

TERZA SEZIONE

**GUARENTIGIE DEL CITTADINO
NEI CONFRONTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**

Martedì 24 settembre 1957 - ore 15.30, Aula Magna dell'Università

Relatori: avv.ti prof. ENRICO GUICCIARDI, prof. SILVIO LESSONA, prof.
CARLO MARIA IACCARINO.

Presidente di Sezione

avv. MARIO MOSCHELLA, *Presidente Cassa nazionale previdenza.*

Vice Presidenti

avv. CARLO CALEFFI (Bologna) e avv. GIACOMO FRISCIA (Palermo)

Segretari di Sezione

avv. prof. RAFFAELE POGGESCHI e dott. proc. GIULIA LUCENTE.

APERTURA DELLA DISCUSSIONE

Presidente MOSCHELLA:

Il tema della III Sezione « Guarentigie del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione », è tema il cui interesse è superfluo sottolineare. Abbiamo qui una relazione dovuta a tre insigni maestri e nostri colleghi del Foro: il prof. avv. Lessona, il prof. avv. Jaccarino, il prof. avv. Guicciardi (*applausi*).

Si è stabilito, d'accordo fra l'Ufficio di Presidenza e i tre insigni relatori, che una sommaria esposizione dell'intera relazione sarà

fatta da uno di essi e precisamente dal prof. Lessona, dopo di che avranno inizio gli interventi.

Dò la parola, intanto, al prof. Lessona (applausi).

Prof. avv. SILVIO LESSONA (Bologna):

Debbo anzitutto ringraziare gli organizzatori di questo Congresso, per avere inserito, nei lavori del Congresso stesso, l'argomento relativo alla giustizia nell'amministrazione. Questo argomento se quantitativamente non ha un grande peso, qualitativamente ha una importanza enorme nella vita di un Paese civile.

Noi avvocati non viviamo per compartimenti stagni, non siamo esclusivamente penalisti, civilisti, commercialisti, amministrativisti; siamo, pe mettetemi di dirlo senza nessuna retorica, sacerdoti della giustizia, e il problema della giustizia amministrativa è un problema fondamentale per la giustizia di un Paese civile, problema (debbo dirlo con molto rammarico) che non è stato ancora risolto nel nostro Paese.

Tre sono le relazioni: 1°) la scelta del giudice; 2°) l'azione del privato contro la pubblica amministrazione avanti ai giudici ordinari; 3°) la posizione del privato nel processo amministrativo.

Io mi sento un **poco** come una mosca impigliata in una tela di ragno. Sono tali e tanti i problemi che si affacciano su questi argomenti che il dovere esporli nel tempo massimo di cinque minuti costituisce una enorme difficoltà. Voi mi scuserete per le lacune; sarò scheletrico, sarò schematico, **sarò** scarnito al massimo.

La scelta del giudice. Non so **perchè** quando ho pensato a questa relazione, mi **è** venuto in mente l'asino di Buridano piuttosto che Ercole al bivio; veramente, come avvocato, dovrei sentirmi Ercole, come avvocati dovremmo sentirci Ercoli di fronte ai problemi della giustizia, ma la realtà **è** che di fronte al problema della scelta del giudice anche i più esperti si sentono un **pochino** dei somarelli, tale e tanta è la confusione di idee, il sovrapporsi delle leggi, per cui a chi ci viene a chiedere consiglio per sapere a qual giudice deve rivolgersi, molte volte noi dobbiamo dire: « Se vogliamo essere sicuri, facciamo un ricorso gerarchico, un ricorso giurisdizionale, una citazione davanti **all'autorità** giudiziaria ordinaria ».

Ora, per avere una direttrice che non **dà**, purtroppo, la sicurezza circa la scelta del giudice, bisogna esaminare innanzitutto la natura

della posizione di vantaggio che si vuole tutelare, se cioè essa sia di diritto soggettivo perfetto o di interesse legittimo, nelle sue due specie, e quale è la natura dell'atto della Pubblica Amministrazione, perchè se la natura dell'atto della Pubblica Amministrazione è definitiva occorrerà, trattandosi di interesse legittimo, rivolgersi alla autorità giurisdizionale direttamente; se la natura non è definitiva, bisogna invece percorrere la via del ricorso gerarchico. Quindi ci troviamo fin da principio di fronte a questa scelta: giudice ordinario o istituti della giustizia amministrativa? E se istituti della giustizia amministrativa: ricorsi amministrativi o ricorsi giurisdizionali?

Nella prima scelta (giudice ordinario o istituti della giustizia amministrativa) dobbiamo affrontare la questione della natura della posizione di vantaggio da tutelare; sembrerebbe semplice: o è diritto soggettivo perfetto o è interesse legittimo.

Andiamo un po' ad esaminare nei singoli casi qual'è la natura della posizione di vantaggio, andiamo a vedere come questa natura di posizione di vantaggio diventa estremamente difficile ad identificare attraverso il concetto dell'affievolimento del diritto, e poi non ci meraviglieremo se anche quelli che hanno fatto i capelli bianchi nello studio di questa materia restano molte volte perplessi.

Gli sbagli che si possono commettere possono essere fatali? Qualche volta sì. C'è il paracadute dell'errore scusabile, che la giurisprudenza del Consiglio di Stato con grande senso di equità ha molto ampliato, ma sulla scusabilità dell'errore si esercita sempre un apprezzamento soggettivo discrezionale. In molte ipotesi, quando la legge è chiara, quando la giurisprudenza è consolidata, si può, con una certa sicurezza, stabilire se l'errore era scusabile o no, ma vi sono delle ipotesi in cui non si sa se l'errore è scusabile, perchè non vi sono precedenti giurisprudenziali. Ed allora ecco che in questo caso l'errore commesso può essere errore fatale.

Le questioni di giurisdizione-competenza, dovrebbero potersi risolvere rapidamente. Abbiamo sì il ricorso preventivo per regolamento di giurisdizione. Però il ricorso preventivo per regolamento di giurisdizione che è in sé un ottimo istituto, ha tuttavia due difetti. Primo la lunghezza; ottenere dalla Corte di Cassazione a Sezioni unite una decisione sulla giurisdizione-competenza, rende necessario un impiego di tempo che va a detrimento della stessa amministrazione, la quale ha interesse di sapere al più presto se i suoi provvedimenti sono provvedimenti che rimarranno in vita, o se potranno essere annullati, costringendo quindi alla ripristinazione del-

lo stato economico giuridico quale esso era prima dell'annullamento dell'atto. Secondo inconveniente: siccome il ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione importa la sospensione automatica del processo con provvedimento non impugnabile, si presta a delle frodi da parte del litigante di malafede. Il litigante di malafede che voglia procrastinare a qualunque costo la decisione della lite, propone il ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione.

Queste, in somme linee, sono le difficoltà del primo capo delle relazioni che vi sono state sottoposte. Che se poi andiamo a vedere la posizione del cittadino di fronte al giudice ordinario quando abbia per avversario la pubblica amministrazione, ci troviamo in un mare di guai, se non peggiore, certo non minore di quello al quale ho accennato; anche perchè, debbo dirlo per quanto me ne dolga, la Pubblica Amministrazione non è un litigante corretto (*applausi*).

Noi tutti che abbiamo esercitato ed esercitiamo la professione nel campo del diritto amministrativo, sappiamo quali ostacoli ci vengono frapposti per ottenere copie di documenti, che poi, attraverso una sentenza istruttoria del Consiglio di Stato, l'Amministrazione è costretta a produrre.

Chi si deve citare, per chiamare correttamente in giudizio gli organi della Pubblica Amministrazione? Qui siamo veramente in una situazione che può essere tragica *Īā* dove l'azione giudiziaria è sottoposta a un termine di decadenza, così come accade, per esempio, per la impugnativa della *indennità* di espropriazione per pubblica utilità, la cui azione deve essere proposta entro il termine di trenta giorni. E anche durante l'iter processuale nei confronti della Pubblica Amministrazione il litigante cittadino privato si trova in *gravissime* difficoltà. Si trova in gravissime difficoltà perchè la Pubblica Amministrazione, mi ricollego a quello che dicevo *dianzi*, fa tutto il possibile per rendere più difficile al suo contraddittore l'esposizione delle sue ragioni. È strano che l'Amministrazione che dovrebbe essere homo *aeticus* per eccellenza, è molto meno homo *aeticus* del cittadino che agisce per suoi interessi egoistici ed è triste che alla Pubblica Amministrazione non si applichi la norma del c.p.c che è scritta contro il litigante di malafede.

Quando poi il cittadino si trovi di fronte al giudizio amministrativo, incontra, intanto, una prima difficoltà gravissima: termine di decorrenza. Voi tutti sapete che i termini per la giurisdizione amministrativa sono perentori; quando un termine è perentorio bisognerebbe avere la sicurezza del *dies a quo*. Ora, prima che inter-

venisse la riforma del 1925, il regolamento di procedura del 1907 che era un regolamento onesto, imponeva all'Amministrazione la notificazione o la comunicazione. Oggi no, oggi abbiamo l'equipollente costituito dal momento in cui l'interessato abbia avuta piena conoscenza del provvedimento da impugnare. Ditemi voi se è, direi, di senso comune stabilire la decorrenza di un termine a pena di decadenza da una data che è di assoluta incertezza. E questo accade per i direttamente interessati. Per coloro i quali non sono direttamente chiamati nell'atto, bisogna andare a vedere il foglio annunci, o l'albo del Comune, perchè il termine decorre da quel giorno. E quando la pubblicazione non avviene perchè non deve avvenire? È recente una nota del mio allievo, professor Albini, a proposito di questo gravissimo inconveniente che si verifica quando il ricorso debba essere proposto da soggetti ai quali il provvedimento amministrativo non viene notificato, e si tratti di provvedimento amministrativo che non deve essere pubblicato.

Altro problema: quello dei controinteressati. Come si fa ad andare a pescare tutti i controinteressati? È vero che c'è il rimedio della pubblicazione nei fogli pubblici, tuttavia questo è un rimedio costosissimo e non sempre del tutto sicuro.

Che dire poi in materia di prove? Per ottenere l'ammissione di mezzi istruttori in giurisdizione amministrativa, occorre una decisione del Consiglio di Stato. Risultato pratico: si produce il ricorso: il ricorso, dopo il decorso di quei mesi che sono necessari perchè arrivi nel ruolo di udienza, viene portato in discussione; una delle parti o talvolta il relatore avverte che il ricorso non è maturo per la decisione. Quindi decisione interlocutoria che ordina la produzione di documenti; deposito dei documenti, nuova iscrizione a ruolo, nuova memoria, nuova discussione.

La legge, per verità, ha il rimedio, perchè stabilisce che i mezzi istruttori possono essere anche disposti dai Presidenti delle Sezioni coi modi e nelle forme da stabilirsi nel regolamento. Il regolamento è di là da venire, e perchè il regolamento è di là da venire, e in questo mi permetto di dire recisamente che il Consiglio di Stato sbaglia, non si applica la legge, mentre la mancanza del regolamento non autorizza la disapplicazione della legge. Basterebbe, poi, molto poco; basterebbe che il Presidente capo del Consiglio di Stato, uditi i Presidenti delle Sezioni, facesse un'ordinanza con la quale stabilisse i modi e le forme che il regolamento non ha stabilito.

La produzione dei documenti. Qui debbo richiamarmi a quello

che dicevo a proposito della non eccessiva correttezza della Pubblica Amministrazione; incontriamo sempre delle difficoltà gravissime; bisognerebbe che l'Amministrazione fosse costretta ad essere corretta.

In grandi linee (ho dimenticato certamente una quantità di cose, ma era necessario che le dimenticassi) a grandi linee questo è lo schema delle relazioni che i colleghi Guicciardi, Jaccarino e chi ha l'onore di parlarvi, hanno presentato.

Noi attendiamo col più vivo interesse le vostre osservazioni, perchè ci auguriamo che da questa riunione che, anche qui non voglio fare della retorica, è veramente solenne, esca un voto che rompa l'alto sonno nella testa di coloro che dovrebbero provvedere e, purtroppo, non provvedono (applausi).

AVV. MARIA RIVALTA (Bologna):

Ubi majores, minores cessant e poichè i presenti in questa eletta assemblea majores sono a me tutti, avrei dovuto continuare a restarmene umile, in silenzio, ad imparare. Ma a mia scusa dirò che il tema di oggi, illustrato dalla vasta dottrina e dalla molta esperienza forense amministrativa dei relatori ufficiali, mi sta particolarmente a cuore, specie relativamente ad un punto di esso, sul quale mi permetterò dire la mia opinione, cercando per non rubar tempo prezioso, di dir multa *paucis*.

Oltremodo opportuna, fra le proposte avanzate dal professor Guicciardi a pagina 78 della sua relazione, è quella di prescrivere, quale requisito formale dell'atto amministrativo, che esso rechi nelle premesse l'indicazione delle disposizioni di legge o di regolamento, e dei principi giuridici su cui l'atto stesso si fonda; che l'atto sia motivato, esigenza questa sentita già da un progetto governativo intitolato: « Norme generali sull'azione amministrativa » presentato al Senato alcuni mesi or sono.

Come anche l'altro ieri ebbe a ricordare il Sottosegretario onorevole Scalfaro, l'Amministrazione, l'operato amministrativo per il cittadino non deve essere tabù, ma cittadini e amministrazione, nel moderno Stato di diritto, debbono reciprocamente e lealmente collaborare all'osservanza della legge. E con acuto senso storico e giuridico egli aggiunse anche che una buona Amministrazione non è quella che confida nel continuo variare delle sue nonne, ma quella che osserva, e osserva bene la norma una volta posta, ciò che principal-

mente avviene attraverso il dovere di buona amministrazione, che è dovere morale e giuridico insieme, e giuridico esterno oltre che interno, e che traduce in atto la comune affermazione che gli atti amministrati~sono atti dovuti.

Secondo una mia personale interpretazione, anche allo stato attuale della legislazione esiste, per diritto positivo quindi, un obbligo generale per l'Amministrazione di motivare i propri atti. Molto riassumendo il mio pensiero, dirò che io ritengo la motivazione appartenere alla sostanza dell'atto, e che quando non è dalla legge espressamente esclusa o comunque non è contraria alla natura dell'atto, deve ritenersi obbligatoria.

Nella motivazione si esprimono i motivi dell'atto nei quali prende corpo quell'elemento essenziale detratto amministrativo che io ritengo essere la causa, causa che a sua volta traduce in giuridica realtà quello scopo di pubblico interesse, da cui, non solo nessun atto amministrativo può prescindere, ma che costituisce un imperativo cui deve ottemperare tutta l'attività amministrativa. Pubblico interesse inteso anche nel senso che ogni interessato deve poter controllare se esso esiste o meno nei confronti dei singoli atti, il che è quanto dire che l'Amministrazione deve agire per regole oggettivamente riconoscibili. Ad ogni modo, nulla vieta, anzi, mi sembra che tutto suggerisca che la motivazione sia imposta legislativamente in via generale, salvo eccezioni, anche come requisito formale dell'atto amministrativo. Abbiamo detto tutto, e questo tutto è purtroppo suggerito dall'amara constatazione, allo stato attuale, della carenza in moltissimi atti amministrativi di una motivazione, o dell'esistenza di una motivazione monca o comunque insufficiente.

Imporre dunque la motivazione per gli atti amministrativi come per gli atti giurisdizionali. *Factum infectum fieri nequit, ma* una tale imposizione non sarebbe stata male anche nella Carta Costituzionale, accanto a quella che impone la motivazione dei provvedimenti giurisdizionali. Ed accanto alla motivazione in diritto, come propone il Guicciardi, potrebbe e dovrebbe essere, a mio parere, altresì imposta la motivazione in fatto, specie se si considera che, riguardata come applicazione della legge, l'attività amministrativa è sempre attività vincolata, anche quella comunemente detta discrezionale; la discrezionalità, quando c'è, ed anche in relazione al principio della tipicità degli atti amministrativi, sta principalmente nell'interpretazione del fatto presupposto dell'emanazione dell'atto amministrativo. Anche il professor Lessona nella sua dotta relazione ha prospettato

la difficoltà di trovare in pratica una netta, precisa linea di demarcazione tra l'attività discrezionale e l'attività vincolata, tra l'interesse condizionatamente protetto o diritto affievolito e l'interesse occasionalmente protetto o *reflexrecht*, ed ancora tra quest'ultimo e il diritto soggettivo perfetto. To *be* or noi to *be?*, si chiede con afflato amletico, ma ben preciso senso giuridico il Lessona. E l'interrogativo resta, e la risposta permane difficile.

A questo punto, *de iure* condendo, meglio direi, illustre professor Redenti, de *legibus*, ci permettiamo di prospettare al Congresso l'opportunità che il medesimo, certo di interpretare una sentita, giustificatissima generale istanza, che renderebbe di molto agevoli i rapporti tra Amministrazione e cittadino, facesse proprio il voto che la legge, oltre a stabilire un preciso obbligo per l'amministrazione di motivare i propri atti, stabilisse altresì quello di motivare contestualmente, o come con più esattezza si può dire, contemporaneamente all'atto. E a questo proposito, mi piace riportare quanto testualmente più di due decenni or sono scriveva l'illustre professor Jaccarino nel suo ben noto volume sulla motivazione degli atti amministrativi, nel quale peraltro non si sosteneva l'obbligatorietà della motivazione in linea generale, ma solamente nei casi in cui fosse richiesta per disposizione di legge o comunque per sua natura l'atto non potesse esistere o produrre i suoi effetti senza di essa. Il professor Jaccarino, dunque, scriveva: « È bene che l'Amministrazione usi della facoltà di motivare contestualmente gli atti, quanto più frequentemente è possibile. Così facendo, oltre che favorire gli scopi per cui viene richiesta in genere la motivazione, si evita anche la possibilità di quel dubbio difficilmente eliminabile che la motivazione successiva non sia la esposizione di quei motivi che veramente diedero luogo all'atto ».

Motivazione contemporanea, abbiamo detto, meglio che motivazione contestuale, e ciò per lasciare eccezionalmente aperta la possibilità di motivazione *aliunde*, ovvero sia contemporanea alla formazione dell'atto, ma contenuta altrove, come potrebbe essere quella contenuta in un atto accessorio al primo principale.

Per gli atti politici, la legge, a mio avviso, non dovrebbe dire niente. Se anche gli atti politici, pure essendo atti amministrativi, non sono motivati, ciò avviene perchè essi non sono soggetti ad impugnazione da parte del cittadino, essendo sempre legittimi ope *legis*, come bene ci insegna l'illustre professor Guicciardi.

Molte amministrazioni, a dire il vero, provvedono ancor oggi

a motivare, e talune anche ampiamente i propri atti, e qualcuna ha la saggia prassi di indicare i termini e l'autorità avanti alla quale il provvedimento può essere impugnato. Ma in uno Stato di diritto, in una Repubblica giovane e attiva quale la nostra è e vogliamo tutti che sia, non è lecito all'Amministrazione operare a metà, o peggio ancora al buio, o addirittura dormire. *Quandoque bonus dormitat Homèrus*, ma l'Amministrazione non è un aedo che possa riposare di tanto in tanto sugli allori, ma un organismo giuridico in continua e necessaria attività.

Ho finito, e ringrazio l'eletta assemblea della cortese attenzione, ma prima che lasci questo microfono mi sia consentito di ringraziare ancora una volta il Presidente di questa grande assise forense, il professor Redenti, principe della cattedra e del foro (perchè la vera nobiltà è soltanto quella del pensiero illustre unito all'onesta azione di tutta una vita), per merito del quale usciranno di qui interi gruppi di ponderate e competenti proposte di riforma da sottoporre al Parlamento. E grazie anche ai relatori ufficiali, che hanno benevolmente consentito a che alle loro, ricche, seguissero le mie povere parole (*applausi*).

Presidente MOSCHELLA:

Ha chiesto la parola Sua Eccellenza Macchia, Presidente di Sezione del Consiglio di Stato. & un piacere e un onore dargliela (*applausi*).

Dott. AGOSTINO MACCHIA, Presidente di sezione del *Cons.* di Stato:

Ringrazio anzitutto il Presidente della Sezione, avvocato Moschella, che mi ha consentito d'intervenire nella utile discussione, sebbene io sia non un congressista ufficiale, ma soltanto uno che è stato gentilmente invitato a questo importante Congresso. Esprimo la mia ammirazione e la mia riverenza ai tre relatori di questa Sezione: il prof. Guicciardi, il prof. Lessona, ed il prof. Jaccarino, che ammiro da tempo immemorabile, si può dire.

Vorrei fare alcune osservazioni che un modesto pratico del diritto, quale sono io, si può permettere di fare.

La scelta del giudice. Ammetto che da un punto di vista teorico

si può dire che è difficile trovare una netta linea di demarcazione tra l'interesse legittimo e il diritto soggettivo. Tuttavia, ormai, la giurisprudenza trentennale del Consiglio di Stato ha stabilito dei precisi sintomi per stabilire quale sia l'interesse e quale sia il diritto Soggettivo. E se è così, un diverso criterio di differenziazione della giurisdizione amministrativa della giustizia ordinaria, su che cosa si dovrebbe basare? Perché è agevole la critica distruttiva ma è difficile fare una costruttiva. Che cosa si potrebbe sostituire al **tradizionale** criterio? Non si corre il pericolo di tornare a quel contenzioso amministrativo, per cui ogni controversia nella quale sia interessata l'Amministrazione dello Stato o l'Amministrazione Pubblica debba essere di competenza del giudice amministrativo, e che volle abbandonarsi fin dal 1865? Oppure si proporrebbe la soppressione del Consiglio di Stato, per deferire tutte le controversie in cui comunque fossero interessati lo Stato e gli enti pubblici **all'autorità giudiziaria**, attuando l'ideale, un po' utopistico, della giurisdizione unica? Per evitare questi mali non vedo altra demarcazione di giurisdizione che quella ormai consacrata dalla tradizione e ormai ben determinata dalla giurisprudenza.

Del resto, per quello che possono essere le perplessità dell'adire una o l'altra magistratura, il Consiglio di Stato ha sempre ammesso la scusabilità **dell'errore**; scusabilità **dell'errore** quando questo abbia carattere oggettivo, **perché** la ignoranza subiettiva non può essere scusata. Giustificabile l'errore quando invece vi sia una divergenza o una perplessità, di giurisprudenza sull'argomento.

Il regolamento di giurisdizione, ha detto il prof. Lessona, è un rimedio lungo e dispendioso, e siamo d'accordo. **Però** il Consiglio di Stato ha negato che possa ammettersi un regolamento di giurisdizione, in questi casi: lo ha ammesso, invece, d'impero la Corte di Cassazione.

Si è detto che spesso la pubblica amministrazione non è un litigante corretto. Ma a prescindere che la correttezza fra i litiganti non è di questo mondo, per quanto riguarda l'Amministrazione pubblica, almeno di regola, la non correttezza in causa si manifesta come caso limite, cui rimedia costantemente il Consiglio di Stato con le ordinanze o le decisioni interlocutorie, con le quali è ordinato all'Amministrazione la produzione di atti e documenti. E a queste ordinanze e decisioni l'Amministrazione non ha mancato, nei limiti della possibilità, di prestare obbedienza.

Si è detto ancora « vi è difficoltà nello stabilire il *dies a quo* »,

ma anche su questo punto vi è abbondante giurisprudenza del Consiglio di Stato, che stabilisce quando decorre il *dies* a quo, quando cioè si può ritenere che il privato abbia avuta conoscenza piena del provvedimento amministrativo.

Alla dottoressa Rivalta io dovrei soltanto dire due parole in risposta: che anche sulla materia della motivazione del provvedimento amministrativo, la giurisprudenza del Consiglio di Stato ha indicato quali sono i provvedimenti che debbono essere necessariamente motivati e quali sono i limiti nei quali si può contenere la motivazione, senza incorrere in illegittimità: è sufficiente scorrere un repertorio di giurisprudenza per sapersi orientare in questa materia, peraltro assai delicata.

Per quanto riguarda il ricorso straordinario, che è stato alquanto maltrattato nella relazione, vorrei dire che l'interesse degli avvocati è che il ricorso straordinario sia mantenuto. Perché, quando sono scaduti i termini e il cliente ignaro arriva allo studio oltre il 60° giorno dalla presa conoscenza del provvedimento, l'avvocato non ha altra possibilità che quella di ricorrere in via straordinaria. Il ricorso straordinario è sì un rimedio amministrativo ma si atteggia talmente a rimedio giurisdizionale, perché dà la garanzia non solo di un contraddittorio scritto, ma offre la garanzia di un parere adottato dall'adunanza generale composta da tutti i magistrati del Consiglio di Stato ed è questa una garanzia maggiore, io penso, di quella che possa essere la decisione di una sola Sezione giurisdizionale.

Ritengo perciò che dal punto di vista del costo del rimedio giuridico e delle guarentigie, che offre, il ricorso straordinario debba sopravvivere. Del resto, vi dico, per la mia esperienza, che circa 1.500 ricorsi straordinari arrivano annualmente al Consiglio di Stato per il parere, il che significa che questo ricorso è ancora vitale in Italia, ed occorrerebbe certo la istituzione di una nuova sezione giurisdizionale, nel caso malaugurato che si sopprimesse il ricorso straordinario.

E con questo, ho finito (*applausi*).

Presidente MOSCHELLA:

Ringrazio Sua Eccellenza Macchia per il prezioso contributo dato a questa discussione. Ho avuto l'impressione che egli abbia voluto difendere il Consiglio di Stato ... credo però che il Consiglio di Stato si difenda da sè (*applausi*).

Avv. MARIO VITTORIO PELIZZA (Voghera):

Mi associo, toto corde, a quanto i precedenti oratori hanno detto a proposito della scorrettezza della Pubblica Amministrazione, che non trascura di avvalersi dei più diversi espedienti pur di non consentire la più sollecita definizione dei giudizi!, nei quali la stessa P.A. è parte. Causa di questo stato di cose è — secondo me — il fatto che la P.A. non viene posta sullo stesso piano del cittadino.

Segnalo la gravità dei problemi concernenti la notificazione degli atti alla P.A. nonché la esistenza del c.d. foro erariale (applausi). A mio avviso, è necessario abolire le norme eccezionali che derogano alla competenza per territorio in favore della pubblica amministrazione. È pure necessario procedere, con la massima sollecitudine, alla emanazione di poche disposizioni chiare e precise, che valgano ad eliminare tutte le incertezze che oggi sussistono intorno alla *legittimazione* passiva (« ad causam » e a ad *processum* ») della Pubblica Amministrazione.

Concludo, proponendo l'abolizione della Giunta Provinciale Amministrativa, che consente l'assurdo di affidare alla P.A. l'esame di ricorsi presentati contro la stessa P.A.

Alla Giunta Provinciale Amministrativa andrebbero sostituiti i Tribunali regionali amministrativi, che dovrebbero decidere in prima istanza anche le controversie, concernenti « interessi legittimi » del cittadino, contro gli organi periferici delle Amministrazioni centrali dello Stato (e non solo quelle contro gli Enti locali od autarchici), riservando alla competenza delle Sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato (sì e come sono oggi costituite) il giudizio d'impugnazione di secondo grado, il quale dovrebbe — in ogni caso — costituire un rimedio cosiddetto « pieno », non limitandosi ad un mero riscontro di « legittimità », ma estendendosi anche ad un riesame del merito del provvedimento impugnato.

Ai Tribunali regionali amministrativi dovrebbe essere, altresì, affidato il c.d. « contenzioso tributario » (eventualmente con un collegio integrato da « esperti ») così per quanto concerne le controversie sull'applicazione dei tributi erariali (di qualsivoglia specie o natura), come per quanto si attiene ai gravami fiscali imposti dagli Enti locali od autarchici (applausi).

Avv. prof. ALDO ALBINI (Bologna):

Abbiamo letto tre relazioni esaurientissime dei tre professori Lessona, Jaccarino e Guicciardi, dalle quali si evince una cosa di cui tutti siamo profondamente convinti: cioè che l'attuale sistema di giustizia amministrativa in Italia è un sistema per lo meno complicato; non vorrei suscitare le ire di nessuno aggiungendo altri aggettivi.

Leggendo la relazione del prof. Guicciardi ci imbattiamo in una proposta, proposta ispirata al saggio, sanissimo criterio e scopo di fare quel poco che è possibile fare subito, ottenendo dei grandi vantaggi, senza aspettare poi il molto o senza attendere il molto che si potrebbe ottenere col decorso di decenni.

Il prof. Guicciardi proporrebbe che intanto si stabilisca legislativamente il principio di escludere ogni equipollente della notificazione degli atti amministrativi fatta indirettamente, contemplata in un provvedimento amministrativo. Con l'obbligo di indicare per la Amministrazione gli articoli di legge, perlomeno con l'obbligo di indicare gli articoli di legge che la signorina Rivalta ha definito motivazione. Ma è un obbligo di adempimento di un qualche cosa di carattere eminentemente formale, carattere eminentemente formale che però ha una grandissima importanza, perchè il cittadino sa subito quali articoli di legge sono stati studiati dall'Amministrazione, su quali l'Amministrazione ha fondato il potere che ha inteso esercitare, e quindi può regolarsi in conformità.

Altro obbligo di carattere formale: indicare negli atti amministrativi notificati qual'è il giudice, quali sono gli adempimenti fiscali che il cittadino dovrà espletare per poter ottenere giustizia. Questo è il minimo necessario sufficiente che il professor Guicciardi propone che si chieda. Io sono d'accordo pienamente con lui. I vantaggi, la mancanza di inconvenienti di questa proposta sono illustrati nella relazione, è inutile che mi soffermi. Ma io penso contemporaneamente al molto che c'è da fare.

Nella relazione succinta, schematica, ma esaurientissima del professor Lessona, sono toccati tutti i mali che affliggono la giustizia amministrativa.

Nella relazione del professor Jaccarino sono indicate le complicazioni, principalmente le complicazioni cui va incontro il cittadino che voglia adire il giudice ordinario quando si trova di fronte

una Pubblica Amministrazione e colui che è intervenuto prima di me ha brillantemente esposto questi inconvenienti.

Io penso ai problemi di fondo che sarebbe opportuno affrontare con una legge organica e chiara; **è** ora di farla finita con queste piccole leggi, con queste norme singole, che vengono a toccare questa o quell'altra norma precedente, senza rendersi conto poi di quali spostamenti catastrofici procurano, quali conseguenze non prospettatesi in precedenza determinano nel sistema di giustizia amministrativa. È ora di affrontare in una legge organica, in un codice delle garanzie di giustizia amministrativa tutta la riforma della giustizia amministrativa in Italia.

