezza che già esistono nella compagine amministrativa tante forze sane e capaci sia dalla recente tendenza normativa all'introduzione di istituti di amministrazione consensuale, alla creazione di Autorità indipendenti, alle riforme in senso efficientistico, alla responsabilizzazione dei dirigenti, alla trasparenza dell'attività amministrativa, all'introduzione della figura del difensore civico. È da augurarsi che in tal modo sarà possibile realizzare il soddisfacimento dell'interesse del cittadino per vie diverse da quelle giurisdizionali. Né sembrerebbe del tutto anacronistica una rimeditazione sul ruolo del ricorso gerarchico improprio, che, quando il collegio decidente è stato composto da persone esperte e indipendenti, ha spesso dato risultati soddisfacenti.

Ma i rimedi essenziali vanno trovati nell'ambito del processo.

Il disegno di legge n. 1124/Senato, concernente misure per l'accelerazione dei giudizi, dedica alla giustizia amministrativa dodici articoli, sui quali si era espresso favorevolmente il Consiglio di Stato nell'Adunanza generale del 6 ottobre 1994.

Oltre a snellimenti dell'istruttoria, a misure cautelari provvisorie e all'introduzione di un «rito breve», esso prevede una procedura di urgenza per la decisione di ricorsi avverso il silenzio dell'amministrazione, con passaggio immediato alla fase dell'ottemperanza; una forma semplificata di provvedimento decisorio (ordinanza succintamente motivata) in caso di manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza del ricorso o, anche, nel caso di manifesta fondatezza; la possibilità che il T.A.R., in sede di decisione della domanda cautelare accertata la completezza del contraddittorio ed ove ne ricorrano i presupposti, definisca il giudizio nel merito. Si eviterebbe, così, l'attuale dispersione, ai fini del merito, dello studio, spesso tutt'altro che superficiale, che il relatore e il Collegio compiono in sede di esame dell'istanza cautelare. La proposta è, quindi, utile, anche se può giovare un ulteriore approfondimento per assicurare, nel modo più completo, il diritto di difesa di tutte le parti.

Il disegno di legge non ha avuto sinora seguito. Sarebbe auspicabile il perfezionamento delle proposte suddette, che migliorerebbero certamente il funzionamento della giustizia amministrativa. Ritengo opportuno aggiungere qualche considerazione e qualche suggerimento.

Mi riferisco, anzitutto, ai criteri di fissazione dei ricorsi. A parte ipotesi legislativamente previste, la regola è, secondo il regolamento del 1907, l'ordine cronologico delle domande di fissazione di udienza, salvo casi di urgenza rilevabili di ufficio o ad istanza di parte. La

segnalazione di urgenza avviene con la c.d. domanda di prelievo.

E qui vi è una raccomandazione da fare: occorre che le domande di prelievo siano specificamente motivate; la domanda di prelievo generalizzata e non motivata viene meno alla sua stessa funzione. Altro punto da sottolineare, ovvio ma piuttosto trascurato, è che la segnalazione dell'urgenza può provenire da qualsiasi parte del processo; ben può farla, quindi, l'Amministrazione a tutela dell'interesse pubblico, specie nell'ipotesi di sospensiva accolta.

Una modifica regolamentare che, nell'integrare la disciplina dei poteri presidenziali, fissasse criteri più moderni e articolati rispetto a quelli del 1907, potrebbe, d'altra parte, essere opportuna.

Senza la domanda di prelievo, i ricorsi attendono per anni di essere fissati, proprio perché sopravanzati da ricorsi urgenti; si forma così la massa dei ricorsi dormienti, di cui è difficile indicare la misura, anche perché le tecniche di fissazione non sono uniformi. In alcuni uffici giudiziari si provvede a portare tali ricorsi in udienza a fini istruttori, con fissazione di quelli per cui viene dichiarato il perdurante interesse alla decisione e con cancellazione del ruolo degli altri, premessa questa all'estinzione del giudizio per perenzione. Un'estensione della tecnica sopra descritta gioverebbe alla riduzione della massa dei ricorsi e, in ogni caso, alla migliore individuazione delle dimensioni del fenomeno.

Il regolamento approvato il 16 novembre 1995 dal Consiglio dei Ministri ed attualmente alla registrazione della Corte dei conti, nel rafforzare le strutture di supporto della Magistratura amministrativa, prevede uffici del ruolo e del massimario presso il Consiglio di Stato e presso i TT.AA.RR., con il compito, fra l'altro, di individuare, per i ricorsi pendenti, la prospettazione di questioni similari o analoghe, allo scopo di consentire che, nella formazione dei ruoli di udienza, esse vengano sottoposte, possibilmente, alla decisione dello stesso Collegio. Si otterrà, così, anche con ausilio dello strumento informatico, il duplice vantaggio di aumentare sensibilmente il numero dei ricorsi decisi e di assicurare maggiore coerenza ed uniformità di indirizzi interpretativi.

In attesa che ciò sia realizzabile, molto potrebbero aiutare le parti, soprattutto quella pubblica, che sa quali sono le controversie relative alla stessa materia.

Altre strutture di supporto sono previste dal regolamento: un Ufficio studi e documentazione presso il Consiglio di Stato, uffici per le relazioni con il pubblico presso

tutti gli organi di giustizia amministrativa; è previsto, altresì, il collegamento delle attività degli uffici con comunicazione interna ed esterna ed interconnessione mediante sistemi informatici e statistici pubblici. La possibilità di conoscere, in tempo reale o quasi, la giurisprudenza, in particolare quella del Consiglio di Stato, sarà utile sia al giudice di primo grado sia all'amministrazione che, ove ne ricorrerà il caso, potrà far cessare la materia del contendere sui ricorsi che, alla luce di quella giurisprudenza, si appalesino sicuramente fondati.

Resta, infine, la soluzione principe, che è quella di un moderato aumento degli organici, non solo dei magistrati, ma anche dei dirigenti e del personale di collaborazione.

Con il contributo di tutti potrà così essere evitato l'aggravarsi della crisi della giustizia amministrativa: con la provvida opera del legislatore, con l'attuazione, dei programmi di rafforzamento delle strutture, con il sempre maggiore impegno dei magistrati e del personale di segreteria, con la collaborazione preziosa della classe forense, Avvocati dello Stato e del libero Foro, protagonisti essenziali del processo, cui vanno il mio più caloroso saluto e il mio più vivo ringraziamento.

I problemi da affrontare non si limitano a quelli sin qui indicati. Ne sanno qualcosa i Colleghi componenti del Consiglio di Presidenza, la cui attività, in questi ultimi tempi, ha subito un continuo, progressivo aumento. La essenziale funzione di autogoverno si è manifestata sia nella fissazione di criteri di massima, attuativi o integrativi di norme legislative e regolamentari, nelle materia più varie, quali quelle relative al collocamento fuori ruolo, al conferimento e all'autorizzazione di incarichi, all'assegnazione delle sedi e ai trasferimenti, ai carichi di lavoro, alla formazione dei collegi giudicanti, sia nella deliberazione dei vari affari e nella soluzione di sempre più numerose e complesse questioni.

E mi avvio rapidamente alla conclusione.

La dottrina sta sottoponendo a profonda revisione concetti tradizionali in tema di giustizia amministrativa; recenti orientamenti contestano l'esistenza di una diversità ontologica fra interesse legittimo e diritto soggettivo e prospettano la possibilità di una ridefinizione della giurisdizione amministrativa secondo il criterio della determinazione delle materie, in linea con la tendenza legislativa degli ultimi tempi, volta ad accrescere le ipotesi di giurisdizione esclusiva.

Non entro nel merito del dibattito dottrinale, limitandomi, peraltro, a constatare che le recenti pronunce del Consiglio poc'anzi richiamate attribuiscono rilevanza, anche in sede di giurisdizione esclusiva, alla diversa natura delle posizioni lese.

Dico soltanto che la magistratura amministrativa è, come sempre, attenta e sensibile agli approfondimenti ed agli sviluppi della dottrina; essa continuerà ad affinarsi nella ricerca e a dare, nel contempo, alla ricerca il contributo della propria esperienza.

Il Consiglio di Stato, d'altra parte, non può essere considerato, nè intende rimanere, estraneo al processo di cambiamento in atto, volto a realizzare, in misura crescente, le ragioni dei cittadini.

In questa prospettiva, non può che essere riaffermata l'esigenza di mantenere salda la configurazione costituzionale della giustizia amministrativa ed anzi di approfondirne le ragioni, dal momento che soltanto tale configurazione fa della giustizia amministrativa un sistema completo di garanzie, affidato sia all'intervento del giudice, sia alla consulenza giuridico-amministrativa nei confronti dell'Autorità di Governo.

La consapevolezza di tali compiti svolti nell'interesse generale fa ritenere che anche nel futuro non potrà mancare una adeguata valorizzazione degli organi di Giustizia Amministrativa e del loro intervento, sia in vista della crescente esigenza di tutela del cittadino nel campo delle funzioni e dei servizi resi al pubblico, sia allo scopo di assicurare un momento unitario di tutela e di giustizia nell'amministrazione, probabilmente ancor più necessario in un quadro di sviluppo delle autonomie politiche ed amministrative.

Sono, pertanto, certo che il Consiglio di Stato e i Tribunali Amministrativi Regionali sapranno testimoniare, con l'indipendenza del pensiero non meno che con l'autonomia della funzione, che lo sviluppo di una democrazia moderna deriva dalla collaborazione di tutte le istituzioni e di tutti gli organismi chiamati a pubbliche responsabilità, nel rispetto della diversità dei ruoli e delle regole stabiliti dall'ordinamento.

Signor Presidente della Repubblica,

La storia plurisecolare del Consiglio di Stato si è svolta — come mi sono permesso di ricordare — nel segno del progresso nella continuità. Con lo stesso spirito, in un momento in cui si profilano ipotesi di riforme istituzionali di largo respiro, desidero esprimere una fiducia e una promessa. La fiducia che non sarà intaccato, nelle sue linee essenziali, ma

sarà anzi rafforzato, il sistema di garanzie costruito dalla Costituzione; la promessa che l'Istituto e l'intera giustizia amministrativa sapranno, con sempre maggiore impegno, adempiere al proprio ruolo di garanzia e di progresso, e contribuire così, in qualche misura, a tenere alta, la qualità stessa della vita democratica del Paese.

INSEDIAMENTO DEL NUOVO PRESIDENTE DEL

CONSIGLIO DI STATO

Discorso pronunciato in occasione dell'insediamento

dell'avv. Renato LASCHENA

14 novembre 1996 Roma - Palazzo Spada

Signor Presidente della Repubblica,

ho l'onore di porgerLe, a nome della Magistratura amministrativa, un deferente saluto ed un sincero ringraziamento per avere voluto rendere solenne, con la sua presenza, la cerimonia odierna. Esprimo il nostro vivo ringraziamento a tutte le alte Autorità qui convenute: agli onorevoli rappresentanti del Presidente del Senato della Repubblica e del Presidente della Camera dei Deputati, al Presidente del Consiglio dei Ministri - al quale va anche la mia personale gratitudine per le parole di apprezzamento che ha voluto rivolgere all'Istituto - al Giudice della Corte Costituzionale che interviene in rappresentanza del Presidente, ai Ministri, alle Alte Autorità politiche, civili e militari, agli esponenti delle Magistrature, dell'Avvocatura dello Stato, del libero Foro e del Mondo accademico. Un saluto affettuoso rivolgo ai miei illustri predecessori, al "vegliardo" Presidente Antonino Papaldo, ai Presidenti Pescatore, Crisci, Quartulli, Anelli, al Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, ai cari colleghi, a tutti i collaboratori degli organi di giustizia amministrativa.

I. In un Consesso, alieno da riti e da manifestazioni esterne, l'insediamento del nuovo Presidente costituisce momento di incontro per riferire alle massime Autorità dello Stato e, quindi, attraverso di esse, al Paese, alcune riflessioni sullo "stato" della giustizia amministrativa e per indicare i problemi di maggior rilievo. Alla luce delle esperienze maturate si delineano alcuni orientamenti che appaiono più rispondenti alle esigenze poste dal delinearsi di nuovi indirizzi di sviluppo della società e dello Stato. Le nostre riflessioni sull'organizzazione e sulle attribuzioni del sistema della giustizia amministrativa non intendono proporre o suggerire iniziative che, secondo la Costituzione, spettano

esclusivamente al Parlamento ed al Governo. Siamo ben consapevoli del nostro ruolo e restiamo nei precisi limiti ad esso assegnati. Il nostro discorso vuole recare soltanto un contributo ad un dibattito su temi di grande rilevanza istituzionale, già aperto nel Paese. Si tratta, cioè, di una riflessione culturale e istituzionale sull'attività del Consiglio di Stato, nella prospettiva delle trasformazioni in atto, per quanto riguarda specificamente il nostro sistema. Tali trasformazioni si caratterizzano per due elementi fondamentali: a) il rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione si connota sempre più come un rapporto "aperto", "partecipato", in cui l'amministrazione cerca il confronto preventivo, in corso di procedimento, con il cittadino; b) vi è, poi, una tendenza, interna all'amministrazione, ad uniformare la propria azione non più solo a principi di legittimità formale, ma anche, e soprattutto, a criteri di efficienza dell'attività amministrativa nel suo complesso. L'inserimento del Consiglio di Stato - e, per i profili connessi alla giurisdizione, degli altri organi di giustizia amministrativa - in un siffatto processo istituzionale si giustifica e si impone in considerazione della peculiarità del sindacato giurisdizionale amministrativo, rispetto alla giurisdizione civile tra i privati, e della complementarità tra funzione consultiva e giurisdizionale al fine di assicurare un assetto amministrativo moderno ed un controllo reale sull'efficacia e la correttezza dell'attività delle pubbliche amministrazioni. Il sindacato giurisdizionale sull'amministrazione è affatto peculiare: basti pensare come il giudizio sulla ragionevolezza e sulla congruità dell'azione amministrativa consente, rispetto a parametri predeterminati in sede normativa, di tener conto dei "risultati concreti" dell'azione amministrativa. Quanto alla complementarità tra funzioni consultiva e giurisdizionale, va rilevato che l'azione amministrativa si sviluppa in un procedimento propriamente amministrativo per passare poi, eventualmente al vaglio della successiva fase contenziosa, i cui effetti, in caso di annullamento, rifluiscono sulla stessa Amministrazione. L'attività amministrativa, così delineata, non è, cioè, logicamente frazionabile. Non può essere isolato il momento procedimentale, nel quale si inserisce la consultazione, da quello successivo del conflitto dinanzi al giudice, ma occorre che un giudice verifichi il progressivo dispiegarsi del comportamento dell'amministrazione. Si è così storicamente delineato un modello di giudice amministrativo che, anche per formazione professionale, arricchita dall'attività di consulenza istituzionale - è culturalmente conoscitore delle problematiche dell'amministrazione e dell'ordinamento dello Stato, in modo da poter offrire al cittadino una tutela adeguata alla peculiarità della funzione amministrativa e, nel contempo, all'amministrazione una garanzia della prevalenza dell'interesse pubblico legittimamente perseguito sugli interessi dei singoli.

