

Così parlò il diritto

Da sudditi a cittadini: un convegno sul ruolo chiave della giustizia amministrativa con Mattarella

GIUSEPPE SALVAGGIULO

Giovanni Falcone cominciò la sua carriera come giudice fallimentare, prima di passare all'Ufficio istruzione, rivoluzionando l'investigazione in materia penale. Eppure nella tesi di laurea si era dedicato al diritto processuale amministrativo per la sua importanza come cartina di tornasole dei rapporti tra società e autorità, tra cittadini e istituzioni. Oggi le massime autorità repubblicane, in testa il capo dello Stato, Sergio Mattarella, celebrano a Torino due compleanni: i 190 anni dall'istituzione del Consiglio di Stato e i 50 anni dei Tar. Gli organi di primo e secondo grado della giustizia amministrativa stabiliscono la fondatezza dei ricorsi dei cittadini che lamentano abusi e violazioni del principio di legalità da parte dei poteri pubblici. «Il potere pone in diritto, ma ne riconosce la superiorità e vi si assoggetta», spiega Filippo Patroni Griffi (foto sotto a sinistra), presidente del Consiglio di Stato. Il diritto è superiore al potere che lo crea. Invocare e trovare giustizia contro «il potere pubblico arbitrario» cui si è sottoposti fa la differenza tra lo status di cittadino e quello di suddito. Tra un'autocrazia e una democrazia. Il Consiglio di Stato nasce il 18 agosto 1831 per volere del re Carlo Alberto, che firma l'editto di Racconigi. Inizialmente «consiglio al servizio del sovrano» che lo presiede e se ne serve come filtro nei confronti delle iniziative ministeriali, se ne emancipa a partire dal 1859 con la legge Rattazzi. Accantonato con l'unificazione, rivive grazie alla legge Crispi del 1889, sostenuta da un movimento di intellettuali liberali (Minghetti, Spaventa) «per la giustizia nell'amministrazione». Così si trasforma in organo di giustizia, indipendente dal governo. Nel 1948 la Costituzione delinea un sistema a due gradi, attuato nel 1971 con la nascita dei Tar.

La giustizia amministrativa ha vissuto alterne vicende, non sempre edificanti. Autorevoli studiosi ne hanno denunciato l'eccessiva vicinanza all'esecutivo: sia per la quota di giudici di nomina governativa sia per la natura ambigua che deriva dalle residue competenze consultive. Nemmeno Mussolini riuscì a fascistizzarlo. Ma soprattutto nell'ultimo decennio il Consiglio di Stato si è segnalato per un'efficace tutela in materia di diritti civili e sociali, supplendo a inerzie legislative. Non sono mancate sentenze sgradite al potere politico. E campagne populiste nel segno di slogan come «aboliamo i Tar». Il che ci riporterebbe al 1865. E cioè a un cittadino meno tutelato al cospetto del potere. —

© RIPRODUZIONE RISERVATA



DATA STAMPA



ARTICOLO NON CEDIBILE AD ALTRI AD USO ESCLUSIVO DEL CLIENTE CHE LO RICEVE - 2994



L'EDITTO DI RACCONIGI

Al via con 15 consiglieri per controllare la monarchia assoluta

Il Consiglio di Stato si riunì per la prima volta il 4 novembre 1831 a Palazzo Carignano. Era formato da 15 consiglieri di Stato (oggi sono 100), suddivisi in tre sezioni e nominati dal re (in carica da pochi mesi) in ausilio alle sue funzioni che all'epoca assommavano quelle legislative, esecutive, giudiziarie. La monarchia era assoluta, ma il re voleva un nucleo di consulenti autorevoli per gli affari pubblici. L'editto prevedeva anche la possibilità di avvalersi di «consiglieri straordinari» estranei all'organico e chiamati dal re per risolvere questioni specifiche, soprattutto riguardanti territori lontani da Torino. Ma l'istituto non decollò per la ritrosia a istituzionalizzare una larvata forma di rappresentanza territoriale. All'epoca i ricorsi dei sudditi al re erano poco più che suppli- che, il Consiglio di Stato esprimeva pareri.