Pensate al criterio instaurato dalla legge del 1865 e poi da quella dell' '89 sul Consiglio di Stato, per potere adire l'un giudice o l'altro: diritto soggettivo perfetto, interesse legittimo. A quante filiazioni di criteri questo criterio, apparentemente lineare, ha dato luogo? E il *petitum* sostanziale, e il *petitum* formale e la cause *petendi*, congegnate tra loro in modo diverso, fino a che siamo arrivati (sempre al lume, si badi, sempre al lume e sul fondamento di quella distinzione stabilita da una legge), all'altro criterio che è stato avanzato dal professor Guicciardi e sul quale il professor Guicciardi ha costruito tutto un sistema di giustizia amministrativa: il criterio della distinzione tra norme di azione e norme di relazione.

Ora, questo criterio sposta interamente l'asse, per lo meno l'asse di osservazione. Se prima si guardava alla situazione **giuridico-soggettiva** che faceva capo al privato, adesso si guarda al carattere che ha la norma sulla quale l'Amministrazione ha basato il potere di azione emettendo un atto amministrativo impugnabile. Quindi si ha uno spostamento totale di punto di vista senza dire poi (è inutile in questa sede non potrei, data la ristrettezza di tempo) che qui non si tratta **più** di distinzione tra diritto soggettivo perfetto e interesse legittimo, occasionalmente protetto che dir si voglia. E tutto ciò, si badi sempre, sulla base della legge del '65 e di quella dell' '89, perchè la tesi guicciardiana non è ortodossa, ma è fondata sulla legge. E poi, guardate quel robusto tronco della legge del '65 e quella dell' '89 a quanti rampolli ha dato luogo; la legge del 1907 coi relativi regolamenti che tutt'ora regolano la procedura davanti al Consiglio di Stato e le Giunte Provinciali Amministrative, regolamenti che sono oggi non **più** relativi ai T.U. del 1924 e 1925.

E lasciando da parte tutti gli altri grossi inconvenienti che tutti noi conosciamo e che possiamo desumere da queste relazioni,

c'è un problema di fondo, che è ora di affrontare, per un inconveniente che è ora di scalfare: quello delle limitazioni ai poteri di decisione dei due giudici, del giudice ordinario e del giudice amministrativo. Le limitazioni al potere di decisione del giudice ordinario nei confronti dell'amministrazione, quel divieto di annullare, o rimuovere, o modificare l'atto amministrativo, di condannare l'Amministrazione ad un fare ad un non fare, ad un dare un qualche cosa di diverso da una somma di danaro, che cosa portano? Portano come conseguenza che il cittadino, una volta adito il giudice ordinario vittoriosamente, deve adire un altro ordine di organi giurisdizionali, il giudice amministrativo, per potere ottenere finalmente giustizia, se poi alla fine di quel processo la otterra. Se poi si adisce prima l'altro giudice, a parte, dico, la necessità di esperire talvolta due processi per sapere qual'è il giudice da adire per primo, il processo davanti al giudice amministrativo sfocia sempre in una sentenza che è manchevole perchè il Giudice amministrativo (il Consiglio di Stato e le G.P.A.) può solo, di regola, emanare sentenza di annullamento, di rimozione di un atto amministrativo; non può emanare sentenze di mero accertamento, specialmente sentenze di mero accertamento preventivo. Quando il privato si trova in una situazione di interesse a ricorrere, che non giustifichi una sentenza di annullamento, egli si trova preclusa la via giurisdizionale. Se egli si trova in una situazione di interesse a ricorrere, con la sentenza di accertamento preventivo, cioè prima che si verifichi, che venga posto in essere un atto amministrativo lesivo del suo interesse, egli si trova sprovvisto di qualsiasi tutela, e sì che davanti al giudice ordinario le azioni di accertamento preventivo sono normalmente ammesse. Quindi questa limitazione alla possibilità di tutela preventiva contro la Pubblica Amministrazione viola quella norma di buon senso che dice che è meglio prevenire che reprimere.

Quindi i problemi grossi, i problemi di fondo, che non possono essere affrontati un po' per volta e con leggi singole. E pertanto io sarei a proporre, a suggerire che il Congresso esprima una Commissione di studio. Così come ha fatto il terzo Congresso Giuridico Forense di Trieste, che ha costituito una Commissione di studio per la riforma del codice di procedura civile, il IV Congresso di Bologna costituisca una Commissione che proponga una legge organica, unitaria, nella quale inserire queste riforme, che possa, nella sua proposta, far proprie le proposte di legge, i disegni di legge già esistenti per l'istituzione dei Tribunali regionali, a competenza territoriale

regionale; che possa far propria e inserire in questo codice delle **guarentigie** del cittadino nei confronti della Pubblica Amministrazione, quella proposta di legge De Francesco sulla azione della Pubblica Amministrazione, in modo che il cittadino si trovi garantito, una buona volta; una proposta di legge organica, che tolga di mezzo non soltanto le giurisdizioni speciali che la Costituzione vuole che siano **abrogate** ed è un pezzo che dovrebbero essere state abrogate, ma che tolga anche di mezzo tutte quelle commissioni **cripto-giurisdizionali** (e le chiamo **cripto-giurisdizionali** perchè contengono in sè un qualche seme che le fa sembrare talvolta giurisdizionali, per cui si accende una sequela di discussioni, di cause, di sentenze, per stabilire il loro carattere giurisdizionale o meno) commissioni **cripto-giurisdizionali** la cui adizione costituisce una condizione necessaria per potere adire poi gli altri giudici, ordinari o amministrativi che siano, Quindi commissioni che, ignorate dai **più**, costituiscono uno dei tanti trabocchetti della nostra giustizia amministrativa.

Un codice delle guarentigie amministrative del cittadino nei confronti dell'amministrazione, si rende tanto più necessario **nell'imminenza dell'istituzione** di quell'ente a competenza anche normativa, che **è** la Regione. Domani, nelle materie attribuite alla competenza delle Regioni. vedremo pullulare, sorgere come tante formiche queste commissioni previste da leggi regionali la cui mancata adizione impedisce che il cittadino possa adire il giudice suo naturale, e quando il cittadino incappa nella mancata adizione di una di quelle commissioni, si tratta di altrettanti casi di negata giustizia.

Quindi io insisto nella proposta, per la costituzione di questa commissione di studio, perchè si possa arrivare a garantirci prima che un diluvio di leggi nuove venga a **intricare** maggiormente la situazione del cittadino che **è** compressa dallo Stato, dalle provincie, dai comuni e da quella pleiade di enti pubblici che tutti conosciamo (**applausi**).

Avv. **ALFONSO CONTE** (Bologna):

Cari colleghi e amici. Io non sono un amministrativista, come si **suol** dire e forse neanche civilista; mi occupo del penale con tutti gli annessi e connessi a questo particolare patrocinio. E proprio perchè faccio del penale mi sono trovato alle prese **con** la Pubblica Amministrazione davanti al giudice ordinario.

Solo perchè sappiate la dolorosa istoria di fatti quotidiani, intendo parlare di un caso che risale al 1948. Intendo dire queste cose perchè il pubblico e perchè i colleghi sappiano che noi avvocati ci rendiamo conto, denunciando da ogni tribuna sia giudiziaria che di congresso, come questa, tutte quelle che sono le aberrazioni, e le imposizioni, e i trabocchetti che giorno per giorno incontriamo nell'esercizio della professione.

Badate bene. Un carabiniere ha una pistola calibro 9 puntata. Parte il colpo e trapassa un pover'uomo; dietro questo pover'uomo c'è un altro carabiniere, la pallottola trapassa anche lui: e due! Processo in Tribunale penale, processo in Corte d'Appello, Cassazione, declaratoria di amnistia, punto ed a capo: la citazione, e qui l'avvocato erariale oppone la nullità perchè era stato citato il Ministro e non il Prefetto di Forlì!

Badate bene, che se la cosa si fermasse qui, beh, passi pure!

Ma, cosa succede? Vedo l'errore; punto e a capo: una seconda citazione; si cita il Prefetto di Forlì pro tempore, in rappresentanza del Ministero dell'Interno. L'ospedale deve essere pagato, i contributi assicurativi non furono corrisposti, le marchette nel libretto di lavoro non furono apposte, i debiti li ha contratti il cliente che fa la causa, e noi avvocati, poi, Dio ce la mandi buona, con gli onorari... adesso vi dirò. Seconda citazione. Cosa succede? Bisogna abbandonare una causa e continuarne un'altra. Due giudici istruttori, collegamento. Bada: tu devi finirla e tu devi cominciarla; perchè è fatta così l'amministrazione della giustizia italiana. Va a finire che il primo giudice salta fuori con questa ordinanza: « Visti gli atti, atteso il processo, condanna l'attore, a pagare all'Avvocatura dello Stato trentamila lire di onorari più le spese dicampione ». Cosa volete che vi dica? Io rimasi un po' allibito, perchè per fare queste cose credo che ci voglia l'intervento della Procura della Repubblica trattandosi di gratuito patrocinio. Ma è che ci fu un cancelliere che mandò l'ingiunzione al cliente: pagare trentamila lire all'Avvocatura dello Stato e pagare il campione.

Io non vi dico altro! corremmo ai ripari, informammo la Procura della Repubblica, il cancelliere si mise quieto, ma il cliente disse: « Scusi, avvocato, me mi hanno forato da parte a parte, sa, nel 1948! ». Si fa il processo, si finisce una causa, si presenta la nota spese, si chiede l'opinamento, e si trova un giudice che la dimezza. Badate, egregi colleghi, se chiediamo l'opinamento e abbiamo un Ordine che dice: sta bene così, per dimezzare la nota opinata ci vor-

rà almeno una motivazione. Ma l'avversario era la pubblica amministrazione.

Ebbene, signori, l'Amministrazione pubblica, bontà sua, non ha fatto l'appello. Fu notificata la sentenza in forma esecutiva, fu intimato perfino il precetto al Prefetto di Forlì. L'Avvocatura, bontà sua, mi consigliò di fare qualche passo presso il Ministero. Ebbene, sembra che ci sia il mandato di pagamento; niente affatto, la Ragioneria centrale che deve firmare il mandato dopo il decreto ministeriale, fa San Michele, come dicono a Bologna, cambia di locale; e aspettiamo.

1948-1957, senza l'appello civile!

Queste sono cose che vanno dette qui in mezzo a noi perchh il pubblico sappia con quali difficoltà anche in cose lineari, noi abbiamo a che fare.

È necessario semplificare, e togliere di mezzo complicazioni e formalità inutili.

In un altro caso il medesimo Ministero dell'Interno ha chiesto una transazione. Aprile del 1956; il giorno di S. Alfonso, che è il mio onomastico (e S. Alfonso era avvocato come me e mi ha promesso di pigliarmi come suo sostituto quando dovrò andare lassù, speriamo di arrivarci), mi fece correre quel Prefetto a Forlì perchh nell'atto di transazione non c'era la firma dell'avvocato Conte, corrispondente procuratore del collega di Forlì. Ma, scusatemi, non poteva mandare l'atto per la firma all'avvocatura di Bologna? C'è un ufficio apposta; vado a firmare, accetto pure io come procuratore... Ebbene, signori, siamo al settembre 1957, quella transazione deve ancora essere eseguita.

Io denuncio questi fatti semplicemente perchh si sappia il comportamento scorretto delle amministrazioni, non senza accennare allo scaricabarile che hanno fatto anche in questi episodi sia il Ministero della Difesa, sia il Ministero dell'Interno perchh si trattava di militari in servizio di polizia giudiziaria.

Dovevo dirvi questo, non voglio abusare, vi ringrazio, vogliatemi bene e se posso esservi utile in questa Bologna ospitale, comandatemi voi (*applausi*).

AVV. ALFREDO PONDRELLI (Bologna):

Signori, la solita premessa della brevità è superflua, perchè i colleghi che mi hanno preceduto hanno già dato, secondo il mio su-

bordinato avviso, molto bene, benissimo, gran parte delle cose che io avrei voluto dire. E prima di tutti, la collega che mi ha preceduto, alla quale **dirò** di non condividere la sua affermazione d'inizio: *ubi major minor cessai*, perchè realmente essa non è in condizioni di inferiorità di fronte ai colleghi, come non lo sono le donne che sono entrate, nonostante un rigurgito di conservantismo nella **attività** professionale e che se riusciranno a superare gli ultimi spalti di questo conservantismo, più o meno repellente, potranno entrare anche nella magistratura.

Dico questo, signori, perchè credo di essere stato il primo ad essermi dato d'attorno nei comizi e nei giornali giudiziari e giuridici, su questo intervento delle donne, non per uno slancio di **suffraggettismo**, no! Mi sono dato d'attorno perchè ho ritenuto che questo era un diritto formale, sostanziale, giudiziario vero e proprio perchè la partecipazione delle donne, possa portare una atmosfera **innovatrice**, un contributo, di fronte a chi è ancora attaccato alle vecchie tradizioni, nonostante la scuola storica del diritto, che dovrebbe insegnare che è il costume che detta il diritto ed è strano che questo conservantismo stupido, incosciente e testardo viga in Italia, dove tutti i movimenti iniziali, tutte le scoperte, tutte le invenzioni hanno la nascita. Ancor prima della scuola storica del diritto, in Italia c'erano stati **già** Vincenzo Gravina e Giambattista Vico e Mario Pagano che aveva lasciato in Piazza del Mercato la sua nobile testa; ma da noi, nonostante che ci sia no questi movimenti iniziali **ispiratori** in tutte le scoperte, in tutte le invenzioni, in tutte le manifestazioni intellettuali, **però**, indubbiamente, anche oggi siamo lontani da quei progressi, da quelle indicazioni **illuministiche** che costrinsero innovatori a ricorrere alla scuola tedesca.

Dico questo, signori, perchè...

(Presidente MOSCHELLA: Prego il collega **di** affrettarsi ad arrivare al tema. Sono costretto a pregarlo perchè c'è urgenza...)

... Sì, ci arrivo subito.

Ora, o signori, i rapporti con la pubblica amministrazione si renderanno molto più semplici e molto più spediti, se la Pubblica Amministrazione aderirà a dei concetti che sono stati espressi anche dallo stesso Ministro **Medici**, il quale, recentemente, ebbe ad augurarsi che tra il cittadino e la pubblica amministrazione non ci fosse più quel *iatius* che c'è tuttora, anche dal punto di vista **amministra-**

tivo quotidiano, per cui sembra che un funzionario della pubblica amministrazione, quando deve rispondere ad una lettera, ad una richiesta di un cittadino, gli faccia un piacere personale, mentre non fa che rispondere ad un individuo che col pagamento delle tasse gli consente uno stipendio.

Purtroppo e avete sentito anche da un egregio interlocutore che mi ha preceduto, vige ancora il principio, il criterio, l'idea che nella pubblica amministrazione' sia lecito far libito.

Il fatto stesso che i dottori, i maestri del diritto amministrativo e avete letto quello che hanno scritto in proposito Jaccarino, Lessona, eccetera, rappresentano nel campo amministrativo una corrente di punta di più di quello che rappresentino gli altri giuristi nel campo giurisdizionale ordinario, ci dimostra come la pubblica amministrazione sia in una posizione arretrata. Insomma, il concetto è questo: la pubblica amministrazione si sente menomata nella propria autorità quando deve subire una contestazione di un privato cittadino. Ora, se si giunge ad una **democratizzazione** sul serio, non a parole, perchè oggi sono democratici tutti, non c'è nessun partito, anche il più conservatore, che non si professi democratico... (*applausi*) ... se si **giunge ad** un criterio vero e proprio di **democratizzazione** bisogna portare la pubblica amministrazione in confronto del cittadino o il cittadino in confronto alla pubblica amministrazione con una **parità** di diritti dal punto di vista contenzioso. E perciò giustamente è stato osservato e si dice che la motivazione si impone, non solo contestualmente, ma anche inizialmente, perchè anche inizialmente, quando uno deve rispondere ad una azione, il convenuto ha diritto di sapere **perchè** e come deve rispondere in quel determinato modo.

Ora, e volgo alla fine, una differenziazione tra giustizia amministrativa e giurisdizione ordinaria, dovrebbe di mano in mano andare scemando, al punto di potersi identificare come tecnica, come sistema, come diritto, come metodo, **perchè** si **è** accennato **egregiamente** da un collega del quale mi sfugge il nome, dal collega di Voghera, se non sbaglio, come la stessa procedura abbia bisogno di essere interpretata come una tecnica del diritto, non come un trabocchetto del diritto. Ora, la pubblica amministrazione adesso anche nelle distinzioni e **suddistinzioni**, fra diritto soggettivo perfetto e interesse legittimo, finisce per fare un gioco a scacchi su quello che è il diritto del cittadino e quello che è il proprio dovere amministrativo. Perchè, badate, la libera, il progresso impone che si **socializ-**

zino i rapporti, perchè la concezione individualistica liberista non può sussistere, ma dal punto di vista legislativo e dal punto di vista giurisdizionale, bisogna che i rapporti tra i cittadini e le pubbliche amministrazioni si avvicinino ad una condizione di **parità**, se no **è** inutile parlare di giustizia amministrativa (*applausi*).

E con questo io concludo.

Una osservazione sola faccio ancora, che è la sintesi di quello che ho detto. **Come** dalla monarchia legitimista si va alla monarchia costituzionale, con tutti gli inconvenienti che ci sono tra il cittadino che deve conquistare una posizione e l'altro che deve perdere un privilegio; **così si** devono evolvere i rapporti tra la pubblica amministrazione e il cittadino.

Ecco pertanto la conclusione, caro Presidente, ci siamo **già** arrivati.

Bisogna dare al cittadino il diritto di essere cittadino, che la pubblica amministrazione contesta e non acconsentire che la pubblica amministrazione si erga con **solemnità** imponendo la propria volontà come se fosse il proprio diritto (*applausi*).

Presidente **MOSCHELLA**:

Dò la parola al professor **Jaccarino** che parlerà non in veste di relatore, credo, ma in veste di congressista su quella parte della relazione che **è** stata stesa dall'illustre prof. Guicciardi (*applausi*).

Prof. avv. **CARLO MARIA IACCARINO** (Napoli):

Non credo che sia di buon gusto, ma la relazione di Guicciardi e i rilievi di S.E. Macchia sono così attraenti che vorrete giustificarmi se mi permetto di prendere lo spunto dalle loro parole per **puntualizzare** gli aspetti che mi sembrano interessanti e che vorrei proprio che il congresso prendesse in attento esame.

Vi sono delle forme di garantigie le quali **giovano** alla migliore tutela degli interessi dei privati, ma che contemporaneamente ostacolano l'esercizio del diritto di altri privati. Voglio riferirmi **all'istituto** del ricorso straordinario di cui egregiamente ha parlato S.E. Macchia, e voglio riferirmi alla integrazione della notifica del ricorso ai contro interessati di cui è cenno nella relazione **Guicciardi**.

La notifica del ricorso ai contro interessati è una esigenza di giustizia, ed è anche una esigenza di giustizia fare sì che il ricorrente abbia tempo adeguato a sua disposizione per la ricerca dei contro interessati, che, come sapete, non è sempre facile ricercare, non è sempre facile individuare una volta ricercati, non è sempre facile raggiungere, dopo averli ricercati e individuati. Perciò il nostro sommo organo giurisdizionale consente l'integrazione del contraddittorio ai contro interessati a condizione che si sia notificato il ricorso almeno all'amministrazione resistente, e ad uno dei contro interessati. La integrazione, in genere, è chiesta e disposta all'udienza di discussione, e in pratica costituisce motivo per ottenere la cancellazione del ricorso dal ruolo, il suo rinvio ad udienza fissa.

Io mi permetterei di rilevare che se questa prassi è di grande vantaggio per il ricorrente, offre però un gravissimo inconveniente: quello di mantenere il rapporto sottostante in uno stato di incertezza, e ciò in mera dipendenza della condotta di causa del ricorrente. Il che è un grave danno, non solo nei confronti dell'amministrazione, verso la quale vedo che voi non avete affatto simpatia, ma anche nei confronti degli altri privati interessati. Vi faccio un esempio: un concorso a pubblico impiego (perdonate se mi permetto di abusare della vostra attenzione per un esempio, ma il discorso riesce un pochino più pittoresco) in cui riesca un certo numero di candidati e restino fuori della graduatoria degli altri. Uno di questi ricorre. Basta che notifichi il ricorso tempestivamente all'amministrazione e a uno solo dei vincitori, e il 'apporto concorsuale è sub *iudice*. Ma gli altri vincitori lo ignorano, e se la integrazione della notifica del ricorso viene consentita al momento dell'udienza, come avviene spesso (il che significa dopo un anno e più), gli altri candidati vincitori, i quali credevano che il loro rapporto giuridico fosse sicuro e consolidato, vedono improvvisamente attenuarsi questa loro situazione, certe volte anche con danni irreparabili, gravissimi, come per esempio avviene per il candidato che medio *tempore* abbia superato i limiti di età, e che, credendo di aver conseguito un posto, non ha partecipato ad altri concorsi.

Vi prospetto questo inconveniente non per segnalarvene la soluzione, ma per dirvi di considerare se in un certo momento vale più la preoccupazione di agevolare nel procedimento il privato ricorrente, o se non si debba tener conto anche della tutela degli interessi dei privati contro interessati e della pubblica amministrazione resistente.

A proposito del ricorso straordinario, ricordo che la sua sopravvivenza accanto al ricorso giurisdizionale è giustificata o in forza di un fattore economico (è il caso del ricorrente povero che non ha quattrini per pagare l'avvocato o per il maggior dispendio che importi la procedura avanti il Consiglio di Stato e allora ricorre a questa forma più economica), o, pure è giustificata dal fattore « pietismo », di attenuazione del rigore del breve termine di decadenza, in quanto, come è noto, il decorso del termine per il Consiglio di Stato non preclude il ricorso straordinario che ha un termine di gran lunga maggiore.

Ma occorre rilevare che, nella prassi, la tranquillità del rapporto amministrativo, per una specie di coscienza generale, noi l'abbiamo già non appena sono passati i 60 giorni per l'impugnativa giurisdizionale, e spesso solo dopo il decorso di tale termine i più prudenti oramai si sentono sicuri ed eseguono l'atto che si ritiene non più impugnabile. Ed invece, **nessignori!** Entro 180 giorni può loro arrivare il ricorso straordinario. Benissimo per il ricorrente, ma malissimo per l'amministrazione resistente e per i contro interessati, e, guardate, l'altro resistente potrebbe essere una **degnissima** persona, potrebbe essere quel tale concorrente di concorso, il quale ha **anch'egli** diritto ad avere la certezza della sua situazione giuridica.

È facile rispondere che il termine di sicurezza non è di 60 giorni, ma di 180 giorni; e questa è una risposta corretta che però trascura le ragioni per cui per il ricorso giurisdizionale **fu** fissato un termine alquanto breve, 60 giorni, in considerazione proprio della **necessità** che i rapporti amministrativi si concludessero al più presto.

Personalmente qui mi permetto di esprimere una mia opinione: io non trovo alcuna giustificazione per la diversità del termine tra il ricorso straordinario e il ricorso al Consiglio di Stato. Ammessa la opportunità che questo doppione ci sia, e ci sia per la maggiore **accessibilità** da parte del privato, in maniera che esso rappresenti un mezzo di più facile difesa del privato, non trovo però che si debba consentire un termine diverso. Se il termine di 60 giorni al Consiglio di Stato appare troppo breve, lo si aumenti, cioè lo si equipari a quello del ricorso straordinario, o si trovi un termine medio per tutti e due, ma non si vede per quale ragione il ricorso straordinario debba avere un termine diverso, cioè ci debba essere una doppia misura di incertezza del rapporto soltanto **perchè c'è** un rimedio più economico e c'è un rimedio un **pochino più** dispendioso.

Concludo nel sottoporre alla vostra benevola attenzione, pro-

prio questi due problemi, per indicarvi che non sempre è opportuno preoccuparsi di tutelare solo il ricorrente, e, peggio, preoccuparsi di tutelare il ricorrente, senza badare che non si danneggi anche il resistente o il contro interessato. Cioè che nel conflitto di diritto amministrativo ci sono anche due privati che sono tra di loro degni entrambi di essere tutelati e che non è esatto preoccuparsi della tutela del ricorrente solo perchè il ricorrente ha azionato la propria pretesa.

Chiedo scusa di avervi disturbato (*applausi*).

Avv. AUGUSTO BASSANI (Milano):

È già stato fatto il meritato elogio al professor Redenti e ai suoi collaboratori per aver introdotto in questo Congresso questo argomento importantissimo delle guarentigie del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione.

A questo proposito vorrei dire due parole, sarò molto breve, su quello che è il diritto amministrativo secondo il panorama quale si presenta non a cultore di diritto amministrativo, ma ad un modesto cultore di diritto privato. Panorama del diritto amministrativo limitato per il momento a quelle che sono le guarentigie del cittadino, come le vediamo noi cultori del diritto privato.

Questo nostro Congresso può finalmente raccogliere, quello che è un grido ora di amarezza, ed ora di angoscia, ma sempre di sdegno, che viene dal cittadino italiano ogni qualvolta egli abbia la sventura di dover cozzare contro la pubblica amministrazione. **Perchè?** Perchè nella pratica di tutti i giorni noi vediamo che queste guarentigie quasi non esistono. Perchè non esistono? Perchè intanto non sempre sappiamo, e lo hanno già spiegato con ben maggiore autorevolezza della mia i miei predecessori, da quando decorrono i termini dell'impugnativa. Sì, vi è un accenno alla presa conoscenza dell'atto, ma è stato detto molto bene che non dice niente. Non sappiamo quali sono i requisiti per la validità di un atto amministrativo, nessuna legge ne parla. Nessuna legge accenna inoltre ai vizi degli atti amministrativi; essi sono stati solo individuati dalla dottrina, ma i cultori del diritto amministrativo non sono tutti d'accordo sull'esistenza dell'uno o dell'altro vizio; lo Stato debitore non ha termine (li pagamento, si perdono interessi; voi sapete qual'è la *via crucis* del cittadino soltanto quando deve esigere un rimborso di imposte;

nessuna legge obbliga lo Stato a rimborsare nei termini, nessuna legge obbliga lo Stato a pagare interessi.

Oppure esiste la legge, ma in pratica si rivela mal congegnata. I rendiamo la legge del 1865, che attribuisce all'autorità giudiziaria la competenza a giudicare sugli atti della pubblica amministrazione che ledono un diritto soggettivo perfetto. Ma voi sapete cosa capita, l'avrete visto anche voi, quando lo sventurato titolare di un diritto perfetto adisce l'autorità giudiziaria; se è riuscito ad imbroggiare la via giusta, egli comincerà ad elencare davanti al giudice ordinario le sue eccezioni contro l'atto amministrativo. E comincerà a dire: primo, in questo atto manca il requisito della lesione dell'interesse pubblico; secondo, questo atto è viziato da diverse forme di eccesso di potere; a questo punto giunge, sempre in mancanza di una legge specifica, e allora il Tribunale sentenza: non posso occuparmi della lesione dell'interesse pubblico, perchè questo rappresenterebbe una illeciti! ingerenza del potere giudiziario sul potere esecutivo. Non posso occuparmi del vizio di eccesso di potere, perchè io devo soltanto giudicare se l'atto amministrativo è conforme o no a legge e non vi è nessuna legge che elenchi i vizi di eccesso di potere; e via di questo passo.

Oppure la legge vi è, ma è brutalmente vessatoria; per esempio, vi è un articolo 43 della legge del 30 dicembre 1923 sulle Opere Pie, che stabilisce che in qualunque tempo il governo, con decreto reale, può annullare gli atti della pubblica amministrazione viziati, ecc. ecc. Questo « qualunque tempo » significa che di fatto quel cittadino che, per esempio, ha preso in appalto la lavanderia dei panni dell'ospedale, dopo parecchi anni si vede opposto un decreto del Capo dello Stato che ha annullato la delibera con la quale è stato dato il consenso dell'ente. Quando l'ente si rivolge a questo disgraziato, per opporgli la nullità del contratto d'appalto ed egli eccepisce la prescrizione, si sente rispondere: « Ma no, perchè questo non è un caso di atto annullabile, è un caso di atto nullo, perchè derivato da violazione di norme imperative, perciò non si applica la prescrizione e tu dammi indietro tutti i denari che hai preso ».

Non solo; vi sono le leggi in contrasto con le leggi precedenti. Vi è un articolo 6 del T.U. delle leggi di P.S. che secondo un'autorevole dottrina amministrativa sconvolge la precedente attribuzione di competenza al giudice amministrativo o all'autorità giudiziaria; oppure la legge è interpretata in un modo piuttosto tendenzioso e partigiano, qualche volta dai giudici. Per esempio, è recentissima

una sentenza della Corte di Cassazione a sezioni unite che ritorna sulla giurisprudenza che durava da venticinque anni sulla classificazione dei diritti soggettivi perfetti nei confronti dei diritti soggettivi affievoliti. C'era una giurisprudenza, una massima consolidata: «La competenza a decidere sugli atti contro la pubblica amministrazione è determinata dal *petitum* e dalla *causa petendi*». L'ultima sentenza della Corte di Cassazione nega ormai questo principio.

Perciò, mancando la legge, o essendo dubbia, si susseguono le decisioni contrastanti, per cui si può dire con tranquilla coscienza che ci manca quasi completamente nel campo amministrativo la certezza del diritto.

In queste condizioni voi mi capite che promuovere un'azione contro la pubblica amministrazione vuol dire incappare in una serie di agguati, trappole e tranelli, in cui il cittadino, prima o poi, finisce per cadere. Non mi soffermo su quanto è stato già detto molto autorevolmente, sul fatto che non si sa chi citare, dove citare, quando citare, in quale luogo citare. Se oggi uno dovesse fare una causa che riguardasse una zona aerea territoriale o un reggimento di paracadutisti, probabilmente non li troverebbe nella tabella famosa del 1865.

Vi sono poi le leggi simili tra di loro disarmoniche; per esempio, vi è la legge cosiddetta Tremelloni del gennaio 1956 in materia fiscale, che ha un art. 1 che dice: «L'accertamento non analiticamente motivato è nullo»; però nel T.U. del 1931 sui tributi locali, questa disposizione non esiste. È vero che l'ufficio dovrebbe tener conto in base all'art. 117, di tutti i redditi lordi, le spese, le tasse che si pagano... ma siccome non deve dimostrare di averne tenuto conto, perchè la legge non lo obbliga; questo accertamento dell'ufficio comunale viene compiuto in modo assolutamente opposto a quello a cui è tenuto a provvedere l'ufficio erariale.