II. Dunque, funzione consultiva e funzione giurisdizionale. Si può domandare se una delle due funzioni abbia rilevanza prevalente, ma riteniamo preferibile recepire l'esperienza così come si presenta, di natura composita, seguirne l'evoluzione registrando i risultati e partendo da quello che si è realizzato, per formulare nuovi indirizzi o, almeno, per cogliere alcune prospettive. La nostra istituzione è, si ripete, caratterizzata dalle funzioni, consultiva e giurisdizionale. Nella odierna società, per ogni materia o gruppo di materie affini, si tende a formare un settore con proprio apparato, più o meno specializzato, con operatori che acquisiscono cognizioni e tecniche particolari, sicché i problemi che possono sorgere nel corso dell'attività di settore esigono, in chi deve risolverli, una preparazione specifica, cui la formazione giuridica può a tutto concedere, consentire l'approccio alla normativa applicabile che, per i suoi contenuti tecnici, esige spesso una preparazione non soltanto giuridica. La difficoltà è ancora più rilevante per l'esercizio della funzione consultiva che deve indirizzare l'amministrazione e quindi, anzitutto, assimilarne ed approfondirne i problemi per poterne chiarire i termini ed individuare soluzioni rispondenti non soltanto al dettato della legge ma, anche e soprattutto, al principio costituzionale del buon andamento dell'amministrazione. E, proprio per i risvolti tecnici, si presenta l'esigenza di assicurare l'imparzialità, poiché, non di rado, soltanto, o prevalentemente, le organizzazioni economiche interessate dispongono, nei fatti, del materiale necessario, a partire dai dati che dovrebbero consentire un giudizio ancorato ad oggettive realtà. Sono fatti che debbono essere considerati con particolare attenzione, specie nell'esercizio della funzione consultiva, che non può limitarsi ad indicare soluzioni conformi a legge, ma deve penetrare nel vivo degli affari che ad essa vengono sottoposti, per conoscere i punti di frizione e per elaborare i possibili equilibri, in una società che si evolve e si involge, attraverso statalismo, privatizzazioni, specificità di discipline, spesso disposte con connessioni improprie; sicché lo stesso filtro della legge esige la verifica dei fatti affinché la regola voluta possa correttamente svolgere la sua funzione nei limiti della Costituzione.

Prospettive che si allargano e, direi, si complicano quando si è chiamati a pronunciarsi su atti normativi, destinati, come questi sono, a valere per l'avvenire e, più ancora, se con essi si provvede a regolare l'organizzazione - investendo, in definitiva, le finalità stesse della funzione pubblica - o l'esecuzione delle leggi. La consultazione sugli atti di normazione secondaria riveste un ruolo centrale nell'attività del Consiglio di Stato. Invero, già il Testo Unico delle leggi sul Consiglio di Stato, approvato con il r.d. 26 giugno 1924, n. 1054, stabilisce, nell'art. 14, che il Consesso dà parere sopra le proposte di legge (in qualsiasi materia) che gli sia richiesto dal Governo (n. 1) e formula quei progetti di legge ed i regolamenti che gli vengono commessi dal Governo. Il successivo art. 16, n. 1, a sua

volta, stabilisce il voto obbligatorio del Consiglio di Stato sulle proposte di regolamento soggette all'approvazione del Consiglio dei Ministri. Ed il R.D.L. 19 febbraio 1939 n. 273 prescrive il parere, pure obbligatorio, del Consesso, sui provvedimenti legislativi riguardanti l'ordinamento e le funzioni dell'Istituto. La legge n. 400 del 1988 ha generalizzato la consultazione obbligatoria su tutti gli schemi di regolamento, sia governativi sia ministeriali, incrementando notevolmente le richieste di parere in materia. È dato di prevedere che, nel quadro dell'auspicato processo di c.d. "delegificazione", tale tipo di consultazione obbligatoria avrà un ulteriore sviluppo ed assumerà una posizione di maggior rilievo. Si pone, quindi, il problema di predisporre le strutture più idonee e di accelerare i tempi di pronuncia dei pareri. L'esigenza era stata affrontata dal Governo nel corso della precedente legislatura, attraverso l'iniziativa legislativa dell'istituzione di un'apposita Sezione del Consiglio di Stato per gli affari normativi e della richiesta del doppio esame, in sezione ed in Adunanza Generale, per i soli regolamenti governativi. Con la chiusura anticipata della legislatura, l'apposito disegno di legge non ha avuto seguito. La istituzione di una sezione *ad hoc* ha dei precedenti nella nostra legislazione a conferma della vocazione dell'Istituto per detta attività consultiva. Ricordo, agli albori dello Stato unitario, la commissione temporanea di legislazione, istituita presso il Consiglio di Stato con la legge 24 giugno 1860 su iniziativa del Ministro Farni, per lo studio e la formazione di progetti di legge e in particolare, per "preparare un ordinamento amministrativo pel quale si accordino le ragioni dell'unità e della forte autorità politica dello Stato colla libertà dei comuni, delle province e dei consorzi". Ricordo, ancora, che, nella sede dei lavori preparatori per l'Assemblea costituente, la Commissione Forti prevedeva l'istituzione con carattere permanente, di una sezione c.d. normativa presso il Consiglio di Stato. Ci sia consentito di segnalare all'attenzione del legislatore la detta esigenza e le precedenti iniziative adottate per sovvenire all'esigenza stessa.

III. La funzione consultiva, in genere, deve e, più ancora, dovrà affiancare, anche nel quadro della prevedibile nuova articolazione organizzativa dello Stato, le amministrazioni più diverse, statali e non. Ma quello che conta, è la chiarificazione che deve risultarne, la varietà delle materie da affrontare, la necessità di penetrare le situazioni concrete ed i fatti, specialmente quando si è richiesti di interpretare fonti pattizie e non soltanto leggi e regolamenti. Ed è noto che le soluzioni mutano approfondendo l'esame dei particolari che, spesso, condizionano la qualificazione dei fatti, secondo norme giuridiche e tecniche: norme tecniche che anche la funzione giurisdizionale del Consiglio prende ormai in considerazione per le indicazioni che possono dare. Funzione consultiva che è anche

funzione di indirizzo per l'avvenire, essendo noto che i pareri, una volta dati, vengono posti a fondamento dell'azione amministrativa, spesso per decenni e più, finché la forza delle cose non dimostra che è necessario un mutamento di indirizzo sul quale, magari, viene chiesto un nuovo parere, prospettando specifiche sopravvenienze che motivano la nuova richiesta. Funzione consultiva di cui si chiede il conforto anche per fronteggiare il grave problema delle responsabilità di ogni tipo ma, soprattutto, contabile e penale, che, ormai, dilagano, con effetti negativi per la speditezza dell'azione amministrativa ed, in particolare, per quelle iniziative di rinnovamento, spesso necessarie ma che vengono evitate per timore delle responsabilità che possono comportare. È ovvio che, in un quadro di insieme del tipo or ora delineato, il compito del Consiglio si accresce per dimensioni, difficoltà, responsabilità. Si aggiunge che nell'esercizio della funzione consultiva manca il contraddittorio tra gli interessati, con i relativi apporti; sicché quelle che contano sono le acquisizioni ottenute nel relativo procedimento e, talvolta, potrebbe essere necessario il colloquio anche con soggetti diversi dal richiedente il parere, se si vuole, come si deve, arrivare al fondo delle cose: senza dire dell'incidenza dei principi affermati nella L. 241/90 sul procedimento, per l'esercizio della funzione consultiva. Il materiale raccolto nell'esercizio della funzione consultiva può, opportunamente coordinato, fornire indicazioni anche a carattere programmatico o almeno, correttivo, per migliorare, specie in via propulsiva, le condizioni dell'Amministrazione, sottolineando le carenze riscontrate, indicando i rimedi possibili, verso l'obiettivo del buon andamento. A tal proposito non va dimenticato che la tutela della giustizia nell'amministrazione si realizza anche assicurando, attraverso una puntuale consultazione, la trasparenza dell'azione amministrativa, che è condizione imprescindibile perché si realizzino i valori del buon andamento e dell'imparzialità.

Sono problemi che, se vanno oltre la nostra Istituzione, ne condizionano però l'azione ed attendono da tempo la soluzione, che non può ormai tardare fidando nella forza delle tradizioni, che dovrebbero, al contrario, dar luogo a salutari evoluzioni, vincendo resistenze e vischiosità legate ad interessi particolari e dannosi per la generalità.

In questo lavoro è indispensabile un diffuso e continuo colloquio anzitutto al nostro interno, scambiandoci le esperienze che siamo in grado di vivere nelle varie funzioni che esercitiamo, dalla consultiva alla giurisdizionale, alla presenza negli organi di Governo e nei collegi amministrativi di ogni tipo, migliorandoci reciprocamente, avvertendo e prevenendo i rischi cui tutti siamo esposti e presentandoci all'esterno con un patrimonio di apporti che, solo, nell'epoca attuale, distruttiva di ogni orpello, può accrescere credibilità e prestigio, inserendoci anche nella imminente fase del rinnovamento, peraltro già iniziata in

vari settori, tenendo conto degli apporti comunitari.

IV. Le precedenti riflessioni concernono i rapporti con l'Amministrazione, avendo prevalente riguardo alla funzione consultiva. Qualche accenno, che pure abbiamo effettuato, alla funzione giurisdizionale potrebbe essere inteso nel senso di riconoscere maggiore facilità di avvio a soluzione dei relativi problemi. Ma, al fine di introdurre il discorso su tali problemi, è necessario, preliminarmente, ampliare il campo di osservazione, distinguendo anzitutto la posizione del cittadino da quella dell'Amministrazione quale parte che deve collaborare, anche se interessata, alla funzione giustiziale nelle sue varie fasi.

Per il cittadino, si pone un primo problema, quello dei tempi della giustizia, troppo lunghi; problema che riguarda tutte le giurisdizioni e per il quale, come l'esperienza ha dimostrato, scarsi sono i risultati che si ottengono modificando - o modificando soltanto - le norme processuali; anzi, le difficoltà si accrescono, specie nel periodo transitorio; mentre regole, magari essenziali, delle riforme si imbattono in ostacoli di ogni tipo. Viene, poi, in rilievo una questione centrale ai fini del sindacato del giudice amministrativo.

La legittimità, come parametro del controllo giudiziario sull'azione amministrativa, è ormai da tempo ridefinita ben oltre gli angusti e tradizionali confini del canone di legalità e del conseguente accertamento della corrispondenza fra volontà espressa con la legge e volontà espressa con l'atto amministrativo. Il punto cruciale di tale opera di ridefinizione sta nel riconoscimento dell'esistenza, nell'ordinamento, di fonti diverse, ulteriori e a volte sopraordinate alla legge, dalle quali non si può prescindere per la ricostruzione e la stessa identificazione del parametro di legittimità.

Un ordinamento aperto, nel quale, accanto alla legge, operano, per tacere d'altro, le norme costituzionali, il diritto comunitario e i principi generali - espressi e inespressi e spesso richiamati dall'interprete mediante l'elaborazione di standard giudiziari - è un ordinamento la cui articolazione può essere spiegata e ordinata solo se si percorre a pieno, e consapevolmente, il percorso che porta dal principio di legalità alla *régle de droit*.

In questo quadro, l'azione amministrativa, è concepita non più soltanto come espressione di volontà, ma come attività conoscitiva, di valutazione e di scelta, diretta al raggiungimento di un fine mediante la predisposizione dei mezzi più idonei al perseguimento degli obiettivi e di risultati previsti.

Mutano, di conseguenza, gli elementi costitutivi del parametro di legittimità, la cui identità è delineata dai principi, sempre più frequentemente richiamati anche da leggi recenti, che presuppongono e richiedono, da un lato, un'azione amministrativa finalizzata al

raggiungimento di risultati e, dall'altro, che tali risultati siano perseguiti con il miglior uso possibile delle risorse disponibili.

I principi di celerità, di snellezza del procedimento, di efficienza, di efficacia, di economicità, per citare solo quelli che con maggiore frequenza ed enfasi sono richiamati dalle norme, operano come canoni integrativi del parametro di legittimità dell'azione amministrativa e richiedono, quindi, che il giudizio non sia soltanto un giudizio di corrispondenza (fra norma e atto), ma anche un giudizio di idoneità: sono i mezzi utilizzati idonei a produrre i risultati attesi?

Su tali premesse possono essere esaminati i problemi riguardanti la giurisdizione amministrativa.

V. Va subito precisato che la disciplina del processo amministrativo è semplice e adeguatamente chiarita dalla giurisprudenza dell'Adunanza plenaria delle Sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato, che offre, in pratica, quanto meno il vantaggio delle soluzioni definitive per le questioni processuali; soluzioni accettate, di massima, dal ceto forense che è, per sua natura, alieno dalle novità in materia di procedura, finché non si riesca a chiarirle.

Invero, le esperienze delle iniziative di riforma del processo amministrativo, maturate negli ultimi decenni, non sono state positive, anche se, con ogni possibile sforzo di sistemazione e di chiarimento, erano stati predisposti, in successive legislature, testi di legge di delegazione, in cui si lasciava la necessaria elasticità alla formulazione delle norme tecniche in sede di legislazione delegata. Del resto, è indubbio che, quando si opera nella materia del processo amministrativo, emergono preoccupazioni varie degli operatori che sarebbero chiamati ad applicare le nuove norme e degli apparati che vengono chiamati a rispondere dinanzi al giudice amministrativo. Ne discendono perplessità e dubbi, che, forse, sarebbero attenuati, se non eliminati, seguendo il metodo del miglioramento dell'esistente.

Ciò, in quanto, i problemi della giustizia amministrativa non si risolvono optando senz'altro per altri tipi di processo, bensì optando, in partenza, per un indirizzo di semplificazione dell'esistente, che deve essere analizzato con cura, eliminando inutili ripetizioni, modellando gli atti processuali secondo quanto richiesto dalle rispettive funzioni e studiando forme di atti risultanti dall'utilizzazione anche testuale degli atti di parte, cui può seguire il provvedimento. Già alcune iniziative in tal senso erano state adottate nel corso delle precedenti legislature, peraltro senza esito. È auspicabile che le iniziative stesse siano rinnovate, con opportune modificazioni ed integrazioni suggerite da ulteriori

approfondimenti.

Si tratta di aggiustamenti a costo zero, già studiati in collaborazione tra tutti gli operatori del processo amministrativo e che, se fossero adottati nella sede propria legislativa, potrebbero realizzare una effettiva giustizia nell'amministrazione.

Sempre a Costituzione vigente, potrebbe studiarsi la valorizzazione della giurisdizione c.d. esclusiva, razionalizzando il criterio di riparto delle giurisdizioni nel senso di una giurisdizione amministrativa per materie o, meglio, per settori organici di attività amministrativa.

In tal senso va già il disegno di legge governativo che, con l'eliminazione dell'istituto arbitrale per le controversie in tema di opere pubbliche, attribuisce le stesse alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Altra materia nella quale sarebbe auspicabile l'intervento del legislatore, ai fini della devoluzione alla giurisdizione esclusiva, sarebbe quella della responsabilità civile conseguente all'annullamento di atti amministrativi illegittimi. Si supererebbe, in tal modo, l'incomprensibile situazione, per la quale il giudice amministrativo è giudice della legittimità del provvedimento ma non delle conseguenze che l'illegittimità arreca alla sfera patrimoniale dell'interessato (i c.d. diritti patrimoniali consequenziali).

VI. Nella giurisdizione amministrativa il doppio grado è stato previsto in sede costituente insieme con il potenziamento dell'amministrazione locale, in modo da indirizzare, secondo la legalità e tenendo presenti le realtà locali, l'amministrazione decentrata.

La giurisdizione locale, attingendo alle ricche esperienze disponibili ed acquisendo alla sua funzione le multiformi realtà dei luoghi in cui opera, è in grado di dare risposte esaustive alle dette istanze di giustizia e di fornire al giudice di appello, eventualmente adito, gli elementi idonei a fondarne le pronunce e, nello stesso tempo, ad arricchirne le esperienze, sia per le fatti specie acquisite che per gli approfondimenti compiuti.

Si prospetta così un notevole sinergismo di azione tra i due gradi di giurisdizione che, in certo senso, supera la configurazione del secondo grado come controllo, configurando la giurisdizione amministrativa come manifestazione delle convergenze possibili a vari livelli e presa di coscienza di possibili sviluppi. Prospettive queste che, peraltro, esigono indagini estese fin dove sia consentito dalle occasioni offerte dall'accertamentogiudiziale, proponendosi come meta quei chiarimenti di fondo che l'art. 44 T.U. 1054/1924 richiede espressamente, volendo una istruzione completa, che tutti dobbiamo sentire come doverosa per qualificare la nostra stessa funzione.

