

# ASSEMBLEA COSTITUENTE

CCLXXXVII.

SEDUTA POMERIDIANA DI MARTEDÌ 11 NOVEMBRE 1947

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **TARGETTI**

## INDICE

	Pag.
<b>Progetto di Costituzione della Repubblica italiana (Seguito della discussione):</b>	
MONTICELLI . . . . .	1941
ROMANO . . . . .	1946
SALERNO . . . . .	1957
MARTINO GAETANO . . . . .	1964
<b>Interrogazioni con richiesta d'urgenza (Annunzio):</b>	
PRESIDENTE . . . . .	1972
<b>Interrogazioni (Annunzio):</b>	
PRESIDENTE . . . . .	1973, 1975

**La seduta comincia alle 16.**

RICCIO, *Segretario*, legge il processo verbale della precedente seduta.

(È approvato).

**Seguito della discussione del progetto di Costituzione della Repubblica italiana.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca: Seguito della discussione del progetto di Costituzione della Repubblica italiana.

È iscritto a parlare l'onorevole Monticelli. Ne ha facoltà.

MONTICELLI. Onorevoli colleghi, molto è stato già detto a proposito del Titolo della Costituzione sulla Magistratura e molto ancora si dirà dai numerosi colleghi che sono iscritti a parlare.

Ritengo che se un problema deve essere esaminato in ogni sua parte, questo problema è appunto quello della Magistratura, perché

è da tutti sentita la necessità inderogabile che il potere giudiziario si eserciti in piena indipendenza nell'interesse di tutti, essendo la continua garanzia di tutti i cittadini. Quando infatti l'indipendenza del potere giudiziario decade, la storia ci ha insegnato che il regime democratico entra in crisi, col conseguente dominio di una fazione politica sullo Stato, che non è più lo Stato di tutti i cittadini. A questo interessante ed importante problema della nostra nuova Costituzione mi accingo a dare il mio modesto contributo di avvocato e di studioso, sicuro di esplicare opera utile alla ricostruzione del Paese anche in questo delicato settore.

Qualche giorno fa il collega onorevole Villabruna ricordò, in quest'Aula, il memorabile discorso pronunziato da Giuseppe Zanardelli sull'indipendenza della Magistratura. Io credo che difficilmente un discorso potrebbe essere più attuale e più idoneo a rispecchiare le supreme esigenze di una restaurazione di quel senso della giustizia, che l'onorevole Cappi nella sua equilibrata eloquenza, ha intraveduto come un nuovo grande insegnamento al mondo che l'Italia, debitrice verso gli altri popoli sul piano economico, può invece dare nel campo del progresso civile. Quando Giuseppe Zanardelli, il 25 marzo 1903, affermava che « la Magistratura è la custode, la difenditrice e vindice di tutti i diritti e dei diritti di tutti », e che dipendendo dalla sua azione la vita, la libertà, l'onore e la proprietà dei cittadini, « il decoro stesso, la grandezza delle nazioni si misurano dall'autorità, dal rispetto che ottengono i magistrati, dalla fede in essi riposta, dal grado di elevatezza nel quale sono collocati nell'opinione del popolo », noi sentiamo che qualsiasi di-

scorso, anche del più abile oratore, nulla potrebbe aggiungere alla solennità di una simile affermazione.

Del resto, l'esigenza della indipendenza del potere giudiziario è stata riconosciuta dall'articolo 97 del progetto di Costituzione, e non poteva essere diversamente, perché non si possono difendere i diritti e la libertà dei cittadini se non con una Magistratura autonoma e indipendente. Non posso quindi essere d'accordo su quanto in questi giorni è stato scritto sul giornale forense pubblicato a Roma, *La Giustizia*, relativamente al costume ed alla turpitudine che durante il fascismo finì, secondo l'autore di questo articolo, col contaminare l'Ordine giudiziario, che preferì grandeggiare più nella livrea della caserma che sotto la gloriosa toga per cui Roma è eterna, facendo... scricchiolare la giustizia. Ad onor del vero — ed è necessario che in difesa della Magistratura si elevi da quest'Aula non soltanto la viva voce di chi ha fatto parte dell'Ordine giudiziario, ma anche di chi ha indossato ed indossa la toga dell'avvocato, considerandola non come un lurido cencio che gli uscieri talvolta appoggiano sulle spalle dell'avvocato di passaggio, ma come il simbolo di una missione alta e solenne — ad onore del vero, dobbiamo dire che questo senso di sfiducia politica non è sentito dagli italiani, i quali ricordano non solo che in periodo di intransigente assolutismo la Magistratura ha resistito per venti anni, priva di ogni effettiva garanzia, all'invadenza di uno Stato totalitario, mantenendo la sua indipendenza nella dipendenza di uno Stato asservito, ma anche ricordando il glorioso contributo di sangue e l'opera preziosa data alla lotta clandestina dai magistrati, i quali furono i soli dipendenti dello Stato che rifiutarono collettivamente quel giuramento di fedeltà alla repubblica sociale, che essi non vollero dare, considerando tale rifiuto un loro preciso dovere. Ma io non voglio lasciarmi attrarre dal lato, direi quasi, sentimentale della *vexata quaestio*, e preferisco tornare sul terreno realistico dell'esame accurato degli articoli della Costituzione che riguardano la Magistratura.

Io ho presentato numerosi emendamenti, ma essi per me hanno voluto avere un solo e preciso significato: richiamare la vigile attenzione dell'Assemblea su alcuni articoli del progetto che, pur partendo dall'affermazione dell'indipendenza della Magistratura, hanno poi tradotto in norme incomplete e difettose il principio stesso.

Il collega onorevole Bettiol ha, secondo me, posto nel modo più chiaro il quesito, quando,

dopo aver rilevato che da un lato vi sono coloro che vogliono un regime costituzionale autonomo per la Magistratura, e dall'altro lato coloro che propendono per la seconda soluzione, di far dipendere la Magistratura dal potere esecutivo, ha poi affermato che fra le due soluzioni vi è posto — e vi può essere posto — per una soluzione intermedia, che possa legare armonicamente la Magistratura agli altri poteri, senza un carattere di subordinazione e senza un regime di casta chiusa. Io penso che proprio questa soluzione occorra attuare nella Costituzione, non ritenendo che gli articoli del progetto, così come si presentano a noi per l'approvazione, siano completamente riusciti a questo scopo.

Si rendono necessari dei ritocchi, degli emendamenti, delle modifiche essenziali, per raggiungere questo obiettivo. Quale è questo obiettivo, onorevoli colleghi? Anzitutto, l'unicità della giurisdizione, costante affermazione dei più eminenti giuristi italiani da Mancini a Mortara, e in secondo luogo l'autorità degli organi del potere giudiziario. Occorre anzitutto che il cittadino sia garantito, attraverso la Costituzione, contro la permanenza o la creazione di giudici speciali che sottraggono il suo caso quasi sempre alla competenza degli organi dello stesso potere giudiziario. Ed è per questo che io, contrario ai giudici straordinari o a quelli speciali, che sono sempre alle dipendenze del potere esecutivo, ovvero sono composti con quel deprecabile sistema misto che non ha fatto mai buona prova, ho proposto la soppressione del terzo comma dell'articolo 95, non ritenendo che sia il caso di istituire i giudici speciali neppure in materia civile. Ed ho altresì proposto la soppressione dell'articolo 96 sull'istituto della giuria nei processi di Corte d'assise, che stamane è stato esaminato con tanta competenza da altri valorosi colleghi, perché ritengo che questo problema sia più opportuno rimandarlo alla legge e non farne oggetto di un articolo speciale della Costituzione.

Ma questa unicità della Magistratura non si raggiunge solo con la soppressione dei giudici straordinari o dei giudici speciali che, non appartenendo all'autorità giudiziaria, non saranno mai forniti di quelle garanzie di indipendenza e di competenza che noi riteniamo necessarie, ma affidando al potere giudiziario la funzione giurisdizionale come regola generale. Ed è per questo che io ho proposto di aggiungere l'avverbio «esclusivamente» al primo comma dell'articolo 95.

La funzione giurisdizionale deve essere esercitata esclusivamente dai magistrati or-

dinari. Vi possono essere delle eccezioni, ma le uniche eccezioni possibili sono quelle per gli organi del Consiglio di Stato e per i tribunali amministrativi regionali, di cui all'articolo 122, secondo comma, di cui ci siamo spesso dimenticati, perché il Consiglio di Stato non esercita soltanto un controllo di legittimità, ma anche, in grado di appello, giudica sulle sentenze della Giunta provinciale amministrativa. Altra eccezione può essere ancora la Corte dei conti in materia di contabilità e pensioni, ed ancora i tribunali militari per i reati militari, stabilendo però per ciascun organo la sfera di specifica competenza. Non mi nascondo la grande difficoltà della distinzione, che ha travagliato dottrina e giurisprudenza, tra diritti ed interessi, o la conseguente incertezza circa il giudice competente, così come non mi nascondo — e ho avuto occasione di esprimere questi miei timori allo stesso Presidente della Commissione, onorevole Ruini — che, parlando di interessi legittimi devoluti alla giurisdizione del Consiglio di Stato, non risulta ben chiara la posizione di quei rapporti d'impiego, che debbono essere decisi o dalla Magistratura ordinaria o dal Consiglio di Stato. Penso però che non dovrebbe essere difficile, una volta affermata la distinzione fra interessi legittimi e diritti, di trovare anche un *modus vivendi*, una formula cioè la quale, mantenendo la differenza tra la giurisdizione sugli interessi legittimi dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione, e quella dei diritti devoluti invece alla cognizione della Magistratura ordinaria, possa comprendere, nella competenza esclusiva del Consiglio di Stato, anche i rapporti di pubblico impiego.

Il secondo obiettivo, da raggiungere è quello dell'autorità degli organi del potere giudiziario, autorità che — è doveroso e doloroso riconoscerlo — oggi si manifesta in maniera assai imperfetta. Ho avuto occasione di leggere un pregevole volume compilato da due giudici del Tribunale di Roma, Angeloni e Santoni, dal titolo: *Ricostruire la giustizia*. Questo problema è esaminato con vera competenza, giungendo purtroppo a conclusioni amare nei confronti della decadenza del potere giudiziario, specialmente nel campo della applicazione delle decisioni. Conseguenza della concezione statale formatasi durante venti anni di fascismo, per cui la forza prevaleva sul diritto, l'istinto sul raziocinio; o ancor più — ed è grave constatarlo — della decadenza di tutti i valori morali? In parte sono questi i motivi, ma la

ragione principale è che il potere giudiziario è stato troppe volte confinato nella superficialità e non si è adeguato o non ha avuto la possibilità di adeguarsi ai nuovi tempi per cui i ruoli, gli uffici, gli stessi sistemi, sono rimasti ancorati al lontano 1860. Non è forse vero che nel campo penale mandati ed ordini di cattura sono stati sistematicamente ritardati od ineseguiti dalla polizia giudiziaria, in base ad istruzioni piovute il più delle volte dall'alto e persino sentenze irrevocabili di condanna non sono state eseguite o sono state ritardate per mesi e talvolta per anni? Non è forse vero che in materia civile oggi l'esecuzione di una sentenza o di una ordinanza del giudice è diventata una cosa quanto mai preoccupante per l'avvocato che deve agire a tutela degli interessi del cliente, perché, per esempio, nel campo degli sfratti sa che dipendono ancora oggi dalla volontà dell'ufficiale giudiziario procedente, o dalla maggiore o minore buona volontà del commissario di pubblica sicurezza che, ritardando o non concedendo la forza pubblica, impedisce praticamente l'esecuzione.