Perciò è penoso dovere sottolineare che nella patria del diritto, il diritto amministrativo non è oggi che una selva selvaggia, per quanto riguarda le guarentigie del cittadino. Bisogna quindi introdurre queste guarentigie. Occorre smantellare le leggi del tempo dello Stato forte (e aggiungo io: e del cittadino debole) leggi che spesso vedevano e spesso vedono lo Stato mantenere la duplice veste di parte e di giudice; per fare esempi che mi capitano, alludo alla legge sull'Imposta Generale sull'Entrata, che vede la competenza dell'Intendenza di Finanza impositrice, per giudicare sui ricorsi; alludo alla legge sull'Ufficio dei cambi, che vede l'ufficio medesimo compe-

tente a conoscere i ricorsi contro l'accertamento delle contravvenzioni fatte dai suoi funzionari. Non esagero dicendo che tutto ciò è uno scandalo, signori colleghi, è uno scandalo da cui nasce quel costume di albagia del pubblico funzionario che tutti purtroppo abbiamo conosciuto e a cui hanno accennato i miei predecessori.

Non occorre dimenticare che il diritto pubblico, molte volte, è immorale e amorale, e deve esserlo, perchè purtroppo le esigenze dello Stato sono al disopra dei concetti di etica che abbiamo noi. Lo Stato mi comanda di uccidere quando io ho un'altra norma morale che mi dice di non uccidere; mi considera come servizi soggetti a tassazione le più immonde attività umane, quelle di fronte alle quali il diritto privato nega la sua assistenza *ob turpem causam*; reprime il contrabbando dimenticandosi della povertà che la frontiera impone a chi è costretto a viverle accanto, e via di seguito.

Dovrebbero però essere moltiplicate le guarentigie del cittadino di fronte alla pubblica amministrazione. Da chi può sorgere questo stimolo a questo colossale lavoro? Noi abbiamo visto e sentito una serie di interventi autorevolissimi che toccavano questa o quella parte più scottante del problema, ma il problema è di gravità eccezionale. Dobbiamo metterci in mente che se vogliamo fare qualche cosa di costruttivo, questo deve essere il primo dei Congressi che si occuperanno delle guarentigie del cittadino, perchè in un Congresso solo non ci si riuscirà, tanto più che non bisogna dimenticare che avremo contro, compatta ed ostile, tutta la burocrazia nazionale; dobbiamo dunque accingerci a questo tremendo compito e perseguiamolo con tenacia; avremo l'appoggio e la riconoscenza, una volta tanto, di tutta la nazione (*applausi*).

AVV. EMANUELE FLORA (Trieste):

Il professor Lessona ha detto che questo problema è importante più da un punto di vista qualitativo che da un punto di vista quantitativo. Mi permetto di dissentire dall'illustre Maestro. Se veramente riuscissimo ad ottenere che le proposte dei relatori fossero accolte e fossero tradotte in legge, diciamo che tutto lo spirito che oggi anima la pubblica amministrazione finirebbe col mutare, cioè, sarebbe quello l'avviamento ad una amministrazione democratica. Ed allora, il problema quantitativamente acquista una importanza enorme pari a qualunque altro dei problemi che noi abbiamo affrontato,

o che il congresso si propone di trattare. Perchè il punto è questo: purtroppo lo spirito paternalistico che informa tutta la pubblica amministrazione italiana si riflette anche sulla giurisdizione e si riflette persino sulla giurisdizione ordinaria; quando noi vediamo qualche sentenza di organi giudiziari ordinari, che ci dice che una citazione è nulla, sol perchè la persona fisica che rappresenta l'ente non è stata indicata, per nome e cognome, qualche volta vien fatto di disperare, proprio, della giustizia.

Questo paternalismo, è di data antica. Ho sentito poco fa brillantemente un collega parlare delle leggi vessatorie del regime fascista. Beh, non diamo adesso al fascismo anche le colpe che non ha! In realtà il sistema paternalistico è nato col Regno d'Italia. Circa 80 anni fa uno scrittore tedesco, notava la enorme contraddizione che vi era nei Paesi latini tra un governo parlamentare ed una amministrazione che lui non esitava a definire dispotica, contraddizione che la pratica esperienza ci dimostra che non si può comporre; diciamo di più: il sistema parlamentare con l'amministrazione dispotica, ha creato la decadenza del sistema parlamentare. In un saggio che credo sia del 1889, Stefano Jacini faceva vedere come proprio in forza del fatto che tutto muove da Roma e tutto fa capo a Roma, i deputati siano diventati nient'altro che degli agenti dei loro elettori e che la Camera, spesso e volentieri, invece di rappresentare gli interessi della nazione, ha rappresentato una somma di interessi privati, con tutte le conseguenze negative che questo fatto comporta.

Ora, se noi riuscissimo a far tradurre in legge le proposte dei nostri relatori sarebbe un primo avviamento alla trasformazione dello Stato. Non è certamente un segreto per nessuno, che l'Amministrazione nostra funziona in tal modo che l'ultimo degli impiegati che si trova dietro uno sportello è un piccolo ras. Io ho sentito S.E. Macchia poco fa, fare la difesa dell'attuale sistema. Egli ha parlato, evidentemente, con la consapevolezza di chi ha bene operato, perchè indiscutibilmente il Consiglio di Stato ha delle benemerienze. Il Consiglio di Stato ha fatto del suo meglio per aiutare il cittadino a muoversi in quella autentica giungla che è il diritto amministrativo italiano. Basterebbe pensare che ha introdotto l'istituto dell'errore scusabile, spesso e volentieri ha sostituito al termine di decadenza il termine di prescrizione: queste sono delle benemerienze effettive. Ma provi S.E. Macchia a recarsi in un qualunque Ministero senza declinare la sua qualità, e allora vedrà quali e quante diffi-

coltà gli si frappongono! Il cittadino il quale non sia protetto da una commendatizia, o non sia protetto da una organizzazione sindacale, è nettamente allo sbaraglio. Questa è la verità.

Io ricordo un punto della protesta di Settembrini, in cui parlando delle udienze reali diceva appunto che erano molto difficili, che costringevano il cittadino, che spesso dalla lontana Calabria si recava a Napoli a vivere a sue spese per molti giorni, che con grande difficoltà quel cittadino raggiungeva il Re e così via. Ma oggi noi questa situazione noi non l'abbiamo per il Re; oggi il cittadino indifeso, il cittadino qualunque, si trova in questa situazione nei confronti di un qualsiasi capo divisione: questa è la verità! E allora, dico: il giorno in cui le proposte dei relatori fossero tradotte, in legge, sarebbe già moltissimo. Certo che l'ideale sarebbe arrivare proprio all'unità di giurisdizione sul serio, giacchè abbiamo visto che tante questioni relative a diritti sono state portate davanti alle giurisdizioni amministrative, non capisco perchè anche le questioni relative a interessi non si possono portare davanti all'autorità giudiziaria ordinaria. Senonchè, tutto questo che può rappresentare un ideale, urta contro troppi ostacoli in pratica. Se noi vogliamo essere efficaci, non dobbiamo anzitutto domandare riforme che imporrebbero addirittura una riforma della Costituzione, perchè allora non otterremmo niente, potremo aspettare moltissimi anni; ecco perchè a me pare che le proposte dei relatori, così come sono congegnate, rispondano allo scopo.

Ma devo esprimere qualche piccolo dissenso alle proposte dei prof. Guicciardi. Il prof. Guicciardi ammette che la comunicazione formale *ad hominem*, possa essere sostituita dalla pubblicazione del bollettino. Eh no, quando fossimo arrivati a questo, gli inconvenienti sarebbero su per giù quelli di prima, se si pensa che in una città di provincia, quando arriva il bollettino, il capo dell'ufficio se lo tiene chiuso nel suo cassetto gelosamente e non lo fa vedere; ecco, che l'interessato si trova di fronte alla prima difficoltà di trovare il bollettino e poi vi è una seconda difficoltà: conoscere il testo del provvedimento e così via. Mi pare che l'idea del bollettino sia da scartare risolutamente.

Esattissimo che l'amministrazione debba indicare le disposizioni di legge e di regolamento o dei principi generali di diritto su cui si è basata, ma è troppo poco, anche questo è poco, perchè se spesso volte il riferimento all'articolo di legge è sufficiente per l'orientamento, talvolta l'articolo di legge citato, e tutti noi nella pratica

professionale abbiamo degli esempi, ha una portata così vasta e così generica che dopo averlo letto se ne sa meno di prima in rapporto al provvedimento. E allora, mi pare che l'esigenza che è stata illustrata poco fa dalla gentile collega che ha parlato, sia proprio **insopprimibile**: è necessario comunicare alla parte anche la motivazione del provvedimento e con ciò, implicitamente, si viene anche a sancire l'obbligo della motivazione. Tutto **ciò** specialmente se consideriamo i termini brevissimi che talvolta sono nelle leggi. Prendiamo la legge di P.S. che pone un termine di 10 giorni, e consideriamo anche la giurisprudenza del Consiglio di Stato che ci dice che i motivi non fatti valere in sede di ricorso gerarchico non **si** possono poi far valere avanti il Consiglio di Stato, e allora tenete conto che con un termine di 10 giorni, quando non **si** conoscono i motivi del provvedimento, si brancola nel buio; quindi mi pare che anche quella della comunicazione formale dei motivi sia **una** esigenza insopprimibile (applausi).

Dopo di che, io sarei ancora, sì, perfettamente d'accordo sulle altre proposte che tutti avranno avuto occasione di leggere. Ma bisognerebbe stabilire un principio assoluto e stabilirlo esplicitamente nella legge che nessun termine di impugnazione possa cominciare a decorrere se tutte le **formalità** non sono state eseguite. Quindi, se **c'è** tutto il resto e manca, per esempio l'indicazione dei motivi, il termine di impugnazione non dovrebbe poter decorrere.

Infine, io direi che vi sono ancora delle altre esigenze. Il regolamento di procedura avanti il Consiglio di Stato e il regolamento di procedura avanti la Giunta Provinciale Amministrativa sono molto vecchi, sono ispirati, nelle linee generali, al codice del '65. Ora, spesso si verifica qualche situazione in cui il regolamento non dice niente, e bisogna far capo ai principi generali del diritto **processuale** e troviamo che cosa? Troviamo uno sfasamento; spesso non è facile trovare una soluzione. E allora mi pare sia urgente e necessario armonizzare il procedimento avanti le giurisdizioni amministrative col codice di **rito**, quale che esso sia, quale che esso **sarà**, una volta che **sarà** riformato, se **sarà** riformato.

E poi, anche il procedimento amministrativo è pieno di troppe pecche; sono sancite delle decadenze che, in fondo si risolvono soltanto in un sistema di denegata giustizia. Quando, per esempio, si sancisce la decadenza **perchè** non è stata fatta entro il termine la domanda di fissazione d'udienza, mi pare **che** questa sia una sanzione inutile e dannosa. Insomma, io **vorrei** dire che anche il **rego-**

lamento di procedura deve essere meno paternalistico di quello che non sia attualmente (*applausi*).

Presidente MOSCHELLA: Cari colleghi, sono le 18,05. Pregherei i colleghi che desiderano parlare su questo tema di iscriversi entro le 18,30, perchè, prima di chiudere questa seduta, bisogna sapere quanti oratori potranno parlare sia questa sera che nella seduta di domani.

AVV. MARIO ANGELICI (Bologna):

Signor Presidente, illustri relatori, colleghi.

Mi riallaccio a quanto diceva poc'anzi S.E. Macchia; per noi giovani **giuristi** che entriamo nei lavori, diciamo così, iniziali del diritto amministrativo, è compito sfogliare le riviste di giurisprudenza e vedere che cosa il Consiglio di Stato via via decida, a volte con magnifica ed equa giustizia pretoria, cioè cercando di colmare quelle lacune che sono **nell'ordinamento** positivo. Ora, S.E. Macchia, che non ha fatto una difesa del Consiglio di Stato, perchè, come diceva il Presidente, il Consiglio di Stato non ha affatto bisogno di essere difeso, anzi, deve essere altamente e continuamente elogiato per la sua opera, ha fatto una **difesa dell'ordinamento** della giustizia amministrativa, e questo ci porta a dissentire, appunto attraverso l'esame della giurisprudenza del Consiglio di Stato.

Quando S.E. Macchia dice che ci sono innumerevoli sentenze del Consiglio di Stato che parlano della definitività del provvedimento amministrativo, che parlano dell'errore scusabile e quando insiste sulla quantità di queste decisioni, in quel momento pone il dito sulla piaga, perchè è proprio questo che non deve avvenire: che su un determinato problema ci siano **innumeri** decisioni del Consiglio di Stato, a volte contrastanti, con continue altalene fra la quarta Sezione e la sesta, con continue altalene fra la quarta e la sesta e l'adunanza plenaria, in modo che a un certo momento come gli illustri **giuristi** presenti, ed anche noi, operatori del diritto amministrativo, ben sappiamo, ad un certo momento non si comprende più se dobbiamo seguire la massima della quarta Sezione, la massima della sesta Sezione o la massima **dell'adunanza** plenaria, a **suā** volta in contrasto con le Sezioni unite della Cassazione.

Ora, è questo il punto dolente, la mancanza della certezza, oltre che dei punti sostanziali del diritto, anche dei punti della **proce-**

dura. Possiamo noi ancora, nel 1957, ammettere, dico la parola, ammettere, che a due privati cittadini, ambedue **impugnanti** un decreto del Prefetto **ex art. 7** della legge del '65, o del Sindaco, ad uno **va** alla quinta Sezione gli dicano: «Il provvedimento è definitivo», e un mese dopo l'altro soggetto dalla stessa quinta Sezione si senta rispondere: «Il provvedimento non è definitivo»; questo non è serio. Per ovviare a questo, l'on. Lucifrecli fece varare una leggina di due articoli, circa la **definitività** dei provvedimenti del Prefetto, però in quattro o cinque anni non si è trovato ancora il modo di emanare un'altra leggina per dire come sono i provvedimenti emanati dal Sindaco **ex art. 7**, e così continuano ad essere pubblicate sulle riviste giurisprudenziali innumeri decisioni in cui si dice **A** e altre in cui si dice **B**.

Questo non è serio e questo può essere evitato.

Io concordo pienamente con il collega amico carissimo Albini sulla **necessità** di un codice della giustizia amministrativa, anzi direi addirittura come patrocinò il prof. Bodda, d'un codice del processo amministrativo. Ma io dico che questo forse lo vedranno i nostri nipoti. E allora concordiamo in un certo senso con quello che diceva ieri l'on. Scalfaro; prima di cercare la soluzione di questi enormi, perchè sono effettivamente enormi, problemi, cerchiamo in questo campo dell'infelice giustizia amministrativa, di portare qualche rimedio attuale ai problemi di ogni giorno, che noi, modesti operatori del diritto, ci troviamo continuamente a dover risolvere.

Vogliamo o non vogliamo provocare dal Parlamento una leggina di un articolo che dica quali sono, insomma, questi benedetti atti amministrativi definitivi o non definitivi? L'amico Stoppani ha scritto in materia dotte monografie; tutti i luminari della scienza amministrativa, da venti anni, hanno scritto sulla **definitività** dell'atto amministrativo. Insomma, questo problema lo si può non lo si può chiudere, ad un certo momento? Non è assolutamente vero quello che diceva l'on. Scalfaro che questi problemi portati in parlamento vanno per le lunghe! Ma illustri colleghi, ma di una leggina portata in Parlamento, sulla **definitività** o meno dell'atto amministrativo, nessuno si **interesserà**, quella è una leggina che sarà approvata in dieci minuti, perchè non è una legge politica, non ci sarà barba di deputato che se ne interessi, esclusi quei tre o quattro tecnici amministrativi che per fortuna **albergano** nel patrio Parlamento; gli altri se ne disinteresseranno. Basterebbe però che il Governo queste leggine le portasse in Parlamento, il che non avviene. **Ba-**

sterrebbe, come ha tentato di fare l'ufficio di riforma, che riunisse tutti i luminari della scienza amministrativa italiana, come fece a Palazzo Vidoni or ~~sono~~ due anni o due anni e mezzo, per avere l'areopago migliore d'Europa per fare poi sfornare a chili e a quintali progetti di codici amministrativi, di riforme organiche della pubblica amministrazione; mentre tutti questi illustri maestri sono andati a Palazzo Vidoni, hanno fatto magnifici progetti e i magnifici progetti non sono andati in Parlamento. Se fossero andati in Parlamento nessuno li avrebbe discussi, perchè ben poche persone avrebbero avuto interesse a parlarne.

Nelle relazioni si parla poco della Giunta Provinciale Amministrativa e il collega Pellizza ha detto: aboliamo le G.P.A., occorre passare ai Tribunali regionali. Cosa magnifica, progetti bellissimi, il prof. Guicciardi ne ha parlato, ci sono stati congressi, dove ci sono state discussioni ad altissimo livello; io personalmente la istituzione dei Tribunali regionali non la vedo; non vedo come potrebbe concretizzarsi. Ma per quali ragioni? Ma la prima ragione che tutti sappiamo, è il fatto che questi Tribunali regionali dovrebbero essere presieduti da Consiglieri di Stato, i quali non si muovono da Roma, i quali amministrano altamente e magnificamente la giustizia a Roma e non hanno certo desiderio di andare a Bologna, a Milano, o a Torino, n a Genova.

Ora, prima di raggiungere grandi, magnifiche soluzioni, vediamo di questa poverissima, miserrima G.P.A. che cosa si può fare...

(Voce: Bruciarla!),

... La G.P.A. funziona male, funziona malissimo! Però ce la dovremo sorbettare per qualche altro decennio. E allora in questi decenni, voremo continuare ad andare avanti come oggi, o almeno tentare, in attesa dei Tribunali regionali, di farla funzionare un pochino meglio? Qual'è il danno grave? I danni gravi sono due: il problema di fondo, ne ha già parlato l'avv. Pelizza, è quello che la stessa Amministrazione praticamente risolve il conflitto giurisdizionale; gli altri due problemi sono la lunghezza eterna del giudizio e la mancanza di contraddittorio di fronte alla G.P.A... Ma perchè? Ma perchè tutti sappiamo che qualsiasi piccolo comune citato per una miserrima questione da un privato cittadino si costituisce il giorno dell'udienza, per cui le nostre memorie, i nostri ricorsi di privati cittadini il Comune se li studia per un anno e mezzo e noi in udienza, ci vediamo

squadernare la memoria ponderosa del Comune. E allora ci sono due soluzioni: le memorie dopo udienza non ammesse da nessun codice, non ammesse dal regolamento di procedura, non previste da nessuna ordinanza di nessun Presidente di G.P.A., oppure rinviare. Io non ho mai avuto il coraggio di chiedere il rinvio, non ho avuto il coraggio di fronte al cliente, perchè chiedere un rinvio significa andare ad un anno, sei mesi, otto mesi...

Non c'è bisogno, in attesa dei Tribunali regionali, di sfornare riforme a grande raggio, ma, deleghiamo noi, Congresso, deleghiamo noi la Commissione di studio nostra, che non c'è nemmeno bisogno di eleggere, perchè la Commissione già siede lì, è rappresentata dai tre relatori e dal prof. Enrico Redenti: migliore Commissione di studio per il processo amministrativo dove la possiamo trovare? (applausi).

Ma sapete, se questi illustri maestri si mettono intorno a un tavolino con una stenografa, ma sapete quanti progetti di riforma della G.P.A. in quindici-venti giorni ci sfornano, magnifici, perfetti, basta che quelli diventino legge! E allora facciamo intanto, con parole un po' adusate, la piccola riforma, in attesa della grande riforma, che è già studiata a grandi linee, ma che io personalmente non vedo.

Formulo la proposta formale a questo illustre ed alto consesso che nell'ordine del giorno conclusivo di questa sezione e possibilmente data l'importanza e gravità del problema, anche negli ordini del giorno conclusivi che credo verranno stilati alla fine di tutto il Congresso, venga implicitamente demandato alla Commissione che il Congresso vorrà nominare l'elaborazione di una cosiddetta piccola riforma, che, tanto, in attesa della grande, ci permetta di poter vivere di fronte alle G.P.A. e di poter soprattutto patrocinare dignitosamente su una parità di diritti i nostri clienti in sede di primo grado di giurisdizione amministrativa.

(Avv. STOPPANI: Deve passare la grande, Angelici!),

... Caro Stoppani, io auspico che la grande passi, noi tutti ci siamo impegnati sulle nostre riviste, nelle nostre note nei nostri articoli, di patrocinarla..., l'abbiamo sentita a Palazzo Vidoni, al Congresso di San Remo, al Congresso di Varenna, però io ancora non la vedo! Intanto, noi, così, di fronte alla G.P.A. non si può andare, non è denegata giustizia, è agiustizia, è ingiustizia; i contraddittori, non sono sul piano di parità giuridica! (applausi).

Avv. GIUSEPPE CIAMPA (Napoli):

Repetita jvant, sì, repetita jvant; io ho preso la parola **sopra-**tutto per esprimere al nostro insigne Presidente, e ripetiamolo, **per-****chè** dobbiamo dirlo, al professor Redenti, Presidente del Congresso, eletto con voto unanime e vibrante, un vivo ringraziamento, a lui che **è** stato pure Presidente del Comitato Organizzatore, per **avere** inserito **nel** quadro di questo interessantissimo Congresso, **il** tema delle guarentigie del cittadino. Proprio **gliene siamo grati, perchè** **egli è** giurista... **e** sappiamo quello che **è** nel campo del diritto, **in** **cui** **ha** fama internazionale, ha inaugurato il principio che **tutti si** debbono occupare del cittadino, di questo povero cittadino che lavora **e** paga, e sorregge tutti e non **è** sorretto da nessuno.

premessò questo, faccio una osservazione. Evidentemente questo Congresso ha dato modo di eliminare dalla facile critica della classe degli avvocati, il requisito **dell'ignoranza**. **A** parte l'altezza e la **pro-****fondità** della dottrina e delle vedute consacrate nelle tre pregevoli relazioni (che io mi **affretterò** a portare a casa a mio figlio Franco il quale ha il pallino del diritto amministrativo), gli interventi sono stati, mi permetto di dire, ben degni delle relazioni.

È un Congresso che ha dato anche nel campo così difficile e tecnico del diritto amministrativo, dei risultati ottimi e dobbiamo congratularcene con noi stessi.

Noi ancora non abbiamo il senso della vera giustizia e speriamo di conquistarlo, perchè tutta la giustizia è in crisi, parliamoci con franchezza, predominano le forme sulla sostanza e quindi la lesione della norma giuridica resta come una ferita permanente sanguinante. Si dirà: noi dobbiamo accelerare... sì, l'atto ingiusto grida vendetta, grida vendetta, **per** i religiosi anche davanti a Dio. ... Siamo tuttavia ancorati a due grandi presunzioni le quali formano barriere ed ostacolo per l'attuazione del vero diritto: *« ignorantia legis non praesumitur. E res judicata pro veritate habetur »*.

Il collega Conte ha portato all'attenzione del Congresso un caso gravissimo capitato a lui. Io **m'ero** riservato di denunciare il caso mio, e giova accennarlo **perchè** è anche comico. Ho presentato un ordine del giorno se non per l'abolizione, almeno per la riforma **del-****l'Avvocatura** dello Stato, e **perchè** anche gli avvocati dello Stato siano sullo stesso piano di uguaglianza degli avvocati privati e questa **necessità** spesso noi lo vediamo... perchè ad esempio io qualche volta in causa contro lo Stato, mi reco in cancelleria, e non trovo

i fascicoli; chi li piglia? Si risponde: L'Avvocato dello Stato! Ed io ho protestato, altamente, presso l'Autorità perchè i fascicoli della cancelleria non li può muovere nessuno! (*Applausi*).

Ora, detto questo, si t'attava di un processo per far dichiarare la responsabilità della P.A. Dopo tre anni, dopo aver assunto una prova testimoniale snervante, difendendo un povero studente che aveva avuto la testa rotta da colpi di moschetto della Pubblica Sicurezza, durante un comizio in cui gli studenti si agitavano per ottenere un ribasso delle forti tasse dell'istruzione, l'Avvocatura dello Stato, dopo tre anni, dopo che si era costituita, dopo che aveva citato i suoi testimoni e raccolto la prova, ebbene, solamente nella comparsa collegiale viene ad eccepirci: « Avete citato il Ministro degli Interni e dovevate citare il Prefetto! »... Ma che Prefetto! **Quale** Prefetto dovevo citare!? Ho risposto: « Non lo conosco. Non lo conosco, conosco il Ministro degli Interni, che è il capo di tutta la amministrazione ». Dice: « Ma c'è una legge del '65. 1865! ». Siamo al 1957 e mi portate una legge del '65! (*applausi*).

Ma io mi piglio la briga di andarla a leggere. Dovevo farlo per forza perchè la eccezione era rilevabile d'ufficio; vado a leggere la legge del '65 (una leggina aggiuntiva della legge principale, che è fatta molto bene e che anche oggi, tranne qualche imperfezione, resiste alla critica e produce dei risultati notevoli); e mi accorgo che questa leggina niente di meno risaliva ad un'epoca, quando l'Avvocatura dello Stato non c'era, ma quando non c'era neppure la direzione generale della Pubblica Sicurezza. Se non c'era la direzione generale della P.S. che non era rappresentata da nessuno, si doveva perlomeno dire, che non era previsto nella legge un rappresentante in giudizio, e ritenere nel difetto della legge ben citato il Capo dell'Amministrazione degli Interni. Invece che avvenne? Mi dissero i Giudici: Eh, ma la giurisprudenza di questa Sezione è per la citazione del Prefetto! Ma la giurisprudenza muta, **è** in un fermento continuo, vediamo delle Sezioni della Corte di Cassazione che un giorno dicono una cosa e un giorno un'altra (e qui ci vuole anche la riforma della Cassazione, perchè ormai, diciamolo con molta franchezza, la Cassazione non risponde agli scopi della giustizia sostanziale. Ne potremo parlare in sede di procedura civile, se del caso).

E frattanto il Tribunale dichiarò nullo il giudizio, per carenza di legittima rappresentanza! Qualche mese dopo la giurisprudenza della Corte Suprema mutava indirizzo e riteneva valida la rappresentanza in persona del Ministro!

Io ho finito; riconosco tutti i diritti allo Stato, ma chi è lo Stato? Scartiamo le grandi definizioni, hegeliane o cartesiane o altre; Francesco Nitti, spirito pratico, fu mio professore di scienze delle finanze, grande professore, semplice, pratico...

(Voce: Chiaro!)

. Già, chiaro. Disse: «Ma lo Stato siamo noi»; e siamo noi! Ora, io credo che nella democrazia, nella quale ho avuto sempre fede, nella quale avrò sempre fede, nella democrazia repubblicana, si sente la necessità di porre lo Stato e il cittadino sullo stesso livello; che non sia costretto il patrono di un privato interesse a leggere in comparsa collegiale dell'Avvocatura dello Stato ad istruzione poliennale compiuta: avete sbagliato via... cominciate da capo anche se il decorso del tempo ha compromesso il diritto! Ma che organo statale siete voi, che agite peggio di un avvocataccio di Pretura?! Credo che quanto più si diminuisce il potere dell'imperio e sul diritto formale si faccia prevalere il diritto sostanziale, tanto più potremo realizzare le leggi democratiche nell'interesse dei cittadini italiani e del nostro Paese (applausi).

AVV. ANTONIO STOPPANI (Roma):

Signor Presidente, signori colleghi. Io debbo premettere un atto di umiltà, perchè ho letto all'ultimissimo momento le relazioni di questa Sezione, e le ho trovate, come le avete trovate tutti voi, così dense di contenuto, così compiute e mirabili, che confesso di essere del tutto impreparato ad affrontarne i tantissimi punti che sarebbero forse da approfondire a questo Convegno.

Ero venuto soltanto ad ascoltare, col fermo proposito di ascoltare. Purtroppo il mio temperamento, che è brutto, mi ha tradito; mi ha tradito perchè mi sono domandato se qui il tema del dibattito sia davvero il raggiungimento delle più compiute delle più perfette o perfettibili possibili guarentigie da dare al cittadino nei confronti della pubblica amministrazione, o se qui, invece, si voglia soltanto fare un processo alla pubblica amministrazione, un processo all'Avvocatura dello Stato che la difende, un processo perdonate, anche, almeno mi è sembrato affiorante, a taluni organi che rendono giustizia. E allora, il mio temperamento che mi porta ad andare spesso, e mi ha portato spesso ad andare contro corrente, mi ha suggerito

questo atto di presunzione (l'altro era di umiltà e questo è di presunzione): di prendere la parola e di dire che no, noi non possiamo trasformare questo nostro Convegno, per questa Sezione, in un processo. Non possiamo farlo! Noi dobbiamo mantenerci su un piano di serenità, di obbiettività; vogliamo fare un processo al comportamento processuale dell'amministrazione, a chi la difende? E allora dobbiamo distinguere: chi difende l'amministrazione diretta dello Stato, chi difende altre pubbliche amministrazioni. Per l'amministrazione diretta dello Stato, io mi dichiaro onorato e lieto di avere avuto tante volte a contraddittori i componenti di quell'agguerritissimo corpo che è l'Avvocatura Generale dello Stato e di non avere mai trovato patroni e avversari più leali, più obbiettivi, più pronti, più sereni! (*Applausi*)

(Voce: Sarà stata una eccezione!)

... Non credo di essere stato particolarmente fortunato.

Ho avuto, spesso, i fascicoli in visione dall'Avvocatura; non sono andato a cercare i miei fascicoli che mancavano; ho dato adesione a depositi tardivi di documenti, li ho anche avuti; quante volte noi non andiamo a chiedere un'adesione, quante volte andiamo a chiedere la sottoscrizione di un atto di rinuncia di un ricorso al Consiglio di Stato agli effetti di ottenere la compensazione delle spese? Quante volte ci è stata concessa! Siamo obbiettivi, signori! Ripeto, io non credo di essere stato sempre e singolarmente fortunato! E le amministrazioni locali chi le difende? Le difendiamo noi! Ci risentiamo delle eccezioni pregiudiziali che sistematicamente ci vengono opposte dalla difesa dello Stato; ma chi è di noi, di grazia, che abbia una eccezione da proporre in difesa di un Comune e che ad essa rinuncia; se ad essa rinuncia, non fa il proprio dovere! Può darsi che la scarsa acutezza della mia vista m'abbia spesso impedito di rilevare le eccezioni che c'erano e come c'erano; ma confesso che non ne ho mai abbandonata una spontaneamente.

Vogliamo fare un processo al comportamento dei nostri avversari dell'Avvocatura? Non sarebbe obbiettivo, non sarebbe giusto, non sarebbe generoso!

E vogliamo anche fare un processo alla pubblica amministrazione italiana? Ho questa impressione. Ma l'amministrazione italiana è benemerita anche e soprattutto nel come si muove, nelle difficoltà attraverso le quali opera, nella scarsità di mezzi, nella scar-

sezza di persone, di persone forse non sempre preparate, non sempre poste in condizioni normali di lavoro che pure sarebbero desiderabili.