VII. A questo punto viene in reale evidenza il rapporto tra giurisdizione amministrativa e amministrazione che, se adeguatamente studiato, può far emergere elementi più che positivi per l'esercizio della funzione di giustizia nell'amministrazione.

I pubblici uffici che, secondo il fondamentale art. 97 Cost., debbono essere organizzati in modo da assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, ed i pubblici impiegati, che sono al servizio della nazione, avrebbero già in se stessi, secondo i principi ora detti, gli elementi per amministrare secondo giustizia.

Ma la realtà pone di fronte a non infrequenti deviazioni, dalle motivazioni più varie, che occorre correggere nella sede giudiziaria, non soltanto a tutela degli interessi dei cittadini ma a garanzia degli stessi apparati di potere, che il buon funzionamento conserva e la disfunzione erode, in quanto violenta le stesse strutture e crea precedenti negativi, che pesano.

In questo quadro di insieme bisogna preoccuparsi, in primo luogo, della trasparenza delle funzioni pubbliche - la giustizia nell' amministrazione, è stato già detto, si realizza anche attraverso la trasparenza - funzioni pubbliche che non si sovrappongono devono svolgersi in modo da consolidare il tessuto sociale; consolidamento possibile se il cittadino è posto in grado di intendere le motivazioni ed i temi dell'attività pubblica. Pertanto, una volta che il dissenso tra P.A. e cittadino sia pervenuto in sede giudiziaria, la prima forma di collaborazione tra chi ha operato e chi deve giudicare non può che consistere nella messa a disposizione di tutti gli elementi che sono alla base del provvedimento controverso (rif.to art. 21 legge 1034/1971 in relazione all'art. 44 T.U. 1054/1924).

Principio di trasparenza che può aiutare a chiarire, almeno in sede processuale, i reali limiti delle situazioni tutelabili, senza trascurare quanto di vero c'è nella situazione di interesse legittimo e, per converso, nella riserva di potere costituita dalla discrezionalità e dall'inazione.

E ciò perché la trasparenza consente una vendica riconduzione alla legge, sia delle censure del cittadino che delle riserve dell' amministrazione.

Nell'attuale stato delle cose bisogna rinverdire la concezione dell'attività amministrativa come esecuzione della legge e cercare di ricondurre realisticamente alla legge le manifestazioni della funzione amministrativa; ciò non nel senso - lo ripetiamo - di un vieto legalitarismo, bensì nel senso di attribuire le scelte a coloro che ne assumono la responsabilità negli atti legislativi ed esigere coerenza e trasparenza in chi deve attuarle secondo criteri che assicurino il buon andamento e l'efficienza dell' amministrazione. La trasparenza, poi, consente di pervenire dalla norma giuridica all'interesse tutelato, valutando la corrispondenza della interposta funzione pubblica ai fini della legge, alle

limitazioni da questa consentite, alle valutazioni necessarie in sede di adattamento al fatto della regola, che può essere interpretata, mentre il fatto non può risultare alterato ma solo disciplinato dalla regola.

VIII. I coefficienti di elasticità del sistema di giustizia amministrativa vanno potenziati e come ne hanno consentito sin qui la durata e, il più delle volte, il buon funzionamento, così risulteranno idonei nel presente e nel prossimo avvenire a dare ingresso alle nuove esigenze di trasparenza e partecipazione che, in definitiva, comportano che si faccia rivivere nella sede giudiziaria la formazione del provvedimento contestato, nelle sue premesse, nel suo modo di essere e nelle relative conseguenze.

Si delinea così la funzione giudiziaria per quella che deve realisticamente essere in uno Stato moderno: non soltanto intesa alla formazione di una regolamentazione di interessi non più discutibile ma anche e, forse, soprattutto, luogo di chiarificazione, di razionalizzazione, di eliminazione dei dissensi, attraverso il confronto delle parti e la valutazione motivata dei rispettivi assunti da parte del giudice, terzo imparziale.

Funzione del giudice che, avendo riguardo agli effettivi contenuti della giustizia amministrativa, eccede i limiti del rapporto processuale, perché la parte pubblica sta in giudizio come rappresentante di interessi di comunità più o meno estese, sicché il giudice ben conosce che, risolvendo la controversia, emette una pronuncia che può avere effetti non facilmente delimitabili nel presente e nell'avvenire, perché è la natura stessa dell'interesse sul quale si è pronunciato, che va oltre la sfera intersoggettiva.

In questo senso si può precisare il significato di quello che sembra un modo di dire e cioè che, nel campo della giustizia amministrativa, giudicare è amministrare o, almeno, è anche amministrare.

In questa stessa prospettiva vengono attribuite al Consiglio di Stato funzioni di alta amministrazione, anche considerando la sua posizione di giudice di appello, che comporta la risposta conclusiva alle istanze delle parti. Risposta che può essere tanto più aderente alle istanze dopo la istituzione dei Tar, che consente più immediati confronti tra pubblico e privato, alle varie dimensioni dell'uno e dell'altro: confronti che, se si arriverà ad apprestare mezzi idonei per rapide soluzioni, potranno non poco migliorare l'ordinamento dell'amministrazione.

IX. L'indagine giudiziaria, quindi, non può ritenersi esaurita nell'accertamento di conformità a legge, come è stato da noi detto fin dal momento in cui siamo nati come giudici e come abbiamo sopra precisato. Già le prime sentenze della appena istituita IV Sezione si

occupavano della violazione dello spirito della legge e, in anni a noi più vicini, l'eccesso di potere era qualificato (Benvenuti) come vizio della funzione, esprimendo in tal modo una significativa tendenza alla visione globale del problema dell'atto sottoposto a controllo giurisdizionale. Ci si può domandare, perciò, che cosa significhi attualmente la tripartizione tradizionale dei vizi di legittimità e forse la risposta immediata è nel senso che essi reciprocamente si integrano e si illuminano. Si spiega così quella giurisprudenza più liberale che già da tempo ricerca i motivi del ricorso anche nell'esposizione del fatto, che potrebbe in ogni caso contenerli, dato che le deviazioni non sono di per se stesse adatte alla tipizzazione ma, piuttosto, è la tipizzazione che deve essere intesa come affinamento di esperienze che aiuta a cogliere la malizia e l'abuso, esprimendoli, poi, in termini tali da essere riconducibili a forme che consentano l'applicazione delle misure sanzionatorie.

In tal modo il giudizio amministrativo esprime una tensione alla ricostruzione della verità non minore di quella che si riscontra nel giudizio penale.

E la ricerca ufficiosa delle prove esprime questa realtà di fondo, che la necessaria articolazione dei motivi non nega, tanto più se si considerano, da un lato, i temperamenti della giurisprudenza e, dall'altro, le garanzie che derivano per le parti dalle precisazioni che i motivi contengono, delimitando sostanzialmente *causa petendi* e *petitum*, consentendo un contraddittorio adeguato e vincolando il *thema decidendum*. Prospettive queste ancora più valide nello attuale sistema di giustizia amministrativa decentrata, poiché l'indirizzo formalistico spesso si associa, come già accennato, all'accentamento del potere mentre il colloquio, che il decentramento favorisce, consente la rilevazione delle istanze, il confronto delle opinioni, l'arricchimento dei metodi.

E se è giunto il momento di rivisitare i nostri modi di essere e, forse, di esprimersi, con opportuni effetti anche sull'andamento dell'amministrazione, sarà necessario articolare la nostra azione per materie, utilizzando nel modo più produttivo possibile ogni occasione di intervento, alla luce, nello stesso tempo, dei precedenti e delle novità che si presentano, evidenziando i possibili rimedi.

I vizi di legittimità, dunque, vanno anch'essi ricostruiti, in una visione realistica che, senza negare il bene fondamentale della certezza del diritto e gli equilibri politico-costituzionali che ne derivano, risalga ai modi in cui sono stati introdotti nel nostro ordinamento dall'opera mirabile e, nello stesso tempo, prudente, dello Spaventa, che seppe articolare l'istanza costituzionale di giustizia nell'amministrazione, attraverso un sapiente uso della fase giurisprudenziale, espressa in una tensione verso il fine di giustizia, attraverso il riferimento allo spirito della legge.

La storia è nota ed è sempre viva, specialmente ora che la congiuntura politico-

costituzionale ci presenta una legislazione non agevolmente riconducibile a sistema ma che, proprio perciò, dobbiamo ancora più approfondire. Infatti il compito del consulente e del giudice non è quello di pervenire a ricostruzioni che soddisfino esigenze di simmetria, specularità, rispondenza a parametri di valutazione più o meno noti, bensì a soluzioni rispondenti ad istanze di giustizia e di buon andamento dell'amministrazione.

Ritorna qui l'esigenza fondamentale - da noi già segnalata - di un adeguato approfondimento dei fatti, delle relative cause ed effetti, a cominciare dalle istanze cui i provvedimenti legislativi possono aver risposto, in modo da aver ben presenti le finalità che lo stesso legislatore - Governo e/o Parlamento - ha voluto perseguire, stabilendo fin dove arrivano le insindacabili scelte del legislatore e quali siano stati i mezzi tecnici di espressione della risposta politica, in modo da poter correttamente operare, senza arbitrarie estrapolazioni, nel senso di ricondurre il diritto al fatto.

Opera di riconduzione da compiere approfonditamente già in prima istanza, dove il confronto nel processo è immediato, non essendovi stato ancora il filtro della prima sentenza.

L'esperienza, ormai secolare, dell'eccesso di potere potrà essere di non piccolo aiuto, specie dopo che parecchie forme individuate dal giudice amministrativo, trovano corrispondenza in fondamentali principi della Costituzione, a cominciare dall'eguaglianza di fatto. Principio quest'ultimo la cui diffusa applicazione, su iniziativa dei giudici remittenti, avverte ancora una volta che il tema di fondo della fase giudiziaria è il fatto, nel cui ambito sorge la controversia, anche se spesso motivata da contrastanti interpretazioni delle norme; interpretazioni discordi, a loro volta dovute spesso ad una difettosa o parziale identificazione dei fatti, che richiede la chiarificazione da parte del giudice.

Eccesso di potere che si atteggia oggi, sempre più, quale vizio, più che dell'atto o provvedimento, della stessa attività amministrativa, anche in quanto questa si discosta dai parametri di efficienza stabiliti dalla norma.

X. Sin qui si sono esaminati elementi di varia natura, rilevanti per la conoscenza della situazione del Consiglio di Stato e dei Tar nell'ordinamento attuale, che trova la sua fonte nella Costituzione del 1948.

La risposta ad una forte istanza garantistica, in polemica con l'ordinamento precedente, che aveva attenuato la tutela giurisdizionale, portò i Costituenti ad una solenne riaffermazione della omnicomprensività del ricorso al giudice come diritto fondamentale del cittadino (art. 24), con le articolazioni tecniche (art. 113), che le esperienze maturate nel ventennio precedente consigliavano come strumenti idonei a rafforzare il diritto ad agire in

giudizio anche nei confronti della P.A.

Questa prospettiva di omnicomprensività e di effettività di tutela giudiziaria non ha mancato di influire sugli orientamenti della giurisprudenza quanto all'ammissibilità dei mezzi di tutela, ma, quanto ai contenuti si sono conservati gli orientamenti tradizionali che, del resto, la stessa Costituzione aveva recepito, mantenendo come criterio di ripartizione delle giurisdizioni la bipartizione delle situazioni giuridiche in diritti soggettivi ed interessi legittimi.

Sono ormai passati quasi cinquant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione, la legislazione ha protetto o sacrificato gli interessi più vari, lo stesso interesse pubblico, specie per effetto delle direttive comunitarie, è stato affiancato, sul piano degli interessi di dimensione ultraindividuale, dagli interessi del mercato comune; per non dire dell'ampia problematica degli interessi diffusi e delle iniziative di minoranze attive. Pertanto, chi si propone di cogliere sul piano della effettività e nella sua interezza l'oggetto della giustizia amministrativa, deve allargare - lo ribadiamo - il campo di osservazione e considerare le leggi e le altre norme che regolano l'esercizio dell'attività pubblica, gli effetti che questa attività ha prodotto nei confronti dei suoi destinatari, le iniziative di base che hanno assunto rilievo a livello comunitario o sub-statale: tutto ciò al metro di precetti che formano ordinamenti giuridici tra loro variamente coordinati ma dai quali derivano ineludibili istanze di giustizia cui bisogna dare una risposta. Istanze che per quanto interessano il giudice amministrativo non solo tendono verso l'annullamento dell'atto illegittimo ma chiedono anche reiteratamente misure ripristinatorie. Cos'altro è la reiterazione delle istanze di esecuzione del giudicato se non la testimonianza di una tensione verso la realizzazione di una attività amministrativa conforme alle norme individuate e implementate dalla pronuncia da eseguire?

In breve, l'indagine del giudice amministrativo ha a suo oggetto la funzione pubblica e trae occasione dalle iniziative di coloro che se ne ritengono danneggiati ingiustamente, avendo come parametri di riferimento i principi e le norme valide dinanzi al giudice secondo fonti di legittimazione che tendono a moltiplicarsi; norme, che solo uno sforzo di astrazione ha potuto inglobare nelle c.d. norme di azione, mentre, in realtà, segnano la legittimazione all'attività amministrativa ed i relativi limiti, con ciò stesso regolando le relazioni tra amministratori e amministrati.

XI. L'ulteriore problema, costituito dall'assetto ordinamentale della giustizia amministrativa, è il più delicato; poiché da esso dipende, in larga misura, la rispondenza del sistema alle aspettative del paese. Al centro è il Consiglio di Stato, con la sua duplice

funzione, consultiva e giurisdizionale; entrambe trovano il loro fondamento nella Costituzione repubblicana (artt. 100 e 103). In attuazione dell'art. 125 Cost., con legge 6 dicembre 1971 n. 1034, sono stati istituiti i Tribunali amministrativi regionali.

La creazione dei nuovi organi, con funzioni giurisdizionali, ha risposto ad un'esigenza vivamente avvertita, ha esaudito una domanda di giustizia, fino ad allora inappagata. Si è trattato di una vera e propria riforma di struttura, che ha inciso profondamente sui rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione. I Tar svolgono con impegno e adeguato risultato un valido servizio a tutela del cittadino e della stessa Amministrazione. Una riflessione sul detto assetto si presenta quasi spontanea in relazione all'ampio dibattito oggi in corso circa la forma di Stato, che potrà essere scelta.

Una struttura, in cui, come si auspica, troveranno la più ampia realizzazione le autonomie locali, richiederebbe, forse, l'articolazione della giurisdizione, alla base, tra i Tribunali regionali e, come in altri ordinamenti europei, Corti amministrative di appello, in numero di tre o quattro, con competenza pluriregionale, con ricorso, poi, al Consiglio di Stato per motivi di legittimità. Le competenze degli organi di giustizia amministrativa, proprio in relazione alla diversa struttura dello Stato, potrebbero essere meglio individuate e precisate.

XII. Un'ultima parola, sugli uomini. Il personale di magistratura, con tutti i collaboratori, pure tra tante difficoltà, adempie con onore le proprie funzioni. Si tratta di personale di elevata professionalità, che accede ai Tar, attraverso un concorso di secondo grado molto selettivo, ed al Consiglio di Stato, oltre che dagli stessi Tar e dalla nomina esterna, anche attraverso il vaglio di una prova, che - come ricordava a suo tempo il Presidente Papaldo - "ancor oggi, abbiamo l'orgoglio di dirlo, è la più severa fra quante gli ordinamenti statali e non statali ne conoscano".

Alla luce di una nobile tradizione e con l'apporto determinante di questi uomini, il Consiglio di Stato ed i Tribunali amministrativi regionali sapranno svolgere anche in futuro il proprio ruolo di garanzia, al servizio, come sempre, delle Istituzioni e del Paese.