La spiegazione si trova nel fatto che gli organi di polizia sono sottoposti al potere esecutivo, mentre è necessario (ed ecco la ragione di un altro mio emendamento) che sia creato un corpo di polizia giudiziaria alle dirette dipendenze del potere giudiziario, non soltanto per le esigenze tecniche di cui ho parlato, ma per il suo prestigio costituzionale e per le nuove e gravi responsabilità che oggi alla Magistratura sono affidate con la nuova Costituzione. Solo così si restituirà al potere giudiziario quella autorità che è tanto necessaria per l'esplicazione dei suoi importanti compiti, e nello stesso tempo si riuscirà a spezzare quel diaframma che oggi purtroppo esiste tra il cittadino ed il suo giudice naturale, in modo di ottenere che ogni cittadino non debba riguardare al potere giudiziario soltanto come all'organo che colpisce ogni illegalità, ma anche all'organo che difende con la massima intransigenza ogni diritto, costituendo la vera e sola affermazione di tutte le libertà. Ma l'autorità del potere giudiziario non si attuerà completamente se non si provvederà a concedere ai magistrati la immunità, così come è concessa ai membri della Camera dei deputati. Non debbo io ricordare a questa Assemblea, nella quale la classe degli avvocati è così numerosamente e degnamente rappresentata, come un arresto, un procedimento penale in danno di un magistrato può produrre, anche se egli è innocente, delle conseguenze irreparabili per la

sua reputazione, e più ancora per il prestigio del potere giudiziario.

È troppo recente il fatto di un magistrato del Tribunale di Roma che, in seguito ad un procedimento penale affrettato, per una falsa denuncia, è rimasto lungo tempo in carcere e solo dopo questo lungo periodo ha potuto riprendere il suo posto, dopo avere dimostrato la sua piena innocenza; ma a prezzo di sofferenze e conseguenze che non è facile descrivere.

Il magistrato ha necessità assoluta di essere libero per tutelare la libertà degli altri, e del resto la preventiva autorizzazione del Consiglio Superiore della Magistratura toglie alla norma qualsiasi possibilità di abuso e qualsiasi privilegio di casta. Il principio della indipendenza della Magistratura — che Gladstone proclamò, con una sua felice formula, essere la forza dell'organizzazione statale — viene ad ottenere nel nostro sistema costituzionale il massimo riconoscimento, con la creazione del Consiglio Superiore della Magistratura.

Mi sia concesso fare qualche breve rilievo sulla formazione o costituzione di questo Consiglio. Tale Consiglio, che dovrebbe essere l'organo centrale dell'autogoverno, non si è riusciti a sottrarlo, con la dizione dell'articolo 97 del progetto, alla influenza del potere esecutivo, che è sempre portatore di interessi politici, ed è espressione di forze politiche, perché la presidenza è stata affidata al Presidente della Repubblica.

Debbo affermare che, essendo una mia personale convinzione, sarebbe preferibile che il capo del potere giudiziario fosse il più alto magistrato, cioè il primo presidente della Corte di cassazione, il quale rafforzerebbe anche la qualità di « custode della legge », che è stata delegata dal popolo al potere giudiziario. Anche perché poi vi è una evidente incompatibilità tra la funzione del Presidente della Repubblica, quale organo che nomina i magistrati, e dello stesso quale Presidente dell'organo che tali nomine propone.

Si è osservato, a tale proposito, che l'attribuzione della presidenza al Capo dello Stato conferisce maggiore solennità all'organo stesso e sopperisce alla assenza di mezzi di collegamento tra i vari poteri. Se si volesse seguire tale indirizzo, sarebbe bene modificare l'articolo, aggiungendo quale membro anche il procuratore generale della Repubblica e restringendo le categorie, nelle quali dovrebbero essere scelti i membri di nomina da parte del Parlamento, ai magistrati dell'Ordine giudiziario e amministrativo, anche a riposo, a

professori universitari docenti di diritto e agli avvocati dopo venti anni di esercizio professionale. In tal modo, non soltanto si riesce a portare i magistrati ad essere in seno al loro Consiglio in maggioranza di fronte agli altri membri, ma si evita l'inclusione di uomini prevalentemente politici, si attenuano le influenze politiche, in modo da unificare l'indirizzo dell'attività amministrativa del Consiglio; senza aggiungere, poi, che data l'impossibilità per il Presidente della Repubblica di attendere personalmente a tutta la complessa attività del Consiglio Superiore della Magistratura, praticamente il Consiglio stesso sarebbe presieduto dal primo presidente della Cassazione, quale vicepresidente del Consiglio stesso.

Occorre però, in tal caso, sancire il divieto per chi esercita la professione forense di esercitarla quando sia eletto al Consiglio Superiore della Magistratura; e non soltanto per il periodo della carica, ma anche per l'avvenire. Sembra un paradosso, ma è così, perché chi ha consuetudine con la vita forense, chi conosce gli ambulacri dei vari palazzi di giustizia, sa che sarebbe molto facile per un avvocato continuare e mantenere il suo studio sotto il nome di un altro collega, e poi partecipare alle riunioni del Consiglio Superiore della Magistratura, influenzando sulla nomina o sulla promozione di questo o di quel magistrato: in fondo poi ne andrebbe a soffrire il prestigio e la dignità della giustizia, perché, una volta mantenuto aperto uno studio con siffatti accorgimenti, praticamente l'avvocato non più iscritto nell'albo e facente parte del Consiglio superiore, continua e continuerebbe ad essere, sia pure sotto il nome di un altro collega, il vero *dominus* della lite.

Occorre evitare questo inconveniente, occorre ovviarvi e, con questi emendamenti che io ho proposto, si può garantire l'indipendenza della Magistratura. Ma, come bene osservava il collega onorevole Bettiol, più che l'indipendenza della Magistratura, bisogna affermare l'indipendenza del giudice nell'amministrazione della giustizia, e tale indipendenza, piuttosto che con una garanzia giuridica, si afferma con la virtù professionale. Sia prima indipendente e incorruttibile l'uomo e poi la legge potrà intervenire per garantire la disposizione d'animo dell'uomo.

Nessuna legge, onorevoli colleghi, nessun articolo della Costituzione, saranno sufficienti a garantire l'indipendenza del giudice se al giudice manca questa qualità morale e politica in sé e per sé espressa.

E infine mi sia concesso di soffermarmi sulla Corte costituzionale. È innegabile che, seguendo l'esempio degli Stati Uniti d'America, esempio seguito da quasi tutti gli ordinamenti costituzionali d'Europa, occorra creare una Corte suprema per la custodia della Costituzione, per la vigilanza sulla sua applicazione e per dirimere i conflitti fra i vari poteri dello Stato, per giudicare infine il Presidente della Repubblica e i Ministri.

Si tratta di creare un organo di superlegalità o, come comunemente si dice, si tratta di creare un superpotere. Ma occorre anche qui, secondo la mia opinione, evitare la formazione di un'Alta Corte di carattere politico, sia perché i compiti affidati alla Corte Costituzionale sono di carattere prevalentemente giuridico, sia perché le condizioni politiche e sociali dell'attuale vita italiana non tollererebbero mai una tale soluzione.

Si chiede che la Corte Costituzionale venga messa in condizioni di assoluta imparzialità, si chiede di avere la certezza del giudizio e che l'autorità che proviene da tale Corte sia la sola cui sia commessa l'interpretazione della legge. Onorevoli colleghi, come raggiungere tutto ciò? È questo un po' il problema del Consiglio Superiore della Magistratura, perché l'attuale soluzione, così come è prevista dall'articolo 127 del progetto di Costituzione, non mi soddisfa. Debbo anzi aggiungere che anche lo stesso emendamento da me proposto, dopo le discussioni che sono state fatte in questa Assemblea e che io ho accuratamente seguito, mi sembra ormai superato dalle discussioni stesse e da quelli che sono oggi conseguentemente i miei nuovi convincimenti.

Io ritengo che la soluzione migliore per una corretta interpretazione giuridica della Costituzione sia di fare in modo che la Corte costituzionale sia composta per un terzo di membri nominati dal Consiglio Superiore della Magistratura, per un terzo dal Presidente della Repubblica e per l'altro terzo scelti dal Parlamento fra le tre categorie, però, di cui ho parlato prima a proposito del Consiglio Superiore della Magistratura, e cioè tra i magistrati dell'Ordine giudiziario e amministrativo, anche a riposo, i docenti universitari di diritto e gli avvocati dopo venti anni di professione. In tal modo la scelta viene ristretta ad un numero molto limitato e la composizione della Corte Costituzionale diviene veramente una garanzia per tutti.

Un ultimo rilievo vorrei fare a proposito della competenza della Corte Costituzionale. Nell'articolo 126 è detto che la Corte risolve

i conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato, fra lo Stato e le Regioni e tra le Regioni. Ma, onorevoli colleghi, i conflitti di attribuzione, secondo l'articolo 3 della legge 31 marzo 1877, non sono forse devoluti alla cognizione delle Sezioni unite della Corte di cassazione? E il vigente Codice di procedura civile forse non ha confermato tale disciplina? E allora occorre distinguere. Perché, se si intende devolvere alla competenza della Corte Costituzionale questi conflitti di attribuzione, sottraendoli al giudizio della Suprema Corte e spezzando così il principio dell'unicità della giurisdizione, allora sono contrariato al principio, per i concetti che ho già avuto l'onore di esporre.

Le controversie che possono sorgere non hanno alcuna attinenza con la materia costituzionale, e il potere giudiziario non potrebbe garantire una pronta efficace tutela dei diritti dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione, quando la decisione potesse essere rimessa ad un organo estraneo al potere giudiziario. Se, invece, si tratta di un'ambiguità di dizione, se si tratta di una frase poco felice, allo scopo di evitare dubbi e contrasti futuri, occorre dire semplicemente che la Corte Costituzionale risolve i conflitti fra i poteri dello Stato o, tutt'al più, per amore di precisione, i conflitti di elaborazione fra gli organi costituzionali dello Stato, fra lo Stato e le Regioni, fra le Regioni. Ecco le considerazioni a cui si è ispirato il mio emendamento all'articolo 126.

Ed ho così esaminato rapidamente quasi tutti gli emendamenti che ho proposto, inquadrando nella discussione generale del Titolo. Mi riservo di intervenire per illustrare gli emendamenti a cui non ho accennato durante questa discussione.

Lo spirito informatore del mio discorso è la convinzione assoluta che fondamento di ogni umana convivenza debba essere la giustizia. E tale ideale noi lo raggiungiamo solo dando al potere giudiziario un'assoluta indipendenza rispetto agli altri poteri, una piena e completa unicità organica e un'indiscussa autorità. Quando tali principi sono stati dimenticati, obliati, come ho detto al principio di questo mio discorso, il diritto e il Paese sono andati alla deriva. Oggi vi è nel Paese una storica ripresa di energie e di speranze. Occorre imporre, con una forza di cui il popolo è fiero, alta su tutte e ferrea disciplinatrice, non il silenzio a chi chiede giustizia e chiede luce, a chi invoca onore e libertà, ma il punto fermo, il basta ad ogni illegalità, ad ogni offesa alla giustizia, alla dignità dei

cittadini e ad ogni violazione della legge. L'uomo della strada, che è vecchio, molto vecchio, ma che non muore mai, sente oggi che nella Patria bollono i fermenti di questa tragedia, e sa altresì che tutte le possibilità di ripresa della Nazione sono condizionate dalla inderogabile esigenza costituita dalla sua stabilità morale ed interna.

Se vogliamo corrispondere a questa aspettativa, a questa attesa, occorre affrontare il problema della giustizia nel campo della concretezza politica e non già nel campo dell'astrazione filosofica, e ricostruire la giustizia. Ricostruire la giustizia significa porre la giustizia in alto, nell'augusto nome di Roma che è stata madre di leggi eterne.

Nel campo delle scienze giuridiche noi potremo essere orgogliosi, se sapremo dare al mondo il senso di questa giustizia attraverso gli studi severi e la nostra passione.

Veramente grande, onorevoli colleghi, è la grandezza che ci appartiene: e dobbiamo lavorare per la nostra rinascita.

Io sono soddisfatto, quale membro dell'Assemblea Costituente, di aver portato la mia piccola pietra per la grande ricostruzione. (*Applausi*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Romano. Ne ha facoltà.