Abbiamo sentito citare diversi casi, tutti degni della massima attenzione, tutti idonei a porre dei problemi, ma non possiamo dire che in ogni caso l'Amministrazione sistematicamente si comporti con malafede. È una accusa che nei confronti della amministrazione italiana non possiamo seriamente sostenere. Ci sarà per caso, ci sarà il caso di malafede; ci sarà quell'altro caso che necessiterà della repressione la più inesorabile; ma non possiamo porre qui l'amministrazione italiana e l'Avvocatura Generale dello Stato sul banco dell'accusato, come mi pare di aver sentito fare fino ad ora!

Io confesso, mi rendo perfettamente conto di sostenere una tesi che sarà impopolare, ma questa è la tesi mia ed in essa io credo. Vi ringrazio di permettermi di esporla senza darmi sulla voce.

Vorrei a questo punto che noi facessimo davvero ammenda di frasi troppo forti che abbiamo lasciato correre e che ponessimo invece il dito, come suol dirsi, sulla piaga, che a mio avviso sommessissimo, è un'altra. Quanti anni sono che lo schema di disegno di legge sui Tribunali amministrativi regionali giace nei cassetti del governo? Quanti anni sono che nei cassetti del governo giace lo schema di legge generale sulla pubblica amministrazione? Signori, siamo obbiettivi siamo sereni, incassiamo, perchè dobbiamo incassare; è una questione di costume, ma dobbiamo incassare. Per questa legislatura nè lo schema di disegno di legge sui Tribunali amministrativi regionali, nè lo schema di legge generale sulla pubblica amministrazione e diventato poi sull'organizzazione amministrativa, trasformatosi in uno schema di disegno di legge di iniziativa parlamentare, andranno all'esame del Parlamento, nè c'è da sperare che diventeranno delle leggi.

E allora dobbiamo fare o non dobbiamo fare una questione di buona o di cattiva volontà? Molto argutamente e crudamente fu scritto in una noticina redazionale su una delle più diffuse riviste di giurisprudenza, che il patrio legislatore anzichè occuparsi di mettere un po' d'ordine nella giustizia amministrativa locale era tutto preso dal disegno di legge sulla sterilizzazione delle cagne bastarde! E questa è una verità triste, tristissima, ma inoppugnabile! L'amico Angelici ha voluto manifestare una opinione, che è una opinione di sconforto, io oserei dire. L'amico Angelici ha detto: «Io non credo a questa riforma». «Non è che io non credo alla sua bontà, non credo

alla volontà di attuarla!». E su questo siamo perfettamente d'accordo.

Noi non possiamo prestarci ad una soluzione di ripiego, ad una soluzione di compromesso.

Il Congresso dovrebbe, a mio avviso, mantenere ferma la tesi iniziale; quella che del resto mi pare sia stata posta anche nei lavori della I Sezione, quella che è posta nei lavori di questa Sezione; formulare cioè il più fervido voto ed esprimere la speranza che a questa riforma si provveda. Il trovare un sistema che eviti lo scambio delle memorie **difensionali** dopo l'udienza, amico Angelici, avanti la G.P.A., risolverebbe ben poco, oserei dire che non risolverebbe nulla di questa enorme massa di problemi che invece si pongono in questa riforma. riforma che opportunamente al Convegno di Roma e poi anche in altri Convegni si disse doveva essere limitata a quel determinato settore, a quei determinati istituti, **all'istituzione** di questi determinati nuovi organi; senza, per carità, porre troppa carne al fuoco; senza porre, per **carità**, il problema della riforma delle norme di rito; senza, per carità, impelagarsi in tante e tante e tante questioni, che pur sono vive, vitali, brucianti, perchè altrimenti non se ne farebbe nulla.

Detto questo, vorrei formulare soltanto alcuni rapidissimi rilievi e a quanto è stato detto fino ad ora e a quanto contenuto nelle relazioni; naturalmente si tratta di punti che non potrò che appena accennare per esporre su di essi il mio pensiero.

Premesso, come ho detto, che non **può** a mio avviso, **fondatamente** farsi il processo alla difesa dello Stato e alla difesa della pubblica amministrazione in genere, il problema pratico **dell'orientarsi** nella proposizione della domanda giudiziaria potrebbe ricevere larghissimo aiuto, per la sua soluzione, dalla pubblicazione di quelle tabelle che sono rimaste al 1865. Pubblichiamole, mi pare, si dica in una relazione. «Ma c'è difficoltà di tenerle aggiornate». Sforziamoci di tenerle aggiornate, sarà già un buon **passo** avanti che noi avremo fatto per districare questo ginepraio! E del resto in una delle relazioni ho sentito ricordare un lavoro **Amorth-Tomasichio**, sulla citazione in giudizio delle amministrazioni dello Stato. Ebbene vorrei dire a coloro che fanno questo processo ai nostri contraddittori **dell'Avvocatura** dello Stato, vorrei dire a costoro che a me personalmente per lo meno non consta che l'avvocato generale abbia fatto fare un procedimento disciplinare **all'avvocato** dello Stato **Tomasichio**, perchè ha pubblicato un lavoro che rende più facile e chiara la

via da seguire per la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi nei confronti dell'Amministrazione pubblica.

La proposta con la quale si chiude la relazione dell'illustre professor Guicciardi è seducente, & molto seducente; se noi riuscissimo a vederla realizzata anche in parte avremmo percorso un già lungo ed importantissimo cammino. Ma io mi domando anche se il problema non debba essere visto anche da un altro lato: chi li dà all'Amministrazione italiana i funzionari capaci e nel numero in cui occorre-rebbero per la redazione di quei provvedimenti in quel determinato modo, con quel determinato tecnicismo? Io non so se questi funzionari ci siano; io non so se questi funzionari potranno essere mai un poco troppo ottimisti e un pochino, un pochino appena, con tutto il cuore, come lo desiderate tutti voi e forse è un sistema un po' strano di analizzare il problema; ma credo che sia una domanda da porci.

Vorrei fare anche, ed ho terminato, un ultimo rilievo sulla relazione del professor Jaccarino; anche qui, mi pare che si sia forse un poco troppo ottimisti e un pochino, un pochino appena, così, conformisti. Noi non possiamo ammettere che l'amministrazione comunale che deve i tre anni di assegni arretrati al vigile che ha tenuto, a torto, per tre anni fuori dal servizio, possa rimandare alle calende greche l'adempimento della obbligazione amministrativa che dall'annullamento di quel determinato atto risolutivo del rapporto necessariamente consegue. Noi non possiamo dire che ci sia una graduazione da porre tra il provvedere a interessi pubblici di diversa natura; l'adempimento al giudicato da parte della pubblica amministrazione è a mio avviso, esigenza prima, assoluta ed inderogabile, deve essere posta a base di ogni civile convivenza, nei confronti di ogni soggetto di diritto, sia pure l'amministrazione pubblica. E con questo, signori, ho terminato [*applausi*].

Avv. UMBERTO LOMBARDI (Roma):

Desidero accennare a un problema che può sembrare marginale in questa selva selvaggia della materia amministrativa, ed è quello della mancanza di appello per i giudizi davanti al Consiglio di stato.

Or sono alcuni anni, quando ho cominciato a patrocinare al Consiglio di Stato, ho notato questa anomalia, che cioè quei giudizi che

andavano in sede giurisdizionale, in primo grado, al Consiglio di Stato, non avevano appello. E ho visto e constatato che questo argomento non è stato trattato, neppure nelle relazioni degli egregi relatori. Mi sono domandato se ci sono ragioni di principio. Mi pare che queste ragioni non dovrebbero esistere. Per lo meno confesso la mia ignoranza in materia. Rilevo anche che, come voi sapete, nel nostro sistema anche le piccole cause hanno un triplice grado di giurisdizione; anche nel campo amministrativo le sentenze della G.P.A. sono appellabili al Consiglio di Stato, per cui non capisco perchè non si debba fare un secondo grado d'appello nelle cause cui accennavo poc'anzi.

Rilevo anche che nei giudizi di Corte d'Assise, voi lo sapete meglio di me, si è discusso a lungo se si dovesse o non istituire un giudizio d'appello ed è prevalso il concetto di istituire questo giudizio d'appello.

Per cui vorrei proporre che nella riforma che dovrà essere fatta in questa materia amministrativa sia istituito un giudizio d'appello per i giudizi giurisdizionali in primo grado davanti al Consiglio di Stato (*applausi*).

AVV. PAOLO DE GRISOGONO (Trieste):

Signor Presidente, signori relatori, colleghi.

Io mi sento veramente indegno di prendere la parola dinanzi a un così alto consesso ed in questo tema così difficile, così attraente e così mirabilmente trattato dagli illustri relatori.

Per quanto riguarda i rapporti che chiamerei di diritto strettamente amministrativo, mi sembra che le proposte fatte dai relatori rappresentino il meglio di quanto tutti noi possiamo auspicarci, in questa materia che, a mio avviso, è, se non di più, almeno altrettanto importante del tema principale che viene trattato in tutti i nostri Congressi, quello della procedura civile.

Il mezzo per conseguire la sentenza nel processo civile è certamente fondamentale, ma interessa la generalità dei cittadini il poter, in genere, avere un mezzo per conseguire una decisione concreta e sicura, anche laddove si tratta di semplici interessi. Dirò anzi, che, a mio avviso, molte volte, nella pratica, si ricorre proprio alla sentenza civile come mezzo per risolvere controversie anche con la am-

ministrazione, non attinenti a questioni di diritto, che in sede amministrativa non si riesce a risolvere.

Accanto a quelli che sono i problemi fondamentali e che io vedo nella relazione triplice bene individuati, concordo perfettamente con quanto ha dichiarato il collega Stoppani, che bisogna cercare di arrivare a dei risultati pratici. Noi, in questo e negli altri Congressi giuridici forensi, credo che dobbiamo tendere a delle segnalazioni di quelli che possono essere risultati concreti, cioè alla indicazione delle vie attraverso le quali i cittadini possono conseguire in concreto la giustizia.

Ma se io mi sono azzardato, e vi chiedo scusa, di prendere la parola e di tediarvi \bar{e} per segnalare quello che \bar{e} capitato a me, quello che \bar{e} capitato certamente a ognuno di voi nella pratica, **allorchè** ha avuto a trattare con la pubblica amministrazione in rapporti contrattuali; di questo ramo le relazioni non si occupano. Mentre ritengo che anche questo sia un lato del problema delle guarentigie del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione, che va particolarmente esaminato e se vi sono dei mezzi per potere anche qui arrivare all'indicazione della via che porta alla soluzione dei problemi che in tali rapporti contrattuali emergono, se vi sono, allora dobbiamo cercare di trovarli, segnalarli, indicarli.

Segnalo il caso dei pubblici appalti, in cui vi è una evidente **sperequazione** tra la condizione del privato cittadino e la amministrazione **allorchè** il privato cittadino per avere, come suo contraente, la pubblica amministrazione, dovrebbe più che mai essere posto in condizioni di parità.

Credo che si dovrebbe formulare un voto che è molto semplice e che si concreta nella seguente proposizione: che nei rapporti patrimoniali di diritto privato e nei rapporti contrattuali tra privato e pubblica amministrazione, i cittadini siano posti in un piano di **parità** con le pubbliche amministrazioni, procedendosi quindi alla riforma di quelle leggi fondamentali, dei regolamenti, dei capitolati generali, dettati con decreto **ministeriale** che pongono delle norme ad esclusivo vantaggio della pubblica amministrazione, ma oserei dire, non nell'interesse generale del cittadino (*applausi*).

Avv. ALFONSO MARCHI (Pordenone):

Vorrei soltanto esprimere il mio pensiero su alcuni punti che già altri oratori prima di me hanno trattato.

Per ciò che riguarda il ricorso straordinario, io penso che il ricorso straordinario vada mantenuto così come è strutturato e ritengo sia necessario anche che il termine del ricorso straordinario sia diverso da quello ~~del~~ ricorso giurisdizionale ordinario; diminuiamolo, se vogliamo, ma non parifichiamo il termine del ricorso straordinario con il termine del ricorso giurisdizionale.

Per quanto riguarda il foro erariale, vorrei qui accennare a un foro **spurio**, diremo così, quello degli enti parastatali: I.N.P.S., Istituto Nazionale Previdenza Sociale; I.N.A.I.L., Istituto Malattie, ecc.; i quali hanno **anch'essi** il foro erariale ed è il foro della sede provinciale **dell'Ente**. Questo pone gli assicurati che risiedono in circoscrizioni diverse dalla circoscrizione che fa capo al capoluogo di provincia in una situazione di **inferiorità** di fronte **all'Ente**, ed anche di **difficoltà** materiale ad adire la giustizia, specialmente se pensiamo che si tratta, per lo **più**, di operai, di persone minorate che chiedono la loro pensione o il loro trattamento assistenziale. Quindi, necessita, mi sembra, di emettere un voto per cui questo foro speciale degli enti parastatali sia abolito e anche questi enti siano messi su un piano di **parità** con gli altri cittadini e siano convenuti dinanzi a quello che è il giudice territoriale competente, il giudice cioè del luogo dove è avvenuta la prestazione, dove sono avvenute le **contri-**buzioni.

Si è parlato della G.P.A. dicendone male. Non entro nel giudizio generale. Voglio accennare a un settore particolare di **attività** della G.P.A. e cioè la G.P.A. in sede di giudice dei **ricorsi** in materia elettorale. Mi sembra un paradosso e mi sembra cosa veramente, ripeto, paradossale, che i ricorsi in materia elettorale siano praticamente decisi dal Prefetto, in sostanza, ossia da un organo del potere **esecu-**tivo. Mi sembra che tutta la materia del contenzioso giurisdizionale elettorale, debba essere attribuita alla giustizia ordinaria, al giudice ordinario: Tribunali e Corti d'Appello, i quali hanno, indubbiamente, la competenza e il prestigio, e danno al cittadino le garanzie sufficienti e maggiori di **equità** e di giustizia.

Personalmente sono d'accordo che questo Congresso possa esprimere dal suo seno una Commissione di studio, o per lo meno formulare i voti **perchè** si formi una commissione di studio per l'esame e la formulazione di proposte concrete per le riforme che sono state in modo particolare propugnate dagli illustri relatori.

Vorrei a questo punto, e ho concluso, chiudere con un ricordo: il III Congresso giuridico forense tenuto a Trieste ha espresso un

voto solenne, un voto solenne in materia analoga che è servito a sbloccare una situazione grave e che sembrava insolubile; quella della giurisdizione e della amministrazione nell'allora cosiddetto Territorio Libero di Trieste. Auspico che da questo Congresso esca un altro solenne voto che possa sbloccare quella che è la crisi del cittadino di fronte alla pubblica amministrazione (*applausi*).

Presidente MOSCHELLA: Colleghi, alle ore 20,45 abbiamo lo spettacolo di pattinaggio artistico. È necessario naturalmente prima riposarsi un poco e rifocillarsi.

Perciò, se siete d'accordo, io proporrei la chiusura della seduta, non della discussione, perchè debbono ancora parlare cinque o sei colleghi iscritti, i quali potranno parlare domani mattina. Non essendo più ammesse altre iscrizioni, per quello che si è detto in precedenza, dopo di loro prenderanno la parola i relatori e così i lavori di questa Sezione potranno felicemente concludersi entro il tempo prestabilito.

Se siete d'accordo, la seduta è tolta (*applausi*).

Sono le ore 19.15.

TERZA SEZIONE

PROSECUZIONE E CONCLUSIONE DEI LAVORI

Mercoledì 25 settembre 1957 - ore 9.30, Aula Magna dell'Università

Avv. GIOVANNI BIANCO MENGOTTI (Padova):

Io ho chiesto di parlare, e **parlerò** molto brevemente per non farvi perdere del tempo, su un argomento che finora non è stato toccato in questa Sezione e che credo sia di estrema importanza, se non per tutti i fori, almeno per quelli ove ha sede un tribunale militare. Inoltre ha particolare importanza per tutti noi avvocati, specialmente nei confronti del Tribunale Supremo Militare e di quelli che è la giurisdizione **militare**.

Vi sono stati in questi ultimi tempi ordini del giorno espressi dai Consigli degli Ordini Forensi di varie parti d'Italia, che si sono preoccupati di una situazione che è in atto presso i Tribunali Militari.

Tribunali Militari, o **autorità** militari, diciamolo pure francamente, hanno una certa riluttanza ad allinearsi con quelle che sono le procedure in atto presso altre branche della giustizia.

Al primo Congresso Nazionale di diritto penale militare che ha avuto luogo a Padova nel 1956, sono stati esaminati vari argomenti e uno dei principali sul quale sono stati espressi anche dei voti in proposito, è stato quello riflettente la presidenza tecnica oltre **all'altro** delle Corti d'Appello militari, perchè **è** assurdo pensare che il Tribunale Militare giudichi solamente in modo inappellabile in linea di fatto, **perchè** non vi è **una** seconda sede ove si possa ricorrere, al di fuori del Tribunale Supremo che, come voi sapete, giudica solamente in linea di diritto.

Ora noi diamo atto che gli ufficiali che sono incaricati di presiedere i Tribunali Militari fanno tutto quello che possono fare; danno un esempio di buona **volontà** ma al di fuori di questo noi non

abbiamo altro. Noi sentiamo alle volte da parte di alcuni presidenti di Tribunali Militari fare delle domande che, fatte in buona fede, fanno rabbrivire noi difensori; sentiamo delle volte dei presidenti di Tribunali Militari i quali chiedono al teste: « Mi dica quelle che sono le sue impressioni. Che cosa pensa lei sia successo? ». Cose che stridono con quello che è il nostro senso giuridico.

Io mi sono trovato una volta, gli esempi alle volte servono, al Tribunale Militare di Padova con un presidente di Tribunale Militare, che fu poi trasferito al Tribunale Militare di Bologna, il quale, benchè il magistrato militare che era a *latere*, fosse del mio stesso avviso, ad un certo momento, di fronte ad un incidente procedurale che avevo sollevato nell'interesse del mio cliente, un ufficiale che difendevo, mi ha detto: « Beh, avvocato, la finisca. Io voglio sperare che prima o dopo gli avvocati siano degli ufficiali, così saranno più disciplinati ». Ho risposto a questo signor presidente che si è piccato perfino di scrivere un libro su come si dirigevano i Tribunali Militari e su come doveva essere applicata la procedura militare, ho risposto a questo signor presidente che io mi sarei trovato molto più ad agio se al posto di un ufficiale che voleva imporre della disciplina ci fosse stato un magistrato o un magistrato militare che interpretasse la legge.

Sono queste, situazioni che noi, che difendiamo di fronte ai Tribunali Militari come molti di voi, vediamo e ravvisiamo; sono situazioni che noi dobbiamo affrontare e risolvere, come è stato il voto espresso al congresso di Padova.

C'è stato e vi è tutt'ora, e ne ho avuta diretta conoscenza al Ministero, un progetto di legge che era stato approntato dal Ministro Moro, il quale esaminava la situazione della presidenza tecnica e l'utilità delle Corti d'Appello Militari. Purtroppo il cambiamento di Ministro ha fatto sì che questo progetto di legge si insabbiasse. Bisogna che esso torni alla ribalta perchè venga ripreso in esame e venga attuato con la massima urgenza.

E ad un altro argomento io voglio brevemente accennarvi, che è quello di un recente provvedimento che io non ho esitato a definire in una mia pubblicazione assurdo provvedimento, e che è quello di accentramento di detenuti in carceri militari lontane chilometri e chilometri da quella che è la sede del Tribunale Militare. Che cosa viene a verificarsi in questa maniera? Che spesse volte o il difensore d'ufficio o anche il difensore di fiducia non ha nè la possibilità nè il tempo di seguire il cliente che gli ha dato il mandato e pertan-

to vi è una non imputabile trascuratezza del difensore in questa difesa.

Abbiamo fatto presente questa situazione, anche con degli ordini del giorno, e un ordine del giorno è stato votato ultimamente dalla Camera Penale degli Avvocati di Padova, ove è stato fatto presente l'assurdità di questa decisione, perchè non si può pretendere, e prendo l'esempio di Padova o di ~~Bologna~~ e potrei fare nomi di altre città, che gli avvocati, specialmente quelli nominati d'ufficio si spostino da una città lontana, per Padova e Bologna, Peschiera, per andare a sentire l'imputato che verrà difeso, sette o otto giorni dopo.

Nè si può qui parlare di economia da parte dello Stato gravato in questo caso delle spese di trasferta e trasferimento. Vi è invece difficoltà di poter assolvere il nostro compito, di poter esercitare onestamente quella che è la nostra difesa. Anche questo è un provvedimento che deve essere senza dubbio revocato. Propongo pertanto la presente mozione che passerò poi alla Presidenza, in merito agli argomenti che vi ho accennato:

« Considerato che nonostante lunghi studi e numerosi progetti, non sono ancora state legislativamente attuate quelle riforme strutturali della giurisdizione militare, reclamate dalla moderna coscienza giuridica e in ultimo messe in evidenza dal I Congresso di diritto penale militare tenutosi a Padova nell'aprile '56, i cui voti conclusivi sono stati fatti propri dal Ministro della Giustizia con progetto di legge in corso di elaborazione;

considerato che, in particolare, è vivamente sentita la inderogabile necessità che vengano istituiti Corti Militari d'Appello per l'attuazione di un giudizio di secondo grado, la cui attuale mancanza è una gravissima menomazione dei diritti della difesa e che tali Corti d'Appello assumano una composizione paritetica alle Corti d'Assise d'Appello, con l'intervento cioè di almeno due elementi tecnici, dei quali il presidente, così come i tribunali militari di prima istanza, dovrebbero essere presieduti da un magistrato militare, sia per la evidente correlazione con le Corti d'Assise di primo grado, sia specialmente per le maggiori garanzie formali e di indipendenza offerte da un elemento tecnicamente preparato e sottratto a qualsiasi influsso di Comandi Militari » (nè con questo, per carità, si voglia intendere in me una posizione antimilitarista che non esiste affatto).

« Facendo propri i numerosi voti espressi in materia dai vari Consigli degli Ordini Forensi d'Italia,

esprime *il* roto

che venga presentato subito al Parlamento, da parte dei competenti dicasteri, il progetto già elaborato sulla riforma degli organi giudiziari militari, e che la presente legislatura approvi, con procedura d'urgenza, il progetto stesso, o quanto meno uno stralcio di esso sulla istituzione di Corti Militari Territoriali.

Richiama l'attenzione delle autorità competenti sulla necessità che presso ogni sede di Tribunale Militare vengano mantenute le sedi dei carceri militari onde rendere possibile una concreta difesa e opportuni contatti con i propri clienti e chiede vengano revocati i trasferimenti di carceri ultimamente ordinati, ravvisando nel provvedimento emesso con le conseguenti difficoltà insorte un vero e proprio atto di denegata giustizia » (*applausi*).

Presidente **MOSCHELLA**: Specificamente questa mozione incide sul tema della procedura penale piii che su quello delle guarentigie del cittadino. Se non ha difficoltà la passeremo alla V Sezione...

AVV. **BIANCO MENGOTTI**: Va bene.

Dott. **PROC. GOFFREDO GRASSANI** (Bologna):

Signori congressisti, la compiutezza delle relazioni presentate consiglierebbe i piii giovani a non intervenire sugli argomenti trattati con competenza e particolare chiarezza.

È però un dovere, in omaggio a coloro che hanno portato al congresso il frutto di così alte meditazioni, trarre concrete conclusioni sui problemi dibattuti. **Formulerò**, rimanendo nel generico campo delle guarentigie del cittadino, alcune osservazioni.

Mi sembra necessario porre nella giusta relazione i problemi di diritto sostanziale e processuale, per rilevare le maggiori carenze del sistema e stabilire, con maggiore esattezza, in quale misura il processo amministrativo sia meritevole delle accuse che gli sono state rivolte con tanta insistenza.

Molti di noi hanno l'impressione che le **guarentigie** del cittadino nei confronti della Pubblica Amministrazione postulino la soluzione di problemi di diritto sostanziale piuttosto che di problemi processuali. Questi ultimi sostanzialmente riflettono la **incomple-**

tezza ed inadeguatezza dell'ordinamento giuridico. È parso ad alcuni risolvere i problemi di giustizia amministrativa trasferendo alla competenza del Giudice ordinario le controversie alla cui soluzione sono preposti gli organi di giurisdizione amministrativa.

Pur concordando con coloro che hanno manifestato le proprie perplessità sulla efficienza di alcuni organi di giustizia amministrativa, riferendosi in modo particolare alle Giunte Provinciali Amministrative, non sento di poter condividere alcune considerazioni di ordine generale che si ritengono logica conseguenza di quella perplessità.

Non dimentichiamo la natura giurisdizionale delle funzioni esercitate dagli organi di giustizia amministrativa, il che implica un controllo di carattere giurisdizionale sugli atti amministrativi. La rigorosa ripartizione dei poteri è quindi praticamente e giuridicamente superata, superata in modo specifico tra potere giurisdizionale ed esecutivo.

Gli atti amministrativi sono già soggetti ad un controllo generale di legittimità che viene esercitato in sede giurisdizionale. Sede giurisdizionale che presenta tutte le garanzie connesse alla natura della funzione, funzione giurisdizionale degli organi di giustizia amministrativa. Non è quindi la natura delle funzioni degli organi preposti alla tutela delle *guarantigie* del cittadino nei confronti della Pubblica Amministrazione che determina i gravi problemi di giustizia amministrativa.

Ne possiamo trarre la conclusione che la magistratura ordinaria, avente funzioni giurisdizionali, sia di per sé più idonea a tutelare le posizioni di vantaggio del cittadino nei confronti della Pubblica Amministrazione. Le funzioni giurisdizionali esercitate dalla magistratura ordinaria, con limitati poteri di cognizione e limitati poteri di decisione, hanno la medesima natura di quelle esercitate dagli organi di giustizia amministrativa. Diversi sono quindi i termini del problema; la netta separazione dei poteri, proprio perché non è più tale, non può essere la grande imputata di questo congresso.

Pare invece che le *guarantigie* del cittadino nei confronti della Pubblica Amministrazione siano particolarmente carenti nel processo, per la inadeguata struttura di questo. Difficoltà tecnica nella scelta del giudice, nella organizzazione del procedimento, nella esecuzione delle decisioni.

Accettata come indispensabile la differenziazione del procedi-

mento amministrativo da quello ordinario, si pone il problema della scelta del Giudice e del procedimento amministrativo più adeguato ad una concreta giustizia.

La soluzione è direttamente connessa alla individuazione e qualificazione della posizione di vantaggio di cui è portatore il privato nei confronti della Pubblica Amministrazione; posizione di vantaggio del cittadino nei confronti dell'ordinamento giuridico e, quindi, nei confronti di ciascun atto amministrativo lesivo della sfera giuridica **dell'individuo**. Dalla posizione di vantaggio e dalla **sua** individuazione discendono in sede tecnica situazioni giuridiche particolari che sono e rappresentano l'oggetto delle guarentigie. Ed è proprio nella **difficoltà** d'individuare la posizione di vantaggio e nella conseguente difficoltà di concretare le situazioni giuridiche tutelabili ed il modo della loro tutela che le guarentigie del cittadino si presentano insufficienti.

Questo problema, **più** semplice un tempo, si è complicato per il mutamento rapido dei rapporti sostanziali fra il cittadino e la Pubblica Amministrazione. Lo Stato non attua le pubbliche finalità usando sempre dei mezzi dell'azione amministrativa; lo Stato realizza le proprie **finalità** abbandonando sia la rigorosa tripartizione dei poteri, che è anche tripartizione di funzioni, sia gli schemi tradizionali dell'azione amministrativa.

Agli schemi tradizionali dell'azione amministrativa si contrapponevano tradizionali posizioni di vantaggio del cittadino; al **dogmatismo dell'esercizio** dei mezzi della azione amministrativa si contrapponeva il dogmatismo delle singole posizioni di vantaggio del cittadino nei confronti dell'ordinamento giuridico. Si tratta dello stesso problema. Peraltro la posizione di vantaggio del cittadino è individualizzabile solo quando sia individualizzabile il grado di interesse dello Stato nella realizzazione amministrativa di pubbliche finalità poste o riconosciute come tali dall'ordinamento giuridico. Or questo grado di interesse non è più apprezzabile e commisurabile sulla base degli antichi schemi di azione amministrativa.

Ci troviamo oggi di fronte ad interventi e ad azioni amministrative indirette; ci troviamo di fronte ad una larga proliferazione di Enti pubblici che pure realizzano finalità pubbliche previste come tali dall'ordinamento giuridico, senza peraltro che appaia con **chiarezza** il grado di interesse che lo Stato **riconnette** alla loro realizzazione. Si pensi ad esempio agli Enti pubblici così detti economici,

alle funzioni che essi esercitano, agli atti che essi emettono, alle posizioni di vantaggio che ne rimangono lese.

Non solo quindi la tripartizione dei poteri è da considerarsi in parte superata ma altresì è mutato il contenuto del potere e conseguentemente i mezzi dell'azione amministrativa. Per questo gravissima è la perplessità nell'individuare le singole posizioni di vantaggio, operazione tecnicamente fondamentale per attuare quelle **guarentigie** del cittadino nei confronti della Pubblica Amministrazione, **guarentigie** così attentamente esaminate da questo congresso. Quindi, se questa posizione di vantaggio non è chiara e non è facilmente identificabile, noi non potremo mai risolvere i problemi di giustizia amministrativa.

Qual'è la via più idonea per arrivare alla identificazione delle specifiche posizioni giuridiche? Se ci riferiamo alle attività che lo Stato esplica secondo schemi tradizionali il problema sarà di più facile soluzione. Le proposte dei Signori **relatori** integrano una grave lacuna del nostro ordinamento giuridico. Maggiori **difficoltà** sorgono per l'attività di quegli Enti che troppo spesso esercitano funzioni istituzionalmente riservate alla Pubblica Amm.ne, che ledono gravemente i diritti dei cittadini, vivendo all'ombra dell'anonimo.

Si tratta di un fenomeno di proporzioni molto rilevanti, conseguenza della grave rinuncia dello Stato ad esercitare indispensabili ed istituzionali funzioni; di un fenomeno che respinge ogni tentativo di inquadramento della scienza giuridica. **Ciò** si evidenzia esaminando la difformità delle decisioni giurisprudenziali e la esasperata indagine dottrinale, tendenti a identificare gli elementi giuridicamente rilevanti della attività degli Enti.

Si tratta molto spesso di indagini destinate ad individuare posizioni giuridiche mutevoli, convenzionali, rimesse unicamente alla volontà dello Stato e negate **all'interprete**. La qualificazione delle attività di questi Enti **può** venirci esclusivamente da una esplicita dichiarazione **dell'ordinamento**; non si tratta infatti di qualificazioni **ontologiche** ma storiche e quindi estremamente mutevoli.

È invece indispensabile la assoluta certezza sulla giuridica qualificazione delle attività amministrative, per derivarne altrettanta certezza sulla qualificazione delle posizioni di vantaggio del cittadino.