INSEDIAMENTO DEL NUOVO PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DI STATO

**Discorso pronunciato in occasione dell'insediamento
del dott. Alberto de Roberto**

27 settembre 2001 Roma - Palazzo Spada

1. Signor Presidente della Repubblica, a nome di tutta la Magistratura amministrativa e mio personale, La ringrazio per avere, con la Sua presenza, conferito particolare solennità a questa cerimonia che si svolge, purtroppo, in un clima che vede sconvolta la serenità del vivere civile dopo il barbaro eccidio dei giorni scorsi negli Stati Uniti.

Un vivo ringraziamento al Presidente del Consiglio dei Ministri (al quale sono grato anche per le lusinghiere espressioni che ha voluto rivolgere all'Istituzione che rappresento e alla mia persona) e ai rappresentanti del Senato e della Camera.

Ringrazio pure vivamente i Ministri qui presenti e fra questi in particolare - consentitemelo - il Ministro Franco Frattini che abbiamo l'orgoglio di annoverare tra i nostri più valorosi colleghi.

Un sentito saluto al giudice costituzionale, espresso dal nostro Consesso, chiamato a rappresentare il Presidente della Corte e ai Presidenti e Vice Presidenti emeriti che ci hanno onorato con la loro presenza.

Un sentito ringraziamento ai Presidenti delle commissioni parlamentari e ai Sottosegretari presenti in questa sala.

Un grato saluto al rappresentante del Vice Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura.

Un ringraziamento fervido al Primo Presidente della Corte Suprema di Cassazione e agli

altri vertici, qui presenti, della Magistratura ordinaria, dalle cui file mi onoro di provenire, al Presidente della Corte dei Conti e ai rappresentanti della Magistratura militare presenti in questa sala.

Grazie, vivamente, anche agli illustri rappresentanti delle Autorità indipendenti.

Ringrazio ancora sentitamente il Sindaco di Roma e tutte le altre alte autorità politiche, civili e militari convenute in questa sala di Pompeo.

Un vivo omaggio ai rappresentanti del mondo accademico e del Foro: sia di quello che svolge il suo patrocinio per le amministrazioni pubbliche (in primo luogo l'Avvocatura dello Stato qui presente con l'Avvocato generale) sia del libero Foro rappresentato, in questa aula, dai Presidenti del Consiglio nazionale forense e dell'Ordine degli avvocati di Roma.

La nostra giurisprudenza si sviluppa sollecitata dalle tesi difensive dei valorosi patroni e trova, poi, collocazione nel sistema ad opera di una dottrina, di grande prestigio e tradizione, sempre attenta ai nostri indirizzi sostanziali e processuali.

Un vivissimo augurio di buon lavoro ai componenti del Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa.

Un grato e affettuoso saluto a tutti i Colleghi del Consiglio di Stato e dei Tar in servizio e a riposo: le relazioni di affettuosa amicizia con questi ultimi non si attenuano ma, anzi, si rafforzano quando il servizio attivo viene a conclusione.

Saluto ancora con gratitudine ed affetto tutto il personale amministrativo e le organizzazioni sindacali che lo rappresentano.

Un devoto omaggio vorrei indirizzare anche ai tre Presidenti emeriti dell'Istituto: Gabriele Pescatore, Giorgio Crisci e Renato Laschena, ai quali ho sempre guardato con profonda ammirazione ed affetto.

Consentitemi - a testimonianza del mio stato d'animo in questo momento - la sola evocazione del ricordo, forse, più antico tra i molti che affollano la mia mente: la discussione della mia tesi di laurea nel 1952, nell'Università di Roma, avendo come relatore il giovane professore Gabriele Pescatore.

Da ultimo un grazie vivo e forte a tutti quelli - a cominciare da mia moglie e dai miei figli - che hanno voluto stringersi intorno a me in questa giornata nella quale ho la ventura di

insediarmi al vertice di una struttura prestigiosa a servizio della quale ho profuso ogni energia: una struttura che ho amato ed amo nella quale sono entrato or sono quasi quaranta anni quando molti dei miei giovani, valorosissimi colleghi - inesauribile linfa che alimenta l'Istituto - non erano ancora nati.

2. Come già è avvenuto in precedenti cerimonie 'Insediamento del Presidente del Consiglio di Stato costituisce, in un Istituto come il nostro, assai "parco di riti", il momento più adatto per dare conto di quanto è avvenuto negli ultimi tempi nell'area della giustizia amministrativa e per rappresentare - senza indebite invasioni di campo - i problemi più pressanti avvertiti dal Consiglio di Stato e dai Tar (due istituzioni che si inseriscono in un unico, indivisibile plesso).

3. I punti di maggior rilievo sui quali vorrei richiamare l'attenzione sono i seguenti:

a) l'attribuzione alla giurisdizione amministrativa di ulteriori materie;

b) la modificazione delle competenze del Consiglio di Stato in sede consultiva;

c) i nuovi tratti della organizzazione della Magistratura amministrativa (comprese talune rilevanti innovazioni riguardanti l'Organo di autogoverno).

4. Va fatto cenno, anzitutto, al nuovo campo di azione assegnato alla giurisdizione amministrativa: una giurisdizione che, con la istituzione, negli anni '70, del giudice di primo grado, distribuito su tutto il territorio, è venuta rispondendo, assai più che in passato, alle richieste di giustizia della collettività.

Recenti disposizioni hanno conferito ulteriori attribuzioni al giudice amministrativo facendo leva sulla norma costituzionale (articolo 102 Costituzione) che consente di estendere la giurisdizione amministrativa anche a controversie che non coinvolgono interessi legittimi (e di intervenire, perciò, anche al di là delle liti suscitate dall'esercizio del potere); un ampliamento giurisdizionale che è stato accompagnato dalla sottrazione al giudice amministrativo di larga parte del pubblico impiego.

A) Si tratta, in primo luogo, di ambiti nei quali la P.A. per la cura degli interessi pubblici, non agisce in via autoritativa o nei quali, addirittura, la cura degli interessi pubblici - secondo nuovi modelli (spesso di ispirazione comunitaria) - resta affidata a soggetti privati non riconducibili tra le tradizionali strutture dell'amministrazione pubblica.

Con possibilità, perciò, del radicarsi, innanzi al giudice amministrativo, di controversie

intercorrenti (almeno in apparenza) tra soggetti privatistici.

Restando attratte, in questo primo luogo gruppo, le liti con le quali si denuncia la inosservanza delle norme di evidenza pubblica in tema di scelta del contraente da parte dei soggetti, anche privati, tenuti a conformarsi ad esse.

Sono da ricondurre in questo novero anche le controversie in tema di servizi pubblici (un campo di intervento di sempre più ampia estensione nella fase che caratterizza, oggi, l'ordinamento).

Anche in questo caso sussiste l'interesse pubblico all'organizzazione e alla gestione del servizio ma gli strumenti adoperati non sono, di regola, autoritativi ma di diritto comune e le figure soggettive chiamate allo svolgimento del servizio si iscrivono, assai spesso, tra i soggetti privati e non nell'organizzazione amministrativa (anche intesa nell'accezione più lata del termine).

B) Diversa, invece, la ratio della attribuzione alla giurisdizione amministrativa di un secondo gruppo di controversie: quelle in tema di risarcimento del danno provocato dall'atto illegittimo.

L'obiettivo perseguito dalla legge, in questa seconda ipotesi, è quello di ottenere la concentrazione in un'unica sede (la giurisdizione amministrativa) dell'impugnativa dell'atto illegittimo e dell'azione di risarcimento dei danni (ripartite, fino a ieri, tra giudice amministrativo e giudice ordinario).

Un contenzioso, si noti, quello di carattere risarcitorio, che concerne, d'ora innanzi, il ristoro delle lesioni prodotte, oltretutto ai diritti soggettivi anche agli interessi legittimi quando questi ultimi interessi non riesano ad ottenere "fisiologica" tutela insieme all'interesse pubblico (vedi sentenza 500/00 delle S.U. Cassazione).

5. Anche l'attività consultiva del Consiglio di Stato è stata interessata da importanti innovazioni.

La legge 127/97 ha proceduto, anzitutto, alla soppressione di tutte le ipotesi di consultazione obbligatoria del Consiglio di Stato previste dalla legge ad eccezione di tre casi dei quali si dirà.

Sembrò - all'indomani della emanazione della legge - troppo drastica la norma che sottraeva al Consiglio di Stato larga parte delle sue competenze obbligatorie.

Il trascorrere del tempo sta, però, dimostrando che la nuova disciplina non manca di aspetti positivi.

Non solo si ottiene, in questo modo, il perseguimento dell'obiettivo della semplificazione dei procedimenti amministrativi ma si consente, pure, al Consiglio di Stato di concentrare il suo impegno, in sede consultiva, solo su questioni di particolare spessore.

I pareri obbligatori restati in vita sono quelli richiesti in relazione alla normativa statale regolamentare (regolamenti governativi e ministeriali), agli accordi-tipo e al ricorso straordinario.

A) Per quel che concerne i regolamenti, il Consiglio di Stato - anche per la formazione e l'esperienza dei suoi membri - è in condizione di offrire insieme alla segnalazione di eventuali illegittimità, un rilevante contributo alla "essenzializzazione" e chiarezza della normativa.

Alla stessa logica si ispira la regola che prescrive il parere obbligatorio del Consiglio di Stato a proposito dei testi unici in vista della sistemazione, in un quadro organico, di norme disordinate ed ambigue.

Sempre con riguardo ai testi unici va ricordato che il Consiglio di Stato può venire chiamato dal Governo anche all'espletamento di incombenze più incisive: non più la espressione del solo parere ma la diretta elaborazione del testo unico.

Un recente apporto del Consiglio di Stato in questa direzione è stato quello con il quale si è proceduto alla redazione del testo unico in tema di espropriazione per pubblica utilità, emanato con decreto del Presidente della Repubblica 327 di quest'anno (pubblicato nella G.U. dello scorso 16 agosto).

Per affrontare i non facili compiti assegnati al Consiglio di Stato nel settore normativo è stata istituita dalla legge 127/97 (come auspicato, cinquant'anni prima, dalla commissione Forti) una apposita sezione consultiva - la sezione per gli atti normativi - alla quale è stato affidato il compito di esprimere pareri sugli atti che contengono norme generali ed astratte.

Risultano espressi, a partire dal 1997 (l'anno di istituzione della Sezione normativa), n. 1150 pareri sempre nel rispetto dei termini di legge (trenta o quarantacinque giorni).

B) L'esigenza di conseguire una attenta valutazione tecnico-giuridica da parte del

Consiglio di Stato è alla base anche della norma che sancisce la necessità di acquisire il parere obbligatorio sulle convenzioni-tipo (e altri provvedimenti similari).

Si tratta, in questo caso - come per i regolamenti - di atti destinati ad operare in via permanente nell'ordinamento ponendosi quali vincolanti parametri di riferimento per le singole, specifiche convenzioni che dovranno essere stipulate.

C) La conservazione, infine, del parere obbligatorio sul ricorso straordinario si è posta quale soluzione inevitabile al nostro legislatore intenzionato a mantenere in vita tale ricorso che diventerebbe tutt'altra cosa senza il parere del Consiglio di Stato che si pone come il nucleo centrale e insostituibile della relativa procedura.

6. Resta, naturalmente, in vita la consultazione facoltativa del Consiglio di Stato della quale possono avvalersi le autorità governative statali, le Autorità indipendenti e - secondo una interpretazione risalente nel tempo - anche le Regioni (Consiglio di Stato Ad. gen. 24.4.1980 n.30).

7. Il Consiglio di Stato è, dunque, affidatario di due distinte attribuzioni: quella giurisdizionale e quella consultiva.

Le due funzioni risultano garantite costituzionalmente e il Consiglio di Stato, proprio per la congiunta attribuzione di tali competenze, nell'ordinamento, quella peculiare configurazione di organo consultivo e giurisdizionale che gli è propria (un aspetto, quest'ultimo, comune, d'altronde, a molti dei Consigli di Stato europei).

Si è dubitato - ma credo a torto - della "accostabilità" della funzione consultiva a quella giurisdizionale.

Non sembra, invero, possa essere messo in discussione che il Consiglio di Stato - anche quando si esprime in sede consultiva - operi come soggetto in posizione di neutralità e indipendenza, espressione dello Stato-ordinamento e non dello Stato-apparato.

Un dato, quello della indipendenza e neutralità del Consiglio di Stato anche nella sede consultiva, che ebbe a manifestarsi sin dall'indomani dell'emanazione dello Stato albertino quando il Consiglio - abbandonato il compito primigenio, espletato nello Stato assoluto, di consigliere del Sovrano - conquistò il nuovo, diverso ruolo di organo chiamato ad esprimere al Governo e all'amministrazione in termini di oggettivo distacco, la corretta

lettura della normativa da applicare.

È egualmente certo che l'esercizio della funzione consultiva non influisce sull'autonomia di giudizio del Consiglio di Stato in sede giurisdizionale.

Ne è confermata la congiunta attribuzione della funzione consultiva e giurisdizionale al Consiglio di Stato a livello costituzionale da parte dell'Assemblea costituente, strenua paladina, quest'ultima, della terzietà e indipendenza del giudice.

8. Si è giunti, così, al terzo ed ultimo punto sul quale vorrei richiamare l'attenzione: la rassegna, in ordine sparso, delle più rilevanti vicende che hanno interessato, ed interessano, l'ordinamento e l'organizzazione della giustizia amministrativa.

A) Farei cenno, anzitutto, alla nuova composizione del Consiglio di presidenza.

La legge 205/00 - innovando al precedente assetto - prevede che facciano parte del Consiglio di presidenza, insieme ai componenti togati (i soli presenti nel precedente Consiglio), anche quattro personalità espresse dal Parlamento tra professori ordinari di materie giuridiche e avvocati con almeno venti anni di esercizio professionale.

Va salutata con viva soddisfazione questa modifica che innesta nel collegio eminenti personalità espresse non dal corpus giudiziario ma dalla società civile.

B) Per quel che riguarda i componenti della Magistratura amministrativa debbo rilevare, con orgoglio, che di essa fanno parte Magistrati del Consiglio di Stato e dei Tar che si distinguono per l'elevato grado di professionalità, per l'alto senso dell'indipendenza e per il forte impegno nell'espletamento del loro lavoro.

La legge 205/00 ha preannunciato un generale riordino della Magistratura amministrativa.

Siamo, dunque, in una fase che pare preludere ad iniziative rivolte ad assicurare un assetto nel quale il legislatore sarà chiamato a rafforzare e a condurre a termine l'unità della Magistratura amministrativa, garantendo, con l'individuazione di rigorosi criteri selettivi, la conservazione di quell'alto livello qualitativo che l'ha sempre contraddistinta.

C) Sempre con riguardo alla Magistratura amministrativa debbo pure sottolineare con soddisfazione che (come è avvenuto, dall'altra parte, anche in passato) presso gli Organi costituzionali e gli uffici di diretta collaborazione del Presidente del Consiglio dei Ministri e

dei Ministri sono stati chiamati - in considerazione della loro alta professionalità ed esperienza - magistrati del Consiglio di Stato e dei Tar.

La nuova versione impressa, in sede di conversione, all'articolo 13 del D.L. n. 217 di quest'anno pare avere realizzato - anche alla luce della interpretazione che si è affermata nel Consiglio di presidenza - un equilibrato contemperamento tra esigenze della istituzione giudiziaria e quelle del Governo.

D) Debbo ancora ricordare sul piano organizzativo lo sforzo che si è fatto e si sta facendo al fine di incrementare il livello della informatizzazione della giustizia amministrativa.

In questa linea si colloca la progettata realizzazione di un nuovo sistema informatico che - oltre a facilitare l'attività dei magistrati e del personale amministrativo - consentirà di trasmettere e ricevere documenti attraverso la rete, dando vita, così alla creazione di veri e propri fascicoli "virtuali", anche nella prospettiva di un futuro processo telematico.