ROMANO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, la discussione elevata, densa di pensiero e di saggezza giuridica di questi giorni ha già inquadrato tutti i problemi che interessano la Magistratura.

Purtroppo tutti gli oratori, egregi oratori, maestri del diritto, sono stati sfortunati. Hanno dovuto parlare ad un'Aula quasi deserta, e guardando il vuoto, ho ricordato più volte un pregevole articolo pubblicato lo scorso anno nel *Sabato del Lombardo*, dal professore Candian: « Disinteresse per la giustizia ».

« Oggi », scriveva l'illustre giurista, « nessuno più si interessa della giustizia, un poco perché tutti gli orientamenti incidono nelle cosiddette economie sociali, e un poco per la penosa e scettica rassegnazione ai nostri mali ritenuti inguaribili, giudicati insuscettabili di una qualunque terapia ».

Onorevoli colleghi, bisogna ricordare che i problemi della Magistratura sono problemi di giustizia, che i problemi di giustizia a loro volta sono problemi politici, perché la giustizia è garanzia di libertà.

Purtroppo non si considera tutto questo, non si pensa che non si può avere libertà vera, se non si realizza la universale sottoposizione delle attività pubbliche al diritto.

Non si considera che, quando nelle aule di giustizia si leggono le parole « la legge è uguale per tutti », in quel « tutti » è compreso anche lo Stato.

Questa è una delle ragioni d'essere della divisione dei poteri, e da questa divisione discende l'indipendenza della Magistratura, che ancora non si è voluto chiamare: « potere giudiziario ».

Onorevoli colleghi, nonostante le critiche diverse mosse alla teoria della divisione dei poteri, questa teoria, trasmessaci dall'illuminismo del '700 e solo imperfettamente trasfusa nelle varie costituzioni europee, compreso lo Statuto albertino, rimane ancora oggi la più rispondente all'essenza delle istituzioni politiche, che regolano la vita dei popoli, la più feconda di risultati pratici, la più consona alla vita di uno Stato veramente democratico. Se il potere legislativo è la fonte stessa dell'ordinamento giuridico e se il potere esecutivo promuove l'azione del potere legislativo e del potere giudiziario, quest'ultimo svolge la sua attività controllando gli altri due. Perché questo controllo sia perfetto è necessaria la indipendenza assoluta della Magistratura, non quella semi-indipendenza, che finisce per rivelarsi vana, illusoria, inesistente, così come è stata sanzionata nel progetto di Costituzione. Se seguiamo i diversi ordinamenti giudiziari che hanno preceduto quello del 1941, constatiamo un continuo regresso, non un progresso! Il maggiore progresso nostro è stato il decreto Togliatti, gliene rendiamo onore: il decreto del maggio 1946 fu una conquista democratica dell'ordine giudiziario, ed oggi questa conquista si vuole annullare attraverso questo progetto di Costituzione, creando un Consiglio Superiore della Magistratura eletto per metà dall'Assemblea Nazionale.

Onorevoli colleghi, il potere giudiziario deve essere messo in condizioni tali da essere in qualsiasi momento in grado di arrestare l'azione illegale di qualsiasi organo dello Stato, sindacando la legittimità delle leggi, dei regolamenti, dei decreti, degli atti amministrativi in genere, deve cioè essere in grado di tutelare in modo sicuro, pronto ed efficace ogni diritto, ogni interesse legittimo offeso o minacciato, eliminando ogni arbitrio da qualunque parte esso provenga, deve rendere impossibile ogni oppressione individuale o collettiva, ogni abuso politico, legislativo o amministrativo, ogni ingiustizia particolare o generale.

Se questa indipendenza non sarà tale da rendere pienamente libera la nobile, direi

quasi divina missione del giudicare, la dovuta garanzia verrà a mancare alla libertà del cittadino, che si troverà esposto alle mutevoli oscillazioni delle forze politiche, o peggio all'arbitrio di possibili dittature.

Onorevoli colleghi, la giustizia è il termometro infallibile della civiltà dei popoli. Più un popolo è civile, più in alto siede la giustizia. Ed è per questo che, discutendo questo Titolo IV, quasi bisognerebbe che ognuno di noi si spogliasse dello spirito di parte, perché questo Titolo IV, riguarda un patrimonio sacro che appartiene a tutto il popolo italiano, e che è appunto la giustizia. (*Applausi*).

Vengo rapidamente agli emendamenti da me presentati e comincio con la denominazione del Titolo.

La denominazione del Titolo non è felice, giacché qui non si tratta di stabilire i diritti, i doveri di quella particolare categoria di pubblici funzionari che veste toga e tocco. La Magistratura non è un organo complesso come il Governo, come il Parlamento, di cui ci siamo occupati nei Titoli precedenti.

La Magistratura è un complesso di organi, e, quindi, la denominazione indica un concetto puramente astratto.

Io avrei desiderato che si fosse detto una buona volta: «potere giudiziario». Ma purtroppo non si è voluto. Appena si legge, nella relazione fatta dal Presidente dei Settanta-cinque, che per ordine giudiziario sostanzialmente si deve intendere potere giudiziario e che non si usa questo termine per non far sorgere equivoci ed inconvenienti.

In verità il perché di questa preoccupazione non sono riuscito a comprendere.

Ma giacché non si è voluto adoperare il termine «Potere giudiziario», almeno si preferisca l'altro: «Ordine giudiziario», che risponde a quello dello Statuto albertino.

Considerato poi che il capitolo primo comprende i principi generali dell'amministrazione della giustizia sarebbe più esatto, a mio modesto avviso, usare non già il termine «Ordinamento giudiziario» così come è stato fatto, ma quello di «Funzione giurisdizionale». L'ordinamento giudiziario è quel complesso di norme che regolano tutta la struttura delle diverse categorie che concorrono al funzionamento dell'amministrazione della giustizia.

L'improprietà della denominazione scaturisce anche dal fatto che l'articolo 97 demanda al Ministro la facoltà di promuovere l'azione disciplinare contro i magistrati, e richiama le norme sull'ordinamento giudiziario. E allora domando e dico: questo ordi-

namento giudiziario o è nella Carta costituzionale oppure è fuori della Carta. Se è fuori, togliamo di qua la denominazione «Ordinamento giudiziario» e scriviamo in testa alla sezione prima le parole «Funzione giurisdizionale». Come vedete la improprietà scaturisce proprio da un articolo compreso nella sezione prima, denominata «Ordinamento giudiziario».

Dopo queste considerazioni sulla denominazione del Titolo, accennerò brevemente, pur non avendo presentato alcun emendamento anche per ragioni di opportunità, alla questione della non iscrizione dei magistrati ai partiti politici.

Ho ascoltato le elevate considerazioni del collega onorevole Ruggiero, dichiaratosi favorevole all'iscrizione, ho sentito anche i rilievi pratici del collega onorevole Musotto, il quale ha il vanto di essere vissuto per vent'anni nella Magistratura; ho udito altri onorevoli colleghi che hanno sostenuto il divieto dell'iscrizione, ma ho pensato che non è l'iscrizione intesa nel senso organizzativo quella che lega l'uomo e ho ricordato un episodio molto simpatico di un filosofo napoletano, che ebbe sequestrata tutta la biblioteca per aver parlato male dei Borboni: portati via tutti i libri su una strada secondaria di Napoli, i ragazzi gironzolando intorno ai carretti, gridavano: «I libri du diavulu!». Uscì il vecchio filosofo con la incolta barba sul balcone e, premendosi la fronte con una mano, rivolgendosi all'usciera precedente disse: «Don Gennari, e questa non me la sequestrate?».

Onorevoli colleghi, il pensiero non si può vincolare, l'idea rimane al di sopra di tutti i pezzi di carta; quindi lasciate stare, fatene a meno di questa disposizione nella Carta costituzionale. (*Approvazioni*).

Vengo all'emendamento all'articolo 94.

Ho detto di sostituire il primo comma con le parole: «La funzione giurisdizionale, espressione della sovranità della Repubblica, è esercitata in nome del popolo italiano».

Nel progetto si è detto solamente «popolo». Quando lessi questa parola «popolo» mi domandai: ma chi è questo popolo? Indubbiamente sono tutti gli italiani. E poiché noi attraversiamo un periodo in cui fetecisticamente si adopera questa parola per indicare determinati gruppi o frazioni, ho pensato all'opportunità di un appellativo che mettesse chiaramente in evidenza che la giustizia sarà amministrata in nome di tutto il popolo italiano.

Unità del potere giudiziario e giudici speciali. — Altro concetto al quale ho ispirato

i miei emendamenti è l'unità del potere giudiziario, che è garanzia di giustizia.

Questa unità del potere giudiziario dovrebbe stare a cuore a tutti, perché tutte le volte che un Governo vuol far prevalere la politica alla giustizia, specie quando trova resistenza nella coscienza giuridica e nella rettitudine del magistrato ordinario, ricorre alla creazione di nuovi organi giudiziari, sottraendo così la cognizione di determinati rapporti ai giudici naturali.

Intanto questo frazionamento è rimasto sanzionato nella Carta costituzionale e si è dimenticato che ogni frazionamento significa porverizzazione dell'ordinamento giudiziario.

La lotta per evitare il frazionamento è antica, perché già nell'articolo 71 dello Statuto si era astrattamente affermato il principio dell'unità del potere giudiziario; ma fin da allora le classi dirigenti, che miravano a dominare il Paese, iniziarono una lotta e si coalizzarono per violare questo articolo 71. Infatti la legge sul contenzioso amministrativo del 20 marzo 1865, allegato E, nacque contemplando delle eccezioni.

Si creò la giurisdizione sul Consiglio di Stato e quella della Corte dei conti in materia di contabilità e pensioni. L'offensiva al principio della unità della giurisdizione continuò negli anni successivi, e si ebbero i testi unici del 2 giugno 1889, del 17 agosto 1907, n. 678, e 26 giugno 1924, n. 1054. Così il Consiglio di Stato fu investito della giurisdizione sugli interessi legittimi dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione, delle questioni giurisdizionali relative a diritti che si presentano nelle controversie di sua competenza ed infine di una giurisdizione esclusiva nei riguardi di determinati gruppi di veri e propri diritti dei cittadini, deliberatamente sottratti alla competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria, come i diritti derivanti dal rapporto di pubblico impiego. Con la giurisdizione esclusiva, l'abolizione del contenzioso amministrativo cadde quasi nel nulla.

Noi rendiamo omaggio a quell'altissimo consenso che è il Consiglio di Stato, che ha segnato delle pagine indelebili e nel campo della cultura e nel campo della giurisprudenza amministrativa, pagine indelebili che mi fanno ricordare un articolo pregevolissimo dell'onorevole Vittorio Emanuele Orlando; ma se si deve affermare una buona volta questa unità del potere giudiziario, è bene arrivare ad una precisazione. La resistenza si basa su rilievi diversi e si dice che « le norme riguardanti la illegittimità degli atti ammini-

strativi, cioè incompetenza, eccesso di potere, violazione di legge sono poste più che altro nell'interesse della pubblica amministrazione, non nell'interesse del cittadino, è che pertanto solo un organo amministrativo può giudicare con perfetta cognizione di causa. Ma è facile osservare che le norme riguardanti la legittimità degli atti amministrativi sono nell'interesse della collettività dei cittadini e non solo della pubblica amministrazione.

Altro motivo che si adduce per giustificare la esistenza del Consiglio di Stato a « sezioni giurisdizionali » è la specifica conoscenza del diritto amministrativo.

A questa osservazione si può rispondere che anche in seno alla Magistratura ordinaria si può arrivare ad una specializzazione amministrativa. D'altra parte i membri del Consiglio di Stato, che andrebbero a far parte della Suprema Corte di cassazione, nulla perderebbero né moralmente né materialmente. Concludendo, ai giudici amministrativi dovrebbero essere sottratte tutte le controversie relative a diritti e tutte quelle di legittimità relative ad interessi.