Ciò rende indispensabile che l'ordinamento giuridico precisi in un Testo Unico i mezzi dell'azione amministrativa e le Amministrazioni preposte alla attuazione delle diverse finalità pubblicistiche,

con la espressa indicazione e qualificazione delle posizioni di vantaggio, oggetto della azione amministrativa.

Ciò porterebbe alla creazione di un sistema organico di relazioni fra la Pubblica Amministrazione e il privato, premessa indeclinabile di una organica ed efficiente giustizia amministrativa, quanto dire una autentica **garantigia** per il cittadino (applausi).

Avv. SIGFRIDO COPPOLA (Bologna):

Tutti i difetti denunciati dai tre eminenti relatori sulla giustizia amministrativa vigente, stanno a dimostrare che il cittadino si trova in un grave stato di inferiorità di fronte alla Pubblica Amministrazione e che l'ottenere ragione sul diritto leso in campo amministrativo & compito difficile a realizzarsi. E così pure, spesso, il tempo che trascorre nei vari gradi di ricorso gerarchico rende inutile una pronuncia giurisdizionale che diverrebbe puramente sentimentale. Eppure, i rimedi sono già stati enunciati nelle pregevoli relazioni, e non sono invenzioni trascendentali, in quanto per alcuni non si chiede altro che la applicazione di una norma vigente, nientemeno che costituzionale.

Io credo che il Congresso dovrà approvare queste proposte e richiedere formalmente che chi di dovere le attui e le porti a compimento. È essenziale per la vita stessa di uno Stato di diritto che deve annullare tutta la legislazione che ha ereditato dallo Stato di polizia. Si chiede che gli atti amministrativi siano esaurientemente motivati e che in essi sia enunciato il termine per ricorrere all'autorità a cui si deve ricorrere. Che l'atto amministrativo sia comunicato senza ammettere equipollenti.

Ieri il professor Lessona è stato assai corretto nel definire « scorrette » quelle attività della pubblica amministrazione, che, molto spesso, trasferite in campo privato sarebbero passibili di gravi sanzioni. Ha detto una grande verità e, pur rimanendo nei limiti di questo termine educato, potrei portarvi svariati esempi.

Sei ferrovieri sono stati licenziati in tronco, come dimissionari di ufficio, in base ad un articolo del Regolamento del personale che riproduce esattamente e letteralmente altro articolo del Codice penale dichiarato abrogato dalla Suprema Corte di Cassazione. Hanno ricevuto un biglietto a stampa che comunica loro in due righe che il Ministro aveva così disposto senza motivazione e senza sapere il

vero contenuto di tale decreto. Fatte le varie istanze per ottenere la copia, l'Amministrazione delle Ferrovie non ottemperò e non ottemperò nemmeno alla regolare intimazione dell'Ufficiale Giudiziario, che dovette ritornare privo della copia dell'atto, dopo essere stato trattato poco urbanamente. E, per dar ragione alle asserzioni del professor Lessona, il Consiglio di Stato dichiarò intempestivo il ricorso, avendo gli interessati perduto troppo tempo dietro un atto che poi si è saputo il Ministro non aveva mai fatto! Ed i ferrovieri, da qualche anno, sanno cosa vuol dire la disoccupazione! E avete mai provato di far richiedere dal cliente un atto amministrativo di polizia con il quale, per esempio, si neghi o si ritiri un passaporto?

Vi è poi, nelle relazioni, la richiesta dell'abolizione della stessa Giunta Provinciale Amministrativa, creando i Tribunali Regionali Amministrativi.

Il ricorso gerarchico fa perdere oltre otto mesi, prima di raggiungere l'autorità giurisdizionale: si comprende l'agevolazione che ne deriverebbe ove si potessero adire immediatamente i Tribunali regionali amministrativi con facoltà sospensiva. Non diciamo poi nel caso di ricorso gerarchico di due o tre gradi prima di poter arrivare alla definitività dell'atto.

Su tutto questo non è solamente interessato il cittadino, bensì anche ogni ente locale che spesso deve impugnare atti della autorità tutoria; in questo caso l'amministrazione locale è uguale al cittadino.

Rcordo, come esempio, il caso di una Giunta Provinciale Amministrativa che con un atto illegittimo si sostituì ad una Amministrazione Provinciale e liquidò ad un dipendente la bella cifra di oltre un milione. Il Consiglio di Stato annullò un simile atto. Ora, la Provincia interessata non ha più nelle sue casse quel milione ed ingiustificatamente, mentre la Giunta Provinciale Amministrativa ha respinto la deliberazione dell'Ente per stare in giudizio, onde ottenere il ricupero della somma nei confronti della Amministrazione competente e degli eventuali singoli responsabili.

Il cittadino, dunque, conseguentemente è interessato a che la sua prima amministrazione, il governo locale, non debba essere vittima dei cosiddetti controlli tutori che ne soffocano il funzionamento. Ma il cittadino ha anche un controllo diretto su enti locali minori come gli Istituti di assistenza e beneficenza. Ogni cittadino ha persino azione popolare per la nomina e la responsabilità degli amministratori di detti istituti, amministratori che giustamente non debbono essere retribuiti. Proprio speculando sulla lungaggine dei ricorsi ge-

rarchici e conseguentemente della giustizia amministrativa in qualche città (e mi riferisco anche alla mia esperienza locale) la maggior parte di questi istituti è retta da commissari prefettizi che amministrano miliardi. Anche se il Consiglio di Stato annullerà gli atti di nomina dei commissari prefettizi, questi ci sono stati per qualche anno ed anche lautamente pagati, anche se la legge vuole che si preferisca chi si presti gratuitamente. E per legge poi l'E.C.A., in caso di scioglimento, deve essere amministrato dalla Giunta Comunale e per gli altri istituti l'amministrazione spetta all'E.C.A. Invece esistono i commissari prefettizi ed anche ben retribuiti. Il termine massimo di un commissario prefettizio è di tre mesi: ci sono da anni! E chi sono? Funzionari di Prefettura, anche a riposo.

Sonò stati proposti i ricorsi gerarchici, si andrà al Consiglio di Stato, ma i Commissari continuano intanto a prendere i loro stipendi indisturbati.

L'ultima: in un istituto bolognese è commissario prefettizio lo stesso segretario del Comitato di Assistenza e Beneficenza, il quale, prima delibera, e poi controlla il proprio operato.

Il cittadino ha azione popolare, ma quando sarà decisa?

Se vi fosse un Tribunale Regionale Amministrativo con facoltà sospensiva, potrebbe eliminare ogni inconveniente da me citato come esempio di scorrettezza della pubblica amministrazione, durante le prime fasi della giustizia amministrativa.

È proprio inconcepibile che la lamentela del cittadino debba essere esaminata dallo stesso organo che quasi sempre è l'organo da cui proviene la illegittimità. Siano allora accolte tutte le proposte dei relatori e facciano esse parte integrante della mozione conclusiva (applausi).

—vv. ANTONIO BIGA (Venezia):

Ho chiesto la parola per una brevissima comunicazione, che mi è stata fatta pervenire dal collega Zironda di Venezia, a seguito di una discussione preliminare a questo Congresso, che si è tenuta appunto presso il Consiglio dell'Ordine di Venezia.

Il collega Zironda fa due rilievi: il primo è relativo alle notifiche dei ricorsi e delle citazioni nei confronti dell'Amministrazione Statale e su di esso non dirò una parola, perchè è così ampiamente e cospicuamente trattato dalla relazione del nostro egregio professor

Guicciardi, che sarebbe un male guastare quello che egli ha detto benissimo e con molta efficacia.

Il secondo, riguarda invece un problema che è veramente vitale, ed è relativo alle esecuzioni nei confronti delle amministrazioni statali.

Voi sapete quale sia il tribolo e quale sia la passione di queste esecuzioni nei confronti delle pubbliche amministrazioni: si esegue e si cade su un bene demaniale che è intangibile, si ricomincia da capo e si casca su beni patrimoniali indisponibili e un'altra volta bisogna arrestarsi e così di seguito. Il Collega Zironda fa una pratica proposta e dice: Sia demandato con una procedura rapidissima in Camera di Consiglio, alla Corte d'Appello del distretto in cui fu emessa la sentenza ormai definitiva o esecutiva, il compito di emettere l'ordine di esecuzione del mandato, che poi la pubblica amministrazione troverà modo di pagare, perchè, è vero che non sarà stanziato in bilancio, è vero che la voce non sarà nella contabilità dello Stato, e via dicendo, ma insomma in qualche modo bisogna trovare il sistema di pagare i cittadini che sono creditori della Pubblica Amministrazione e che sono stati riconosciuti come tali da una sentenza. Tali ricorsi dovrebbero essere esenti da bollo ed i relativi provvedimenti, da prendersi naturalmente dopo aver sentito l'Avvocatura dello Stato, esenti da spese di registrazione perchè al cittadino — che ha vinto la causa contro lo Stato e che è esautorato dai molti giudizi sostenuti contro lo stesso per le innumerevoli eccezioni di mancanza di giurisdizione, di incompetenza e via dicendo, fattegli dalla Pubblica Amministrazione convenuta — sia concesso il recupero del proprio credito verso di questa senza esser sottoposto ad altre spese.

Questi suggerimenti, tecnicamente proposti dall'avv. Zironda, sono scritti nella memoria, che io ho l'onore di passare alla Presidenza, perchè ne faccia oggetto di studio e di eventuale discussione (*applausi*).

Avv. MARIO BONESCHI (Milano):

Cari colleghi parlo per incarico del Consiglio dell'Ordine di Milano, il quale, come sapete, ha presentato su questo argomento, una relazione; e come estensore della relazione non intendo certamente qui ripeterla e neanche riassumerla. È stampata e, se proprio non avete di meglio da fare, potete anche leggerla. Intendo solamente

sottolineare qualche punto che mi pare sia degno della massima attenzione.

Tribunali Regionali amministrativi: il voto, per la loro istituzione evidentemente, non può essere che unanime, ma mi permetto di portarvi qualche elemento, direi, nuovo, inedito, o se più piace qualche elemento edito, ma che è poco conosciuto. È noto del resto che non vi è nulla di più inedito dell'edito. Si è svolto, in parte accavallandosi al nostro Congresso, un Convegno di studi amministrativi promosso dalla Provincia di Como e tenuto nella magnifica cornice della Villa Monastero di Varenna. L'onorevole Lucifredi ha riferito egregiamente su questo tema. Dall'on. Lucifredi ho saputo che nella relazione sono incorso in un errore: ho parlato di assoluto disinteresse, di dimenticanza completa di questo tema e da parte dei giuristi e da parte dei politici; non è esatto, perchè esistono ben quattro progetti di legge al riguardo. Chiedo scusa di questa mia ignoranza, ed invoco le attenuanti perchè, se è difficile seguire la legislazione effettiva, è ancora più difficile, quasi diabolico, seguire la legislazione in fieri. Confesso che ho rinunciato, a tenermi al corrente dei disegni e progetti di legge dato che il lavoro al riguardo si rivela in gran parte sterile, essendo invalso l'andazzo di non condurre a termine l'esame di molti — troppi — progetti di legge. Questo andazzo colpisce specialmente i progetti di riforma organica e di attuazione della costituzione.

Esistono, dunque, ben quattro progetti per la istituzione dei Tribunali amministrativi. L'ultimo è dovuto allo stesso onorevole Lucifredi, ed anche al professor Lessona, come riferiva Lucifredi, al professor Gasparri ed ha avuto il vaglio dei pareri del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti, ma si è arenato nelle secche parlamentari.

Dalla relazione Lucifredi è emerso un elemento di notevole importanza; vale a dire che gli ambienti politici e gli alti gradi dello Stato non vogliono assolutamente sia conferita ai Tribunali amministrativi una piena competenza giurisdizionale di primo grado contro atti amministrativi del potere centrale. Sembra loro una degradazione che un giudice locale possa annullare il provvedimento di un organo centrale. È una resistenza ingiustificata. Giustamente rilevava l'onorevole Lucifredi che un Pretore, un Conciliatore può disattendere, perchè contrario alla legge e come illegittimo, perchè viziato, un provvedimento legislativo, un qualsiasi provvedimento di qualsiasi autorità; e ci sono organi responsabili ai quali pare una *capitis*

deminutio che un Tribunale amministrativo locale sindachi atti del potere centrale! Questa visione è del tutto illogica, è frutto di un male inteso senso di orgoglio, ma c'è, ed opera, nel senso che ha impedito, anche su questo punto l'attuazione della costituzione.

«Si tratta — sono le parole dell'onorevole Lucifredi — di un vero e proprio feticcio». Però diceva onestamente e sconsolatamente l'onorevole Lucifredi: «Non facciamoci illusioni, questo feticcio assolutamente non si può rimuovere ».

Si muoverebbero forse anche obiezioni d'ordine costituzionale all'esistenza di una giurisdizione piena dei tribunali regionali, ma non mi pare, che tali eccezioni avrebbero fondamento. La Costituzione si limita a parlare di tribunali regionali e del Consiglio di Stato, senza determinare le sfere di competenza rispettive. Mi pare proprio che non possa neppure essere sfiorato dal sospetto di illegittimità costituzionale un ordinamento il quale collocasse al vertice il Consiglio di Stato, come giurisdizione di secondo grado.

Del resto, i due gradi di giurisdizione amministrativa funzionano nella regione siciliana. È vero che non poche anomalie, anche in ordine costituzionale, sono state messe in opera al riguardo, per un senso di particolare considerazione e simpatia verso la Regione siciliana da parte dello Stato italiano, ma non credo che le cose siano arrivate al punto da porre in essere un doppio grado di giurisdizione amministrativa, quando il doppio grado fosse vietato dalla Costituzione per gli atti del potere centrale.

Quindi ostacoli di ordine generale non ve ne sono; l'unico ostacolo è rappresentato dall'attaccamento al passato, dal modo storto ed abnorme con il quale molte volte si intende il prestigio dell'autorità. È un tema maturo e maturato; dopo quattro progetti, sono ormai ben noti pregi e difetti di ogni soluzione, ed è possibile tirare facilmente le fila e non vi sarebbe nessuna ragione perchè questa importantissima riforma della nostra struttura statale non fosse presa in esame e condotta dal prossimo Parlamento rapidamente a termine.

Certo, ci sono dei problemi gravissimi. Il problema più grave a me pare quello del reclutamento dei magistrati. Si incontrano difficoltà nel reclutamento dei magistrati nella giurisdizione ordinaria, e ci saranno maggiori difficoltà ad aggiungere nuovi magistrati amministrativi. Alle difficoltà obbiettive, date dalle necessità di coprire i posti, pur mantenendo severità nei concorsi, si aggiungono quelle soggettive, le solite preoccupazioni di prestigio, di forma, di categoria. L'On. Lucifredi, nella relazione della quale ho detto, ha espo-

sto talune di queste resistenze: il Presidente del Tribunale Regionale deve essere un primo referendario od un Consigliere di Stato? È ammissibile, è consigliabile, è deprecabile, è utile o è dannoso, che l'organo inferiore sia preceduto da un pari grado al componente del Collegio Superiore? Eccetera, eccetera.

Sono ostacoli seri, seri perchè creano imbarazzi e malumori, ed anche sono ostacoli non privi di ragione, ma sono ostacoli che il legislatore può superare, solo che faccia il suo dovere, cioè risolva le questioni per il meglio. A parte però queste difficoltà che si possono superare e che una volta superate si vede quante piccole o addirittura meschine fossero, il problema essenziale sarà quello del reclutamento di nuovi magistrati. Certo non saranno grossi organici, ma la difficoltà di attirare alle carriere giudiziarie elementi valorosi ed adatti, sono notoriamente gravi. Il problema dei magistrati dei Tribunali amministrativi, non sta a sé: è un aspetto della esigenza che lo Stato italiano dovrà pur decidersi a soddisfare, facendo appello ancor più che per il passato ai buoni elementi, ai giovani e valorosi elementi che il Paese sforna, e forse anche ai maturi elementi che la vita prepara e che devono essere attirati alla magistratura.

Sul tema delle giurisdizioni, sul tormento della distinzione tra la giurisdizione ordinaria e giurisdizione amministrativa, non è il caso che io mi dilunghi. Non possiamo far altro che esprimere il compiacimento che qui sia universalmente accettata l'idea che i tempi siano maturi per una riforma.

Ci sono tappe cronologiche quasi fisse: 1865, 1889, 1907, 1923, sono le date delle successive riforme. Siamo ora alla scadenza di quei quattro o cinque lustri dopo i quali occorre codificare i risultati del lavoro giurisdizionale e risolvere le questioni che l'affinamento dei concetti e l'evoluzione dei tempi, hanno rese insolubili con la sola opera dei giudici. Non è materia su cui ci si possa adagiare nei secoli se non addirittura nei millenni, come per i diritti reali; questa materia è in continua evoluzione. I decenni accumulano le questioni, le idee si evolvono, gli istituti si usurano e ad un certo momento occorre procedere a riforme. Lo Stato italiano ha proceduto, direi, a periodi fissi, alle riforme; a nostro disdoro, lasciatelo dire a un uomo che si vanta di una sola cosa, della fedeltà di tutta la sua vita alle idee democratiche, dobbiamo dire che la democrazia attuale si è dimostrata, rispetto a questi problemi, del tutto insufficiente, perchè non ha saputo affrontarli e risolverli, pur non trattandosi di problemi che comportino grandi implicanze politiche. Occorrono soltanto

buona volontà e apertura mentale. La riforma necessaria per superare i troppi problemi che si sono venuti accumulando nella giustizia amministrativa, è una riforma tecnica; i giuristi in Italia hanno elaborato chiaramente i concetti. Si tratta solo di trovare l'energia politica, l'energia di governo per fare lavorare una commissione e imporre al Parlamento il relativo lavoro, che del resto non sarebbe, dopo l'elaborazione giuridica, un grande ed impegnativo lavoro.

Dobbiamo dire, recitando un *mea culpa*, che neanche questa riforma, che sarebbe una riforma esclusivamente di carattere giuridico, su cui tutte le parti politiche dovrebbero trovarsi d'accordo, è stata fatta. Non resta che augurarci che il nostro voto svegli i languenti e dormienti ambienti politici. Non illudiamoci sulla possibilità di ottenere qualcosa di concreto per ora e nella presente situazione politica. Se non m'inganno e se ben ricordo, la presente legislatura non ha sfornato nessuna legge sostanziale dell'organizzazione dello Stato (all'infuori del Ministero delle partecipazioni) il che è molto grave. Ormai ~~però~~ vi è ben poco da fare al riguardo ed i voti che ho sentito esprimere per chiedere che la presente legislatura si affretti a fare questo o quello, mi paiono ingenui.

Non illudiamoci e non illudiamo. È impossibile ottenere riforme sostanziali dalla presente legislatura che volge al termine e facciamo solo voti realistici. Vorrei che quelli di voi che hanno influenza sulla vita politica, si adoperassero perchè i progetti che noi presentiamo e le riforme che noi invochiamo, fossero prese in esame dal prossimo Parlamento.

Temevo che un terzo punto che è trattato nella relazione di Milano, potesse apparire esorbitante dal tema delle guarentigie del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione; intendo parlare del diritto economico nel quale queste guarentigie (che nel diritto amministrativo proceduralmente esistono, e malamente esistono come qui è stato illustrato), a nostro avviso, mancano del tutto.

Constato con piacere che non si tratta di una esorbitanza, ma di un argomento necessariamente richiamato per concatenazione logica, perchè non si può trattare delle guarentigie nel senso processuale, senza, evidentemente, riferirsi anche al diritto sostanziale che deve fornire la materia per queste guarentigie, che deve essere tale da non eliminare le guarentigie e da ridurle a vuote forme prive della possibilità effettiva di esercizio. Qui è stata sentita ed espressa la necessità che la legislazione sostanziale non sia tale da rendere praticamente inoperanti le guarentigie che il cittadino ha contro la le-

sione dei suoi interessi e dei suoi diritti. È la materia di quello che si è incominciato a chiamare il diritto economico. Se si tratta di una categoria di diritto che possa erigersi in disciplina autonoma, è problema gravissimo, un problema di dottrina e d'accademia, che non può interessare un Congresso, il quale mira a scopi essenzialmente pratici.

La realtà è che è sorto nel corso degli ultimi decenni (si può fissare la tappa iniziale con la prima guerra mondiale), un diritto completamente nuovo. Se noi andiamo ad aprire i vecchi testi di diritto amministrativo, il manuale del Santi Romano ad esempio, c'è menzione di un diritto di polizia in materia economica. Allora si trattava esclusivamente di limitati obiettivi di polizia. Oggi, è un diritto che si è non dico fuso, ma compenetrato profondamente con tutto il diritto che regge l'attività imprenditoriale, l'attività economica. Questo diritto, non ha niente di organico, è sorto da necessità pratiche, è stato creato con criteri puramente empirici. Mi pare che la dottrina si sia un poco disinteressata, di questo diritto che è sorto come diritto di eccezione e mi pare che a torto esso rimanga quasi *a latere*, come se fosse transitorio, mentre in realtà è diventato la sostanza del diritto delle attività economiche.

Le vicende storiche hanno portato ad una creazione a stratificazioni per cui si riconosce di colpo, alla lettura di ogni norma, l'età, l'era geologica a cui appartiene se al periodo fascista corporativo, se al successivo periodo democratico. Ognuna di queste legislazioni a seconda della propria origine risente di una certa mentalità, di un certo stile, di certi più o meno confusi (non dico più o meno chiari) obiettivi; spesso queste norme fanno a pugni con le successive, o per lo meno non si coordinano sistematicamente con le successive.

La legislazione economica risente non solo di queste, diciamo, tare storiche, ma risente anche della difficoltà insita, ontologica, nella materia. Una legislazione economica — è un richiamo a quel dibattito interessantissimo promosso dalla rivista *Il diritto dell'economia* di Torino, appunto sul rapporto tra norma giuridica e fatto economico — deve regolare l'economia che è di per sé stessa contingenza, mutevolezza, varietà, iniziativa. La norma invece è di per sé fissità, immobilità, persistenza; il tradurre in norma certi poteri che lo Stato o gli enti pubblici assumono in materia economica, è evidentemente una impresa molto complessa e molto difficile e la stessa scienza economica che dovrebbe fornirci il materiale al riguardo, non ha delineato categorie che possono essere tradotte in categorie giuri-

diche. A questa complicazione ontologica si aggiunge, la mancanza di fini dichiarati o ben coscienti da parte del legislatore. Spesso i fini sostanziali, divergono dai fini formali che la norma contiene. Ne è nato un movimento intensissimo di ricambio; materie di liberto sono state assoggettate al diritto, diritti perfetti si sono affievoliti, sono retrocessi al rango di interessi, interessi semplici sono diventati interessi protetti. Sono sorti nuovi diritti soggettivi; man mano che nuove materie vengono assunte dalla legislazione, si crea parallelamente una continua trasformazione, in un senso e nell'altro, del rapporto fra il cittadino e la pubblica amministrazione.

Nella pratica il diritto è sacrificato all'arbitrio. È difficilissimo far valere gli interessi o i diritti, appunto per l'imprecisione del rapporto giuridico che si stabilisce. Faccio un esempio a titolo puro di scuola, senza nessuna intenzione polemica: un ente ammassatore un bel giorno dice: « L'esportazione del prodotto io la affido a una società »; ne nascono questioni, la società dovrebbe essere aperta a tutti gli imprenditori che avevano in passato esercitato l'attività di esportazione e in proporzione alla merce esportata in un certo periodo. È chiaro che l'ente, in quel giorno, con quella deliberazione, ha espropriato ai cittadini le loro aziende. Ma trovare, e qui rinascono tutte le solite difficoltà, trovare il punto di appiglio giuridico, a quale giurisdizione rivolgersi nel caso che il provvedimento possa avere leso interessi o diritti, chiedere eventuali risarcimenti, chiedere eventuali reintegrazioni è una impresa diabolica e nessuno si è sentito di iniziarla. Quel tale che l'ha esercitata si è naturalmente trovato davanti a una sentenza di tribunale che ha detto: « no, giurisdizione amministrativa » e ha smesso immediatamente l'azione perchè era un povero diavolo. È chiaro che i grossi, in questo caso, hanno sempre la possibilità di farsi valere stragiudizialmente.

Questo per dare una pallida idea dell'incidenza che l'azione economica pubblica (spesso però cripto-privata), esercita sulla materia economica e della difficoltà particolare di questa materia che si aggiunge a tutte le altre difficoltà per ottenere giustizia e per far valere diritti o interessi che, teoricamente, a lume di Costituzione e di Stato di diritto dovrebbero avere pienamente possibilità di esplicazione. È tutta una materia allo stato di nebulosa perchè mi pare, tra l'altro, la dottrina non se ne è ancora sufficientemente occupata. Il lavoro comincia solo ora. La stessa classificazione degli enti pubblici che pur godono di una quantità di poteri, è embrionale, appena cominciata. Non si è ancora ripercossa nella sede giudiziaria, la qua-

le, naturalmente non può che ricevere con ritardo, e dopo il debito filtraggio, le opinioni della dottrina.

Se voi prendete le sentenze della Corte di Cassazione trovate confusione di idee, contraddizioni, circa la classificazione degli enti che operano con attività economica. Il termine «ente economico» è adoperato come se fosse una etichetta da applicare a casaccio, mentre la distinzione a cui la dottrina oggi è arrivata è tra enti di coordinamento economico, cioè enti che hanno facoltà di disciplina di un determinato settore economico, ed enti economici, cioè enti che esercitano essi stessi una attività economica e una attività imprenditoriale. Una differenza enorme evidentemente, perchè l'ente economico si allinea, sia pure in una posizione sostanziale, e spesso anche formale, di privilegio, con gli altri imprenditori nell'attività economica, mentre l'ente di coordinamento è un ente dotato di poteri di *jus imperii*, attorno ai quali c'è da mettere un gran punto interrogativo. Nel diritto americano dove esistono organismi, come in tutti gli stati moderni, di intervento dello Stato nella economia, si è avuto il coraggio di dichiarare che qui c'è una di quelle tali deroghe alla divisione dei poteri di cui si è parlato qui poc'anzi, perchè questi organi sono stati dotati e di potere normativo e di potere giurisdizionale. Ma lo si è detto chiaramente, si è avuto coscienza del fenomeno; nel nostro diritto questo sussiste, ma non mi pare che nè dottrina nè giurisprudenza ne abbiano avuta coscienza chiara.

Non pretendo di aver detto cose nuove e nemmeno di aver detto cose organiche, perchè è un indirizzo che appena appena incomincia a delinearsi; le necessità pratiche sono quelle che sollecitano, che stimolano gli impulsi intellettuali, e mi pare che ora, a seguito del risveglio del cittadino dopo le funeste teoriche del tutto nello Stato, si sia cominciato a mettere ordine giuridico in questa materia, che è dominata dal caos. Il diritto, è detto chiaramente e replicatamente nella relazione scritta ma non è inopportuno ripeterlo per evitare eventuali incomprensioni e spunti polemici, il diritto non deve occuparsi del problema finalistico, del problema ideologico, se cioè sia opportuno che lo Stato intervenga o non intervenga. C'è al riguardo una polemica, per conto mio, del tutto stucchevole e priva di ogni vero contenuto pratico e dottrinario, ma che ha dietro a sè indirette finalità politiche. Questo non ci riguarda: noi prendiamo questa legislazione e diciamo che questa legislazione, la si voglia riformare nel senso sostanziale, la si voglia perfezionare secondo un indirizzo o secondo un altro (questo non ci interessa, come avvocati, ci potrà

interessare a seconda delle nostre singole tendenze ideologiche, politiche, sociali, personali) ma essa deve essere da cima a fondo riorganizzata. Anche mantenendo gli stessi termini di intervento che sono oggi in atto, si deve completamente rifare l'ordinamento dal punto di vista della sistematicità giuridica, dal punto di vista della protezione degli interessi del cittadino che, devono avere anche in questo campo, proporzionatamente, la stessa possibilità di tutela che hanno in tutti gli altri campi in cui l'amministrazione pubblica interviene. Questo come avvocati dobbiamo concordamente invocare.

C'è una formula che è stata votata al Congresso dei liberi giuristi di Atene e che mi pare debba essere proprio un faro, una guida. Hanno detto i giuristi europei in un Congresso di qualche anno fa: « A noi non interessa, come giuristi, sapere se si voglia o non si voglia imprimere un impulso acceleratore, un impulso ritardatore, o una retrocessione al processo di trasformazione della società. A noi interessa soltanto che sia fissato il principio che qualunque siano i gradi di socializzazione, di interventismo, di dirigismo statale, l'amministrazione pubblica, lo Stato, non deve mai mettere se stesso al di sopra delle leggi ». E mi pare che questo debba essere anche il nostro voto (*applausi*).

AVV. MARIO PEPE (Napoli):

Sul problema così egregiamente relazionato dal professor Jaccarino, mi permetto soltanto di fare osservare una certa incompatibilità con quanto è stato riferito in merito alle proposte di riforma del codice di procedura civile. In quella relazione viene dato come auspicio che venga approvata rapidamente la legge presentata dal senatore Trabucchi. Nella relazione processuale, quindi, viene dato per risolto il problema che tanto interessa, della citazione delle pubbliche amministrazioni con l'approvazione della legge Trabucchi; viceversa, il professor Jaccarino, che pur è stato ed è un così valido difensore degli interessi dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione, ha guardato il problema dal punto di vista esclusivamente tecnico-amministrativo, non riservando la sua attenzione su quello che è il problema processuale.

Dice il professor Jaccarino, giustamente: « Bisogna cercare, bisogna individuare qual'è l'organo dell'amministrazione » e, addirittura precisa « che deve essere individuata la persona che rappresenta

questo organo dell'amministrazione ». Ritengo che questo problema dal punto di vista processualistico possa essere considerato superato. È un problema, naturalmente, che merita molta attenzione, molta riflessione, per quanto riguarda la *vocatio in jus* del singolo; ma per quanto riguarda la *vocatio in jus* di un ente, di una organizzazione, ho trovato in una relazione che ritengo sia proprio del Consiglio dell'Ordine di Milano, comunque a firma dell'avvocato Dertenois, la proposta di risoluzione del problema, per quanto riguarda le singole amministrazioni, in un modo ancora più radicale. Dice la relazione citata: « Se l'attore o il convenuto è una ditta commerciale, una persona giuridica, una associazione riconosciuta o un comitato, la citazione può contenere e la sola denominazione ».