Si è dato vita già da tempo a talune iniziative che costituiscono in larga parte una novità a livello europeo: le nostre decisioni, contestualmente alla loro pubblicazione, sono disponibili nella rete Internet e divengono, perciò, immediatamente accessibili a chiunque sia interessato a conoscerle.

In tale rete sono anche disponibili i dati pubblici relativi ad ogni ricorso e sono anche immessi i calendari delle udienze e delle camere di consiglio.

E) Altro punto che merita di essere segnalato è quello concernente l'arretrato giurisdizionale.

Non posso, non ricordare che secondo dati statistici, ai quali è stata data ampia diffusione anche sulla stampa, risultano pendenti oltre 900.000 ricorsi presso i Tar e quasi 27.000 presso il Consiglio di Stato.

Un arretrato che è venuto accumulandosi in quasi trent'anni, in conseguenza della istituzione del primo grado che ha comportato per la più agevole accessibilità alla tutela giurisprudenziale, una estensione di ampie proporzioni del contenzioso.

Occorre, però, rilevare che, da qualche tempo a questa parte, l'arretrato non è più esposto a quella progressiva crescita che l'ha caratterizzato negli anni passati.

Una flessione, pur se limitata, dei ricorsi in entrata si sta producendo, anzitutto, per effetto della sottrazione alla giurisdizione amministrativa del pubblico impiego pur se accompagnata dal conferimento di nuove e più complesse materie.

Si lascia cogliere, anzi, qualche incoraggiante sintomo che consente di confidare sul raggiungimento a breve di un pareggio tra ricorsi in entrata e ricorsi in uscita e, in prospettiva, su di una, pur se limitata, riduzione dell'arretrato.

Concorre al prodursi di tale risultato - insieme alla perdita del contenzioso del pubblico impiego di cui si è detto - la più alta produttività manifestatasi, da qualche tempo, per la sempre più larga utilizzazione degli strumenti informatici e delle misure di accelerazione e semplificazione del processo di cui alla legge 205/2000 (sentenze brevi, provvedimenti presidenziali etc.).

Già ora i ricorsi in entrata e quelli decisivi dal Consiglio di Stato si bilanciano e quattordici Tar hanno evaso, nei primi mesi del 2001, un numero di ricorsi pari e, in qualche caso, superiore a quello dei ricorsi introitati.

Occorre, però, riconoscere che l'arretrato pregresso è di tali dimensioni da rendere impossibile la sua eliminazione in tempi ragionevoli con le nostre attuali forze.

Una delle strade (ma non la sola) alla quale può pensarsi per tentare di avviare a soluzione il problema è quella della istituzione delle sezioni stralcio investite del compito di definire l'arretrato meno prossimo: soluzione, quest'ultima, enunciata in un decreto legge della scorsa legislatura, non convertito, che, il Governo sembrerebbe intenzionato a riproporre come disegno di legge.

F) Debbo ancora rappresentare l'esigenza di acquisire un incremento (sia pur modesto) del personale della Magistratura e di una nuova più ampia dotazione organica del personale amministrativo largamente al di sotto, quest'ultimo, di quello a disposizione di altri Organismi giudiziari come è dato desumere dal rapporto intercorrente tra giudici e dipendenti amministrativi nella giurisdizione amministrativa e in altri Organismi giudiziari.

G) Debbo, infine, far presente al Governo la pressante esigenza della giustizia amministrativa di poter confidare su più adeguate risorse per poter provvedere, nella sua autonomia, alla organizzazione della struttura e all'espletamento dei compiti che le sono stati assegnati.

Tra i vari problemi si pone, oggi, con particolare urgenza quello concernente alcune sedi di tribunali amministrativi divenute, nel tempo, del tutto insufficiente.

9. Signor Presidente della Repubblica, quello fin qui esposto è il sistema di giustizia amministrativa del nostro Paese: un sistema nel quale si saldano insieme - com'è sempre avvenuto nella nostra storia - momenti di continuità con il passato e aspetti di profonda innovazione.

Dapprima il solo Consiglio di Stato e poi, dagli anni settanta, il Consiglio di Stato e i Tribunali amministrativi hanno svolto e svolgono insieme un'accorta azione d'intellezione, di raccordo sistematico, di armonizzazione, nell'interpretazione delle norme vigenti in vista di assicurare la giustizia nella amministrazione e la tutela del cittadino.

Da questo splendido palazzo Spada di cui andiamo giustamente fieri, la Magistratura amministrativa Le esprime, Signor Presidente, per il mio tramite, il suo impegno ad assolvere, con spirito di servizio, tutti i compiti che l'ordinamento le ha assegnato.

**INSEDIAMENTO DEL NUOVO PRESIDENTE DEL
CONSIGLIO DI STATO
MARIO EGIDIO SCHINAIA
Presidente del Consiglio di Stato
Cerimonia di insediamento (Roma, 15 febbraio 2007)**

Signor Presidente della Repubblica,

ho l'onore di porgerLe, unitamente alla magistratura amministrativa tutta, un deferente saluto e un sincero ringraziamento per aver voluto rendere solenne, con la Sua presenza, la cerimonia odierna, che testimonia la Sua squisita sensibilità istituzionale verso le supreme magistrature tutte, che assolvono il medesimo compito di assicurare la giustizia.

Un saluto riconoscente rivolgo al signor Ministro della giustizia, che ha voluto insediarmi su delega del signor Presidente del Consiglio dei ministri, per le lusinghiere espressioni usate nei confronti dell'Istituto e della mia persona.

Un omaggio sentito a tutte le alte Autorità presenti, alle magistrature consorelle, all'Avvocatura dello Stato, al Foro privato, a tutta la magistratura amministrativa e al personale che con essa collabora con impegno.

Un saluto affettuoso, infine, rivolgo ai miei illustri predecessori qui presenti e, in particolare, al Presidente Alberto de Roberto, con il quale ho avuto il privilegio di collaborare intensamente sino a pochi giorni fa nel comune spirito di servizio, accompagnato da una antica amicizia.

I Insedimento del Presidente del Consiglio di Stato.

Signor Presidente della Repubblica,

per la particolare circostanza del quasi coincidente mio insediamento con l'inizio dell'anno, ho ritenuto di suggerire (ed il suggerimento è stato subito accolto) di accomunare, per comprensibili ragioni di sobrietà, questa tradizionale cerimonia a quella, di recente nascita, del rapporto annuale che il Presidente del Consiglio di Stato svolge sull'andamento della

giustizia amministrativa nell'anno appena decorso.

La prima è risalente nel tempo e costituiva per il Consiglio di Stato, istituto assai parco di riti (presso il quale, pur dopo l'attribuzione di funzioni giurisdizionali non usava neppure l'inaugurazione dell'anno giudiziario), l'unica occasione per dar conto alle massime autorità dello Stato ed al Paese di quel che si era fatto, per indicare i problemi di maggior rilievo e i modi per affrontarli in futuro.

La seconda, invece, è stata opportunamente voluta dal Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa con deliberazione del 2002.

Con la stessa, sotto la spinta dei tribunali amministrativi regionali, insediati ormai in tutto il territorio nazionale da oltre un quarto di secolo con una sfera di attribuzioni man mano crescenti, si è stabilito di istituire la cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario presso i TAR e le Sezioni staccate dal 2002 e presso il Consiglio di Stato dal 2003. Nella delibera, sommariamente è stata disciplinata la stessa cerimonia, ma solo relativamente ai TAR.

In relazione a tale delibera, presso il Consiglio di Stato ha avuto luogo nel 2003 la prima cerimonia denominata, con gli opportuni adattamenti di sostanza e senza pompa alcuna semplicemente "Relazione sullo stato della giustizia amministrativa", che ha avuto luogo a partire dal 2003 con la presenza del Capo dello Stato che Ella, Signor Presidente, anche quest'anno ha voluto onorare, dando lustro alla giustizia amministrativa.

Mi sia consentita una brevissima digressione al riguardo. Nel passato era sembrato essere d'ostacolo alla istituzione di detta annuale cerimonia presso il giudice amministrativo la mancanza del pubblico ministero, che per la magistratura ordinaria invece era attribuito istituzionale del rapporto sull'amministrazione della giustizia, cui seguiva formalmente l'apertura dell'anno giudiziario da parte del presidente della Suprema Corte di cassazione, il giorno successivo seguiva quella analoga presso le Corti d'appello.

Ma ora, sia pure per strade diverse, questa ragione impeditiva per il giudice amministrativo non ha più senso, atteso che anche per la magistratura ordinaria, a partire dallo scorso anno, come aveva premesso il presidente pro-tempore della Suprema Corte di cassazione nel suo primo rapporto, per la prima volta nella storia della magistratura, era stata esaudita una antica e diffusa aspirazione, quella cioè di affidare ai rappresentanti della magistratura giudicante quel compito.

Perciò è ormai giustificato che un rapporto sullo stato della giustizia amministrativa debba essere per analogia svolto, dal Presidente dell'organo di ultima istanza, annualmente e non già in occasione di ogni insediamento dello stesso in tempi variabili, essendo detta cadenza temporale la più adeguata a segnalare l'andamento e i problemi posti dalla giustizia amministrativa con riferimento alle esigenze del tempo presente.

Pertanto, le due distinte occasioni rituali sono state riunite. Saranno quindi sufficienti, per quanto attiene al mio insediamento, poche battute. Prima di tutto rivolgo a Lei, Signor Presidente, e al Presidente del Consiglio dei Ministri il sentito ringraziamento per la mia nomina. Ringraziamento che parimenti rivolgo al Consiglio di presidenza dell'giustizia amministrativa, che ha espresso al riguardo parere favorevole all'unanimità, così attestando la positiva valutazione del mio pregresso impegno, in particolare di quello svolto come presidente aggiunto.

Mi riprometto pertanto di svolgere il mio mandato, ancorché relativamente breve, con la consapevolezza derivante dalla mia pregressa conoscenza dei problemi della giustizia amministrativa, nella linea della continuità con l'operato del mio illustre predecessore, che non vuol essere mero continuismo, ma sviluppo intenso di ciò che si è già impostato. Questo è nell'aspettativa dei miei colleghi e dell'organo di autogoverno che ho l'onore di presiedere e con il quale anzi vedo una armoniosa collaborazione.

Non ritengo di dover dire altro con riferimento al mio insediamento e passo senza ulteriore indugio alla Relazione sulla giustizia amministrativa che svolgo, in quest'anno 2007, per il 2006.

Titolo questo, che escluso l'anno di riferimento, è lo stesso di quello coniato dal mio illustre predecessore e costantemente ripetuto nelle cinque relazioni annuali che egli ha svolto.

**INSEDIAMENTO DEL NUOVO PRESIDENTE DEL
CONSIGLIO DI STATO**

Discorso pronunciato in occasione dell'insediamento

del dott. Paolo Salvatore

14 febbraio 2008 Roma - Palazzo Spada

Signor Presidente della Repubblica,

ho l'onore di porgerLe unitamente alla magistratura amministrativa tutta un deferente saluto ed un sincero ringraziamento per aver voluto rendere solenne la cerimonia odierna con la Sua presenza, presenza che testimonia la Sua squisita sensibilità istituzionale verso le Supreme Magistrature tutte, che assolvono il medesimo compito di assicurare la Giustizia.

Un saluto ed un vivo ringraziamento al Presidente del Senato della Repubblica e al Vicepresidente della Camera dei deputati.

Un saluto riconoscente rivolgo al Signor Presidente del Consiglio che ha voluto insediarmi per le lusinghiere espressioni usate nei confronti dell'Istituto e della mia persona. Ringrazio pure vivamente i Ministri qui presenti per la Loro sensibilità verso una istituzione prestigiosa sempre al servizio del paese.

Un sentito saluto al Giudice costituzionale, espresso dal nostro consesso, chiamato a rappresentare il Presidente.

Un sentito ringraziamento al Vicepresidente del Senato, ai Presidenti delle Commissioni parlamentari, ai Sottosegretari presenti in quest'aula.

Un grato saluto al Vicepresidente del Consiglio Superiore della Magistratura.

Un saluto ed un vivissimo augurio di buon lavoro ai componenti del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa.

Un omaggio sentito a tutte le autorità presenti, alle Magistrature consorelle, ed in particolare al Primo Presidente della Suprema Corte di Cassazione ed al Presidente della Corte dei Conti e a tutta la Magistratura amministrativa ed al personale che con essa

collabora con impegno.

Un vivo omaggio ai rappresentanti del mondo accademico e del Foro: sia di quello che svolge il suo patrocinio per le amministrazioni pubbliche (in primo luogo l'Avvocatura dello Stato qui presente con l'Avvocato Generale) sia del libero foro rappresentato in quest'aula dal Presidente del Consiglio Nazionale forense.

Un saluto affettuoso rivolgo ai miei illustri predecessori qui presenti e in particolare al Presidente Schinaia con il quale ho avuto il privilegio di cdlaborare intensamente fino a pochi giorni fa nel comune spirito di servizio accompagnato da una antica amicizia.

Da ultimo, infine, mi sia consentito rivolgere un grazie vivo e forte a tutti quelli che - a cominciare da mia moglie e dai miei figli - hanno voluto stringersi intorno a me in questa giornata nella quale ho la ventura di insediarmi al vertice di una struttura prestigiosa al cui servizio ho profuso ogni energia: una struttura che ho amato ed amo nella quale sono entrato or sono quaranta anni quando molti dei miei giovani e valorosissimi colleghi - inesauribile linfa che alimenta l'Istituto - non erano ancora nati.

I. Insediamento del Presidente del Consiglio di Stato

Signor Presidente della Repubblica, per la prossimità del mio insediamento con l'inizio dell'anno ho ritenuto di suggerire (ed il suggerimento è stato subito accolto) di accomunare, per comprensibili ragioni di sobrietà, questa tradizionale cerimonia a quella, di recente nascita, del rapporto annuale che il Presidente del Consigliodi Stato svolge sull'andamento della giustizia amministrativa.

Quest'anno le due distinte occasioni rituali sono state quindi riunite.

Nel rinviare al rapporto la rappresentazione delandamento dei problemi posti alla giustizia amministrativa, per quanto attiene al mio insediamento innanzitutto desidero esprimere a Lei Signor Presidente ed al Presidente del Consiglio dei Ministri il sentito ringraziamento per la mia nomina. Ringraziamento che parimenti rivolgo al Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa, che ha espresso al riguardo parere favorevole all'unanimità così attestando la positiva valutazione del mio pregresso impegno.

Signor Presidente credo che questa cerimonia, resa ancor più solenne dalla Sua presenza imponga a noi tutti qui presenti una duplice riflessione rispetto al futuro:

- la prima a me personalmente che ho avuto l'onore e l'onere di guidare un così autorevole Consesso in un momento di grandi trasformazioni e di equilibri complessi per il paese;

- la seconda riflessione appartiene a tutto il Consiglio, ai T.A.R. e a tutta la macchina della Giustizia Amministrativa perché con uno scatto di orgoglio siano capaci di rispondere alle

sacrosante richieste che vengono dal paese per una giustizia che, in tutte le sue articolazioni, sappia essere rigorosa ma anche capace di interpretare i sentimenti e la dignità delle persone, rapida ma fedele allo spirito ed alla sostanza delle leggi, trasparente ma consapevole che nessuno può essere a priori etichettato in base a caste e privilegi.

Una cosa è la legge che deve essere al disopra di tutto e di tutti: altra cosa sono i comportamenti degli uomini, spesso confusionari e compromissori, che vanno però analizzati a viso aperto con decisione e coerenza e proprio per questo sottratti a logiche di potere e di parte.