Invece, le controversie importanti un esame di merito sarebbero devolute ad un organo di controllo amministrativo, che noi sarebbe un organo giudiziario, ma un organo fiduciario del Governo, vale a dire espressione del potere esecutivo, da questo nominato, incaricato di controllare l'opportunità degli atti amministrativi.

I tribunali giudicherebbero in primo grado sia le controversie relative a diritti, sia quelle di legittimità relative ad interessi; le sezioni specializzate di Corte di appello giudicherebbero in secondo grado, ed in sede di Cassazione le sezioni specializzate. L'autorità giudiziaria potrebbe dichiarare illegittimo l'atto amministrativo, annullarlo o sospenderlo.

Così si realizzerebbe l'unità del potere giudiziario: affermando il principio dell'unità del potere giudiziario, bisognerebbe eliminare per sempre il giudice speciale, perché nella coscienza giuridica del Paese è fermo il convincimento che la creazione di giudici speciali straordinari o eccezionali è contraria ad ogni più elementare concetto di libertà e di giustizia. Noi non abbiamo più bisogno di leggi speciali. Ogni legge speciale riabilita il fascismo. Le leggi speciali sono pericolose, esse sono tipici istituti degli stati totalitari e quando afferma di volere combattere questa o quella corrente con leggi speciali, senza accorgersene l'antifascismo crea il fascismo. Con la paura non si governa, ed un Governo



veramente democratico non può pretendere una opinione popolare unanime; l'unanimità è un caso molto raro, mentre l'indecisione è un caso molto frequente nella volontà collettiva.

Il popolo italiano, se lasciato libero, sa scegliere la sua via, ma se lo si obbliga, se lo si costringe a seguire un indirizzo coattivamente, per reazione va alla parte opposta. Spetta alla saggezza dei Governi di evitare questo pericolo, evitando le leggi eccezionali, che violano il diritto delle minoranze, diritto che s'estrinseca nella opposizione, la quale deve considerarsi organo della sovranità.

Purtroppo ancora si ha la cattiva abitudine di ricorrere a leggi speciali, con le quali si arriva ad annullare anche i diritti acquisiti. Proprio con una legge speciale noi, non so se opportunamente o inopportuno, giorni or sono abbiamo messo alla porta centodieci vecchi che rappresentavano l'élite della cultura italiana e che rimangono ancora oggi i custodi viventi del Risorgimento italiano. (*Applausi*).

Cassazione unica. — Ho letto l'ordine del giorno che reca la firma dell'onorevole Villabruna e di altri numerosi deputati, ordine del giorno col quale si chiede il ripristino della Cassazione a Torino.

Se l'Assemblea dovesse arrivare all'accoglimento di detto ordine del giorno, noi deputati del Mezzogiorno e della Sicilia abbiamo il diritto di chiedere il ripristino delle Corti di Cassazione di Napoli e di Palermo, che furono due grandi fari del diritto; due grandi palestre della giurisprudenza.

Non vorrei però che col ripristino di queste tre Corti di Cassazione, in applicazione dell'autonomia regionale si creasse una Corte di Cassazione per ogni Regione, giacché allora si cadrebbe nel ridicolo.

Nè vorrei che il ripristino si giustificasse affermando che la Cassazione unica fu una istituzione fascista, — e che non ha dato prove di perfetto funzionamento.

La riforma si riallaccia ad una serie di progetti, che vanno da quello di Minghetti del 1872 agli altri di De Filippo del 1868, Raeli del 1870, De Falco del 1872, Taiani del 1879 e 1885 ed infine Mortara del 1919.

Tutti questi progetti si riallacciano a nomi come Pisanelli, Pescatore, Mattiolo, Quarta, Mortara, Fadda.

Dunque, niente istituzione fascista. A chi parla di disfunzione della Corte di Cassazione io vorrei rivolgere la preghiera di dare uno sguardo ai volumi della giurisprudenza della Corte Suprema, civile e penale, per gli anni

1943, 1944 e 1945, pubblicati lo scorso anno dall'Istituto italiano di studi legislativi. Quei volumi hanno un grande significato, costituiscono la prova migliore del perfetto funzionamento della Suprema Corte.

Gli anni 1944 e 1945 sono il periodo più triste seguito alla sconfitta: mentre allora tutto andava in sfacelo, mentre il nostro patrimonio morale sempre più si assottigliava, mentre le difficoltà della vita materiale si aggravavano di giorno in giorno, in Roma di frequente bombardata, proprio in quegli anni la Cassazione, anche dimezzata di personale, continuò ad amministrare serenamente giustizia.

Dopo queste brevi considerazioni sulla Cassazione, desidero fare presente che con l'ultima parte dell'articolo 95-bis ho inteso sottrarre al potere esecutivo, cioè al Consiglio dei Ministri la nomina del Primo Presidente e del Procuratore generale della Cassazione. Ogni Governo è l'espressione di maggioranze mutevoli e la nomina dei due più alti magistrati deve essere sottratta a queste volontà mutevoli.

Giuria. — Argomento questo già molto mietuto. Io però vorrei impostare la questione sotto questo riflesso. Che cos'è una Carta costituzionale? È una legge che guarda il futuro, e presuppone una vitalità ed una stabilità; ora, la Giuria, regolata da leggi speciali, non ha trovato stabilità nelle leggi ordinarie. Perché la si vuol inserire proprio nella Carta costituzionale, quando gli stessi ideatori della giuria finirono per pentirsi? Basta leggere una pagina del Pisanelli. I difetti della Giuria sono molteplici: a) incapacità dei giurati; b) parzialità di giurati; c) grande indulgenza per i reati passionali; d) eccessivo rigore per i reati contro la proprietà. Si sono lamentati frequentemente assoluzioni scandalose, che ci hanno discreditato anche all'estero, pene inadeguate alla gravità dei reati; inique sproporzioni tra le pene inflitte per casi identici, affermazioni di responsabilità in processi indiziari che hanno lasciato perplessa la pubblica opinione.

Tutto questo mi fa ricordare le parole del professore Roncati, illustre psichiatra, il quale in una sua monografia « Il processo penale » ebbe a dire: che con l'istituto della Giuria la scienza istruisce il processo, la scienza lo discute e l'ignorante lo giudica.

Questo amaro giudizio dato anni or sono è ancora oggi di attualità. Il fascismo cercò di rimediare. Perché non si deve riconoscerlo? Si è detto che si peggiorò. Non è vero. Con l'assessorato non si peggiorò affatto. Il fa-

scismo incorporò la Giuria e la confuse col magistrato togato, di modo che il collegio giudicante risultò formato da un certo numero di giudici popolari e di due giudici togati.

Questo collegio misto ebbe il compito di pronunziare la sentenza, senza che vi fosse più il verdetto separato dei giudici popolari. Caduto il verdetto, che limitava il compito del magistrato togato all'applicazione della pena o all'assoluzione, l'oratoria dovette acconciarsi alla nuova situazione. Si arrivò una buona volta alla sentenza con la motivazione in modo che l'imputato potesse sapere il perché della condanna, si evitarono tante altre incongruenze; ma non bastò, e prova ne è il famoso caso Mulas per il quale Gennaro Marciano combatté la sua ultima e nobile battaglia. Fu allora che si sentì il bisogno di arrivare sollecitamente ad una riforma; e si arrivò alla nomina di una Commissione da parte del Ministro Tupini. Vi furono allora due tendenze diverse. Una mirava ad attribuire i reati di competenza della Corte di assise ai giudici togati. Si voleva cioè creare l'Alta Corte criminale sul genere di quella che esisteva a Napoli e che dette buona prova.

Ma, questa presentava l'inconveniente di abolire proprio per i reati gravi il rimedio dell'appello.

A questo inconveniente si voleva ovviare investendo la Suprema Corte oltre che del sindacato di diritto anche del sindacato sul fatto; ma si snaturava l'istituto della Corte di cassazione.

Altri avrebbero voluto attribuire i reati di competenza della Corte di assise in prima istanza ai tribunali ed in seconda istanza alla Corte di appello.

Questo sistema avrebbe offerto tre garanzie:

a) unità di competenza per tutti i reati gravi;

b) garanzia del doppio grado di giurisdizione;

c) capacità funzionale tecnica, che è indubbiamente maggiore nel giudice togato.

La realizzazione di questi tre principi nell'ordinamento giuridico dello Stato avrebbe delle conseguenze di indiscutibile pregio e garantirebbe in modo certo ed equo la volontà della legge.

Intanto è prevalsa la corrente in favore della giuria, come si evince dal decreto del maggio 1946 e dall'articolo 96 del progetto di Costituzione.

Io personalmente sono contrario alla Giuria; e questo mio modesto parere trova conforto nel pensiero di sommi giuristi.

Al congresso internazionale di diritto penale tenutosi a Palermo nel 1935 partecipò fra altri, Raffaele Garofalo, vanto della Magistratura e della cattedra.

Il Garofalo allora non esitò ad affermare pubblicamente che quello che si era veduto in Italia durante 50-60 anni del sistema della Giuria non era che un seguito di ingiustizie. Nello stesso congresso si dichiarò contrario all'istituto della Giuria il Presidente della Seconda Sezione penale della Suprema Corte, Ugo Aloisi dicendo che non bisognava far decidere con un responso di giustizia enigmatica e che la motivazione dei pronunziati del giudice doveva rimanere la base di garanzia per la retta amministrazione della giustizia.

Mi piace anche ricordare il pensiero di Enrico Altavilla: «dire che affidare l'amministrazione della giustizia al giudice popolare è un trionfo democratico, significa pronunziare una bella frase fuori di ogni realtà, che non giustifica la paradossale situazione. I delitti più gravi debbono essere giudicati da giudici incompetenti e debbono essere sottratti ad un controllo del giudice di appello». Onorevoli colleghi, l'amministrazione della giustizia è una cosa seria.

Nell'evoluzione del diritto penale si è consolidato la necessità della specializzazione del giudice penale, la opportunità dell'approfondimento della cultura nelle scienze psichiatriche e psicologiche.

Con questo indirizzo del pensiero moderno contrasta il ritenere di poter chiamare a giudicare dei reati gravi persone fornite di scarsissima cultura.

Dai sostenitori della giuria si dice che quando si debbono infliggere pene molto gravi è opportuno che la colpevolezza dell'imputato sia riconosciuta non solo dai giudici togati, ma anche dai giudici laici.

Si vuole insomma che la sentenza sia l'espressione non solo della scienza giuridica, ma anche della coscienza popolare.

Bisogna invece, tener presente che l'amministrazione della giustizia è qualcosa di così squisitamente tecnico che non può obbedire al concetto, che dicesi democratico, di attribuire a qualsiasi persona la risoluzione di problemi che decidono di tutta la vita di un uomo. Si dice che anche un buon lavoratore può decidere una causa che non richiede particolari conoscenze tecniche; questo significa affermare una verità parziale, giacché chiunque ha esperienza di cose giudiziarie, sa che

ogni giorno sorgono presso le Corti di assise questioni, le cui situazioni di diritto sono così interamente legate a quelle di fatto, che soltanto i tecnici possono risolvere tali problemi.

Dire se un omicidio fu commesso con premeditazione, se vi fu eccesso di difesa, se questo fu doloso o colposo, se ed in quale misura il giudicabile è imputabile, se concorre la circostanza della continuazione, se l'imputato sia un delinquente per tendenza, tutte queste quistioni non possono essere risolte dal giudice laico.

Lo studio del delinquente, l'esigenza di profonde indagini sui motivi del delitto, sulla personalità fisiopsichica del reo, sulla sua personalità sociale, tutto lascia pensare al pericolo del giudice laico.

Il giudice laico anche se preparato, il che costituirebbe rara eccezione, non dà mai affidamento di serenità.

In proposito desidero ricordare che sul giornale *l'Avanti!* del 1° dicembre 1946, Achille Corona dedicava un articolo al processo che doveva in quei giorni svolgersi innanzi alla Corte di assise di Bari per l'omicidio del deputato socialista Giuseppe Di Vagno commesso nel 1921 ad opera di squadristi fascisti.