E allora se dal punto di vista processuale vi sono delle proposte che considerano sufficiente la sola denominazione, perchè nei riguardi della pubblica amministrazione una legge particolare dovrebbe fare di nuovo macchina indietro o il mantenimento di una legge che da tutti è stata deprecata, dovrebbe ancora mettere il singolo cittadino alla ricerca, alla individuazione di questo organo amministrativo? Si è detto: aggiorniamo la tabella. È senza dubbio un passo importante, ma varrà questo a risolvere il problema? Ritengo di no. Basterebbe ricordare gli aggiornamenti continui che dovrebbe subire questa tabella e la difficoltà di ricerca. Si dice: « Ma l'avvocato questo deve fare, deve ricercare ». Si potrebbe opporre: « L'avvocato, per quanto riguarda le aziende, le associazioni, ha un albo, ha un registro presso il Tribunale o presso la Camera di Commercio, da dove può ricavare le notizie necessarie. Viceversa per le pubbliche amministrazioni vi sarebbe soltanto il morto della individuazione nella Gazzetta Ufficiale ». Purtroppo sappiamo come è difficile leggere la Gazzetta Ufficiale, e come per chi ricorra invece alle raccolte legislative, le leggi si conoscano solo dopo dieci-quindici giorni dalla pubblicazione della Gazzetta Ufficiale. Il problema rimane molto grave, rimane ancora più grave quando non basti ricercare l'organo dell'amministrazione, ma si deva ricercare prima a quale organo faccia capo un dato servizio.

Mi è capitato il caso di una autovettura condotta da un carabinieri che ha investito un individuo. Bisogna ricercare se il carabinieri in quel momento era in servizio di polizia, perchè in tal caso dipendeva dal ministero degli Interni, se, viceversa, era in attività, diciamo così, militare, nel qual caso dipendeva dal comando militare. Allora c'era il Comando di Corpo d'Armata, oggi ci sono i Comandi di difesa territoriali. E a questo proposito bisogna guardare come

lo Stato muta, modifica, cambia di denominazione con molta facilità.

E poi mi permetto di sottolineare un altro punto. Nella stessa relazione, da parte del professor Guicciardi, giustamente si propone che quando un atto dell'amministrazione viene notificato a un cittadino, debba essere indicato l'organo al quale si può ricorrere. E, dice il professor Guicciardi, non accettare questa soluzione significherebbe perpetuare nell'errore. Un cittadino che riceve un atto dalla pubblica amministrazione deve ottenere la piena soddisfazione di conoscere a quale ente può rivolgersi. Ma un cittadino che subisce un incidente ad opera di un automezzo, un cittadino che può essere colpito, per esempio, dalla caduta di un cornicione ad opera dei pompieri, deve conoscere che il Corpo dei Vigili del Fuoco, pur avendo un proprio Comandante, dipende dal Prefetto, il quale ne è solo il capo del consiglio d'amministrazione? Propongo che questa risoluzione del problema dal punto di vista, processuale sia inserita e discussa nella Sezione della procedura civile, perchè nella Sezione della procedura civile si dà per risolto il problema, dicendo: «Auspichiamo l'immediata approvazione della legge Trabucchi che raccoglie il nostro consenso».

Un'ultima considerazione mi permetto fare. Forse non è questa la sede, ma mi è imperioso questo richiamo. Si è guardata a quella che è stata la guarentigia del pubblico cittadino quanto ai rapporti della pubblica amministrazione dal punto di vista processuale, dal punto di vista amministrativo. Vi sono delle guarentigie che deve avere il pubblico cittadino e recentemente il Presidente del Consiglio l'ha richiamato, in quelli che sono i rapporti quotidiani tra la pubblica amministrazione con i singoli funzionari. Vorrei che da questa assemblea partisse un voto per cui questi rapporti siano improntati ad un maggiore senso di comprensione verso il cittadino. Non deve ritenere il funzionario di essere lui a disporre del cittadino, ma deve ritenere che egli è al servizio del cittadino e che deve essere a disposizione del cittadino e non, come fanno tutti i Ministeri, ai quali viene rivolta una qualunque richiesta per iscritto, che non mandano nessuna risposta.

È recentissimo il caso di una transazione fatta a seguito di una lite con la pubblica amministrazione, e precisamente con il Ministero della Difesa; dopo un anno e mezzo dalla conclusione della transazione fatta a pieno vantaggio della pubblica amministrazione, ancora non si è ottenuta la liquidazione economica. Ai vari solleciti la

pubblica amministrazione non ha dato nessuna risposta scritta. Vi dovrebbe essere una mozione, una richiesta, che quando viene rivolta una richiesta alla pubblica amministrazione di chiarificazione o di risposta a pratiche amministrative, venga dato obbligo di risposta entro un termine abbastanza...

(Voce: Lo schema di legge generale sulla pubblica amministrazione lo prevede...).

... Ecco, bene, allora siamo d'accordo tutti, anche se queste iniziative legislative non si conoscono perchè non vengono neanche comunicate, ~~non~~ vengono pubblicate (applausi).

Avv. TOMMASO BUCCIARELLI (Roma):

Presidente ed onorevoli colleghi. Nel tema che interessa questa sezione delle guarentigie per il cittadino, è stato trascurato o non attentamente osservato, il problema del contenzioso tributario. Non è vero che possa un Congresso di avvocati sentirsi soltanto appagato dal fatto che esista attualmente in corso una riforma del contenzioso tributario, perchè nel Congresso di Trieste, proprio non sentendosi appagati, si espresse o dei voti perchè in gran parte venisse modificato l'indirizzo della riforma del contenzioso tributario, in quanto, a modesto avviso di chi aveva prospettato le modifiche da apportare alla stessa riforma, quel progetto di riforma non è completo, non è esauriente e perpetuerebbe le complicazioni che vengono oggi lamentate appunto per la impossibilità di garantire il cittadino-contribuente nei confronti della pubblica amministrazione.

Per nostra fortuna, in materia di contenzioso tributario, ha già molto potuto l'opera diuturna degli avvocati, dinanzi alla Suprema Corte, ottenendo talune pronunzie che effettivamente hanno molto meglio servito a chiarificare i problemi di quanto non possano aver fatto i progetti di riforma.

Con una recentissima sentenza delle Sezioni Unite, nella quale si è completamente chiarificata e rettamente qualificata l'azione che il cittadino-contribuente può svolgere avverso una pretesa degli uffici fiscali, si è perfettamente chiarito che la tutela domandata dal contribuente è quella di un diritto soggettivo pieno e perfetto. Non si tratta più quindi di interessi o di diritti affievoliti ma di un di-

ritto soggettivo completamente riconosciuto. In sostanza si esercita sempre una impugnativa avverso gli atti fiscali perchè l'applicazione di un determinato tributo sia esclusa o venga riconosciuta nel caso particolare l'esenzione; conseguentemente è divenuta ormai pacifica la natura delle Commissioni tributarie e cioè quella di organi giurisdizionali in senso pieno. Soltanto occorre che questa giurisdizione venga perfezionata, che si segua completamente la Carta costituzionale, alla quale, per il noto compromesso di concetti tra norme pre-cettive e programmatiche, nei cinque anni non è stata data applicazione per quanto riguarda le giurisdizioni speciali. Si applichi, quindi, la Costituzione creando sezioni specializzate presso l'Autorità Giudiziaria ovvero si integrino maggiormente le Commissioni Tributarie, con i Magistrati e vengano assolutamente esclusi da esse i funzionari dell'Intendenza di Finanza o di altre Amministrazioni finanziarie: questo è il vero problema del contenzioso tributario, e non altro!

Se ci si indirizza in questo senso ci si potrà valere di una organizzazione già completamente preparata, anche se più o meno efficiente, ma da rendersi ancora più operante. L'esistenza delle Segreterie delle Commissioni Tributarie, con la relativa organizzazione di uffici, di archivio e di ogni altra incombenza inerente, rende il problema della riforma giurisdizionale tributaria facilmente risolvibile e comunque non di rilevante ordine economico nè di suscettibilità o di preoccupazione per maggior lavoro da parte dei magistrati. Si tratta soltanto di aumentare il numero dei magistrati, o attribuire ad essi la presidenza di queste commissioni tributarie, affinchè questa giurisdizione, che viene ritenuta ancora di natura amministrativa, acquisti effettivamente il carattere di giurisdizione ordinaria, specializzata, appunto per il concorso di magistrati non togati e di elementi particolarmente esperti dal punto di vista economico-finanziario, a seconda del tributo di cui debba trattarsi l'applicazione. Nel campo amministrativo e delle garanzie per il cittadino, quello del contenzioso tributario è veramente un problema gravissimo, perchè la materia fiscale è veramente più vasta del problema specifico e particolare riguardante o il cittadino non ammesso ad un concorso, ovvero il ferroviere al quale venga negato un trattamento economico; il citato problema, invece, investe il cittadino-contribuente nella sua generalità. Tutti siamo cittadini-contribuenti, quindi, tutti dobbiamo avere la preoccupazione e dobbiamo porre l'istanza affinchè il contenzioso tributario venga perfezionato ed il più rapidamente possibile.

Attualmente si utilizzano dei correttivi da compromesso; ed è recentissimo questo diverso indirizzo di tutela del cittadino. Infatti si può attuare e far concretare la **definitività** di un atto di accertamento fiscale attraverso la definizione per silenzio, o attendendo almeno un grado delle commissioni tributarie di 1^a istanza, **perchè** nei sei mesi successivi si possa quindi e **più** sollecitamente investire dell'esame l'**Autorità Giudiziaria** ordinaria. Ma non servono questi rimedi di compromesso, non servono questi rimedi che danno la **possibilità** ancora di contrasti giurisprudenziali in ordine alla celebre discriminazione tra le questioni di estimazione semplice o di **estimazione complessa**; noi dobbiamo invece indirizzarci ad escludere assolutamente che le commissioni o quelle che potrebbero divenire le Sezioni specializzate di Pretura o di Tribunale o di Corte di Appello, siano composte come lo vengono attualmente con gli stessi elementi degli uffici finanziari, mentre per **taluni** problemi, forse talvolta ancora più gravi di quello che possa riguardare l'impugnazione di atti di accertamento, quando **cioè** si voglia negare l'applicazione del tributo, o per motivi di cessione di **azienda** o per motivi di **errore** materiale, o di duplicazione, o di inesistenza di reddito, dobbiamo impedire che proprio in quei casi ci si debba rivolgere ancora con ricorsi gerarchici o **all'Intendente** di Finanza o al Prefetto (a seconda della diversa natura **erariale** o comunale dei tributi): tali ricorsi, infatti, non forniscono assolutamente alcuna garanzia.

Ma vi è di **più**. Nella fase esecutiva della applicazione dei tributi, il cittadino è messo nelle mani, neanche della pubblica amministrazione, ma degli appaltatori dei servizi pubblici e cioè o l'esattoria, per la riscossione dei tributi, ovvero l'infausto INGIC per l'**Imposta di Consumo**. E quando si è alla **mercè** dei detti appaltatori, che il cittadino ancora vede come i gabellieri di un tempo, è veramente e particolarmente difficile raggiungere i mezzi di tutela del cittadino. Quindi, per concludere, occorre che assolutamente da questo Congresso parta una istanza e una conferma di quanto **già** domandato in quello di Trieste, dove si chiese che effettivamente la Commissione di riforma del contenzioso tributario voglia effettivamente seguire le istanze degli avvocati qui riuniti anche al fine di attuare **un'altra** richiesta trattata in questo Congresso alla prima sezione, e **cioè** il raggiungimento della totale **esclusività** del potere di difesa in favore **dell'avvocato**. Il nostro scopo deve essere, **invero**, anche quello che la così grave materia fiscale non venga ancora affidata in sede

contenziosa a ragionieri, ovvero a semplici ex-funzionari fiscali, i quali, senza alcun approfondimento giuridico, e senza la possibilità, di raggiungere scopi veramente efficienti per la difesa del cittadino-contribuente, possiedono ancora il monopolio di un campo defensionale che soltanto agli avvocati dovrebbe essere riservato.

Pertanto concludo col chiedere che venga ribadito, nella mozione di questa sezione, quanto fu già affermato al congresso di Trieste e che venga espressa l'assoluta urgenza della soluzione del problema del contenzioso tributario da riformarsi. Grazie (*applausi*).

...VV. Prof. NICOLA JAEGER, *Giudice costituzionale*:

Sono stato provocato, cari Colleghi, dalla cortesia dell'amico Moschella e voi dovete permettere che io lo ringrazi del lusinghiero saluto e che ringrazi voi tutti dell'affettuoso applauso, col quale avete voluto associarvi alle sue parole troppo lusinghiere per me.

Voi potreste anche considerare, e non avreste torto, questa mia presenza qui fra voi come un atto di debolezza. È vero: chi ha fatto l'avvocato per più di trenta anni, anche se a un certo momento ha lasciato — ma temporaneamente — la toga dell'avvocato per un'altra toga, non meno nobile, non può non sentirsi pieno di nostalgia per la prima. E non può venire a sapere che si adunano, e per di più in una città gloriosa per i nostri studi come Bologna, trecento o quattrocento Colleghi di tutta Italia, senza sentire prepotente il bisogno di affacciarsi almeno a quest'aula, di vederli, o meglio di rivederli e riabbracciarli e riascoltarli. Sì, amici: il primo impulso a venir qui è stato di natura sentimentale.

Ma vi è stata anche un'altra ragione, della quale ho avuto occasione di parlare anche pochi giorni fa, al convegno di Varenna, presenti i colleghi Guicciardi, Jaccarino e Lessona, oggi relatori qui fra voi: io non penso affatto che il nostro ufficio di giudici della Corte Costituzionale ci imponga di isolarci completamente, di chiuderci in una specie di torre d'avorio, e ci vieti di cercare, invece, di renderci il maggior conto possibile delle aspirazioni, dei sentimenti, delle correnti di idee che nascono e fermentano nella vita sociale e che contribuiscono, e debbono contribuire, alla formazione e alla interpretazione del diritto. Specialmente, poi, delle idee che sorgono in una *élite*, quale quella costituita dalla classe degli avvocati. Noi po-

tremo tenere la bocca chiusa; ma gli occhi e gli orecchi devono essere bene aperti.

Quindi accanto al bisogno sentimentale dovete porre il desiderio di tenermi al corrente dei problemi che interessano la classe forense e dei modi avvisati per risolverli: chi potrebbe illustrarci meglio delle vostre discussioni gli aspetti essenziali del diritto inviolabile della difesa e della **potestà** di agire in giudizio per la tutela dei diritti e degli interessi legittimi?

Sono qui, insomma, per tante ragioni: per apprendere e per recarvi un saluto affettuoso, pieno di nostalgia e di desiderio di rientrare al **più** presto possibile nelle vostre file (*applausi*).

Avv. Prof. EUGENIO MASSART (Pisa):

Accenno ad un argomento che non è stato trattato nelle pregevoli relazioni, ma che è stato accennato da qualche collega. L'argomento cioè del modo di reclutamento dei magistrati amministrativi in vista appunto di questa riforma di cui si è parlato. Voi sapete come il reclutamento dei consiglieri di Stato oggi avvenga, per la maggior parte, attraverso dei decreti e come la scelta avvenga quasi esclusivamente fra funzionari della pubblica amministrazione, come cioè, per dirla in maniera chiara, il Consiglio di Stato, oggi, serva soltanto come premio per quei funzionari che hanno avuto la fortuna di fare da Capo Gabinetto di qualche Ministro e che, al momento in cui cessano dalle loro funzioni, vengono immessi nel Consiglio di Stato. Si tratta di funzionari della pubblica amministrazione, senza dubbio ottimi funzionari, senza dubbio ottime persone, ma io penso che occorra pnalche cosa di **più** di essere stato un ottimo funzionario, per fare il magistrato in un alto consesso amministrativo **qual'è** il Consiglio di Stato stesso. E noi abbiamo tutti i giorni delle prove di questo difetto di scelta dei giudici amministrativi.

Quindi, riferendomi anche alle proposte in corso, circa la riforma della giustizia amministrativa, e specialmente alla istituzione di quei Tribunali amministrativi regionali sui quali tutti abbiamo dimostrato di essere d'accordo, io penso e non come proposta e neppure come suggerimento, ma come una idea che io lancio e che presento agli illustri **relatori** (**dirò**, tra parentesi, che sono perfettamente d'accordo con la proposta ventilata ieri che da questo Congresso esca la nomina di una commissione perchè predisponga un provvedimento **le-**

gislativo di riforma tenendo presente tutto quello che nelle relazioni e nei nostri interventi è stato detto, commissione di cui ieri si è già parlato, che potrebbe essere benissimo formata dai tre illustri relatori, e dall'illustre Presidente di questo Congresso) perchè si studi, in vista anche, appunto, dell'istituzione dei Tribunali regionali, un modo di reclutamento di magistrati amministrativi-tecnici attraverso pubblici concorsi, perchè di questo ne risentirà certo vantaggio non solo la pubblica amministrazione e la giustizia amministrativa, ma, ricollegandomi anche a tutto quanto si è detto sul lavoro della pubblica amministrazione, e circa la pleora degli albi professionali, perchè ciò sarebbe uno sfocio per i giovani ad avere la via aperta per l'avvenire (applausi).

AVV. EDGARDO BORSELLI (Napoli):

Ho molto apprezzata la inserzione fra i temi del Congresso del tema, di cui ci stiamo occupando, delle « Guarentigie del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione ». Vorrei anzi che questo argomento, che è all'apice di tutti i problemi della vita consociata, diventasse un tema costante e da ripetersi in tutti i nostri convegni successivi, se è vero che gli avvocati non si riuniscono a congresso per trattare solo problemi di natura professionale, ma anche, come sempre han fatto, per esaminare e discutere progetti di riforma delle leggi fondamentali o temi e problemi che interessano la intera collettività nazionale.

Nei rapporti fra il cittadino e la pubblica amministrazione si pone ormai, con tutto il peso della sua importanza e gravità, il problema della responsabilità della P.A. nell'esercizio di attività pericolose. Se fermiamo per poco la nostra attenzione sui pericoli ai quali sono esposti la incolumità personale e i beni dei cittadini nell'attuale periodo e in quello che si approssima e che viene designato e definito « l'era dell'attività atomica », noi vediamo subito come in questa materia appare davvero insufficiente il quadro offerto dalle norme del nostro ordinamento giuridico.

Come è noto, secondo l'art. 2050 del cod. civ. il gestore di una industria pericolosa « si presume responsabile del sinistro », ma può affrancarsi da tale presunzione se dimostri « di avere adottato tutte le misure idonee ad evitare il danno ». Conseguentemente, se egli darà la detta dimostrazione, il danno causato al privato dagli scoppi

d'impianti termonucleari, dai reattori, dall'effetto delle irradiazioni ecc. resterà senza riparazione.

Ma la cosa è ancora più grave se viene considerata nei rapporti con la pubblica amministrazione, nei confronti della quale l'art. 2050 non può trovare applicazione, perchè, se ciò fosse possibile, l'Amministrazione sarebbe costretta a dar la prova di avere adottato misure idonee ad evitare il danno, il che implicherebbe un inammissibile sindacato da parte dell'autorità giudiziaria sulla idoneità e sufficienza dei mezzi adottati, e cioè un controllo sulla organizzazione tecnica di questi servizi e attività, con evidente violazione della sfera di discrezionalità che la legge riserva e garantisce alla pubblica amministrazione.

Si è sempre ritenuta insindacabile l'attività della pubblica amministrazione nei danni e le conseguenze derivanti dalla organizzazione e dal funzionamento dei pubblici servizi. Ma qui mi piace di ricordare la cara figura di un valoroso nostro collega da alcuni anni scomparso, l'avv. erariale Francesco Di Gennaro: questo strenuo appassionato difensore e degli interessi dello Stato — a tutti noto e tanto stimato per la sua profonda cultura e pel vivido ingegno e per la sua squisita sensibilità morale, — riconosceva che questo esonero dello Stato e in genere della pubblica amministrazione dagli obblighi e oneri di responsabilità può condurre e conduce a conseguenze pratiche contrarie ai più elementari sentimenti e principi di giustizia sociale, e così affrontando il tema del come e del chi dovesse rispondere in questi casi di fronte al cittadino danneggiato, si orientava verso un principio pubblicistico di giustizia distributiva costituito dalla assicurazione obbligatoria. L'idea si fa strada. In Italia l'assicurazione obbligatoria è già quasi una realtà per la circolazione delle automobili; ma chi pensa ancora ad una assicurazione contro i danni provocati dalle attività termonucleari, dagli impianti nucleari, dalle scorie radioattive, dalle irradiazioni, dalle scie delle nuvole impregnate di veleni atomici?

È superfluo rilevare che il problema è di notevole importanza anche nei rapporti internazionali data la possibilità della espansione da paese a paese degli effetti deleteri di queste attività pericolose. E certamente si diffonderà sempre più la preoccupazione per le artificiali alterazioni dell'elettricità atmosferica in dipendenza dell'accresciuto grado delle radioattività, il che sta formando oggetto di studi da parte d'Istituti scientifici e del Consiglio nazionale delle ricerche.

Ma, a bene riflettere, l'assicurazione obbligatoria è anche un rimedio mite e inadeguato. Con l'assicurazione obbligatoria, infatti, lo Stato acquisterebbe in certo modo il diritto di continuare a danneggiare il cittadino, mentre giustizia vuole che venga assicurato, con la garanzia delle debite sanzioni, che le attività di carattere industriale della pubblica amministrazione si attuino, dal punto di vista tecnico, con tutte le misure atte ad evitare, nei limiti del possibile, il danno. L'assicurazione obbligatoria è qualcosa di complementare, è un modo di risarcire il danno prodotto: sembra evidente, però, che « il primo dovere » dello Stato nell'esercizio delle sue attività industriali sia quello di non produrre il danno e di essere obbligato a non produrlo.

A me pare, in conclusione, che la sfera di **discrezionalità** che la legge garantisce alla pubblica amministrazione, debba rimanere « circoscritta » a quella che è l'attività sua amministrativa vera e propria, ma non possa estendersi alla sfera delle sue attività comuni a quelle degli altri cittadini e da considerarsi quindi sullo stesso piano. Di qui la necessità di una nuova disciplina legislativa — che la giurisprudenza nazionale con l'autorità dei suoi responsi e dei suoi indirizzi potrebbe anticipare — intesa ad affermare che la pubblica amministrazione può sottrarsi alle sanzioni derivanti dalla sua **responsabilità**, quando, nell'attività delle branche industriali intraprese, abbia trascurato le disposizioni che la tecnica impone e le cautele che scienza e pratica suggeriscono e abbia conseguentemente causato la lesione di diritti primari del cittadino (applausi).

Avv. **RUDOLF STRAUDI** (Bolzano):

Cari colleghi. Io vorrei limitarmi a fare una breve proposta, omettendo in omaggio alla **brevità** ogni motivazione e commento. Direi, **cioè**, che se un diritto soggettivo privato viene fatto valere contro la pubblica amministrazione davanti al giudice ordinario, la amministrazione, secondo me, dovrebbe mettersi su di un piano di uguaglianza con il privato cittadino, in maniera che quest'ultimo abbia nei confronti della pubblica amministrazione le stesse e identiche guarentigie che ha nei confronti di qualunque persona privata, individuo singolo, o persona giuridica.

Direi, quindi: 1) si dovrebbe poter convenire in giudizio lo Stato, come tale, *sic et simpliciter* senza altra ulteriore precisazione; **pen-**

serà la sua Avvocatura, presso la quale l'atto va notificato, a mettersi poi a contatto con l'amministrazione o con l'ufficio al quale l'atto stesso si riferisce; 2) con la notifica della citazione da farsi semplicemente allo Stato, anche se il giudice adito fosse incompetente, dovrebbero essere salvati tutti indistintamente i termini di decadenza, di prescrizione, sostanziali o formali che siano, da qualunque norma speciale siano disposti; 3) il giudice ordinario dovrebbe avere piena giurisdizione della domanda, cioè di poter conoscere la domanda, senza incontrare alcun limite, particolarmente senza incontrare il limite sostanziale, portato dall'art. 4 allegato e) della famosa legge del 20 marzo 1865; 4) il libro terzo del codice di procedura civile dovrebbe essere applicabile anche nei confronti dello Stato, salva l'impignorabilità dei beni demaniali, ma non anche di quelli patrimoniali, siano disponibili o siano indisponibili.

Se questi principi venissero applicati il cittadino potrebbe avere maggiore fiducia nello Stato, e lo Stato godrebbe conseguentemente di ben maggiore autorità il che sarebbe auspicabile.

Ho finito e vi ringrazio (applausi).

Presidente MOSCHELLA: L'ultimo oratore iscritto a parlare era il collega avvocato Roberto Vighi di Bologna, che non è presente.

Chiede ora di parlare il prof. Guicciardi, ma non ancora come relatore, bensì come congressista (applausi).

Prof. avv. ENRICO GUICCIARDI (Padova):

Vorrei fare una breve considerazione che ritenevo fosse fatta da altri prima di me, perchè riguarda uno degli aspetti più concretamente interessanti per il cittadino che vuole iniziare in un particolare settore, nel settore tributario, una lite con l'Amministrazione.

Intendo il problema del *solve et repete*, il quale, come sapete, rappresenta il punto di incontro fra due esigenze opposte e, secondo l'ordinamento positivo vigente, il punto di totale soccombenza di una di esse di fronte all'altra.

Da un lato è evidente la iniquità che il cittadino che adisce il giudice per fargli dichiarare di non essere tenuto all'adempimento di un determinato obbligo consistente nel pagamento di una somma di danaro, non lo possa fare senza aver prima soddisfatto a questo obbligo.

D'altro lato, vi è la evidente esigenza per la Amministrazione pubblica di non lasciare dipendere la certezza delle sue entrate dalle iniziative giudiziarie, eventualmente anche soltanto pretestuose, dei singoli cittadini.

Perciò Jaccarino nella sua relazione ha detto giustamente: « Non si può non tenere conto di questo: e nel diritto vigente si potrà cercare di agire sotto il profilo della interpretazione, limitando l'applicazione del principio del *solve et repete* ai soli tributi che siano veramente, squisitamente tali; e, possibilmente, soltanto a quelli esigibili mediante ruoli, ma più di questo non si può fare ». De *jure* condendo, vi è addirittura un progetto per la riforma del contenzioso tributario, che prevede la abolizione del *solve et repete*. Ma Jaccarino, giustamente, non sembra nutrire soverchie illusioni circa la sorte di questo progetto, per lo meno sul punto specifico.

Ma egli fa egualmente una proposta; e prende lo spunto da un certo indirizzo giurisprudenziale in atto, secondo il quale alcune decisioni hanno riconosciuto la **procedibilità dell'azione** proposta nella inosservanza del *solve et repete*, quante volte la domanda del cittadino sia risultata prima *facie* ben fondata. E dice: questo è giusto, ma serve soltanto fino ad un certo punto, serve cioè a salvare domande giudiziali inizialmente mal proposte per la inosservanza del precetto del *solve et repete*, ma non serve però a dare quello che al cittadino **più** sarebbe utile: la consapevolezza a priori se l'adempimento del *solve et repete* sia veramente necessario nel suo caso, cioè se il suo caso sia fra quelli che il giudice potrà riconoscere prima *facie* fondati. Evidentemente bisogna arrivare a fare in modo che il giudice possa pronunciare questo giudizio di probabilitk prima che l'obbligo sia assolto. E Jaccarino — lavorando su questo spunto — propone di considerare per lo meno quei casi, in cui il contribuente si muove sollecitamente, per esempio entro la metà del termine di decadenza entro il quale deve essere proposta l'azione. Allora, entro la seconda metà del termine il giudice potrebbe fare quel sommario giudizio di probabilitk, e richiedere l'osservanza del *solve et repete* in quei casi in cui non ravvisi la manifesta fondatezza della domanda, esonerandone nell'altro caso.

Ora, io vorrei chiedere a Jaccarino se su questo punto non si potrebbe fare anche un passo di più, capovolgendo la situazione, facendo cioè del precetto del *solve et repete* una specie di **inibitoria** a rovescio. Si tratterebbe di abolire il *solve et repete* come adempimento preventivo rispetto alla proposizione della domanda; e all'Am-

ministrazione dello Stato, convenuta in giudizio, dovrebbe attribuirsi invece il potere di eccepire, o per dir meglio di chiedere al giudice che per l'ulteriore procedibilità della domanda sia osservato il principio del *solve et repete* entro un termine che il giudice *fisserà*.

E allora su questa domanda dell'Amministrazione il giudice potrà esercitare l'esame di probabilità sulla fondatezza dell'azione e, in funzione del risultato di questo esame, stabilire o esonerare dalla osservanza del precetto (applausi).

Presidente MOSCHELLA: La discussione è chiusa, ma il collega prof. D'Onofrio ha chiesto di parlare. Poiché il tempo è, io credo di interpretare il sentimento e il desiderio di tutti i colleghi congressisti, dando la parola al prof. D'Onofrio (applausi).

Prof. avv. PAOLO D'ONOFRIO (Napoli):

Ringrazio il Presidente Moschella e i colleghi del consenso che hanno consentito che io dica pochissime parole, con le quali vorrei richiamare l'attenzione di coloro che probabilmente avranno il compito di tradurre in opportune formule legislative quelli che saranno i risultati del Congresso, su di un punto che mi sembra non sia stato toccato; e dico « mi sembra » e potrei anche essere in errore, perchè io non ho potuto, per ragioni familiari, assistere alla seduta di ieri.

Io vorrei che in questi progetti, i quali dovranno tendere al completo ordinamento, o riordinamento dell'Amministrazione dello Stato sotto i vari punti di vista e di cui naturalmente tutti quanti sentono la difficoltà e la complessità, vi fosse una vivace reazione alla istituzione o, se si vuole, al mantenimento di un istituto giuridico che è venuto insinuandosi nella nostra legislazione, in parte nella nostra dottrina, e in parte nella pratica processuale, voglio dire l'istituto del ministro giudice. & un istituto che, come voi ben sapete, è stato vivacemente combattuto da gran parte della dottrina, che la giurisprudenza soprattutto del Supremo Collegio ha accolto, ma che poi essa stessa è stata costretta a limitare e in certo qual modo a snaturare, quando si è trovata di fronte alle conseguenze di questo assurdo, che cioè sia lo stesso Capo dell'Amministrazione a giudicare, a pronunciare come giudice nei rapporti tra l'Amministrazione di cui è capo e il cittadino. Questa figura che confonde evidentemente due figure giuridiche assolutamente distinte: il giudice e la parte, ha

dato luogo e ~~da~~ luogo non soltanto a una serie di discussioni e, se non vado errato, (mi correggano, se sbaglio, gli illustri Maestri qui presenti) anche a un certo conflitto fra l'autorità giudiziaria ordinaria e i giudici amministrativi, perchè mi pare che il Consiglio di Stato, in varie occasioni, abbia ritenuto che si tratta di atti amministrativi, sui quali esso può e deve portare il proprio esame, e la Corte di Cassazione, viceversa, li ha ritenuti atti giurisdizionali, e soggetti al controllo, perciò, del Supremo Organo giudiziario. Di modo che noi ci siamo trovati nella nostra pratica professionale, molte volte, per quel tale tuziorismo che è veramente, direi, il verme roditore della giustizia, perchè non si dovrebbe mai essere in condizioni di dover prendere l'una e l'altra strada, perchè non si sa quale sia la strada giusta, a dover produrre contro uno stesso provvedimento, sia il ricorso alla Corte di Cassazione, sia il ricorso al Consiglio di Stato.