Proprio sulla base di questa mia assoluta convinzione, mi permetta Signor Presidente, prima di addentrarmi nelle tematiche specifiche della nostra attività, di tornare a quel concetto di *“bene comune”* da Lei efficacemente richiamato nel suo recente discorso davanti al Parlamento riunito in seduta congiunta in occasione del 60° anniversario della Costituzione. Lei ha testualmente detto che *“la data del 1° gennaio 1948 ha segnato la nascita di qualcosa che ha continuato a vivere, è vivo ed ha un futuro, e cioè una tavola di principi e di valori, di diritti e di doveri di regole e di equilibri che costituisce la base del nostro stare insieme, animando una competizione democratica senza mettere a repentaglio il «bene comune»”*.

Ecco mentre ascoltavo le Sue parole, riflettevo che noi giudici amministrativi a questo concetto del *“bene comune”* abbiamo sempre cercato di rispondere con coerenza, sforzo innovativo, trasparenza, rapidità e concretezza. Sono il primo ad ammettere che non sempre ci siamo riusciti. La riflessione di cui parlavo pocanzi - e prendo un preciso impegno in questo senso - ci porterà anzitutto a confrontarci francamente al nostro interno sui tempi e le modalità di comportamenti che, nel rispetto delle leggi e di autorevoli tradizioni di dottrina, permettono anche a noi di aprire porte e finestre per raccogliere compiutamente in un dialogo a più voci il Suo invito al *“bene comune”*.

Con lo stesso spirito di disponibilità e comprensione chiediamo alle Istituzioni responsabili di farsi carico di alcune esigenze e problemi, primo fra tutti quello della carenza degli organici che obiettivamente hanno condizionato e rallentato l'azione di recupero e smaltimento dei processi arretrati che non può più essere affidata soltanto al volontarismo ed alla abnegazione di quanti tra di noi - e sono la stragrande maggioranza - concepiscono il duro lavoro quotidiano spesso come una sorta di missione. E se in più di una occasione non hanno prevalso la delusione e la disaffezione è proprio perché, come Lei ha detto, si afferma alla fine nella coscienza del paese una sorta di sano patriottismo. Posso dire con estrema sincerità che, se non siamo sempre riusciti a raggiungere i

risultati che ci eravamo prefissi, non è stato per cattiva volontà o per omissione, ma al contrario, proprio perché per spirito di responsabilità ed abnegazione al nostro compito, non abbiamo ritenuto giusto alzare sempre la voce e chiedere con insistenza che fossero valutate ed accolte alcune nostre profonde esigenze, logiche e mai egoistiche, proprio perché inserite in quel progetto di aggiornamento di alcune strutture istituzionali che, come la nostra, sono e vogliono essere sempre di più al servizio dei cittadini. Lo siamo sempre stati e vogliamo ancora più oggi essere cioè interpreti autentici di quel dettato costituzionale che chiede alle istituzioni ed ai poteri dello Stato di farsi interpreti della volontà e della sovranità popolare.

E, se il giusto monito che ho sentito dalla Sua voce vale per tutti i poteri dello Stato, tanto più deve avere un profondo significato per chi deve amministrare la giustizia nelle sue varie articolazioni. Quale che sia la sua posizione, di accusatore o di accusato, di denunciante o di denunciato, il cittadino ha diritto di chiedere e di sapere che i pronunciamenti nei suoi confronti siano sempre improntati al rigore sostanziale e formale, a scelte rapide e ad una coerente trasparenza nei modi e nei tempi. Per questo, Signor Presidente, ascoltare le Sue misurate parole, proprio di fronte al Parlamento, ci ha rasserenato e confortato.

Permettetemi di ricordare con passione e profondo attaccamento i lunghi anni trascorsi in questa Istituzione a cui sono profondamente legato perché è stata parte fondamentale della mia vita, così come sono profondamente legato ai tanti amici che con me hanno quotidianamente lavorato con sapienza, intelligenza e grande rigore morale. Alcuni di loro non ci sono più ed il mio pensiero corre con amarezza, ma anche con gratitudine, al ricordo di Renato Laschena che tanto ha dato per lo sviluppo democratico di questa Istituzione. Così, come ho già detto, sono legato da profonda riconoscenza agli amici che mi hanno preceduto al vertice della giustizia amministrativa, l'amico de Roberto e l'amico Schinaia, ai quali voglio porgere un saluto ed un ringraziamento particolari perché hanno tracciato le linee di una strada che dobbiamo seguire con coerenza innovando dove e quando è necessario. Mi sarà preziosa in questo contesto l'esperienza che ho potuto fare come presidente aggiunto. Ed è in questo spirito che sento di dover assumere come indirizzo e progetto strategico quello di integrare una grande tradizione di sapienza e concretezza giuridica con quell'anelito al cambiamento, garantito però da regole ferme e trasparenti, che viene da una società disorientata dai troppi conflitti di potere, dalle eccessive iniziative improvvisate e disinvolute, proprio alla luce di quel riferimento al "*bene comune*" da Lei fatto Signor Presidente in Parlamento e che purtroppo viene spesso vissuto solo in maniera egoistica e corporativa.

Lei ha saputo con sapienza ed intelligenza legare la profonda verità costituzionale a quelle esigenze di cambiamento ed innovazione che vengono dalla società. In altre parole ha messo coerentemente ed opportunamente in relazione la sacralità dei principi a quell'opera di rinnovamento della vita istituzionale, che deve trovare conforto in una rinnovata adesione ad una profonda e radicata concezione di riappropriazione dello spirito originario di quei diritti e di quei doveri, e proprio, anzitutto dei doveri, che sono all'origine della nostra storia nazionale. E' sicuramente un'opera non facile in una società che un insigne sociologo ha definito "fluida" per la continua incertezza nel vivere coerentemente le regole e accreditarle poi con comportamenti altrettanto coerenti.

Sappiamo che le regole possono essere modificate ma sappiamo ancor meglio che sono i comportamenti degli uomini, non esclusi i giudici, che per incoerenza, superficialità o spirito di parte, spesso offuscano le regole e le leggi e quindi la ricerca del "*bene comune*", rendendo in alcuni casi ancor più dure ed ingiuste le disuguaglianze sociali.

So di interpretare il pensiero del Consiglio, dei T.A.R. e quindi della Giustizia amministrativa se, riprendendo il Suo monito, dico che dobbiamo spalancare porte e finestre perché la gente sappia che il magistrato, proprio perché è al servizio della legge, vuole e deve stare tra la gente dalla parte dei cittadini.

Ed è in questo spirito che, ringraziandoLa ancora per la Sua presenza, assumo l'onere e l'onore insieme a tutti i miei colleghi di aprire una fase di lavoro che, nel solco di una grande tradizione, aiuti la società e le istituzioni ad interrogarsi sulla strada più giusta per ricercare e consolidare un nuovo umanesimo, anche di grande respiro giuridico.

Il "*bene comune*", elemento indispensabile per una società equilibrata e solidale in tutte le sue componenti, al di là delle diversità sociali politiche, passa obbligatoriamente anzitutto attraverso il senso di responsabilità, la fermezza dei propositi, il rispetto coerente ma sensibile delle regole da parte di tutte le istituzioni ed ovviamente anche da parte della giustizia amministrativa.

Proprio la magistratura in tutte le sue articolazioni può essere l'antenna più sensibile per capire le ragioni del nuovo che avanza, delle giuste esigenze di ricambio e di rinnovamento di quello che va sicuramente cambiato, in una linea peraltro di rispetto delle leggi e delle regole. Nessuno può essere al di sopra della legge e dei valori irrinunciabili dello Stato di diritto ma tutti devono essere coerenti e trasparenti nei comportamenti perché nessuno sia autorizzato a pensare che esistono pesi e misure diverse.

Signor Presidente, la giustizia amministrativa che rappresento è cosciente di avere scritto delle pagine esemplari nell'ambito della dottrina e della tradizione così come sa perfettamente che si sarebbe potuto far meglio in molte occasioni se solo l'ordinamento

fosse stato messo in condizione di funzionare adeguatamente dal punto di vista organizzativo.

Come ho già detto ci permettiamo di segnalare nuovamente emergenze che durano da anni ma nello stesso tempo vogliamo che tutte le Istituzioni possano trovare nella giustizia amministrativa un punto di riferimento e di riflessione. Sappiamo che un sistema economico così complesso, in continua evoluzione, condizionato da una globalizzazione per molti aspetti ancora incomprensibile e caratterizzato da un intreccio di interessi pubblici e privati, non può dispiegare le sue potenzialità senza un faro che ne metta continuamente in luce le fondamentali esigenze di procedure corrette e di consenso e dall'altro lato ne evidenzia anche gli inevitabili controsensi. Per questo, nell'ambito delle nostre specifiche responsabilità, il contributo che vogliamo dare all'evoluzione di questo sistema è vitale, riflessivo, critico ma sempre costruttivo.

Mi sia consentito poi, sia pure in estrema sintesi, rappresentare alcuni obiettivi, che nella piena consapevolezza dei limiti del nostro ruolo vivamente auspichiamo che possano essere realizzati perché costituiscono certamente un contributo per il miglioramento del sistema in termini di adeguatezza ed efficienza.

In definitiva una riflessione che, se tradotta sul piano operativo, non potrà non incontrare il favore della collettività ed accrescere la credibilità del sistema. Due obiettivi forse pervasi da uno spirito utopico: uno rivolto al futuro l'altro al presente.

In ordine al primo siamo pienamente consapevoli che le riforme processuali non risolvono i problemi della giustizia amministrativa ma siamo altrettanto convinti che una rivisitazione del nostro "codice" di procedura - cui solo la lungimiranza dei nostri predecessori ha consentito una vitalità centenaria - ormai s'imponga sia sul piano della razionalità e della corrispondenza delle norme alle esigenze di un contesto sociale profondamente mutato sia su quello delle aspettative dei cittadini che anche nel settore della giustizia sollecitano sempre di più semplificazioni, chiarezza e rapidità.

In un recente passato il Consiglio di Stato è stato chiamato alla diretta elaborazione di testi normativi, ed è questa l'occasione che potrebbe essere colta anche nel futuro per rendere un notevole servizio al paese.

Un nuovo Codice del processo amministrativo: traguardo ambizioso? Da parte nostra siamo pronti ad affrontare la sfida.

L'altro obiettivo, che si colloca invece nel presente, ed anche questo non conseguibile con le sole forze di uno scalatore solitario, ma che non per questo ci vede meno impegnati, è quello di incrementare e migliorare la informatizzazione della giustizia amministrativa.

Le profonde e continue trasformazioni dell'ordinamento amministrativo, anche per le sollecitazioni che provengono dal contesto comunitario, rendono necessaria una disponibilità di "conoscenze" che non può essere acquisita con la capacità dei singoli ma richiede l'adeguata fruizione di tecnologie aggiornate ed ordinate a sistema.

Fermamente convinti della priorità di un nuovo modo di operare ed in coerente sviluppo con l'attività dei miei predecessori intendiamo procedere innanzitutto ad una riorganizzazione degli uffici.

Sul piano più squisitamente operativo si colloca la progettata realizzazione di un nuovo sistema informatico che - oltre a facilitare l'attività dei magistrati e del personale amministrativo - consentirà agli avvocati delle Parti di trasmettere e ricevere documenti attraverso la rete, dando vita così alla creazione di veri e propri fascicoli "virtuali", anche nella prospettiva di un futuro processo telematico.

In tal senso segnalo la recente attribuzione di rilevanti finanziamenti da parte del Ministro per l'innovazione tecnologica, specificamente finalizzati alla informatizzazione delle sedi meridionali e ad accelerare sul piano organizzativo lo smaltimento dei ricorsi arretrati.

A mio avviso è questa una delle sfide centrali che il nostro plesso si trova oggi ad affrontare: l'utilizzo dell'informatica come strumento decisivo per la gestione organizzativa del processo, per identificare, selezionare e monitorare i flussi documentali e quindi - in ultima analisi - per razionalizzare l'attività decisionale. In tal senso alcuni rilevanti progressi sono già consolidati.

Risulta già da oggi in funzione qualche segmento del nuovo sistema che costituisce un'anticipazione di quanto dovrà essere realizzato: le nostre decisioni, contestualmente alla loro pubblicazione, sono rese disponibili nella rete internet e divengono, per ciò, immediatamente accessibili a chiunque sia interessato a conoscerle.

Sono pure disponibili in rete i dati pubblici relativi ad ogni ricorso, i calendari delle udienze e delle camere di consiglio.

Ogni magistrato, dalla sua postazione di lavoro, ha accesso a numerose banche dati ed è in collegamento informatico diretto e costante con gli uffici di segreteria e con il sistema informativo interno. Futuro, presente, passato. L'Istituto ha sempre dimostrato di guardare al futuro tenendo uno sguardo attento al passato.

E se la storia dell'uomo si è sempre nutrita anche di simboli Palazzo Spada è certamente un simbolo luminoso - non solo nella storia della cultura e dell'arte - per tutta la ricchezza di molteplici valori che racchiude.

Ricorre quest'anno il 500° anniversario dell'apertura di Via Giulia, ideata dal Bramante e voluta da Giulio II. Su via Giulia, simbolo di una innovativa visione urbanistica di grande

respiro, attenta al passato perché inglobante una nuova e concentrata sistemazione dei Tribunali della Curia Romana, si aprì Palazzo Spada (allora Capo di Ferro) affacciandovi i propri giardini.

Ed è per questo che, in una prospettiva ambiziosa, al limite del sogno, ma che a differenza del sogno non può essere solitaria, intendo promuovere, sulla scia dei passi compiuti dai miei illustri predecessori, augurandomi di realizzarlo, un disegno organico di interventi sul piano funzionale degli uffici, su quello estetico, su quello della fruizione collettiva di testimonianze archeologiche preziose venute di recente alla luce, che accresca il fascino ed il richiamo di Palazzo Spada. Sono certo che in questo impegno non mi mancherà il consenso ed il contributo di quanti hanno a cuore e curano il nostro patrimonio di cultura e di arte.

Signor Presidente, in base alle considerazioni finora svolte, mi riprometto pertanto di svolgere il mio mandato con la consapevolezza derivante dalla conoscenza pregressa dei problemi della giustizia amministrativa in una linea di continuità con l'operato dei miei illustri predecessori che non vuol essere mero continuismo ma sviluppo intenso di ciò che si è già impostato. Questo è nell'aspettativa dei miei Colleghi e dell'Organo di autogoverno che ho l'onore di presiedere e con il quale ho già sperimentato una armoniosa collaborazione. Sono da tempo fermamente convinto che il Giudice in genere, e quello amministrativo in particolare, è chiamato a verificare la correttezza dell'esercizio della funzione pubblica in un contesto in cui il fattore tempo svolge un ruolo essenziale, dove è diffusa l'incertezza, la variabilità dei tempi di riferimento e dove si avverte un forte senso di disagio per la mancanza di regole chiare quasi sempre non ordinate a sistema. Un contesto quindi che sollecita ed accentua l'istanza di giustizia ed accresce le difficoltà del ruolo del giudice, quale garante delle libertà e dell'equilibrio tra interessi variamente articolati e sovente contrapposti.

Custode del diritto o inventore del diritto? Un'alternativa che sovente viene prospettata ma che, a mio avviso, è mal posta, perché anche il giudice deve coniugare la sua indipendenza con la responsabilità, perché questo binomio legittima il percorso dell'uomo in tutti i suoi ruoli nella società.

Indipendenza e responsabilità sono infatti i due valori fondamentali per l'evoluzione dell'ordine giuridico in un perenne processo finalizzato a rispettare le esigenze, i principi ed i comportamenti che la società propone nella sua continua evoluzione.