Nell'articolo si osservava che il Collegio giudicante era formato in modo da dar luogo ai più legittimi sospetti per il partito, cui si riteneva che appartenessero gli assessori.

L'articolo concludeva con queste parole:

« la giustizia deve essere amministrata in modo che tutti gli italiani abbiano fiducia nel suo verdetto ».

Questa proposizione merita di essere sottolineata per il suo significato e per il suo valore, che trascende il caso speciale, riaffermando il principio basato su una inderogabile necessità, cioè l'imparzialità del giudice in ogni attività giudiziaria, sia essa penale, civile o amministrativa.

Indipendenza della Magistratura. — I magistrati dipendono soltanto dalla legge, così afferma l'articolo 94.

« Ordine autonomo ed indipendente » si legge nella prima parte dell'articolo 97.

Sempre, in tutti i tempi, prima del fascismo e anche durante il fascismo, come oggi, si è parlato e si parla di indipendenza della Magistratura, di terzo potere, ma nè nello Statuto albertino, nè in questo progetto di Costituzione si leggono le parole « potere giudiziario ».

Nella relazione si è detto che la Magistratura non è soltanto un ordine; che è sostanzialmente un potere dello Stato e che non si adopera questo termine neppure per gli al-

tri poteri, per non fare sorgere equivoci ed inconvenienti, cui potrebbe dar luogo una ripartizione teorica interpretata meccanicamente.

In verità questo chiarimento è poco convincente.

La verità è che l'indipendenza della Magistratura ha moltissimi fautori, ma quando si tratta di attuare l'indipendenza le cose cambiano; e molti dei fautori apparenti finiscono per svelarsi avversari decisi, sino a sembrare di avere un sacro terrore della indipendenza che predicavano.

Eppure in tanti altri campi si pensano le più ardite riforme.

Essi dicono che bisogna evitare uno strapotere della Magistratura e che in questo si cadrebbe con la piena autonomia del potere giudiziario.

Questo forse è il motivo per cui, pur affermandosi nell'articolo 97 del progetto che la Magistratura costituisce un organo autonomo ed indipendente, nello stesso articolo questa autonomia e questa indipendenza vengono sensibilmente ridotti, chiamando a far parte del Consiglio Superiore della Magistratura elementi estranei all'ordine giudiziario e demandando al Ministro della giustizia, cioè ad un organo del potere esecutivo il diritto di promuovere l'azione disciplinare contro i magistrati.

Ecco, onorevoli colleghi, in che consiste l'autonomia e la indipendenza.

Tutto si giustifica con la preoccupazione di creare uno strapotere.

La preoccupazione è ingiustificata: io comprendo uno strapotere del potere esecutivo, al quale si assiste in Italia da un quarto di secolo, strapotere consacrato nella legge del 31 gennaio 1926, n. 100, e nel decreto legislativo luogotenenziale del 16 marzo 1946, n. 98, riguardanti l'autorizzazione al Governo di emanare norme giuridiche.

Comprendo anche lo strapotere del potere legislativo, specie in quei paesi ove si adotta il sistema unicamerale o un bicameralismo reso illusorio.

Ma non so pensare ad uno strapotere del potere giudiziario, la cui funzione è tutta nell'applicazione della legge, la quale detta ai giudici anche le regole della interpretazione.

Certo è che il termine « potere giudiziario » ha destato preoccupazioni anche nei compilatori del progetto di Costituzione.

Eppure nella prima parte dell'articolo 94 si legge: « la funzione giurisdizionale, espressione della sovranità della Repubblica, è esercitata in nome del popolo ».

Ora se il potere giudiziario, che è la massima garanzia dei diritti e delle libertà dei cittadini non può considerarsi come una concessione dello Stato, bensì come una istituzione voluta dal popolo e difesa dal popolo, si sarebbe ben potuto dire: « il potere giudiziario esercita la giustizia in nome del popolo ».

Ma come ho detto si è sempre avuto una certa preoccupazione, anzi una riluttanza a parlare di potere giudiziario.

Quando si parlò di ordine giudiziario, si discusse sul significato di questa dizione. Nel 1859 dal Manfredini fu sostenuto che « ordine giudiziario » doveva significare « potere giudiziario » indipendenza dal Governo; ma prevalse la tesi contraria sostenuta dal Rattazzi, per la quale l'ordine giudiziario fu inteso come una parte della pubblica amministrazione.

Oggi solo nella relazione si legge che « ordine giudiziario » deve intendersi per potere giudiziario ».

Ma un potere per essere tale deve essere indipendente.

Questa indipendenza, a mio avviso, non si realizzerà se le disposizioni del titolo IV rimarranno quali sono.

Guardando un poco la posizione giuridica che dal 1860 in poi le leggi dello Stato hanno fatto e fanno al potere giudiziario, noi troviamo che nello Statuto albertino vennero affermati i seguenti principi:

- a) pronunzia delle decisioni giudiziarie in nome del Capo dello Stato (art. 68);
- b) inderogabilità dell'ordinamento giudiziario da parte del potere esecutivo (art. 70);
- c) divieto di giurisdizione straordinaria (art. 61);
- d) inamovibilità del giudice dopo tre anni di servizio (art. 69);
- e) obbligatorietà specifica e non generale delle decisioni giudiziarie (art. 73).
- f) pubblicità delle udienze (art. 72).

La pronunzia delle sentenze in nome del Capo dello Stato già da sola metteva in evidenza il carattere accessorio della più alta funzione dello Stato come « la giustizia ».

Tale accessorietà si aggravava facendo dipendere i magistrati, per quanto riguarda lo stato personale, da un Ministro politico, il quale, pur rimanendo in teoria estraneo alle funzioni giudiziarie, finiva sempre per portare l'influsso della corrente politica da lui rappresentata in seno al Governo.

Anche l'inderogabilità dell'ordinamento giudiziario da parte del potere esecutivo

(art. 70 dello Statuto) rimase un'affermazione vuota di reale contenuto.

Mancando una distinzione fra leggi costituzionali e leggi ordinarie e potendo il Parlamento legiferare senza distinzione, a qualsiasi Parlamento era possibile sconvolgere l'ordinamento della giustizia.

Lo stesso dicasi per l'inamovibilità del giudice (art. 69).

L'esperienza di 80 anni ha dimostrato come alle volte si era o in un modo o nell'altro costretti a rinunciare a questo ipotetico diritto e bisognava rassegnarsi a subire sostituzioni, rimozioni per esigenze di servizio (art. 222 regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12).

Ugualmente fu violato il divieto di giurisdizione straordinaria.

Si crearono tribunali speciali come quello per la difesa dello Stato e per giustificare la violazione del divieto si fece la distinzione tra tribunale speciale e tribunale straordinario.

Insomma in tutti gli ordinamenti giudiziari che si sono susseguiti, l'indipendenza della Magistratura è stata quasi sempre una beffa. Così fu con l'ordinamento del 14 luglio 1907, n. 511; così con l'ordinamento del 30 dicembre 1923, n. 2786, ed il culmine si raggiunse con l'ordinamento del 30 gennaio 1941, n. 12; ancora oggi vigente, ove il magistrato è posto sotto l'alta sorveglianza del Ministro, da cui riceve le opportune direttive in base al principio dell'unità del potere.

Insomma durante il regime fascista le condizioni si aggravarono: la inamovibilità divenne suscettibile di sospensione per volere del Ministro (art. 223 del regio decreto legge 3 gennaio 1941, n. 12). Furono istituiti con circolare rapporti sull'attività dei magistrati e si mise così il magistrato in uno stato di soggezione ancora più grave di quello di qualunque funzionario, il quale aveva almeno il diritto di conoscere il giudizio espresso su di lui dai suoi superiori e ricorrere gerarchicamente.

Ancora oggi le promozioni sono alla discrezione del Ministro che nomina le commissioni di scrutinio e di concorso.

Il reclutamento dei magistrati è rimasto al completo arbitrio del Ministro (art. 125 del regio decreto legge 30 gennaio 1941, n. 12 ed art. 4-5 e 19 del regio decreto 15 ottobre 1925, n. 1860).

Il Ministro può escludere, con provvedimento insindacabile, chi vuole dal concorso e può persino annullare gli esami (art. 19 regio decreto 15 ottobre 1925, n. 1860).

Nel 1940 un egregio giovane che nulla aveva commesso, non fu ammesso al concorso semplicemente perché suo padre era uno studioso delle opere di Benedetto Croce, e questo episodio lo cito per dare l'idea di quale situazione si era venuta creando in questo campo. Anche fosse esistita una colpa per il padre giammai le colpe dei padri si sono fatte gravare sui figli.

Questo principio è affermato anche nel Codice civile per i casi di indegnità a succedere.

L'appartenenza del magistrato alla carriera collegiale o a quella di Pretura è rimasta all'arbitrio del Ministro (art. 115 e 138 regio decreto legge, 30 gennaio 1941, n. 12).

Dopo questo sommario sguardo al passato viene da domandare: « il problema della autonomia, dell'indipendenza della Magistratura è risolto nel progetto di Costituzione? »

Si è veramente dato forza al potere giudiziario ?

Si è affermato il principio dell'unità del potere giudiziario ?

Si sono fornite per i magistrati quelle garanzie stabilite per i membri del potere legislativo e del potere esecutivo ?

Penso che anche questo progetto, nonostante le affermazioni di indipendenza, abbia sotto certi punti di vista aggravato lo stato di dipendenza della Magistratura.

Il problema della indipendenza della Magistratura somiglia un poco al problema del Mezzogiorno.

Ogni Governo nell'insediarsi fa l'elogio del Mezzogiorno, fa le solite promesse, ma poi tutto rimane come prima.

Così avviene per la Magistratura.

Quattro sono le indipendenze che si chiedono: indipendenza costituzionale; indipendenza funzionale, indipendenza istituzionale, indipendenza economica.

Manca la prima perché il progetto di Costituzione non qualifica come sovrana la funzione giurisdizionale, né qualifica sovrano il potere che la esercita.

Difetta d'indipendenza funzionale perché non si parla esplicitamente di autogoverno.

È minacciata l'indipendenza istituzionale in quanto le assunzioni, le promozioni, i trasferimenti di sede e di funzioni si fanno dipendere da un Consiglio Superiore di cui fanno parte elementi che sono espressioni di correnti politiche.

Non vi è traccia della indipendenza economica, che è di somma importanza al fine di una retta amministrazione della giustizia. Con l'articolo 97 proposto in sostituzione di

quello del progetto ho inteso eliminare il grave inconveniente che si avrebbe con un Consiglio Superiore della Magistratura costituito in parte di estranei all'ordine giudiziario e tutti eletti dall'Assemblea. I membri del Consiglio Superiore della Magistratura devono essere solo magistrati ed eletti dalla Magistratura.

Una sezione del Consiglio Superiore deve funzionare da corte disciplinare e l'azione disciplinare dovrà essere esercitata dai procuratori generali della Cassazione o delle Corti di appello.

Lasciando l'articolo 97 così come è formulato nel progetto non solo si annullerebbe l'indipendenza della Magistratura, ma tutto l'ordine giudiziario verrebbe messo alla sbaraglio. (*Approvazioni*).

Prima di lasciare l'argomento fondamentale del Titolo IV, cioè l'indipendenza della Magistratura, desidero ricordare quanto ha scritto un gesuita, padre Lener. Questi, figlio di un alto magistrato, dopo avere esercitato la professione di avvocato, entrò nell'ordine dei gesuiti. Nel raccoglimento della sua cella deve avere ricordato il tormento paterno, deve avere pensato ai suoi anni di esercizio dell'avvocatura ed ha scritto in quella rivista densa di pensiero che è la *Civiltà Cattolica* un pregevolissimo articolo sull'indipendenza della Magistratura (anno 1947, pagina 303 e seguenti).

Il dotto gesuita così scrive: « Con l'articolo 97 del progetto di Costituzione il governo dell'ordine giudiziario viene conferito bensì al Consiglio Superiore della Magistratura, ma questo non è più un organismo composto di soli magistrati.