Ora, questo istituto che, ripeto, secondo il mio sommo avviso, che del resto è condiviso da altri molto autorevoli giuristi, questo istituto dovrebbe essere assolutamente bandito da quello che sarà l'ordinamento amministrativo e giuridico dello Stato italiano, perchè ripugna al concetto fondamentale che colui che è parte sia il giudice, perchè non dà al cittadino alcuna garanzia, nè di contraddittorio, nè di motivazione; tanto è vero che la Corte di Cassazione quando si è trovata poi di fronte a questa questione, ha emesso una sentenza che certamente torna ad onore del Supremo Collegio, e ha detto: «Ma il Ministro doveva motivare...»; e c'è stato un annullamento di un provvedimento del Ministro per difetto di motivazione, senza che si fosse potuto discutere nelle fasi precedenti quali erano le ragioni a favore del cittadino, quali erano le ragioni a favore dell'Amministrazione.

È un istituto ibrido che, secondo me, ripugna, ripeto ancora una volta, ai concetti fondamentali del diritto processuale, che crea una confusione nell'ordinamento amministrativo e giudiziario e che toglie effettivamente al cittadino una garanzia essenziale, perchè il giudizio non può cominciare, come effettivamente finisce col cominciare, dal provvedimento del Ministro, ma si dovrebbe svolgere attraverso un completo ed intero contraddittorio, un raccoglimento di prove e via dicendo e tutto questo non è possibile se non davanti ad un giudice che non sia la stessa parte.

Questo era il concetto che io volevo esporre e che vorrei che in certo qual modo venisse discusso ed eventualmente accolto in quelle

che saranno le proposte concrete che dovranno uscire da questo Congresso.

Ringrazio nuovamente la Presidenza e i colleghi della cortesia che mi hanno usata e mi auguro di non aver detto cosa che sia completamente fuori dal loro ordine di idee (applausi).

Presidente MOSHELLA: Esauriti gli interventi dei congressisti, i relatori adesso trarranno le loro conclusioni.

Poichè, come sapete, questo tema è stato diviso in tre sottotemi, trattati ciascuno da un relatore, i tre relatori parleranno separatamente, ciascuno sulla parte della relazione da lui fatta.

Do quindi la parola al professor LESSONA, per la prima parte della relazione: « Difficoltà e problemi attinenti alla scelta del giudice » (applausi).

Prof. avv. SILVIO LESSONA, relatore:

Siccome ho la fortuna di essere stato, direi, il più innocuo, dei tre relatori, in quanto, trattando di un argomento estremamente generale, non ho toccato punti vibranti di interesse attuale, avrò per voi la fortuna di essere molto breve.

Se me lo permettete, poichè nella discussione siamo andati un poco extra *moenia*, in quanto ci si è occupati anche del problema dell'organizzazione e dell'attività dell'Amministrazione, io, da questo, debbo, per l'Università alla quale ho l'onore di appartenere, trarre motivo di compiacimento, perchè il fatto stesso che da un Congresso di cultori del diritto sia spontaneamente sorto l'esame del problema dell'organizzazione e del funzionamento dell'amministrazione, dimostra che diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione hanno contatti intimissimi e che pertanto bene hanno fatto la nostra Università e la nostra Facoltà di Giurisprudenza ad istituire un corso di specializzazione in scienze amministrative, nel quale si deve studiare il miglior modo di organizzare l'amministrazione, si deve insegnare quale deve essere il comportamento del funzionario di fronte al cittadino; quale deve essere il comportamento del funzionario nell'interno dell'amministrazione; nel quale si debbono studiare (in termine sintetico) le relazioni umane all'interno e all'esterno dell'amministrazione (applausi).

Noi ci troviamo di fronte alla dolorosa constatazione che nulla

si è fatto di concreto per migliorare gli istituti della giustizia amministrativa. Perché questo accade? Non esito ad affermare che questo accade perchè il potere esecutivo sa perfettamente che quanto più è rapido ed efficace il funzionamento della giustizia amministrativa, tanto più è difficile all'esecutivo di violare il diritto e di tramutare il potere discrezionale in arbitrio (*applausi*).

Ma quello che meraviglia è che nella nostra Repubblica la quale non è Repubblica presidenziale, ma Repubblica parlamentare, gli organi del potere legislativo si acquietino supinamente alla presa di posizione del potere esecutivo (*applausi*).

La presenza del Giudice costituzionale Jaeger, che in questa sede mi permetto di considerare soprattutto come collega... (*applausi*) mi offre lo spunto per una osservazione del tutto platonica. La nostra Costituzione è manchevole, perchè la Corte Costituzionale esercita un controllo repressivo, ma non può esercitare un controllo sostitutivo. Ora, gli organi del legislativo violano la Costituzione, tanto quando agiscono contro la Costituzione, quanto quando non fanno quello che la Costituzione imporrebbe loro di fare (*applausi*).

Ripeto, è un discorso meramente platonico, ma mi è venuto spontaneo, e ho creduto di esporlo.

Il problema della scelta del giudice, ci ha detto il Presidente Macchia, non è difficile; perchè? Perché la giurisprudenza del Consiglio di Stato ha dato dei sintomi così sicuri che oggi non si può sbagliare. Mi permetto di non essere completamente d'accordo. Prima di tutto, il fatto stesso che la giurisprudenza abbia dovuto esercitare un'azione terapeutica vuol dire che il male c'è; in secondo luogo, la giurisprudenza è mutevole e, dico, è necessariamente mutevole, perchè nulla vi è di peggio che il cristallizzare il proprio pensiero. Ma è proprio vero, poi, che questi sintomi siano talmente sicuri da togliere ogni possibilità di dubbio? Mi permetto di ricordare due ipotesi, due ipotesi chiave. L'ipotesi dell'interesse occasionalmente protetto; a questo proposito noi abbiamo una interessante sentenza della Corte di Cassazione. Perché, Presidente Macchia, c'è il Consiglio di Stato ma c'è anche la Corte di Cassazione, la quale, bene o male che sia, a Sezioni unite, poi, comanda. La Corte di Cassazione a Sezioni unite nel caso che è citato nella relazione (che io non mi illudo sia stata letta da tutti) e che quindi oso ripetere, ha ritenuto che vi fosse diritto soggettivo perfetto laddove secondo la giurisprudenza del Consiglio di Stato vi è invece un interesse legittimo occasionalmente protetto. È il caso dei prodotti per tintura per barba e

capelli; questi prodotti debbono contenere sull'etichetta la dichiarazione che i componenti sono tali da poter costituire, in determinati casi, pericolo. Era stato messo in vendita, col consenso dell'Alto Commissariato per l'Igiene e la Sanità pubblica, un prodotto che non aveva sull'involucro questa determinazione. Questo sarebbe stato da parte di chi aveva interesse a reagire, un caso tipico di tutela di interesse occasionalmente protetto, perchè quella norma è destinata alla tutela di un interesse pubblico, col quale può trovarsi coincidente un interesse individualizzabile, così come la giurisprudenza del Consiglio di Stato e anche la dottrina, per quel poco che conta, si sforza di insegnare. Ebbene, la Corte di Cassazione, in questo caso, ha ritenuto che si trattasse di un diritto soggettivo perfetto, ed allora io vi dico, vedete che questa sicurezza di criteri che si dovrebbe trarre dalla giurisprudenza, molte volte, anzichè essere elemento di sicurezza, è elemento di insicurezza.

Altro caso, a proposito del cosiddetto affievolimento del diritto. Il Comitato interministeriale dei prezzi, ha la facoltà di determinare la misura dei prezzi dei servizi e delle prestazioni; si discuteva se questa facoltà si estendesse al servizio alberghiero. Si doveva ritenere che mancasse il potere discrezionale qualora la nonna fosse interpretata nel senso che il servizio alberghiero uscisse fuori dalla sfera di discrezionalità dell'amministrazione. Invece l'adunanza plenaria del Consiglio di Stato ha ritenuto che in questo caso vi fosse non un diritto soggettivo perfetto, ma un interesse legittimo condizionatamente protetto o diritto affievolito che dir si voglia.

Quindi, la sicurezza che si dovrebbe trarre delle pronunce giurisprudenziali, è una sicurezza fallace, onde la necessità, a modesto avviso di chi vi parla, di cercare di determinare in una disposizione legislativa quali sono i caratteri precisi che servono a individuare l'interesse occasionalmente protetto rispetto al diritto soggettivo perfetto. Anche se una disposizione legislativa dovesse fare un poco di dottrina, niente di male e niente di nuovo; tutti noi conosciamo l'esempio del codice civile germanico che in molti casi delle definizioni dottrinarie per poi creare la norma adatta alla disciplina del caso del quale si tratta.

I colleghi Grassani e Boneschi, hanno richiamato l'attenzione su quella attività dello Stato e più particolarmente degli enti che si possono chiamare parapubblici, i quali svolgono una attività di carattere economico, ed a questo proposito si è osservato come sarebbe necessario di precisare quando questi enti sono veramente enti pub-

blici o quando sono da considerarsi enti pubblici economici, perchè, anche qui, regna la massima confusione di idee. Se voi scorrete la giurisprudenza della Corte di Cassazione in questa materia arrivate a delle stupefacenti conclusioni, quale quella, per esempio, che l'Erite della grande bonifica ferrarese, & da considerarsi Ente pubblico economico. E quindi il rapporto di lavoro con questo ente è un rapporto disciplinato dal diritto privato.

Ha suscitato una qualche reazione la osservazione che mi sono permesso di fare circa la scorrettezza dell'amministrazione; e mi è stato replicato: «Ma santo Dio, quale litigante è corretto?!»; Io faccio una distinzione profonda fra la Pubblica amministrazione litigante e privato litigante... (applausi) con frase scultorea e felicissima, l'amico professor Redenti ha detto: «L'Amministrazione ha cura d'anime e avendo cura d'anime deve essere homo *aeticus* per eccellenza... » (applausi). Quindi non si può fare questo paragone, non si può! Il litigante privato che agisce esclusivamente per il suo egoistico interesse può anche essere perdonabile se compie qualche scorrettezza, ma la pubblica amministrazione, la pubblica amministrazione... (applausi) deve essere soprattutto onesta; questo è un argomento che nel corso di formazione per i funzionari del Ministero del Tesoro, tenutosi a Mondragone, è stato trattato profondamente proprio in relazione agli aspetti etici dell'azione amministrativa (applausi).

Io mi auguro che questa osservazione che l'amministrazione è un litigante qualunque che può permettersi di essere scorretto non esca da quest'aula, perchè se no tutto quello che si va facendo in Italia e all'estero affinchè l'amministrazione diventi l'ente corretto ed onesto per eccellenza, andrebbe in gran parte disperso.

Quanto al ricorso straordinario, si è ritenuto che il ricorso straordinario debba essere mantenuto, e debba essere mantenuto soprattutto perchè è economico e perchè dà la possibilità a chi si è lasciato scadere il termine dei 60 giorni, (od i termini minori quando vi siano) di potere tuttavia ricorrere in giustizia. Ma si è pensato al gravissimo inconveniente al quale si va incontro quando l'amministrazione, anche qui agendo poco correttamente, lascia chiusi in un cassetto i ricorsi straordinari? Personalmente ho cinque ricorsi straordinari presentati da sette anni e che non sono ancora stati decisi (applausi).

Come si reagisce in questo caso di fronte all'inerzia della pubblica amministrazione? Si potrebbe fare ricorso all'art. 5 della legge

comunale e provinciale e, fatta l'istanza per la decisione, arrivare alla conclusione del silenzio rifiuto, ma a che cosa serve questo, quando per giurisprudenza e dottrina costante e sicura, contro il provvedimento di decisione su ricorso straordinario, non è ammesso ricorso giurisdizionale al Consiglio di Stato? Il Consiglio di Stato, che effettivamente ha una grande sensibilità in materia di giustizia, ora si va avviando per la seguente strada. Il silenzio mantenuto dopo l'istanza non ha valore di rigetto del ricorso bensì di dichiarazione di volontà di non decidere. Viene così a cadere la *alternatività* nella quale si trovano il giurisdizionale e lo straordinario, e pertanto si può proporre il ricorso giurisdizionale.

A mio avviso, a parte la considerazione che il ricorso straordinario è così strettamente legato all'istituto monarchico che oggi non ha più ragione di essere, presenta sempre questo gravissimo inconveniente: che se l'amministrazione tiene chiuso nel cassetto il ricorso straordinario, il ricorso straordinario non viene mai a decisione e la parte si trova crocifissa nella *impossibilità* o quasi di ottenere giustizia.

D'altra parte, una osservazione che mi è stata fatta in conversazione amichevole dal Presidente del Consiglio di Stato mi pare che sia di grande peso. Egli mi diceva: «Caro *Lessona*, noi abbiamo da portare in adunanza generale circa quattromila ricorsi, i quali impegnano il Consiglio di Stato che necessariamente vede in parte diminuita la sua *attività* giurisdizionale, mentre buona parte dei ricorsi è o improponibile, o improcedibile». Mi pare, ripeto, che questo argomento sia valido per potere chiedere che il ricorso straordinario venga cancellato dai nostri istituti di giustizia amministrativa.

Sul ricorso gerarchico non insisto, ma pare che siamo tutti concordi nel ritenere che il ricorso gerarchico è una perdita di tempo e *nient'altro...* (*applausi*).

L'inconveniente accennato dal professor *D'Onofrio* a proposito del Ministro giudice, in parte si può riprodurre nei confronti del ricorso gerarchico; e sempre l'amministrazione, sia pure attraverso all'organo gerarchicamente superiore, che decide dell'*attività* dell'amministrazione. Che se poi consideriamo la posizione storicamente dobbiamo arrivare a questa conclusione: il ricorso gerarchico, per quegli affari «non contemplati nell'articolo precedente» di cui parla l'articolo 3 della legge abolitrice del contenzioso amministra-

tivo e che erano devoluti all'amministrazione, aveva ragione di essere quando non c'erano gli istituti di giurisdizione amministrativa. Ma oggi che ci sono gli istituti di giurisdizione amministrativa, il ricorso gerarchico ha perso ogni valore.

Ho sentito anche accennare alla opportunità di eliminare i limiti del potere di cognizione e del potere di decisione del giudice ordinario e del giudice amministrativo. Non c'è dubbio che una riforma in questo senso sarebbe utilissima. Quando fu emanata la legge del 1865, era ancora considerato idolo imperante, il Montesquieu, e la sua teorica della separazione dei poteri, ed allora si diceva: se il giudice ordinario può annullare l'atto amministrativo, il potere giudiziario *empiète sur le domaine de l'exécutif*, ma, francamente, quando applicando la legge il giudice ordinario annulla un atto amministrativo, non subordina a sé l'esecutivo, ma subordina l'esecutivo alla legge (perché Montesquieu stesso diceva che il giudice non è che la voce della legge, e non può moderarne né la forza né il rigore'). Questa limitazione del potere di decisione non ha, evidentemente più ragione di essere. È un ricordo storico e dovrebbe essere modificato.

I problemi che sono stati trattati in questo Congresso sono di vastissima portata in parte, in parte di modesta portata. Io penserei che il voto che deve uscire da questo Congresso avesse due mete. Una meta lontana, vasta, ampia: la riforma degli istituti di giustizia amministrativa; una meta più modesta, più concreta, più attuabile: la istituzione dei Tribunali Regionali Amministrativi e quelle correzioni al sistema processuale che oggi si impongono.

Se io ne avessi l'autorità, vorrei pregarvi che il voto che esce da questo Congresso sia un voto veramente grande e solenne. Bisogna che chi ha la responsabilità della vita politica del nostro Paese si renda conto che gli avvocati — ripeto, senza retorica, sacerdoti della giustizia — vogliono, fermamente vogliono che la giustizia amministrativa sia tale quale deve essere in un Paese civile (*vivi applausi*).

Presidente: La Presidenza rivolge un ringraziamento al professor Lessona.

Dà la parola al professor Carlo Maria Jaccarino, per la seconda parte della relazione: «L'azione del privato contro la pubblica amministrazione avanti i giudici ordinari» (*applausi*).

Prof. avv. CARLO MARIA JACCARINO, *relatore*:

Vorrei che mi consentiste di iniziare il mio discorso per fatto personale. Per ringraziarvi perchè voi, pur non avendo molta simpatia **per** la pubblica amministrazione, nei cui confronti vi siete espressi piuttosto vivacemente, avete rilevato alla mia relazione piuttosto moderata, soltanto che io ero stato alquanto gentile con l'amministrazione, e che avrei potuto essere meno dolce con essa.

Ma cari colleghi, sia per abito **personale**, sia per veste di **relatore** su un tema squisitamente giuridico, attinente ad istituti relativi a rapporti tra il privato e la amministrazione, non mi son creduto autorizzato a vituperare l'amministrazione perchè l'ordinamento le aveva costituito una situazione di favore; e non mi sono sentito **titolato** a denunciare e biasimare il cattivo uso di tale situazione, la malizia e l'arbitrio molto frequenti nella più parte degli uffici e in molti funzionari nei rapporti con i cittadini. I temi del congresso sono relativi alla attuale **validità** e necessità di certi istituti; non attendono al concreto modo con cui l'organizzazione li applica.

Per la mia specializzazione professionale lotto da quasi trent'anni contro l'amministrazione, o la difendo. E per trent'anni ho lottato contro il silenzio o contro l'inerzia che gli uffici hanno opposto alle mie istanze per ottenere una pronuncia su ricorso, un provvedimento su una pretesa, una copia su una richiesta, una esecuzione di un comando; o, quand'ero dall'altra parte della barricata, ho consentito, se non proprio suggerito, il silenzio invece della confessione del torto, la dilazione al riconoscimento del diritto, l'inerzia **all'esecuzione** del comando.

Oggi Lessona ha rilevato che l'avvocato dello Stato non deve indulgere ai danni del cittadino e della giustizia, alla malizia e allo **stancheggio**, profittando di una norma ingiusta per il cittadino o troppo indulgente per l'amministrazione. E quello che egli ha detto per la difesa dello Stato deve valere anche per chiunque difenda qualunque pubblica amministrazione: per voi come per me, quando siamo chiamati a patrocinare enti pubblici. Io ho creduto finora che nel difendere i privati o gli enti pubblici potessi avvalermi a pieno di tutte le norme dettate a loro favore, usando un egual metro nel limite di tale uso. Ho avvertito che voi e Lessona, riferendovi allo Stato, negate che questi possa agire con la **callidità** processuale del privato, e contestate **perciò** all'avvocato dello Stato — e quindi all'avvocato

di ogni amministrazione pubblica — di poter patrocinarne l'ente pubblico con gli stessi sistemi ammessi nella difesa del privato.

E può darsi che forse non abbiate tutti i torti, e che a te, Lessona, quand'anche non dovessi altra gratitudine dovrei questa di avermi dato un non trascurabile suggerimento di *deontologia* professionale.

I vostri interventi sono stati numerosi e preponderante la vostra presa di posizione contro l'amministrazione.

Ma debbo rilevare subito che gran parte dei vostri rilievi è su un piano direi così del costume; attiene più all'elemento soggettivo del rapporto: all'ufficio o al funzionario che deve applicare la norma, in relazione al modo con cui l'applica.

Il silenzio abituale, l'inerzia come costume, il ritardo come norma, lo *stillecizio* delle eccezioni o l'istruzione incompleta come mezzo per allontanare la decisione, l'inesecuzione per non subire il danno, sono vizi dell'organizzazione; non degli istituti. il cui cattivo uso dà luogo ad abusi ai quali, se mai, si può rimproverare solo la mancanza di uno strumento per sanzionare tali abusi. Ma, evidentemente, la possibilità di abusare di un istituto non può importare senz'altro la sua abolizione, soprattutto se esso è per altro verso necessario all'ordinamento. E la riforma, se è possibile, deve essere di etta a rendere meno agevole questo aspetto patologico che trova la sua radice non nell'istituto, ma nell'organizzazione che lo usa e che va per prima riformata,

La relazione che vi è stata sottoposta, pur non dissimulandosi la gravità degli inconvenienti cui per la malizia di certi uffici nella loro applicazione davano luogo alcuni istituti. si è principalmente preoccupata di accertare se tali istituti fossero ancora oggi necessari al nostro ordinamento e se ne fosse indispensabile il sopravvivere; e ha poi avvisato i mezzi e gli espedienti per i quali, pur essendo essi conservati, ne fosse limitata la possibilità di abusi o il danno da essi.

Altri interessanti interventi hanno avuto riferimento a problemi di ordine generale. Angelici, traendo spunto dall'istituto dell'errore scusabile, ha rilevato che il suo inserimento nell'ordinamento, la necessità del suo esistere, provano che la tanto vantata certezza del diritto e la sicurezza dei rapporti di diritto amministrativo sono una lustra. Il che è aggravato come rilevava lo stesso Angelici e rilevava Boneschi dalla frequente mutevolezza delle pronunce dei supremi consessi.

Nè va trascurata l'altra osservazione di Angelici, che, riferita alla sola legge del 1865 e alla sola tabella (cioè al problema della legittimazione passiva dell'amministrazione dello Stato), può estendersi a moltissimi dei nostri istituti: la vetustà di molte delle nostre norme che risentono di orientamenti e di situazioni oramai sorpassate e incompatibili; e che postulano perciò una adeguata revisione del sistema.

E su questo punto dell'intervento del legislatore vi sono stati Albini e Stoppani, che lo hanno invocato. Ma: «che intervenga poco» ha soggiunto Albini, per tema di bruschi cambiamenti; e «che intervenga prontamente») ha precisato Stoppani, per evitare il consolidarsi di situazioni. E io aggiungerò, come è già detto nella relazione, che non è utile nè possibile, per evitare un inconveniente di esecuzione, abrogare una norma su cui fonda un sistema.

E, sotto lo stesso profilo generale vanno collocati gli interventi, come quello del Flore, che hanno accennato all'influenza di una concezione paternalistica dell'amministrazione; e quelli del Coppola, del Flore, del Macchia, della Rivalta che hanno rilevato la necessità della chiarezza dell'atto amministrativo, nel quale sia possibile ed agevole identificare la volontà della pubblica amministrazione, lo scopo cui mira, le norme che intende applicare, il potere che vuole esercitare. E su tali punti si deve concordare senz'altro.

Ma questi problemi di ordine generale, come quelli più volte e vivacemente segnalati dalla mancanza di sintonia, per dirla eufemisticamente, tra l'ufficio e il cittadino, non attengono al nostro tema.

Gli studi sulla riforma dell'amministrazione; i progetti di codificazione e di aggiornamento del nostro diritto amministrativo; l'affermazione dell'onere e dell'obbligo generale di motivare gli atti amministrativi, danno ragione della più parte delle lamentele denunciate; mentre il fiorire di scuole come quella fondata da Lessona a Bologna, intese allo studio delle pubbliche relazioni, e le indagini sulla tecnica dell'amministrazione, provano come sia necessario che il funzionario e l'ufficio si avvicinino al cittadino e pongano a disposizione di questi, delle sue esigenze e di quelle dell'ufficio, la più moderna e migliore attrezzatura.

Gli interventi specifici sui problemi tecnici prospettati dalla relazione non sono stati molti; nè sono stati estesi a tutti.

Sulla legittimazione passiva dell'amministrazione statale, il bisogno di semplicità, di uniformità, è stato largamente propugnato:

Pellizza, Conti, Bassani e da ultimo Pepe, che mi ha fatto un po' carico di non aver senz'altro aderito al progetto Trabucchi. Ciò non mi è sembrato possibile: innanzi tutto perchè il progetto Trabucchi ha un aspetto al Senato e uno alla Camera; e poi perchè è in piedi dal 1953 e se ne discute ancora; e infine perchè io credo ancora fermamente che non sia possibile separare l'aspetto processuale da quello sostantivo della competenza, senza scardinare tutta la nostra organizzazione; e che inoltre possa essere un enorme pericolo affidare ad un organo qualsiasi, sia esso l'avvocatura, o un ufficio ministeriale, o la stessa amministrazione, la determinazione del soggetto passivo del processo, che sarà anche l'obbligato alla sentenza; poichè in tal modo tale organo potrebbe violare o modificare la legge del bilancio e l'attribuzione istituzionale delle funzioni dei vari rami dell'amministrazione. Se quindi il riparto della competenza sostantiva e dell'onere del rapporto deve restare qual'è, non è possibile per semplificarla, semplificare la sola legittimazione passiva processuale. Si potrà solo agevolarne la individuazione e a ciò tendeva la proposta contenuta nella relazione.

Contro il foro dello Stato e contro le conseguenze della sua inosservanza si sono levate molte voci. E a queste si è da ultima aggiunta quella del Marchi che ci ha segnalato il più grave inconveniente del cosiddetto foro erariale spurio, singolare estensione analogica a qualche pubblica amministrazione parastatale, di un privilegio dello Stato, giustificato da particolari considerazioni di opportunità amministrativa che non militano in pari grado per gli altri enti pubblici. Per lo Stato, l'istituto è giustificabile, né la sua applicazione offre particolare difficoltà. La funzione della nullità assoluta e la inammissibilità di sanatoria e di effetti conservativi lasciano alquanto perplessi.

In ordine alle esecuzioni delle decisioni, Albini e Biga-Zironda sono per rendere effettiva tale esecuzione. È infatti sconcertante, dopo la pena della ricerca del giudice per la individuazione di una corretta legittimazione passiva e dopo il travaglio per ottenere la pronuncia, arrivare a una decisione che resti una lustra.

Biga-Zironda propugnano un organo speciale per tali esecuzioni. Lasciando da parte gli ostacoli costituzionali derivanti dalla specialità dell'organo, non si può che convenire nella necessità di un sistema di immediata attuazione.

L'intervento di Bucciarelli sul contenzioso tributario mi induce a recitare un po' il *mea culpa* in materia. Certo sul contenzioso tri-

butario me la sono un po' svicolata, fermandomi solo sul *solve et repete*. Ma l'argomento era l'ultimo della relazione e v'era già tanta carne al fuoco, e v'era poi il congresso di Trieste in cui l'argomento era stato trattato, e un progetto di riforma in corso; per cui mi sono fermato solo sul punto più comune e più vivo: il *solve et repete*. E ho creduto di suggerire un espediente che non ho inteso specificamente criticare. Guicciardi me lo ha capovolto tra le mani, come fosse una clessidra, e l'ha fatto funzionare alla rovescia. E si può essere anche d'accordo con Guicciardi, come si può essere anche d'accordissimo con gli abolizionisti, dato che in fondo il *solve et repete* costituisce solo un ulteriore mezzo di esecuzione e non una garanzia per la sicurezza del bilancio. Col mio espediente la tradizione è salva: resta l'obbligo; il magistrato ne valuta l'applicabilità.

Vi sono poi molti altri punti della relazione che non hanno attirato la vostra attenzione.

Il vostro silenzio non può valere assenso ai rilievi e alle conclusioni prospettate; anche se talvolta ho dovuto dichiarare di non avere conclusioni da prospettarvi e vi ho invitato a riflettere sulle situazioni illustrate.

Così per il problema delle prove nel giudizio amministrativo che è di capitale importanza, ma che è rimasto senza interventi, come senza critiche o plausi è restata la proposta di un potenziamento delle prove caratteristiche della pubblica amministrazione.

Così per le azioni possessorie. Forse sarò riuscito pure a dimostrare che il problema dell'azione di spoglio non si pone in confronto della pubblica amministrazione, checchè se ne dica; anche se la dimostrazione risulta forse da una piccola elucubrazione dogmatica. Ma mi è rimasta sulle braccia, purtroppo, l'ammissibilità dell'azione di manutenzione. E vi ho chiesto: che ne facciamo? Mi sembra che sia opportuno, così, che in linea generale il privato non abbia nessuna difesa quando è contro la pubblica amministrazione e non possa esercitare l'azione di manutenzione. Perchè, come già ho detto e per esprimervi un concetto generale, ci sono dei principi fondamentali che noi qui non possiamo riesaminare, perchè non possiamo prendere in esame tutti i problemi del nostro diritto amministrativo e, peggio, tentare di dar loro una diversa e nuova soluzione in funzione di una sola loro ripercussione in un altro campo.

Nè sul tema dell'esecuzione forzata contro la pubblica amministrazione ho inteso dire molto. L'ostacolo della non revocabilità dell'atto amministrativo da parte del giudice ordinario, si presenta

qui come per le azioni possessorie; ma nel nostro caso, sia che la obbligazione riguardi originariamente una somma di denaro, sia che in somma di denaro si sia convertita la mancata esecuzione specifica, v'è l'obbligo dell'iscrizione del debito in bilancio. Iscrizione che costituisce un diritto del cittadino creditore e un dovere dell'amministrazione (tale cioè, data la sua univocità, che, in sede di esecuzione di giudicato, può essere disposta dallo stesso Consiglio di Stato). Ma tra la iscrizione in bilancio e l'emissione del mandato v'è in mezzo la discrezionalità dell'amministrazione. Nè si può dire che la iscrizione in bilancio a seguito di sentenza precluda tale discrezionalità. La pubblica amministrazione deve curare tanto il pubblico interesse dell'esecuzione dell'ordine di giustizia, quanto quello della cura delle fondamentali e inderogabili esigenze amministrative. E nell'inevitabile deficienza di cassa non si può vietarle di procedere a valutazioni discrete e di dare la precedenza all'una o all'altra cura di interessi. Tra il pagamento della condanna per danni o Per spese di giudizio o per stipendi arretrati e il pagamento del soccorso agli alluvionati o del vaccino per gli infermi poveri, può anche legittimarsi l'uso della facoltà di scelta.

Nè questo fatto, conseguente a una deficiente disponibilità, può considerarsi sempre come una colpa dell'amministrazione. Il bilancio dell'ente pubblico non può essere in eccesso, altrimenti v'è vizio nella imposizione. E d'altro canto non può preventivare, e adeguatamente, tutti gli imprevisti. E la sentenza di condanna & per lo più un imprevisto, cui non sempre si può far fronte con storni o con altre macchinazioni contabili.

Ripeto: non presumo che il vostro silenzio su questi punti della mia relazione, sulle conclusioni cui son giunto, sulle proposte che talvolta ho prospettato, significhi adesione alla relazione. Penso piuttosto che l'ampiezza del tema, la brevità del tempo e soprattutto la polemicità di alcuni suoi aspetti, non abbia consentito l'esame di questi altri aspetti, il dibattito sui quali penso debba restare aperto.