A questi valori intendo ispirare, come ho sempre fatto, la mia attività. Insieme a tutto l'organismo della giustizia amministrativa so di poter contare, nell'ambito di quell'aspirazione al bene comune da Lei fortemente sottolineata, in un rinnovato spirito di

collaborazione non solo di tutti i colleghi e del personale della giustizia amministrativa ma anche di tutte le istituzioni formali e sostanziali di una società che, grazie anche all'apporto di questo organismo, può dire di contribuire a realizzare il sogno di un paese più giusto, più moderno, più equilibrato, capace di ridimensionare i conflitti eccessivi e strumentali e quindi di ridare spazio alle giuste aspirazioni di uguaglianza, solidarietà e giustizia.

INSEDIAMENTO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DI STATO

Pasquale de Lise

Roma, Palazzo Spada 22 settembre 2010

SOMMARIO

1. *Saluti e ringraziamenti*
2. *Uno sguardo al passato per scrutare meglio il futuro*
3. *Le funzioni giurisdizionali*
 - 3.1. *Un giudice “dei pubblici poteri”*
 - 3.2. *Un giudice all’avanguardia, per una tutela piena e “satisfattiva”*
 - 3.3. *Un giudice che indirizza la pubblica amministrazione*
 - 3.4. *La “pietra miliare” del codice del processo amministrativo*
4. *Le rinnovate funzioni consultive del Consiglio di Stato*
5. *Il Consiglio di Stato e i Tribunali Amministrativi nella prospettiva delle riforme istituzionali. Giudice amministrativo e “dimensione federalista”*
6. *I tempi del processo e lo “spazio al di fuori del codice”: profili ordinamentali e organizzativi*
7. *La necessità di uno sforzo ulteriore per i giudici amministrativi*
 - 7.1. *Valorizzazione del merito e della produttività*
 - 7.2. *Il valore del “decoro” di fronte alle “tentazioni mediatiche”*
 - 7.3. *L’utilità cruciale di una buona organizzazione*
 - 7.4. *Il ruolo fondamentale del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa*
8. *La necessità di un (limitato) intervento da parte dello Stato*
9. *Conclusioni*

1. Saluti e ringraziamenti

Signor Presidente della Repubblica, a nome di tutta la Magistratura amministrativa e mio personale, La ringrazio per aver voluto, con la Sua presenza, conferire particolare solennità a questa cerimonia.

Un vivo ringraziamento al Presidente del Senato ed al rappresentante del Presidente della Camera dei Deputati, al Giudice Costituzionale, espresso dal nostro Consesso, chiamato oggi a rappresentare il Presidente della Corte, ai Giudici Costituzionali, all'Eminentissimo Cardinale e agli Eccellentissimi Arcivescovi presenti.

Ringrazio il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio anche per le lusinghiere espressioni che ha voluto rivolgere alla mia persona e soprattutto all'Istituzione che rappresento.

Ringrazio vivamente i Ministri e i Sottosegretari, i Presidenti delle Commissioni parlamentari, gli Onorevoli Senatori e Deputati, il Vice Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura.

Un particolare ringraziamento al Primo Presidente e al Procuratore Generale della Corte di Cassazione, al Presidente e al Procuratore Generale della Corte dei Conti, nonché agli altri vertici della Magistratura ordinaria e di quella contabile, dalle quali mi onoro di provenire, e ai rappresentanti della Magistratura militare.

Grazie anche al Presidente della Regione Lazio, al Sindaco di Roma, di Roma Capitale, ai Presidenti e ai componenti delle Autorità indipendenti, e a tutte le Autorità politiche, civili e militari qui convenute.

Un saluto affettuoso e riconoscente, per quanto hanno dato, oltre che a me, a tutta la giustizia amministrativa, ai presidenti emeriti del Consiglio di Stato Gabriele Pescatore, Giorgio Crisci, Alberto de Roberto, Mario Schinaia ed al mio predecessore Paolo Salvatore, al quale mi lega una amicizia che risale a oltre cinquanta anni e che si è vieppiù rafforzata in virtù dell'intensa collaborazione dell'ultimo periodo. Un reverente pensiero va alla memoria dei presidenti Quartulli, Anelli e Laschena, che fino a pochi anni fa erano qui fra

noi, e del presidente Levi Sandri, che fu il primo presidente di sezione con il quale, da referendario, ho lavorato.

Un vivissimo ringraziamento al Vice Presidente, ai componenti e al segretario del nostro Organo di autogoverno, il Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa, al Segretario generale ed ai Segretari delegati della Giustizia amministrativa.

Un saluto particolare all'Avvocato Generale dello Stato, al Presidente del Consiglio Nazionale Forense, ai Rettori delle Università e a tutti i rappresentanti dell'Avvocatura dello Stato, del libero Foro e dell'Accademia: il loro apporto, in una dialettica franca e costruttiva, è di grandissimo aiuto nell'esercizio della nostra attività.

Avverto altresì l'esigenza di manifestare la mia profonda gratitudine ai valorosi colleghi collocati a riposo e ai Magistrati del Consiglio di Stato e dei T.A.R.; accanto ad essi, a tutto il personale della giustizia amministrativa: sono loro che, nelle aule d'udienza come negli uffici, si impegnano quotidianamente, con la loro generosa, intelligente e attiva collaborazione, a rendere la nostra giustizia viva e utile per il Paese.

Un cordiale saluto anche alle Associazioni rappresentative dei magistrati amministrativi.

Infine, un grazie di cuore a tutti quelli – a cominciare da mia moglie e dalle mie figlie – che hanno voluto essermi vicini in questa giornata in cui ho l'onore di insediarmi al vertice di una Istituzione prestigiosa al servizio della quale ho profuso gran parte delle mie energie.

2. Uno sguardo al passato per scrutare meglio il futuro

In un sistema come il nostro, assai "parco di riti", l'insediamento del Presidente del Consiglio di Stato costituisce l'occasione per rappresentare le principali tendenze evolutive della giustizia amministrativa, in un'ottica che, pur muovendo dal passato, da esso colga l'occasione per guardare al futuro.

Il Consiglio di Stato ha origini più antiche di trent'anni rispetto allo Stato

italiano: l'anno prossimo contribuiremo alla celebrazione del 150° anniversario dell'Unità d'Italia ricordando la creazione dell'Istituto con l'Editto di Racconigi del 18 agosto 1831.

Nei decenni successivi il Consiglio di Stato ha acquisito il ruolo fondamentale di garante della giustizia nell'amministrazione e della tutela del cittadino nei confronti del pubblico potere, con capacità, creatività e indipendenza di giudizio. E questo durante i regimi democratici ma anche durante il regime fascista, nei cui confronti seppe mantenere – come è stato riconosciuto fin dall'Assemblea Costituente – un alto grado di autonomia.

Inoltre, l'anno prossimo ricorrerà il quarantennale della legge istitutiva dei Tribunali amministrativi regionali, che sono parte integrante del sistema unitario della giustizia amministrativa, del quale rappresentano, al contempo, il primo contatto con i cittadini e l'elemento di diffusione e radicamento nel territorio.

E' con l'istituzione di questi organi periferici, prevista da un Costituente orientato alla valorizzazione delle realtà locali, che la Giustizia amministrativa, indubbiamente di altissimo profilo ma sostanzialmente elitaria, è divenuta quello strumento aperto e accessibile quale viene unanimemente riconosciuto.

Spesso si parla di “nuove frontiere del giudice amministrativo”, perché nel lavoro della giurisdizione non esiste un traguardo al quale ci si possa fermare, un obiettivo finale. Esiste sob l'impegno, costante, ad adeguare le esigenze di tutela all'evoluzione, anch'essa costante, della società, dei costumi, dei valori, delle idee, e quindi delle aspettative di chi domanda giustizia.

Un impegno che ha un'unica stella polare; non quella dell'esercizio del “potere”, bensì quella del “servizio” nei confronti di coloro per i quali la giustizia amministrativa opera: i cittadini e le imprese che pretendono tutela, le amministrazioni che sono interessate alla verifica della legittimità del loro operato.

3. Le funzioni giurisdizionali

3.1. Un giudice “dei pubblici poteri”

Il mio primo obiettivo è quello di contribuire a rendere sempre più efficace il servizio giustizia.

Grazie anche al conforto della giurisprudenza costituzionale, si è ormai chiarito che il giudice amministrativo non è un giudice speciale, ma è il giudice ordinario del potere pubblico, in una visione di unità funzionale – non organica – della giurisdizione, che si fonda sull’art. 24 della Costituzione.

Il che vuol dire che noi siamo i giudici che devono tutelare i cittadini e le imprese a fronte del non corretto esercizio del potere, ed assicurare, dinanzi ad esso, la piena realizzazione dei loro diritti. Ma che siamo anche i giudici che – quando i ricorsi si rivelino privi di fondamento – devono consentire il rapido e sicuro raggiungimento dell’interesse pubblico che attraverso il potere viene perseguito.

Siamo inoltre i giudici che, di fronte alla trasformazione dello Stato da accentrato ad articolato in diverse autonomie, sono chiamati a risolvere sempre più spesso controversie tra enti pubblici, nonché, per effetto della prorompente emersione di interessi di dimensione plurisoggettiva, controversie tra pubblica amministrazione ed organismi di diversa natura e consistenza, in un quadro caratterizzato in modo crescente dai principi di sussidiarietà verticale ed orizzontale.

In tale ruolo il giudice amministrativo diventa uno degli arbitri della costante dialettica tra autorità e libertà e, in qualche modo, anche un garante del pluralismo istituzionale, specie oggi che le dinamiche pubblicistiche si sviluppano alla ricerca di un equilibrio plurale tra potere pubblico, poteri privati, autonomia, sussidiarietà, concorrenza, mercato.

3.2. Un giudice ~~alla~~ avanguardia, per una tutela piena e

“satisfattiva”

Il nostro ruolo nel sistema giurisdizionale va meritato giorno per giorno, con il nostro lavoro, con le nostre sentenze, come sempre deve accadere per le Istituzioni di uno Stato democratico, in cui il prestigio non è più correlato all'esercizio di una funzione, ma al modo con il quale essa si esercita.

Il sistema della Giustizia amministrativa ha mostrato, già in passato, di saper cogliere, incoraggiare, talvolta addirittura avviare quel progressivo, profondo mutamento dei valori che investe l'amministrazione pubblica.

Nelle democrazie moderne i cittadini non si accontentano più della semplice “legittimità” dell'azione amministrativa: esigono valori nuovi, richiedono efficienza, trasparenza, responsabilità.

La nostra giurisprudenza si è dimostrata sensibile a questi mutamenti, ricercando nuovi strumenti processuali, raffinando ulteriormente quelli a sua disposizione e sfruttando tutte le potenzialità insite nei principi di ragionevole durata, economia e concentrazione processuale e nei valorisostanzialistici del diritto europeo.

Ciò ha comportato, negli ultimi anni, una forte crescita della tutela fornita dal giudice amministrativo, da una tutela “effettiva” ma limitata quasi sempre al solo annullamento, a una tutela “piena”, che si estende anche al risarcimento del danno e a una cognizione più ampia del rapporto sottostante.

Questa crescita della tutela è, infatti, anche la conseguenza dei cambiamenti che hanno riguardato il potere pubblico e la situazione soggettiva vantata, nei confronti di esso, dal cittadino. Da una parte, infatti, il provvedimento amministrativo non è più la sola espressione del potere pubblico; accanto ad esso anche accordi, negozi, silenzi variamente tipizzati, comportamenti che, non a caso, costituiscono, secondo il nuovo codice, l'oggetto della giurisdizione amministrativa. Dall'altra, l'interesse legittimo non è più una mera legittimazione ad impugnare il provvedimento amministrativo, né ciò che resta al cittadino dopo l'esercizio del potere ablatorio, ma una

situazione soggettiva anch'essa piena, dietro cui è visibile il bene della vita che l'ordinamento ha inteso tutelare, ed alla quale affermazione della risarcibilità contribuisce a dare corpo ed evidenza.

Dobbiamo considerare questi risultati come un punto di partenza per la prossima tappa: il passaggio dalla "pienezza" alla "satisfattività" della tutela. Le pronunce di accoglimento non devono servire più soltanto ad accertare i torti della pubblica amministrazione, ma piuttosto ad affermare le ragioni del cittadino.

3.3. Un giudice che indirizza la pubblica amministrazione

Vi è poi un compito ulteriore, rispetto alla decisione del singolo caso, di cui il giudice amministrativo deve farsi interprete: indirizzare, orientare la pubblica amministrazione nell'esercizio del potere.

Le nostre sentenze hanno infatti una naturale attitudine a porsi come regola generale per i casi futuri, nei quali, in situazioni analoghe, il potere amministrativo dovrà essere esercitato. È allora evidente il compito o meglio il fine – della giustizia nei riguardi della pubblica amministrazione: la tutela del singolo cittadino ma, al contempo, la garanzia del corretto funzionamento dell'amministrazione, nel suo stesso interesse, anche quando le viene "dato torto". Perché la rimozione di un atto illegittimo deve aiutare a rendere legittimi gli atti successivi.

Vengono, così, tutelati i cittadini che sono stati lesi, ed anche quelli che, in futuro, si imbattono nell'esercizio del potere pubblico.

3.4. La "pietra miliare" del codice del processo amministrativo

Di molti degli aspetti evolutivi fin qui tratteggiati si è fatto carico il codice del processo amministrativo entrato in vigore una settimana fa. Il codice prende atto di tali cambiamenti e li rende stabili.

Non è enfatico affermare che si tratta di una vera e propria "pietra miliare", della quale dobbiamo essere profondamente grati al Parlamento e al

Governo che hanno provveduto all'approvazione e all'attuazione della delega legislativa; un ringraziamento particolare va al Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, dott. Gianni Letta, che sin dall'inizio ha avuto a cuore questa storica riforma.

Ringrazio anche la Commissione speciale istituita presso il Consiglio di Stato, alla quale il Governo ha ritenuto di affidare il compito di redigere lo schema, dando vita a una felice sinergia tra magistrati del Consiglio di Stato e dei TAR, colleghi della Cassazione, mondo accademico e forense.

L'emanazione del codice ha, anzitutto, un significativo valore simbolico, conferendo alla disciplina del processo amministrativo – dopo oltre 120 anni – la stessa dignità formale degli altri rami dell'ordinamento processuale.

Si è scelto di redigere un testo "leggero", "a maglie larghe", adatto ad una giurisdizione che, a differenza di quella civile e di quella penale, è stata sinora priva di un codice di rito.

L'auspicio che formulo per il futuro è quello di sfruttare tutta la peculiare potenzialità di questo testo, affinché esso funga non solo da "punto di arrivo" di oltre un secolo di conquiste giudiziarie, ma soprattutto da "punto di partenza" per l'evoluzione successiva.

Nell'attuale sistema socio-economico – fisiologicamente ma spesso anche patologicamente complesso – il giudice amministrativo, con le sue pronunce ma anche con i modi e i tempi del suo processo, è ormai assunto al rango di protagonista, quale elemento rilevante di sviluppo e di competitività. Tanto è vero che la delega per il codice è contenuta in un provvedimento legislativo recante disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione e la competitività del sistema Paese.

E' poi significativo che la delega sia contenuta nel provvedimento che sancisce un'importante riforma del processo civile, determinando in tal modo una sintonia tra questo e il processo amministrativo e consentendo di superare i contrasti tra la giurisprudenza del giudice ordinario e quella del giudice amministrativo.

Ciò sia per il metodo, in quanto il contributo al testo del codice di autorevoli rappresentanti della Cassazione è stato rilevante e costruttivo, sia per i risultati: basti pensare ai punti fermi in materia di pregiudiziale amministrativa e di *translatio iudicii*.

Si è ormai acquisita la consapevolezza di esercitare tutta una funzione giurisdizionale unitaria, che valorizza le differenti competenze e le varie tecniche di sindacato di giudici diversi: lauspicio è che tale consapevolezza non sia più rimessa in discussione, ma divenga una base solida su cui lavorare, tra le due Magistrature e all'interno di ciascuna di esse. Ma anche in Parlamento e nelle sedi della politica deputate alla riflessione sui temi della giustizia nel processo riformatore dello Stato.