« Elementi estranei all'ordine giudiziario, politici, sono chiamati a comporlo in condizioni d'assoluta parità. Poiché la scelta di tutti i membri elettivi per metà compete all'Assemblea Nazionale e non è a vita, la maggioranza parlamentare potrà fare in modo che la stessa maggioranza del Consiglio Superiore della Magistratura sia di un dato colore politico.

« Con ciò tutta la Magistratura sarà influenzata dal partito politico che riuscirà ad aver la maggioranza in Parlamento ».

Padre Lener richiama nello stesso articolo la parola detta in pubblica Assemblea Costituente dall'onorevole Calamandrei: « Il Consiglio Superiore della Magistratura, che secondo il progetto da me redatto avrebbe dovuto essere composto da soli magistrati eletti dalla stessa Magistratura, sarà invece composto per metà da elementi politici.

Chi ha impedito all'autogoverno della Magistratura di affermarsi in pieno, è stato Sua Eccellenza il Procuratore Generale Pilotti. La Magistratura deve ringraziare proprio lui della ostilità con cui è stata accolta nel progetto l'idea dell'autogoverno».

Questo è enorme; la storia dirà se Sua Eccellenza Pilotti fosse dalla parte della ragione o meno, ma è incredibile che per l'eventuale errore di un uomo si debba punire una classe, anzi si debba punire il Paese. (*Approvazioni*).

Nell'articolo 98 parte 1<sup>a</sup> è detto che possono essere magistrati anche le donne nei casi previsti dall'ordinamento giudiziario.

Da alcuni si è detto che, potendo le donne esercitare la professione di avvocato, debbono anche poter essere magistrati.

In verità io invito a meditare sulla opportunità di questa norma.

Oggi chi per un verso, chi per altro, tutti si concordano per allontanare la donna dal focolare domestico.

La donna deve rimanere la regina della casa, più la si allontana dalla famiglia, più questa si sgretola. (*Applausi*).

Con tutto il rispetto per le capacità intellettive della donna, ho l'impressione che essa non sia indicata per la difficile arte del giudicare.

Questa richiede grande equilibrio e alle volte l'equilibrio difetta per ragioni anche fisiologiche.

GUIDI CINGOLANI MARIA. È un antiquato.

ROMANO. Meglio così.

*Una voce al centro.* Le signore protestano.

ROMANO. Questa è la mia opinione. Le donne devono stare a casa. (*Interruzione della onorevole Federici Maria*).

Penso che l'intervento della donna, non come magistrato togato, potrebbe essere utile per il tribunale dei minorenni.

Su questo punto non ho presentato un emendamento specifico, ma ho ritenuto opportuno un rilievo anche per il legislatore futuro.

Ho chiesto invece, che nel secondo capoverso dell'articolo 98 siano eliminate le parole «ed avvocati dopo quindici anni di esercizio».

Consentendo questa forma di reclutamento dei Consiglieri di cassazione si apre il varco ad inconvenienti diversi, che potranno portare al favoritismo con grande nocimento dell'ordine giudiziario.

Un avvocato di valore dopo quindici anni di esercizio professionale avrà indubbia-

mente gettato le basi di una clientela, alla quale per ovvie ragioni economiche non rinunzierà; quindi il reclutamento cadrebbe su avvocati che non sono riusciti ad affermarsi nel campo professionale e che attraverso l'intrigo cercherebbero rifugio nell'alta Magistratura.

Ciò potrebbe verificarsi facilmente se il Consiglio Superiore rimarrà costituito per metà da elementi eletti dall'Assemblea Nazionale fra estranei alla Magistratura.

Pertanto insisto nel proposto emendamento.

Guarentigia dell'immunità. — L'autonomia funzionale degli organi giudiziari non potrebbe dirsi completa ed assoluta se le persone dei giudici non fossero poste al sicuro da qualsiasi attentato «diretto o indiretto» da parte degli organi statali o di forze politiche organizzate.

In ogni ordinamento costituzionale è stata sempre grande la preoccupazione di mettere al sicuro da ogni estranea influenza coloro che esercitano le più alte e delicate funzioni di giustizia e di controllo.

L'indipendenza personale del magistrato può essere violata in due modi:

a) mediante la rimozione del magistrato dalla sede o dalla funzione a lui spettante;

b) col fermo di polizia, con l'applicazione di misure amministrative di sicurezza ed in alcuni casi addirittura con l'arresto.

Atti arbitrari del genere oggi sono ancora più possibili dati i tempi di intensa passione e di aspra rivalità politica.

Quindi la garanzia dell'immunità concessa finora solo ai membri della Camera dei deputati, dovrebbe essere estesa anche ai magistrati come organi del potere giudiziario.

L'arresto, anche se revocato, finisce per gettare delle ombre e ciò a discapito del prestigio della Magistratura.

Qualche anno fa venne spiccato un mandato di cattura contro un distinto magistrato solo in base ad una chiamata di correo fatta da un cancelliere.

Il magistrato, la cui innocenza risultò chiarissima fu dopo qualche mese scarcerato.

Nel frattempo su alcuni giornali si erano letti a grossi caratteri le parole «La Magistratura alla sbarra».

Ora, se la persona del magistrato fosse tutelata come quella dei deputati si gravi inconvenienti si eviterebbero.

Onde insisto nell'emendamento così formulato:

« I magistrati non possono essere privati della libertà personale se non previa autorizzazione del Consiglio Superiore della Magistratura, salvo il caso di flagrante delitto per il quale sia obbligatorio il mandato di cattura ».

Polizia giudiziaria. — L'articolo 100 stabilisce che l'autorità giudiziaria può disporre direttamente dell'opera della polizia giudiziaria.

Su questo argomento desidero osservare che l'attività preparatoria del giudizio e quella esecutiva dei giudicati non potranno ricevere piena applicazione sino a quando non si avrà un corpo di polizia giudiziaria alle dirette dipendenze disciplinari ed amministrative del potere giudiziario.

Gli organi di polizia sono attualmente assorbiti dall'attività amministrativa e politica e, quindi, spesso non trovano il tempo per eseguire un mandato di cattura.

È necessario che sia creato un corpo di polizia giudiziaria alle dirette dipendenze disciplinari ed amministrative del potere giudiziario.

Quando si devono servire due padroni si finisce per servire poco diligentemente quello dal quale meno si dipende.

Onde l'articolo 100 nel suo primo comma potrebbe essere così formulato:

« È istituito un corpo speciale di polizia giudiziaria posta alla diretta ed esclusiva dipendenza dell'autorità giudiziaria ».

Istituti di prevenzione e di pena. — Nella Carta costituzionale non è detto da chi debbano dipendere gli Istituti di prevenzione e di pena.

Vi fu un tempo in cui questi dipesero dal Ministero dell'interno; successivamente passarono alle dipendenze del Ministero della giustizia. La dipendenza naturale spetta all'autorità giudiziaria, la quale ha tutti i requisiti per controllare il funzionamento degli istituti stessi, in tali sensi dispone il secondo comma dell'articolo 100 nell'emendamento proposto.

Avvocatura dello Stato. — Ho chiesto la soppressione dell'articolo 105 che riguarda l'Avvocatura dello Stato, in considerazione che questa non può essere considerata un organo costituzionale da comprendersi sotto il Titolo IV.

Come il cittadino per la difesa dei suoi diritti assume il patrocinio di un avvocato,

così lo Stato ha il suo difensore e basta questo rilievo per comprendere come questo difensore non possa essere considerato organo costituzionale.

Corte costituzionale. — Desidero infine rivolgere viva preghiera all'Assemblea di meditare sull'articolo 127, che riguarda la formazione della Corte costituzionale.

Il magistrato, se vuole essere tale, non può per definizione assiomatica essere dipendente da alcun altro potere.

Ora mi domando come possono essere indipendenti e giudicare secondo coscienza uomini nominati a tempo dal Parlamento, ossia da partiti politici, uomini che dipendono per la loro rielezione dal Parlamento. Quando un giudice è l'espressione di una corrente politica, egli nel giudicare della costituzionalità delle leggi, avrà sempre la preoccupazione di recar danno a quel partito, dal quale ha ricevuto il suffragio.

Trovare una soluzione che tranquillizzi in pieno non è facile; ma deve riconoscersi che la garanzia maggiore ci può essere data dal magistrato ordinario, cioè dal magistrato nominato e promosso, trasferito e governato dal Corpo medesimo di cui fa parte.

Trattamento economico. — La posizione economica attuale della Magistratura deriva da un equivoco, giacché i magistrati d'Italia ebbero origine nettamente nobiliare.

Il posto di giudice era ambito per mantenere alto il prestigio ed il potere della famiglia e, quindi, l'esercizio della Magistratura era un *munus publicum*.

Si ritenne che il magistrato dovesse essere provvisto di beni di fortuna, dei quali lo stipendio rappresentava solo una integrazione.

Ma quando le cariche giudiziarie, come tutte le altre cariche direttive dello Stato passarono dalla nobiltà all'alta borghesia e da questa alla media, i magistrati vennero a trovarsi in gran parte nella condizione economica di tutti gli altri impiegati delle amministrazioni statali, costretti a vivere di solo stipendio.

I magistrati di oggi non discendono da magnanimi lombi, ma dal popolo e prevalentemente da quella classe impiegatizia, che silenziosamente è sempre vissuta e vive tra mille difficoltà e sienti.

I figli di questa modestissima classe usciti dalle università, non potendo per mancanza di mezzi affrontare la incertezza e l'aleatorietà della libera professione, concorrono in Magistratura.

Questi giovani, che sentono imperioso il dovere di non pesare un giorno di più sul bilancio familiare, questi giovani sono le nobili reclute della Magistratura italiana.

Perciò molto ci addolora il sentire alle volte affermare con poca ponderatezza che la Magistratura è asservita agli agrari, che guarda con simpatia i grandi proprietari, gli industriali.

La Magistratura conosce un solo imperativo categorico; la norma giuridica, batte una sola strada, quella della giustizia, invoca una sola luce, la luce di Dio.

Oggi mentre molti assetati di felicità, divorati dall'egoismo, avidi di beni, corrono dietro i facili guadagni, mentre tutto è in funzione del benessere fisico, il magistrato ha saputo soffrire, mantenendo lontano ogni ombra, ogni macchia dalla toga, che considera un simbolo sacro.

La Magistratura italiana ha al suo attivo una giusta fama di onestà e di correttezza, per cui la sua rettitudine non è stata mai neppure discussa.

La quasi totalità dei magistrati non frequenta teatri, non cinematografi, non si consente villeggiature di montagna o di mare.

Con tanto impoverimento della personalità i magistrati italiani si sono comportati da eroi attendendo, in silenzio, in mezzo alle più gravi ristrettezze economiche, alla oscura e diuturna fatica del giudicare, hanno continuato ad accudire con serenità allo studio di poderose questioni, in cui spesso sono in contrasto interessi ingentissimi.

La Magistratura italiana è quella che meno si sporcò di fascismo, e prova ne è che si sentì il bisogno di creare organi speciali disposti ad asservirsi supinamente alla dittatura.

La Magistratura italiana come allora così anche oggi, è rimasta e rimane al suo posto.

Purtroppo in questi tempi grigi, tutti si è presi dall'autodenigrazione: ombre si gettano sulla polizia, ombre sull'arma dei carabinieri, ombre sulla Magistratura.

Con questo sistema si discreditano gli organi più vitali e si aggrava la carenza dello Stato. Tagliare i rami secchi è un dovere, ma è anche un dovere mantenere alto il prestigio di queste istituzioni, che sono un poco la spina dorsale del Paese.

Qui vi sono stati lanci inconsulti di manate di fango contro la Magistratura, specie quella siciliana.

Ebbene non le parole vane, ma i numeri della statistica dicono che la Magistratura

in Sicilia fra infinite difficoltà, ha colpito in pieno petto la criminalità.

Dal 1943 al 1945 vi fu un crescente di attività delittuosa: rapine, estorsioni, sequestri di persone, associazioni a delinquere.