Dal 1859 al 1865 il Consiglio, pur in forma minore, cominciò a svolgere funzioni giurisdizionali su debito pubblico, materie ecclesiastiche, liquidazione delle pensioni. Il re non era più presidente. Gli successe il magistrato Luigi Des Ambrois de Nevâche, uno degli estensori dello Statuto Albertino. Col passaggio della capitale a Firenze le funzioni giurisdizionali cessarono. «Il cittadino? Che si rassegni», rispose il ministro della Giustizia Pasquale Stanislao Mancini in Parlamento. Dal 1889 il Consiglio funzionò come vero giudice, anche se emetteva «decisioni» e non sentenze. Su una serie di materie ancora indecifrabili, in una società che galoppava verso l'industrializzazione, fissò dei paletti destinati a orientare le leggi nei decenni successivi. Per esempio la legge Orlando-Giolitti sui pubblici impiegati del 1908 si richia-



Il Consiglio di Stato nasce il 18 agosto 1831 per volere del re Carlo Alberto, che firma l'editto di Racconigi

mò a diverse decisioni del Cds. Anche la legge bancaria tenne in grande considerazione le decisioni del Consiglio di Stato (Giolitti ne aveva fatto parte e conosceva i meccanismi). Con lo sviluppo capitalistico il Consiglio di Stato cominciò a occuparsi anche degli interessi dei lavoratori nel settore privato. Successive le prime pronunce sui poteri dei Comuni, ampliati dalla legge Crispi. I cittadini si rivolgevano al Consiglio di Stato. La giurisprudenza conio dalla Francia e consolidò i concetti di «sviamento di potere» o «falso scopo dell'atto», per ampliare la sindacabilità da parte sugli atti della pubblica amministrazione. G. SAL. —

© RIPRODUZIONE RISERVATA

IL PERIODO FASCISTA

Le sentenze che contrastarono le leggi razziali

Benito Mussolini provò a «fascistizzare» il Consiglio di Stato, per ridurre l'indipendenza e autorevolezza. Rompendo la prassi che voleva il presidente nominato per anzianità, impose l'insigne giurista Santi Romano. Ma gli studi di Guido Melis, storico dell'amministrazione, dimostrano che l'operazione di controllo non riuscì.

Le sentenze del periodo fascista sono in continuità con quelle dell'età liberale persi-

no sulle leggi razziali del 1938, che avevano creato un diritto speciale e discriminatorio sottratto al controllo dei giudici. In linea con la Corte d'appello di Torino, il Consiglio di Stato nega a questo impianto valore costituzionale. Forzando l'interpretazione sistematica e appellandosi acrobaticamente a clausole generali, distingue «le valutazioni politiche dall'applicazione rigorosa delle norme di diritto». Conserva agli ebrei la legittimazione ai ricorsi «perché conti-

nuano a essere soggetti di diritto». Sottopone i licenziamenti per motivi razziali alle garanzie ordinarie, senza riti speciali e sbrigativi, ampliando la tutela anche agli ebrei stranieri residenti in Italia. Annulla la revoca dell'iscrizione universitaria di un ebreo tedesco. Equipara, quanto a retribuzione, i docenti ebrei dispensati dal servizio a quelli «di razza ariana».

Fu questo uno dei motivi che indusse l'assemblea costituente, dopo la caduta del regime fascista, a confermare l'esistenza e ruolo del Consiglio di Stato, sebbene nel dibattito non fossero mancate voci contrarie, pur autorevoli, come quella di Piero Calamandrei, preoccupato per «l'ingerenza del potere giudiziario sulle funzioni amministrative». G.SAL.—

© RIPRODUZIONE RISERVATA