4. Le rinnovate funzioni consultive del Consiglio di Stato

Passo ora a considerare le funzioni consultive che la Costituzione pone, accanto a quelle giurisdizionali, in capo al Consiglio di Stato.

Di fronte ad alcuni fraintendimenti, anche recenti, conviene ribadire che l'attività consultiva è anch'essa un'attività di garanzia, svolta, come quella giurisdizionale, secondo canoni di assoluta autonomia e indipendenza, esercitata "nell'interesse pubblico" e non "nell'interesse della pubblica amministrazione".

Non a caso la legge 27 aprile 1982, n. 186, sull'Ordinamento della giurisdizione amministrativa", detta anche norme sulle Sezioni consultive e sull'Adunanza generale del Consiglio di Stato.

Le due funzioni hanno una natura non solo comune, ma complementare, tipica dei sistemi - largamente conosciuti in Europa - dotati di una giustizia amministrativa distinta da quella ordinaria; sistemi in cui le funzioni consultive mirano, in via preventiva, al medesimo scopo di garanzia della legittimità dell'agire pubblico che il giudice persegue *ex post*, su istanza del cittadino. Un'attività di prevenzione del contenzioso, quindi, che giova alla giurisdizione ed è ad essa strettamente connessa.

Il Consiglio di Stato svolge le sue funzioni consultive quale organo dello Stato-ordinamento e non dello Stato-apparato: così è investito di importanti questioni non soltanto dal Governo, ma anche dal Parlamento, dalle Autorità indipendenti e dalle Regioni.

Le funzioni consultive sono state oggetto di modernizzazione ad opera di interventi legislativi che le hanno incisivamente trasformate: dal sostegno all'attività di mera gestione dell'amministrazione pubblica al ruolo di organo ausiliario nell'attività "strategica" di amministrazione e di regolazione.

In particolare, è stata fortemente limitata l'attività consultiva obbligatoria su contratti e altri provvedimenti, coerentemente con la responsabilizzazione della funzione dirigenziale all'interno delle amministrazioni.

Inoltre, il tradizionale strumento del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica ha assunto una nuova collocazione istituzionale, in un contesto in cui il diritto europeo valorizza sempre di più le cd. ADR – *Alternative Dispute Resolution*.

Nel nostro ordinamento, il rimedio alternativo per eccellenza rispetto al giudizio amministrativo è proprio il ricorso straordinario, che affianca alla tradizionale terzietà della decisione - sulla base del parere, ora vincolante, del Consiglio di Stato - i valori aggiunti dell'economicità e dell'unicità del giudizio.

Infine, è stata potenziata la funzione consultiva sugli atti normativi del Governo, anche mediante l'istituzione di una apposita Sezione del Consiglio di Stato. L'Istituto è stato fortemente coinvolto nel processo di riordino normativo, su cui il Governo ha negli ultimi tempi intrapreso uno sforzo considerevole, riconosciuto anche dall'OCSE nel suo rapporto *Regulatory Reform in Italy* pubblicato quest'anno.

E' previsto infatti il parere obbligatorio del Consiglio di Stato sui testi unici, sui codici di settore, sugli interventi di riduzione dello stock normativo (cd. "taglialeggi"), che dimostrano l'impegno del Ministro per la semplificazione ad abbattere il numero delle leggi ormai obsolete.

5. Il Consiglio di Stato e i Tribunali Amministrativi nella prospettiva delle riforme istituzionali. Giudice amministrativo "dimensione federalista"

Una riflessione particolare merita il ruolo della giustizia amministrativa in relazione all'evoluzione avviata dalla riforma del Titolo V della Costituzione, che sarà accentuata con il federalismo fiscale e con le altre riforme in senso federalista programmate dal Governo.

Il nostro sistema dovrà assicurare ai nuovi livelli di competenza un equilibrato rapporto tra tutela del cittadino e autonoma responsabilità delle istituzioni democratiche nelle scelte politiche e di merito.

Nel nuovo assetto federale, i magistrati del Consiglio di Stato e dei TAR sapranno farsi interpreti e tutori delle regole, dei diritti e dei doveri del "sistema delle autonomie", avendo, al contempo, ben presente il loro ruolo di "elemento unificante" previsto dalla Costituzione.

Deve, a questo proposito, essere richiamato il valore centrale dell'art. 5 della Costituzione, che lega indissolubilmente l'unità della Repubblica al riconoscimento delle autonomie, e reciprocamente il valore del principio di autonomia alla piena realizzazione dell'unità della Repubblica.

Oltre all'impatto sulle funzioni giurisdizionali, il federalismo apre nuove prospettive anche per le funzioni consultive, rendendo attuale il dibattito sull'esigenza che le accresciute competenze regionali (amministrative, ma anche normative) siano dotate di un sostegno tecnico e neutrale, in grado di assicurare la legittimità dell'esercizio di tali poteri autonomi: il che potrebbe avvenire estendendo le funzioni consultive ai TAR.

Non mi nascondo la delicatezza di tale soluzione e le sue implicazioni anche in ordine agli organici. Al riguardo è stata prospettata la possibilità della nomina di alcuni giudici dei TAR da parte delle Regioni, come già avviene per il Consiglio di Giustizia Amministrativa della Regione Siciliana e per il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa del Trentino Alto Adige.

E' un'ipotesi, ma non possono escludersi soluzioni diverse; l'importante è avviare una approfondita riflessione.

6. I tempi del processo e lo “spazio al di fuori del codice”: profili ordinamentali e organizzativi

La collocazione centrale della giustizia amministrativa impone decisioni rapide.

In alcuni settori rilevanti per il funzionamento delle istituzioni e per l'economia questo già avviene, grazie ad efficaci riti speciali, con tempi che nulla hanno da invidiare agli altri Paesi europei. Occorre riflettere sulle modalità con cui perseguire una maggiore tempestività anche per il rito ordinario.

Purtroppo la mole di arretrato accumulatosi in quarant'anni resta imponente e i danni da risarcire a causa della cd. legge Pinto aumentano in maniera esponenziale.

A questo non si può sopperire solo con le riforme processuali: occorre occuparsi dello “spazio al di fuori del codice”, lavorando sugli altri, e decisivi, profili dell'organizzazione e dell'assetto ordinamentale.

Su ciò segnalo la necessità di uno sforzo ulteriore da parte di tutti i colleghi, ma anche delle Autorità.

7. La necessità di uno sforzo ulteriore per i giudici amministrativi

In primo luogo, mi appare opportuno e doveroso incoraggiare il sistema della giustizia amministrativa a ricercare soprattutto “dentro di sé” i rimedi alla situazione esistente, ispirandosi ai valori del merito, della produttività, del “decoro”, della buona organizzazione.

7.1. Valorizzazione del merito e della produttività

Il primo, più generale, aspetto è quello della professionalità dei giudici amministrativi, che devono essere sempre più attrezzati, anche

culturalmente, alle nuove esigenze del diritto e del processo.

I selettivi concorsi di accesso, per il Consiglio di Stato e per i TAR, assicurano una rigorosa valutazione del magistrato al suo ingresso in carriera, ma questo non deve consentirci di “dare per scontata”, negli anni successivi, una professionalità che va invece dimostrata, giorno per giorno, “sul campo” delle aule d’udienza.

Occorre, ad esempio, accentuare, nell’ambito del Consiglio di presidenza, e con tutte le garanzie per la cd. indipendenza interna dei magistrati, la valutazione dei profili del merito – e anche della produttività – prima di conferire incarichi direttivi o avanzamenti di carriera, evitando meri automatismi.

Tali verifiche periodiche, oltre a costituire ormai la regola ordinaria di funzionamento di ogni apparato pubblico, non vanno considerate come attentati all’autonomia dei magistrati, ma piuttosto come una doverosa garanzia dell’interesse dei cittadini e dell’ordinamento a che il giudice lavori e lavori bene.

Sempre a proposito di produttività, è necessario tener conto degli indirizzi del Consiglio di Presidenza relativi ai limiti massimi dei carichi di lavoro. È ovvio che, oltre un certo livello, la quantità non può che andare a scapito della qualità. Occorre però rimarcare che la funzione giurisdizionale mal si presta, per sua natura e per dimensione qualitativa, a forme di misurazione meramente quantitative. È dunque auspicabile una maggiore flessibilità dei carichi di lavoro.

7.2. Il valore del “decoro” di fronte alle “tentazioni mediatiche”

Un ulteriore profilo è quello del “decoro” del giudice amministrativo. Noi siamo lontani dalle “esposizioni e strumentalizzazioni mediatiche” che purtroppo caratterizzano, talvolta, altri settori.

Cionondimeno, considerata la sempre maggiore incidenza delle nostre pronunce su temi di grande attualità, spesso anche di rilievo politico, va

ribadita l'assoluta necessità di non cedere alle lusinghe dei media o delle comunicazioni elettroniche e di non avere – secondo la Sua definizione, signor Presidente – atteggiamenti “impropriamente protagonisti o personalistici”.

7.3. L'utilità cruciale di una buona organizzazione

Infine, notevoli risultati si possono ottenere, a ordinamento vigente, con una buona organizzazione del nostro modo di lavorare.

Sappiamo bene, signor Presidente, quanto Le stia a cuore questo aspetto, che vale per tutte le Magistrature, come Ella ha avuto modo di rilevare di recente, in occasione del sedimento del nuovo CSM, rimarcando come alle attuali disfunzioni si deve far fronte non soltanto con interventi normativi “ma anche con la diffusione di buone pratiche, nel segno di una nuova cultura dell'organizzazione di cui ha dato e si appresta a dare esempio la Suprema Corte”.

Anche noi stiamo cercando di migliorare le soluzioni organizzative, intervenendo sulla preparazione delle udienze e sull'informaticizzazione del nostro processo (su cui siamo all'avanguardia in Italia), per conseguire in tempi brevi l'obiettivo del “processo amministrativo telematico”.

Quanto al primo profilo, sono convinto che esistano margini per ottenere un'apprezzabile accelerazione dei tempi processuali, ad esempio elaborando criteri per la programmazione delle udienze e per l'assegnazione dei ricorsi secondo modalità idonee ad ottimizzare l'organizzazione dell'attività dei magistrati e delle segreterie, quali l'individuazione, mediante un sommario esame preliminare, dei ricorsi seriali, id quelli riguardanti le stesse problematiche giuridiche, di quelli di esito processuale o di merito scontato, nonché di quelli suscettibili di essere decisi con sentenza in forma semplificata eventualmente anche in sede cautelare.

Quanto al processo amministrativo telematico, esso dovrà essere sviluppato in tutte le sue potenzialità, mediante interventi di digitalizzazione

degli atti e di informatizzazione del lavoro in tutte le sue fasi, dalla redazione del ricorso fino alla pubblicazione del provvedimento giurisdizionale.

Una volta raggiunto il fondamentale obiettivo di avere un unico ed omogeneo sistema informativo utilizzato presso tutte le sedi della Giustizia amministrativa, dopo il suo necessario assestamento funzionale, occorre intervenire per rendere interoperabili tutti i protagonisti del processo amministrativo: i difensori, la segreteria dell'ufficio giurisdizionale, i magistrati. Ciò al fine di garantire l'interscambio di dati e documenti in modo agevole e sicuro per la salvaguardia dell'integrità delle informazioni e della *privacy* dei soggetti interessati, nonché per consentire il monitoraggio continuo dell'intero *iter* procedimentale.

In una prospettiva più a breve termine, ad una delle attuali quattro Sezioni consultive potranno essere affidate funzioni giurisdizionali per le quali maggiore è la necessità dello smaltimento dell'arretrato.

7.4. Il ruolo fondamentale del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa

Di fronte a un quadro così vasto, occorre sostenere le possibili iniziative nell'ambito di una strategia organica, che non può che essere coordinata dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa.

Mi permetto di ricordare, a proposito di anniversari, che proprio quest'anno ricorre il decennale di una fra le più significative riforme del nostro sistema: la legge 21 luglio 2000, n. 205, che, tra l'altro, ha previsto l'attuale composizione del Consiglio di Presidenza, nel quale la presenza dei membri laici realizza il collegamento con il Parlamento e, quindi, con le istanze più vive della società.

L'"apertura" all'esterno vale ad attenuare i pericoli di chiusure corporative che spesso allignano nei corpi dello Stato e di tendenza alla separatezza e all'autoreferenzialità proprie di una certa cultura giudiziaria.

8. La necessità di un (limitato) intervento da parte dello Stato

Ho detto dell'esigenza di uno sforzo eccezionale per lo smaltimento dell'arretrato. Il codice ha affidato all'iniziativa della giustizia amministrativa l'individuazione di apposite misure straordinarie. L'obiettivo appare realizzabile ma è necessario sostenerlo con risorse "dedicate", anche se in quantità modesta, da corrispondere a coloro che dimostrano maggiore impegno nello smaltimento del lavoro oltre i carichi ordinari.

Signor Presidente, siamo ben consapevoli che il contenimento e la progressiva riduzione del nostro debito pubblico costituiscono un "imperativo cui nessuno può sfuggire", come Ella ha avuto modo di affermare.

In questa prospettiva rilevo che oggi lo Stato spende somme ingenti per risarcire i danni derivanti dalla legge Pinto per l'eccessiva durata dei processi e per destinare risorse organizzative alla risoluzione delle relative controversie.

E allora, con modesti investimenti si può compiere, in prospettiva, un'operazione economicamente conveniente.

Ecco la nostra risposta alla crisi: continuiamo ad aumentare la produttività anche se i mezzi diminuiscono e dimostriamo oggettivamente l'esigenza di alcuni investimenti mirati, abbondantemente compensati, in prospettiva, da minori spese.

9. Conclusioni

Signor Presidente, mi auguro di svolgere il mio mandato con l'impegno derivante dalla consapevolezza dei problemi, ma soprattutto delle capacità, della giustizia amministrativa.

Il Paese ha necessità di una giustizia sempre più rapida e sempre migliore. Una giustizia che sia in grado di offrire una risposta concreta, in termini di tutela, alle aspettative dei cittadini, di fornire indirizzi chiari

all'amministrazione, di assicurare certezze al sistema-Paese in un quadro normativo spesso incerto.

Indipendenza, professionalità e responsabilità sono i valori fondamentali cui deve ispirarsi la magistratura amministrativa, affinché possa di proseguire quella evoluzione volta a dar voce ai principi, alle esigenze ed ai comportamenti della nuova società.

È a questi valori che intendo ispirare la mia attività, come ho sempre fatto: so bene che il compito è oneroso, delicato e irto di difficoltà.

Il nostro è un mestiere difficile: la collocazione centrale di noi giudici amministrativi nell'attuale contesto istituzionale, economico e sociale ci rende più esposti che in passato ai giudizi e alle critiche, e talvolta anche ad attacchi del tutto privi di fondamento. A ciò possiamo rispondere con il nostro lavoro, con il nostro senso del servizio, tenendo sempre presente la necessità di dover "rendere conto" in modo chiaro e trasparente del nostro operato: non solo alla nostra coscienza ma anche all'esterno, ai cittadini, al Paese.

Ci tranquillizza pensare che ai problemi e alle preoccupazioni si accompagna, compensandoli in positivo, l'entusiasmo di chi ama questo lavoro e lo vive come se ogni giorno fosse il primo.

Mi auguro – e cercherò in ogni modo di onorare tale auspicio– che in tutti noi l'entusiasmo possa conservarsi, continuando ad apportare un contributo innovativo – sia nei contenuti che nell'organizzazione – a una Magistratura prestigiosa e a un servizio fondamentale come quello di rendere giustizia.

Una Magistratura e un servizio che consentono di vivere momenti straordinari non soltanto sul piano giuridico e professionale, ma anche su quello umano. Momenti per i quali vale la pena dedicare la vita a questo lavoro, perché "la giustizia nei confronti dell'individuo, fosse anche il più umile, è tutto. Il resto viene dopo".