A molti non era più consentito di andare in campagna, ma alla fine del 1946 la statistica ha segnato il ritorno alla normalità.

E la lotta contro la criminalità si è svolta osservando la legge, non come si fece all'epoca del prefetto Mori, ricorrendo ai mandati di cattura in bianco.

Sono, quindi, in errore quei pochi che inconsultamente hanno osato attaccare la Magistratura. Se in tutti i settori della vita italiana esistesse quello scrupolo, quello spirito di sacrificio, che intensamente vive sotto la toga del magistrato, la risurrezione morale del Paese potrebbe ritenersi assicurata.

È di ieri un esempio fulgido di purezza e di francescana povertà della Magistratura di Sicilia.

In un grande centro di quella terra, che vive di onore, un Presidente di Sezione di Corte di appello cessò improvvisamente di vivere.

Il giorno del decesso colleghi ed avvocati andarono a visitare la vedova; questa dirottamente piangeva; pregata di rassegnarsi, tra i singhiozzi disse al Primo Presidente della Corte che non aveva neppure i mezzi per ordinare la cassa.

Con una colletta quell'esimio magistrato raggiunse l'ultima dimora tra quattro assi coperti da una toga intemerata. Questa è la Magistratura italiana.

Nell'agosto scorso avrete letto sulla *Scena illustrata* lo stato di miseria in cui morì a Milano un giovane magistrato.

Quando amici e colleghi accorsero nella squallida stanzetta trovarono sopra un tavolo un voluminoso processo civile coperto di appunti.

Quel volume era la ricchezza in contestazione, sul letto di morte l'indigenza assoluta, sopra una sedia una giacca sdrucita con poche centinaia di lire che servirono per telegrafare alla famiglia, alla fidanzata. Anche questa accorse e chiese un ricordo, un indumento, che essa già considerava un simbolo, la toga onoratamente indossata da chi doveva essere il compagno della sua vita.

Ecco la Magistratura italiana.

Onorevoli colleghi, rispettiamo e difendiamo in questa legge suprema dello Stato.

Ricordiamo in questo momento le parole di un grande giurista, Giuseppe Zanardelli:



Questi disse che la toga del magistrato senza armi spaventa la forza, senza forza arresta la violenza, senza apparato riduce il fasto alla modestia ed al timore.

Sì, onorevoli colleghi, la forza giusta della toga è ricercata da tutti, dalla povertà come un asilo, dalla ricchezza come un appoggio, dall'onore come una luce, dalla vita stessa come mezzo di conservazione.

Onorevoli colleghi. La Magistratura non ha ambizione di sorta, non mira a strapotere alcuno.

Chiedo ai colleghi di sinistra che rispettino il decreto del guardasigilli Togliatti del maggio 1946, che fu una conquista democratica per l'ordine giudiziario. Ai colleghi del centro rivolgo viva preghiera di leggere questo numero della *Civiltà cattolica* e meditare le sagge parole di Padre Lener, che per avere preferito a questo brutto mondo la vita dello spirito ha diritto di essere creduto più di noi.

Prego infine, vivamente i colleghi di destra di leggere quel libro profondo di Roepke campione del liberalismo, cioè *La crisi sociale del nostro tempo*. In questo libro che è la sintesi di tutta la sua produzione scientifica Roepke dice ad un certo punto che i tribunali sono la cittadella dell'autorità dello Stato, che fino a quando questa cittadella resiste non vi è timore di sfacelo dello Stato.

Difendiamo dunque questa cittadella, che in tempi grigi ha resistito alla prova del fuoco. Difendendo la Magistratura, intendiamo difendere la giustizia del nostro Paese. Qui, onorevoli colleghi, non si tratta di difendere gli interessi di questa o di quella categoria di lavoratori ma qualche cosa di sacro, la giustizia, che è patrimonio di tutti gli italiani. (*Applausi — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Salerno. Ne ha facoltà.

SALERNO. Onorevoli colleghi, siamo certamente tutti d'accordo in quest'Aula nel sottolineare l'estrema importanza dell'argomento che stiamo trattando: la giustizia, l'amministrazione della giustizia. Ma credo che non siamo ugualmente d'accordo sulle ragioni che ci inducono ad attribuire tanta importanza a questo argomento.

Eppure è necessario fissare queste ragioni, perché esse possono costituire l'orientamento utile per la impostazione e la risoluzione dei maggiori problemi.

Per me le ragioni sono due: una di carattere strettamente costituzionale — e quindi giuridica —; l'altra di carattere profondamente umano —, e quindi universale. Sono due ter-

mini inscindibili, senza di cui — è mia opinione — nessuno dei problemi attinenti alla giustizia può essere compiutamente risolto.

Se è vero in gran parte — come è stato detto — che la legge esaurisce il travaglio politico che la precede e supera, per così dire, le idee e i contrasti che ne sono il presupposto; è anche vero che la legge non esaurisce la sua finalità estrema, cioè l'applicazione al caso concreto, se non attraverso la funzione giurisdizionale, tappa ultima del ciclo vitale della norma giuridica, cuspide somma di tutto l'ordinamento costituzionale.

Accanto però a questo profilo tecnico e giuridico della giustizia, ve n'è un altro: morale, sociale, umano, che non può essere trascurato: la giustizia sete degli uomini, la giustizia proporzione, misura, calcolo di tutte le entità imponderabili della vita, la giustizia che eleva il giudice ai più alti fastigi, senza fargli perdere la sua natura umana e la conoscenza degli uomini, la giustizia reclamata da tutti perché tutela gli interessi di tutti, e non solo quelli materiali, ma anche quelli altamente personali, come l'onore, la libertà, il lavoro.

Sarebbe una iattura se questi due lati, il lato giuridico e il lato umano, fossero tenuti distanti o, peggio ancora, se il lato tecnico-giuridico dovesse eccessivamente estendersi a detrimento dell'altro, perché allora avremmo una giustizia fredda, una giustizia meccanica, lontana dagli uomini, pericolosa per la società.

Ad evitare questo pericolo, bisogna compendiare i due termini: il termine giuridico e il termine umano; essi devono incontrarsi e questo incontro non può avvenire che sull'unico terreno possibile, cioè sul terreno sociale.

Una grande affermazione è contenuta nella nostra Costituzione: « La funzione giurisdizionale è espressione della sovranità della Repubblica ed è esercitata in nome del popolo ».

È un'affermazione alla quale bisogna dare tutto il peso e la significazione che merita se si vuole che questa Costituzione non sia solamente una raccolta di formule esteriori, ma abbia veramente un contenuto di schiettezza e di socialità. È un'affermazione importante perché fissa il potere, ma fissa anche la fonte del potere: attribuisce alla funzione giurisdizionale tutta l'autorità necessaria, ma pone un limite, che è la condizione della nascita e della vita di questo potere.

Sovranità, e sovranità che deriva dal popolo!

Noi usciamo da un periodo di tirannide, in cui il potere esecutivo e tutto il meccanismo

dispotico che gli era sorto intorno si era mostruosamente ingigantito a danno degli altri poteri, compreso naturalmente quello della giustizia. È necessario che si formuli questa alta affermazione di riscatto e di prestigio della giustizia. Proclamare in uno Stato ispirato alla legalità che il potere giudiziario è espressione della sovranità popolare, significa applicare un principio di schietta democrazia, che cioè tutti i cittadini sono uguali dinanzi al giudice e il giudice è uguale per tutti. Non basta affermare che la norma astratta è uguale per tutti. Il giudice deve essere sicuramente uguale per tutti.

La sovranità della giustizia però deve essere intesa nei suoi giusti termini per evitare due pericoli a cui si potrebbe andare incontro: che cioè questa sovranità sia soltanto una espressione verbale e, per così dire, una finzione, e per evitare il pericolo opposto: che questa sovranità straripi nell'arbitrio e diventi la negazione della funzione altissima che al potere giudiziario è commessa.

Si vuole insomma che il giudice sia sovrano sì, ma che la sua sia una sovranità effettiva e concreta, senza manti laceri né corone di cartone, ma anche senza eccessi ed arbitrii che metterebbero la sua volontà in istridente contrasto con la volontà sociale. E per me questo è il problema fondamentale: creare un potere giudiziario sovrano che sia la fedele espressione della volontà collettiva.

Ebbene, le condizioni della sovranità non sono che due: da un canto il prestigio del giudice, dall'altro l'indipendenza del giudice.

Il prestigio non può discendere dalla legge; il prestigio scaturisce dall'ordine interno dei magistrati, perché poggia sulla fierezza e sulla dignità dell'uomo, in osservanza di quei principi etici che non si scrivono, ma si sentono e dei quali si deve fare uso. Bisogna bandire la corsa alle posizioni avanzate, la gara dei successi personali, insomma il « carrierismo ». Bisogna abolire la distinzione per gradi, e mantenere soltanto quella per funzioni, abolire una bassa ed una alta Magistratura, comprendendo nella prima i giudici che esercitano nel campo penale, nella seconda quelli che trattano la materia civile.

Sia unica la funzione, ed unica la dignità.

La Magistratura deve essere intesa come l'espressione di una missione e le missioni sono fatte con un po' di sacrificio. Quando un magistrato non sente questa norma imperativa, egli avrà tutte le attitudini per altre funzioni, ma non sarà un buon magistrato.

Tutti possono essere magistrati, come tutti possono essere sacerdoti di una fede, ma sia magistrato chi vive e chi sa vivere da magistrato, cioè in quello stato di elezione morale onde possa dirsi: molti sono gli avvocati ma... i magistrati sono gli eletti.

L'altra condizione della sovranità è l'indipendenza. Ma anche su questa espressione bisogna intendersi.

Diceva l'onorevole Dominedò: insomma, che cosa si vuole con questo titolo IV, qual'è la sua essenza, quale il suo spirito? Non altro che la ricerca ansiosa del giudice libero egli rispondeva. E certo, se la libertà è, come dev'essere, la somma di tutti i valori morali, non v'è nessuno che non aspiri a questo giudice libero. Ma bisogna intendersi sul concetto di libertà. La libertà deve essere, innanzitutto, per essere vera, la risultante di tutte le libertà, ed in secondo luogo la libertà non la si può intendere se non come la coesistenza di essa con le altre libertà. Insomma, quello di libertà è un concetto di relazione e di proporzione. Una libertà assoluta potrebbe esprimere un concetto negativo. La libertà deve perciò rispondere a requisiti di coordinamento e di armonia, sicché nel tempo stesso in cui si pone il problema della libertà, si pone anche il problema dei limiti della libertà, e nel tempo stesso in cui si pone il problema dell'indipendenza del giudice, si pone anche il problema della dipendenza del giudice, perché il giudice che fosse completamente indipendente, astrattamente indipendente, potrebbe giungere alla rinneazione della funzione che gli è affidata.

In quanto alla dipendenza, nella Costituzione è detto che il giudice dipende dalla legge e dalla coscienza, ma io vorrei dire che non basta. Occorre una terza dimensione, cioè egli deve dipendere anche dalla coscienza, dallo spirito della legge, deve essere pervaso da quel soffio animatore che è nella legge.

Non parliamo di una coscienza popolare che non sia consacrata nella norma. Non ne parliamo. Era una preoccupazione dell'onorevole Dominedò, ma è una preoccupazione che mi pare non abbia ragion d'essere, prima di tutto perché una coscienza popolare non consacrata nella legge, in un regime democratico, non può esistere. Questa specie di dualismo, di contrasto tra il precetto e la volontà popolare può verificarsi in periodo di tirannide, quando la coscienza popolare non giunge ad esplicarsi nella legge, ma non è concepibile in periodo di libertà. In secondo luogo, se una coscienza popolare non

è consacrata nella legge, evidentemente non si tratta della legge che deve essere applicata. Quando noi parliamo di coscienza popolare, parliamo di quella coscienza che è nella legge e che l'accompagna, perché, onorevoli colleghi, si dice (e l'hanno scritto i relatori autorevolissimi di questo Titolo) che la legge, nell'atto della sua formazione, esaurisce il processo politico che le sta alla base, ma io dubito della esattezza integrale di questa massima.