Per il resto non posso che concordare con voi nel desiderio comune di rinnovazione e di adeguamento della nostra organizzazione amministrativa, e della tecnica della nostra amministrazione in modo da impedire il verificarsi del denunciato fenomeno dell'ufficio o dell'ente che si pongono contro il cittadino per ostacolarlo, per stancarlo, per costringerlo a rinunce o ad assoggettamenti, al di fuori di ogni giustificabile necessità di difesa.

Molto si potrà ottenere con l'affermarsi dei principi delle pub-

bliche relazioni e con l'introduzione di miglioramenti tecnici nei servizi delle procedure amministrative, in quanto in tal modo si attenuerà di molto la possibilità di un cattivo o malizioso uso delle potestà pubbliche ai danni del cittadino. Ma per tutti i casi in cui il difetto non nasce o non nasce esclusivamente dai soggetti che applicano gli istituti e dal modo con cui li applicano, sarà necessario porsi il problema dell'abolizione o della limitazione del potere eventualmente riconosciuto all'amministrazione o delle garanzie poste a suo favore, o dell'attribuzione di una efficace attuazione della pretesa privata contro l'amministrazione. Sotto questo profilo, che è quello proprio del tema assegnato, le proposte della relazione sono orientate prevalentemente per acconci adeguamenti, più che per le drastiche e risolutive misure che, o consistono nelle deliberate abolizioni di norme esistenti, fondamentali, che hanno una più larga gamma di riflessi, o importano la loro implicita negazione, con l'impossibilità quindi di giovarsene in altri casi in cui conservano in pieno la loro vitalità.

Pertanto, per la parte più rigorosamente attinente al nostro tema, e ai due sottotemi: quello del prof. Guicciardi e quello mio; l'azione del cittadino avanti ai giudici amministrativi e avanti ai giudici ordinari, nella mia relazione ho creduto di dover sfuggire alla facile ma non giuridica soluzione iconoclastica, concludendo per l'abrogazione del potere o della garanzia che costituisce la difficoltà per la soluzione del caso concreto.

Noi dobbiamo fare proposte su punti concreti, limitati al campo che stiamo esaminando, proposte che né esplicitamente, né implicitamente debbono però importare modificazioni sostanziali, e a più larga ripercussione nel nostro ordinamento. Noi non possiamo concludere sul problema delle azioni possessorie o della esecuzione forzata in modo da abolire il limite di ingerenza dell'A.G.O. nell'attività amministrativa, né possiamo pretendere di concludere per una soluzione sulla legittimazione passiva dello Stato che contrasti o annulli la divisione funzionale dell'organizzazione dello Stato e importi che la legge sul bilancio possa esser variata dalla discrezionalità di colui sarà riconosciuto il potere di scegliere o di indicare l'organo competente a esser il soggetto passivo (e quindi il soggetto responsabile) dell'azione promossa dal privato; né, tanto meno, per facilitare la difesa del privato possiamo giungere a proposte che implicino l'abolizione della distinzione tra diritto e interesse.

Noi dobbiamo prenderci, almeno in via di massima, il diritto

positivo, soprattutto nei suoi principi fondamentali, così com'è, e da buoni avvocati, da buoni processualisti, dobbiamo cercare, almeno per il momento, di trovare accomodamenti che si impongono in dipendenza degli sviluppi dell'ordinamento, e che sono possibili senza scardinarne. almeno per ora, canoni principali.

Anche condividendo in pieno tutto il vostro desiderio di rinnovamento, di chiarificazione, di moralizzazione, nelle proposte concrete, bisogna tener presente che l'ordinamento giuridico non è qualcosa di inerte, qualche cosa in cui si può impunemente inserire in un certo momento una disposizione che ci risolve il caserello concreto che ci fa comodo, perchè questa coserella che abbiamo inserito nell'ordinamento giuridico, può provocare, come qualsiasi forma di infezione benigna o maligna, una larga ripercussione in tutto quanto l'ordinamento, e vi ricordo ciò che diceva **Albini**: « Se facciamo una piccolissima modifica, noi provocheremo lo squinternamento di tutto l'ordinamento »; e aggiungo io: se la modifica è improvvisa e incide in un principio fondamentale si provoca uno squinternamento ancora maggiore. Quindi dobbiamo andare veramente cauti nel chiedere delle modifiche, e in tanto è legittimo e opportuno chiederle in quanto esse sono già vivamente sentite e già la situazione giuridica dell'ordinamento è idonea a riceverle.

E in questo spirito soprattutto è orientata la relazione che vi è stata presentata.

Signori del congresso, è questo il primo congresso forense che si occupa di questi problemi. Se il vostro Presidente non avesse avuto altri meriti dogmatici, scientifici, di organizzatore, di uomo, avrebbe certamente il merito di avere indicato all'Italia e alla classe forense problemi che finora non erano stati particolarmente sentiti.

Noi, quindi, con questo primo congresso, abbiamo forse raggiunto, per merito vostro dei punti piuttosto fermi. Io penso che segnalare questi punti come punto di partenza, come base di orientamento per una futura conquista, possa essere già un guiderdone notevole per la vostra fatica e, modestamente, anche per le nostre fatiche (*vivi applausi*).

Presidente **MOSCHELLA**: Ringrazio il professor Jaccarino.

Dò ora la parola al professo!" Enrico **Guicciardi**, per la trattazione della terza parte della relazione (*applausi*).

Prof. avv. ENRICO GUICCIARDI, *relatore*:

Miei cari colleghi. Jaccarino si è doluto della sua cattiva sorte per aver dovuto prendere la parola dopo **Lessona**. Immaginate in che acque mi trovo io, che parlo dopo loro due. **Però**, il fatto di parlare per ultimo, mi dà anche l'opportunità, se voi me lo consentite, di esprimere qualche mia impressione generale su questo primo esperimento dell'aver portato i problemi del diritto e del processo amministrativo in sede di Congresso forense.

Le impressioni sono nel complesso abbastanza positive, se si tenga conto che si tratta di un primo esperimento, nel quale, pertanto, non potevano mancare — è bene che ci parliamo chiaro fra noi, se vogliamo pretendere di parlare poi chiaro ad altri fuori di qui — delle mende. E le mende ci sono state. Vi è stato un errore da parte degli organizzatori; lo posso dire perchè a questo errore essi sono, credo, stati indotti per causa mia, per colpa mia. Ma **è** un errore che è risultato **ex posi**, quando il fascicolo della relazione generale è stato pubblicato: troppa carne al fuoco. Questo errore, **però**, è stato sensibilmente aggravato in sede di interventi, poichè **più** che mai molti interventi hanno avuto la tendenza ad estendere ulteriormente il campo della trattazione. Vi dico francamente che, nel sentirne qualcuno, qualche volta ho avuto l'impressione che l'oratore si fosse fatto quasi un punto d'onore di poter salire su questo podio a dire delle cose certamente meritevoli di essere dette, e meritevoli di ogni considerazione; ma a cui spesso vi era la premessa: « Tratterci un punto che non **è** stato toccato nelle relazioni ». Mentre, in realtà, le relazioni avrebbero dovuto essere la falsariga o il limite della discussione, non lo spunto per sconfinare. E sconfinamenti ce ne sono stati anche con varie manifestazioni del senso di diffusa antipatia che gli avvocati, evidentemente, hanno mostrato di sentire nei confronti dell'**Amministrazione** pubblica. Qualche volta, addirittura, con qualche frase di non perfetta misura, ma sempre in modo schietto ed inequivoco.

Ora, in fondo, anche queste deviazioni o esuberanze non sono state un male, per un primo esperimento. **È** bene, anzi, che le acque siano state agitate; e per questa prima volta non potevano che essere agitate un po' disordinatamente. Ma tanto più fruttuosamente negli anni venturi (se l'esperimento, come qualcuno ha auspicato, sarà ripetuto, o addirittura **diventerà** istituzione permanente) tanto **più** fruttuosamente a poco a poco le acque **diventeranno** più calme e **più**

chiare, e potremo discutere di questi problemi con sempre maggiore consapevolezza e approfondimento. Non dubitate: il legislatore ce ne **lascierà** tutto il tempo che possiamo desiderare.

Frattanto, **però**, vorrei dire subito che non conviene indulgere alle facili suggestioni dell'«aboliamo questo e aboliamo quello», e «aboliamo l'Avvocatura dello Stato, il Consiglio di Stato, e torniamo alla giurisdizione unica, ~~però~~ rifacendo anche quella perchè le leggi del 1865 ormai sono troppo vecchie»).

Per **carità**, collega Ciampa, sono leggi vecchie, ma teniamocene care, perchè le leggi nuove non vengono, e se venissero non possiamo esser certi che abbiano a essere migliori di quelle che sono state collaudate da quasi un secolo di esperienza (applausi).

E aggiungo subito che il parlare di abolizione della giurisdizione amministrativa, per affidare la tutela del cittadino esclusivamente al giudice ordinario, è oggi niente altro che una bestemmia. Ricordiamoci che quel tanto (o poco che sia) di tutela di cui il cittadino gode di fronte alla pubblica amministrazione, è per la maggior parte dovuto al Consiglio di Stato, piuttosto che al giudice ordinario... (applausi).

Agli avvocati Albini e Straudi che, con la autorevolissima adesione del **prof.** Lessona, hanno proposto di sopprimere, tanto per il giudice ordinario quanto per il giudice amministrativo, i limiti che le leggi oggi pongono ai loro poteri, e in particolare **il** limite derivante al giudice ordinario dall'art. 4 della legge sul contenzioso amministrativo (divieto di annullare, o revocare, o riformare, o sospendere, l'atto amministrativo), vorrei esprimere il mio reciso dissenso da questa proposta. Perchè questi limiti non sono un capriccio o una vessazione del legislatore, ma sono, a mio avviso, **il** naturale necessario portato del sistema vigente, e del concorso della giurisdizione ordinaria e amministrativa nella stessa materia.

Per stare al caso del giudice ordinario, della **legittimità dell'atto** amministrativo esso può conoscere soltanto in via pregiudiziale o incidentale, con effetti, quindi, limitati alle esigenze della decisione sulla questione principale. Che, quando a questi limitati effetti esso riscontri che un atto amministrativo è illegittimo, debba poterlo anche annullare, con effetti evidentemente *erga omnes*, anche fuori dal giudizio, perchè quando l'atto è annullato non esiste più per nessuno, mi sembra cosa veramente inconcepibile ed incongrua, ripeto, rispetto al sistema vigente.

Per continuare a toccare alcuni dei temi che hanno formato

oggetto di intervento e che si apparentano alla mia ~~parte~~ di relazione, pur senza entrare ancora nel vivo di essa, ho sentito fare anche delle del resto facili e diffuse critiche contro la Giunta Provinciale Amministrativa.

L'avv. Angelici ha detto; « Contraddittorio davanti a questo giudice: assolutamente insufficiente ». Vorrei dire che il problema del ~~contraddittorio non~~ davanti alla G.P.A. soltanto, ma nel giudizio amministrativo in genere, è ancora uno dei punti che sono suscettibili di meditazione e di perfezionamento, ~~perchè~~ anche davanti al Consiglio di Stato, non è che non si senta qualche volta la esigenza di una ~~più~~ piena attuazione di questo principio essenziale ad ogni procedimento giurisdizionale. Perciò per una futura occasione penso che un tema di discussione particolarmente utile e proficuo potrebbe essere proprio quello della migliore organizzazione del ~~contraddittorio~~ nel processo amministrativo.

Ha lamentato l'avv. Flore, l'eccessivo sistema di decadenze che affligge il processo davanti alla G.P.A. È un gravissimo inconveniente, già altre volte rilevato; ma, dico, vale la pena che ci preoccupiamo di migliorare il funzionamento della giustizia presso le G.P.A. nel momento stesso in cui a gran voce ne chiediamo la soppressione, e la sostituzione coi Tribunali amministrativi regionali? Io direi che questa seconda richiesta assorbe evidentemente la prima, e tante altre istanze che ho sentito formulare, compresa quella della soppressione del ricorso gerarchico, che quando gli atti delle ~~autorità~~ amministrative periferiche saranno direttamente impugnabili davanti ai nuovi tribunali in sede di giustizia amministrativa locale, non avrà evidentemente più ragione di essere; cosicché non c'è bisogno di ucciderlo, basta lasciarlo morire da ~~sè~~ (*applausi*).

In tema di G.P.A. c'è ancora il rilievo dell'avv. Marchi, con riferimento specifico alla inidoneità di questo organo ~~giurisdizionale~~ per il contenzioso elettorale. Giusto, ~~fino~~ ad un certo punto; ma occorre distinguere, ~~perchè~~ il contenzioso elettorale può avere due diversi oggetti: ci possono essere i reclami contro la ~~regolarità~~ delle operazioni elettorali, e questi sono, evidentemente, reclami contro atti amministrativi di cui non può conoscere che il giudice amministrativo; e ci possono esse e i reclami fondati ~~sull'asserita incompatibilità, ineleggibilità, ecc.~~, degli detti, e qui veramente ~~le~~ G.P.A. mancano totalmente alla loro funzione. Sappiamo tutti ~~quanti~~ ricorsi che denunciano casi ~~di~~ clamorose ~~incompatibilità~~, non ven-

gono decisi se non a quadriennio scaduto, « a babbo morto », come diceva qualcuno.

Connessa a questo è anche la replica al rilievo dell'avv. Lombardi, che ha auspicato la realizzazione del principio del secondo grado nel processo amministrativo. Giustissimo, ~~però~~ questo secondo grado non si deve organizzare sopra al Consiglio di Stato, cioè con un giudice d'appello contro le decisioni di quest'ultimo, ma al di sotto, con quei famosi Tribunali Regionali Amministrativi, con competenza generale, rispetto ai quali il giudice d'appello sarà appunto il Consiglio di Stato.

Sono venuto anch'io a parlare, ed era fatale, dei Tribunali Regionali Amministrativi. Abbiamo sentito stamattina affacciare le due difficoltà che vengono frapposte all'attuazione dell'uno o dell'altro dei tanti progetti che ormai esistono in materia. Difficoltà di ordine costituzionale... Ma non scherziamo, me lo consenta il qui presente Giudice costituzionale, non scherziamo! Che la istituzione dei Tribunali Regionali Amministrativi possa essere una violazione della Costituzione, quando è proprio la Costituzione che ne prevede la istituzione! Si tratterà di avere l'avvertenza di non inserire in questa legge qualche disposizione che urti contro altra norma della Costituzione, ma che la istituzione di per sé stessa possa pregiudicare il rispetto della Costituzione, certamente no. Bene diceva Lessona, che è invece una violazione della Costituzione il soprassedere così a lungo all'attuazione del progetto.

La riluttanza delle amministrazioni centrali ad assoggettarsi al giudizio dei Tribunali Regionali? Ma a me pare che il problema, in buona parte, non sussista, perchè il criterio per la determinazione della competenza di questi Tribunali Regionali è quello che l'Autorità, il cui provvedimento viene emanato, abbia sede nella Regione; e quindi si tratterà anche per lo Stato, necessariamente, di autorità periferiche. Sorge il problema dei provvedimenti ministeriali che dovrebbero appartenere al Tribunale Regionale del Lazio. Se alle Amministrazioni centrali non sarà sufficiente soddisfazione la considerazione che si tratta quanto meno di un Tribunale Regionale, sì, ma che ha sede in Roma, se questo non basterà, beh, piuttosto rinunciamo all'attuazione del doppio grado d'istanza per i provvedimenti ministeriali; sia per quelli, come è stato finora, il Consiglio di Stato giudice di prima ed unica istanza.

Se tutto non si può avere, accontentiamoci di quel tanto che si potrebbe avere immediatamente e senza difficoltà se impedimenti di

altro genere, che noi non possiamo conoscere e tanto meno rimuovere, non si fraponessero.

L'avv. Massart, quanto alla composizione del Consiglio di Stato, ha auspicato un diverso sistema di reclutamento dei consiglieri. Ma il diverso reclutamento, che egli vorrebbe, in buona parte già esiste, **per** la forte aliquota di consiglieri che vengono, come si suol dire, dalla gavetta, o, più nobilmente, dal concorso per referendario. Sono tutti elementi di prim'ordine, vere colonne delle Sezioni **giurisdizionali** del Consiglio di Stato, il cui **reclutamento** si attua — ne parlavamo proprio ieri sera incidentalmente con S.E. Macchia — attraverso un concorso di tale rigore, che credo non esista nel nostro ordinamento l'eguale per garanzie di assoluta, totale, severissima selezione.

Contro il **Ministro-giudice** è il prof. D'Onofrio; giustissimo anche questo, ma non esageriamo la portata del problema. Io vorrei ricordare quattro successivi pazienti, analitici studi del Consigliere di Stato **Ragnisco**, il quale, con una esauriente analisi del nostro diritto positivo, ha preso in esame tutti i casi di cosiddetto **Ministro-giudice**, per **cercare** di isolare quelli in cui veramente si possa ritenere che la legge attribuisca al Ministro funzioni **giurisdizionali** piuttosto che amministrative.

Risultato di questa analisi: cinque o sei, non ricordo esattamente, casi sicuri; non di più. Pertanto il problema, se ha una sua grande importanza sotto il profilo sistematico e teorico, praticamente l'ha assai minore.

Consentitemi di tornare un momento sul tema del ricorso straordinario già trattato dal prof. Lessona. Su questo punto si è manifestato in seno al Congresso una divergenza di idee; ci sono stati degli abolizionisti; c'è stato qualche difensore: **Jaccarino**, S.E. Macchia, l'avv. Marchi. Io sono nettamente dalla parte dei difensori di questo istituto. **Non** vedo nessuna **ragione** sufficientemente grave per abolirlo. **È** un rimedio di più che si dà al cittadino, ma il troppo non guasta. Il cittadino che **ha** poca fiducia in questo ricorso straordinario, si astenga **dall'adoperarlo**. Ma la prassi dimostra che in **realtà** esso viene adoperato **ed** ha la sua **utilità**. Come diceva bene **Lessona**, il guaio di questo ricorso straordinario è la interminabile lentezza della sua conclusione. Sette anni di attesa, diceva lui. Ma io che ho un ricorso straordinario pendente dal 1948, e da allora non ne ho più notizia, mi rammarico di non possederne più io stesso un esemplare, per non poterne pubblicare **sui** giornali la fotocopia

con la faticosa domanda: «Chi l'ha visto? L'ultima volta che è uscito dal mio studio era vestito di carta bollata da lire 18». L'inconveniente però non è neanche qui da imputare al Consiglio di Stato, la cui Adunanza Generale dà il prescritto parere nel giro di pochi mesi dal ricevimento della richiesta relativa. Il guaio è nelle Amministrazioni, e qui non vi sarebbe neppure bisogno di una legge; basterebbe che chi deve desse alle medesime Amministrazioni centrali una *cosidetta* girata, facendo valere anche, dove occorre, il principio della *responsabilità* personale del funzionario per il mancato compimento di atti del suo ufficio, perchè l'inconveniente si attenuasse rapidamente. Se poi a chi deve provvedere, onde averne la spinta, occorresse anche la frase ad effetto, diciamo pure che la Repubblica si difende anche con il non avvilire il prestigio di un ricorso che si intitola al suo Capo. Anche se il Presidente della Repubblica è fra tutte le *autorità* che intervengono nel procedimento per la decisione di questo ricorso quella che *c'entra* meno di tutte.

Jaccarino ha sollevato un altro profilo di estremo interesse. Ci ha detto: in genere chi si preoccupa dei problemi del giudizio amministrativo, ha sotto gli occhi o l'interesse del ricorrente o l'interesse dell'*Amministrazione* e cerca di adeguare la struttura del processo all'uno o all'altro di questi due interessi. Ma occorre preoccuparsi anche del controinteressato, pregiudicato per il prolungato stato di incertezza in cui lo tiene l'ampio termine consentito per la proposizione del ricorso straordinario. Il rilievo è acuto e merita indubbiamente considerazione; ma forse la preoccupazione non è di tale entità da dover determinare una riforma legislativa, in particolare una abbreviazione del termine per il ricorso straordinario, perchè questa abbreviazione toglierebbe automaticamente al ricorso straordinario una delle sue *più* cospicue ragioni di utilità. In fondo, è per 120 giorni di più che questo controinteressato potrà rimanere col cuore sospeso per l'*eventualità* che l'atto venga impugnato. Ma confrontiamo i 120 giorni con tutto il tempo successivo, durante il quale dovrà stare in ben altra angoscia, con la certezza che l'atto è stato impugnato e la incertezza sulla sorte dell'impugnativa. Di fronte a questo tempo sensibilmente maggiore, i **120** giorni rappresentano un inconveniente di modesto rilievo.

Vi è poi la Commissione di studio, voluta dall'avv. Albini ed altri colleghi che hanno appoggiato la sua proposta; e facciamola pure, se proprio si vuole. Personalmente declino l'onore di farne parte, *perchè* credo di poter dire, in coscienza, che non sono di

quelli che si tirano indietro quando c'è da lavorare, ma purchè ci sia una qualche prospettiva di utilità del lavoro che sarà compiuto. Ed a questo riguardo io sono molto scettico. Lasciatemi ricordare che per anni vi fu un organo appositamente costituito a questo fine, il Sottosegretariato per la riforma dell'Amministrazione; e vi era preposto l'amico e collega Lucifredi, lavoratore tenace e ostinato... come un genovese, che ci si è messo con tutta la sua volontà e con tutte le sue forze. Se non è riuscito lui, con le sue qualità di carattere e tenacia, e nella posizione ufficiale in cui era, cosa potrebbe fare la nostra Commissione di studio? "Sulla che vada oltre il significato morale della presa di posizione, finalmente anche da parte della classe degli avvocati in sede congressuale, su questi problemi.

Però io ho sentito parlare di una « grande riforma » e di una « piccola riforma »; e di un codice del contenzioso, delle garanzie giurisdizionali del cittadino... 'So, no, no; se pensiamo di fare qualche cosa di veramente utile, facciamone poche, di proposte, e limitate anche nell'estensione, scegliendo fra quelle che hanno maggiori probabilità di meno difficile attuazione, e che pure potrebbero consentire un effettivo miglioramento della situazione attuale (applausi).

Di queste proposte io dovrei (finalmente entro nel tema, ma vedrete che ne esco rapidamente, perchè ho poco da dire) di queste proposte io dovrei illustrare particolarmente quelle che si riferiscono al processo amministrativo, e che io ho ritenuto di poter formulare nella mia relazione.

Sono forse, fra tutte, le proposte che si presentano con maggiore concretezza e concreta possibilità di realizzazione immediata, non certo per merito mio, ma perchè era la materia che lo consentiva. Perchè i problemi della scelta del giudice, a meno di grosse, radicali riforme, sono soprattutto problemi di interpretazione della singola fattispecie sotto la norma sostanziale e quindi processuale che la riguarda; sono problemi che ci dobbiamo saper spicciare noi avvocati, e sui quali si fanno spicciare poi i giudici.

Quanto ai problemi del giudizio ordinario, io ho molto ammirato il senso di misura di Jaccarino che su ciascuno dei punti toccati ha avuto cura di mettere in rilievo che non si possono fare le riforme a capriccio, ma che ci sono delle esigenze attinenti alla natura, alla struttura, alla finalità dell'Amministrazione pubblica che non è possibile disconoscere senza negare l'Amministrazione stessa,

Invece, nel processo amministrativo esistono ancora alcuni in-

convenienti, alcune grosse occasioni di difficoltà e di insuccesso per la tutela giurisdizionale del cittadino, che derivano da imperfezioni della legge vigente di cui l'Amministrazione approfitta volentieri e con larghezza. Lasciatemi dire, perchè è un dovere di lealtà il dirlo, che io parlo di Amministrazione riferendomi all'Amministrazione in senso sostanziale; poichè della sua rappresentanza giudiziale, l'Avvocatura dello Stato, senza dilungarmi in molti discorsi, vorrei dire invece soltanto questo: che mi auguro di trovare sempre colleghi altrettanto corretti, leali, e simpatici, quanto lo sono quelli che trovo al Consiglio di Stato in rappresentanza dell'Amministrazione dello Stato (applausi).

Quali sono queste mie proposte e quali sono i suggerimenti, le modifiche che sono state proposte dagli intervenuti. La prima: abolire gli equipollenti alla formale comunicazione del provvedimento amministrativo. Dissensi non ne ho notati, se non uno: dell'avvocato Flore, perchè io avevo ritenuto di poter fare una riserva: abolire gli equipollenti, salvo per quei casi in cui già oggi, secondo le norme vigenti, il termine per ricorrere decorre, anche per il diretto interessato, dalla pubblicazione dell'atto. L'avv. Flore dice: « Per carità, i bollettini dei Ministeri, il Capo ufficio li nasconde nel cassetto, ecc. ». L'inconveniente ci può essere; perb, io ho parlato di foglio ufficiale, e ricordiamoci che fra i fogli ufficiali c'è anche la « Gazzetta Ufficiale » della Repubblica; e basta pensare a certi casi in cui gli interessati si contano a decine o centinaia di migliaia; pensate ai concorsi per le scuole secondarie con 25 mila partecipanti, o pensate, faccio per dire, alla pubblicazione del decreto presidenziale che approva e rende esecutivo il piano regolatore generale della città di Milano. Evidentemente, in questi casi il pretendere la comunicazione formale ai singoli interessati non può avere senso. Quindi non si può eliminare in ogni caso la pubblicazione dell'atto nel foglio ufficiale come equipollente alla comunicazione.

Seconda proposta: che l'Amministrazione, nel suo provvedimento, indichi la norma su cui ha inteso fondare il provvedimento stesso. Anche qui, lo noto con soddisfazione, nessun contrasto. Però qualcuno ha detto: « Bisogna andare più in là ». La signorina Rivalta, con l'adesione dell'avv. Flore e dell'avv. Coppola, ha detto: « Bisogna stabilire l'obbligo generale della motivazione degli atti amministrativi, non basta indicare l'articolo di legge ». Ora, questo della motivazione degli atti dell'Amministrazione, e della possibilità di stabilire legislativamente un obbligo generale al riguardo, è

un grosso problema che qui non possiamo toccare, ma io vorrei rilevare che il suggerimento che è stato fatto non è qualche cosa di più rispetto alla mia proposta, ma è qualche cosa di diverso. Io mi sono preoccupato di una esigenza di caratte e processuale per la individuazione del giudice. Sapere quale potere l'Amministrazione ha esercitato è essenziale per la soluzione di questo problema. Basta pensare che Patto con cui l'Amministrazione si impadronisce del mio bene può derivare dal potere dell'art. 7 della legge sul contenzioso amministrativo, può essere una occupazione d'urgenza secondo l'articolo 71 della legge sulla espropriazione; poteva essere un « art. 19 » del Prefetto, di famigerata memoria. La impostazione della difesa può dover essere diversa a seconda si tratti dell'uno o dell'altro o del terzo caso. Ecco che con la semplice indicazione obbligatoria della norma applicata, il problema viene agevolato o addirittura risolto.

Il sapere invece perchè l'Amministrazione ha voluto usare di quel potere nel caso specifico, cioè il problema della motivazione del provvedimento, è qualche cosa che serve ad altre esigenze; servirà alla individuazione dei vizi dell'atto, per il merito della sua impugnativa. E io mi sono preoccupato soltanto delle esigenze di carattere processuale.

Terza proposta: eh, questa, quanto mai platonica anche nel pensiero del proponente, che non vede certo probabile un suo accoglimento: che l'Amministrazione, nel comunicare il suo provvedimento all'interessato, gli fornisca gli estremi per la sua corretta impugnativa. Qui, un dissenso, o quanto meno la espressione di un dubbio, c'è stata da parte dell'avv. Stoppani, che si è chiesto dove potranno trovarsi i funzionari capaci di fornire queste indicazioni. Certo, potranno sbagliare anch'essi: ma allora l'errore scusabile sarà di prepotente applicazione a beneficio del ricorrente. Quanto alle capacità dei funzionari, io non sono altrettanto scettico. Ci saranno, sì, dei casi difficili; ma, intendiamoci, per ogni funzionario, non sono che pochi tipi di atti quelli che riguardano il suo ufficio, e che per essi egli non sia in grado di indicare, sia pure nei primi tempi un po' faticosamente, qual'è la strada per impugnarli io non lo voglio credere. Che poi, se non lo sapesse fare, c'è l'Avvocatura dello Stato per consigliarlo e diventare così, una volta tanto, non più la nostra cortese avversaria, ma addirittura la nostra ausiliarice.

Io credo che se il Congresso vorrà appoggiare col suo consenso le proposte che ho ritenuto di formulare, senza grossi sconquassi e senza pregiudizio di nessun interesse vitale della Amministrazione

pubblica, si otterrebbe di colpo un notevole miglioramento nel funzionamento pratico, concreto del processo amministrativo.

Per esprimerlo con una sola cifra, pur largamente imprecisa, io credo che per una notevolissima percentuale (forse l'80 %, forse il 90 %) le eccezioni processuali che oggi tormentano il giudizio amministrativo troverebbero di colpo eliminata la ragione di essere sollevate.

Per quanto riguarda poi, in particolare, la seconda proposta io credo che ne avremmo anche un notevole miglioramento nel funzionamento sostanziale dell'Amministrazione. Io tremo quando vedo certe Amministrazioni pubbliche porre mano al codice amministrativo. Questo, in genere, mi dice che ne hanno già fatta una di grossa e che cercano nelle leggi soltanto il modo di difenderla. Ma se noi potremo costringere l'Amministrazione, per adempiere ad un precepto, sia pure di natura formale, a prendere in mano la legge prima di provvedere, e non dopo aver provveduto, anche una garanzia sostanziale di effettiva e notevole portata potrà dirsi acquisita (vivi applausi).

Presidente MOSCHELLA: Cari colleghi. Prima di dichiarare chiusi i lavori di questa Sezione, ho il gradito incarico di portare a conoscenza vostra, una comunicazione del Presidente dell'Amministrazione Provinciale di Bologna, collega Roberto Vighi, il quale prega di volerlo scusare per la forzata assenza e comunica ai congressisti che in accoglimento di voti e considerazioni dei tre eminenti relatori dell'interessante tema della guarentigie del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione, esteso al comportamento dell'amministrazione stessa, si farà promotore di curare nella veste di Presidente dell'Amministrazione Provinciale di Bologna, un convegno di studi esteso anche agli amministratori locali, augurandosi sin da questo momento di avere presenti i valorosi relatori e gran parte dei congressisti interessati al tema, felice di poter loro rinnovare le manifestazioni dell'ospitalità bolognese (appiattii).

E adesso, cari colleghi, rinnovo il vostro ringraziamento, il nostro ringraziamento agli insigni, veramente eminenti relatori di questo tema, che hanno dato la possibilità al Congresso di esaminare in tutto il suo vasto panorama un problema così importante, e dichiaro chiusi i lavori della III. Sezione del Congresso (applausi).

La seduta termina alle ore 13.