È proprio vero che tutta la politica venga esaurita? Non è forse anche vero che vi è sempre qualcosa che non riesce ad inserirsi nella legge, non riesce a prendere espressione concreta e che tuttavia esiste ed accompagna la legge come un'ombra, come una vibrazione, come una invisibile riserva copiosa, alla quale il giudice attinge forse con maggiore fortuna di quel che non faccia attingendo alla legge medesima nella sua articolazione letterale, appunto perché essa, definita e quasi conclusa in determinati cancelli, spesso finisce per essere arida ed insufficiente?

Quando si dice che esiste lo spirito della legge, si parla di qualche cosa che non deve essere considerata come un formalismo o una convenzionale figura retorica, che si tramanda da secoli, ma come alcunché di reale e vivente. Ora, è questo lo spirito che lega il popolo alla giustizia ed alla Magistratura. È questo lo spirito che lega il potere legislativo al potere giudiziario; ed è con questo spirito che la legge viene interpretata secondo la coscienza, secondo la civiltà di un periodo storico presso una determinata società.

Io ho sentito qui i più aurei discorsi pronunciati dai luminari della scienza. Il tecnicismo ha raggiunto i vertici della elaborazione. Come dicevo in principio, temo però che si sia lasciato nell'ombra quell'altro lato del problema, che è il lato umano, e che bisogna inserire nella norma costituzionale. Quando poco fa sentivo dire che il giudice applica la legge, e che questa applicazione della legge si esaurisce nel processo dialettico e tecnico-giuridico, io pensavo che in tutto questo non solo vi è un vizio di ragionamento, ma forse tutta una inclinazione del nostro tempo a dimenticare quanto di umanità era negli antichi maestri del diritto, da Francesco Carrara ad Emanuele Carnevale.

E vorrei dire che questo è anche un po' il vizio di una tendenza scientifica, per cui Emanuele Carnevale, che fu uno degli ultimi veri umanisti del diritto penale, temeva che la nuova scuola sorgente in Italia potesse

disumanare il diritto penale, come potrebbe disumanare il diritto ogni giudice che prescindesse dal contenuto umano che esso racchiude.

Ora, qual'è la funzione del giudice? Qual'è la sua funzione al di fuori di ogni tecnicismo, al di fuori di ogni formulazione scientifica, prescindendo da tutti gli schemi e le nomenclature, qual'è questa funzione del giudice? Che cosa fa il giudice, in fondo? Non si passa d'un tratto dalla legge alla vita. Fra la legge e la sua applicazione c'è un intervallo, c'è uno *jatus*, che bisogna riempire, c'è un *quid* che bisogna trovare: questa è la funzione del giudice, vale a dire adeguare, avvicinare, livellare la norma astratta al caso concreto, la norma generale al caso specifico. E tutto questo secondo la legge e secondo la coscienza del giudice, ma anche e soprattutto secondo la coscienza sociale. Si è detto tante volte ed autorevolmente: il giudice è la legge vivente. Un antico filosofo affermava che le leggi peggiori possono diventare sopportabili quando i giudici sono buoni e che viceversa le leggi buone possono diventare pessime quando i giudici sono cattivi. Che cosa significa questo? Qual'è la ragione di queste alternative e quali sono gli strumenti di cui si deve servire il giudice per trasformare la legge astratta in una legge vicina alla vita ed all'uomo? Qual'è la fonte alla quale potrà attingere? Essa non può essere che la ricerca dell'umanità e del fondo sociale di cui è permeata la legge stessa. La legge per essere giusta, deve essere aderente alla umanità ed allo spirito sociale. Questo contatto e questa continuità fra la vita sociale e la vita giurisdizionale, lungi dall'indebolire la sovranità del giudice, la rafforza e la contiene nei limiti solamente accettabili, vale a dire i limiti di una sovranità costituzionale.

In tutto questo può entrare un atteggiamento politico? Potrei dire di sì, e se è assurdo parlare di una politica giudiziaria, nel senso di un orientamento sistematico della giustizia nella sua esplicazione, è altresì indubitabile che un coefficiente politico entra in quasi tutte le attribuzioni e le esplicazioni dell'attività della giustizia. Oggi la vita moderna ci va insegnando questo: che le controversie demandate al potere giurisdizionale sono sempre più tali da richiedere una larga conoscenza dei bisogni umani. La politica, quindi, è uno di quei fattori che non possono essere nella vita collettiva allontanati e respinti, perché è un po' come l'aria che circonda l'essere umano; politica però della legge, che accompagna la legge stessa, non la politica

del giudice, per cui quel termine « coscienza », che si legge nel progetto e che si deve interpretare come criterio di rettitudine e di zelo, va integrato e completato col concetto di coscienza sociale che accompagna la norma; altrimenti, a lasciar arbitra la coscienza subiettiva del giudice, si potrebbe andare incontro a dolorose sorprese ed assistere alle più aperte storpiature della legge, nell'ottimistica presunzione di compiere un sacro dovere.

In conseguenza di questo punto di vista, cioè che un'impronta sociale e politica deve essere anche nella coscienza del giudice e deve corrispondere alla coscienza sociale e politica di chi la legge ha formato, discende che, negare al magistrato la possibilità non di essere politicamente orientato, ma di essere iscritto ad un partito, è una contraddizione evidente. Vero è che il divieto è originato dalla preoccupazione di quel che potrebbe sulla pubblica opinione, di discredito e di sospetto, l'appartenenza del giudice alla milizia di un partito. Ma certamente in quel divieto vi è un'offesa ed un'ingiuria al partito ed al giudice, cosicché quella norma non può non essere cancellata, appunto per affermare vieppiù le necessità dell'aderenza del giudice alla coscienza collettiva.

Inteso così il principio dell'indipendenza del magistrato, cioè come avvicinamento alla vita sociale, bisogna applicarlo anche al campo funzionale della Magistratura. L'autogoverno o il Governo della Magistratura fatto da un organo specifico è una esigenza indeclinabile, ma bisogna che anche questo organo mantenga la sua continuità tra vita sociale e vita giurisdizionale.

Io ho sentito citare qui frequentemente un discorso di Giuseppe Zanardelli pronunciato nel 1903 a proposito della progettata riforma dell'ordinamento giudiziario, che non ebbe poi seguito. Ora lo Zanardelli, che era un liberale, a questo proposito non esitò a dire che tra il pericolo di una soggezione della Magistratura al potere esecutivo e quello della clausura, dell'incapsulamento della giustizia in un organismo staccato dalla vita collettiva, era preferibile il pericolo che derivava dal potere esecutivo. Testualmente egli disse: « E non è certo meno pernicioso dell'arbitrio ministeriale quello dei corpi chiusi, presso i quali possano le condiscendenze, i pregiudizi di classe, e prevalga uno spirito di parte, esclusivo e parziale ». È inevitabile allora il formarsi, non diremo di un clientelismo, ma di un classismo interno, in virtù del quale chi non avesse santi in

quel piccolo paradiso sarebbe condannato... alle pene eterne.

Ma poi c'è un'altra ragione per cui non è concepibile che quest'organo supremo sia composto esclusivamente di magistrati. Noi diciamo che nella Magistratura la funzione giurisdizionale è l'espressione della sovranità ed è esercitata in nome del popolo. Quale sarebbe un qualsiasi indizio di investitura della base sociale per questo alto consesso, questo organo supremo, quale è l'organo giudiziario? Se domani andasse in vigore la Costituzione, e fosse accolta la proposta secondo cui il Consiglio Superiore della Magistratura deve essere composto esclusivamente di magistrati, di quale Magistratura si parlerebbe? Della nostra Magistratura, di quella Magistratura che noi in massima parte abbiamo ereditato dal passato, la quale improvvisamente si chiuderebbe in un organo sovrano che potrebbe disporre del reclutamento, delle promozioni, di tutto quello che attiene alla vita amministrativa e disciplinare del magistrato. Dove sarebbe quel qualsiasi contrassegno della volontà e della potenza del corpo sociale da cui tutto dovrebbe scaturire, compresa l'autorità della Magistratura? Noi speriamo che la Magistratura non sia legata al passato, speriamo che non possa andare incontro ai pericoli che ha dovuto subire nel ventennio della tirannide; ma queste nostre speranze appunto ci additano la necessità e ci impongono il dovere di mantenerla vicina alla vita e al corpo sociale.

Non credo però che si possa accogliere la proposta di coloro che nel Consiglio Superiore della Magistratura vorrebbero inserire una rappresentanza simbolica — come si è detto in quest'Aula — dell'elemento laico, perché questo è il sistema del riconoscimento della necessità di partecipazione di tutta la vita collettiva a questo organo supremo, attraverso l'espressione simbolica, ma è anche l'annullamento del principio. Comprimerete, infatti, che la presenza di tre o quattro laici nell'ordinamento del Consiglio Superiore della Magistratura sarebbe solamente una finzione giuridica, per non dire una ipocrisia legale.

Quindi, sono dell'opinione che debba in misura equa partecipare al Consiglio Superiore della Magistratura una rappresentanza della vita collettiva; e non comprendo tutte quelle diffidenze che sono state per vari motivi profilate in queste discussioni.

Il Capo dello Stato non deve partecipare, si è detto, perché il Capo dello Stato, comunque, è sempre espressione di un partito. Eppure si era sempre dichiarato, si pensava, si

sperava che, benché espressione di un partito, il Capo dello Stato fosse anche la sintesi della vita nazionale e, quindi, stesse un po' al disopra dei partiti. Non devono partecipare gli avvocati, perché gli avvocati potrebbero continuare ed esercitare la loro attività professionale per interposta persona. Non deve partecipare una rappresentanza del legislativo, perché, come ha detto l'onorevole Dominedò, questa sarebbe una contaminazione del potere giudiziario. Penso che in tutte queste affermazioni vi sia l'estrinsecazione di un senso di scetticismo, di pessimismo e di diffidenza, onde può ben dirsi che noi viviamo quasi in un'atmosfera di continuo sospetto. E forse questa è la barriera più grande che divide, non solo in questo campo, gli uomini di tutto il mondo. Se abbiamo fiducia nella democrazia dobbiamo anche ritenere che vi è una forza intrinseca che purifica e non contamina la giustizia. Mentre questo sospettare il delitto, la malversazione, l'inganno, la frode ad ogni piè sospinto, mi pare che sia l'espressione di uno stato d'animo, che può essere forse giustificato dopo un periodo di tirannide, ma che deve essere fuggito, in maniera che a questa democrazia, che vogliamo rinnovellare, sia infusa una vita nuova, una vita rispondente ai fini sociali, ai quali le nuove istituzioni devono essere indirizzate.

Purtroppo, noi non abbiamo più, forse, il senso esatto delle cose, proprio per quel fenomeno della tirannide di cui parlavo innanzi: noi temiamo che il potere legislativo possa sopraffare il potere giudiziario, solo perché entrino in questo dei rappresentanti del primo. Ma la verità è che il potere legislativo non ha mai sopraffatto gli altri poteri, e se tirannidi si sono avute, sono sorte fuori del potere legislativo, fuori delle Assemblee, fuori dei Parlamenti, e, quindi, bisogna diffidare di tutto ciò che non è emanazione della volontà popolare liberamente espressa: questo è il pericolo da cui bisogna difendersi.

L'indipendenza della Magistratura non consiste nell'isolamento; la partecipazione di un'equa rappresentanza di elementi laici al Consiglio Superiore deve essere imposta dalla Costituzione, perché è garanzia del mantenimento di quel legame indispensabile di continuità, che deve esistere fra vita sociale e Magistratura.

Ma l'indipendenza sia soprattutto affermata nelle estrinsecazioni concrete della funzione giurisdizionale. Si è suggerito giustamente che qualche cosa bisogna dire per rafforzare il principio dell'autonomia finanziaria del magistrato: sia questo anche detto

incidentalmente, ma deve essere detto e legato, come un dovere, al legislatore futuro, giacché la libertà di cui parlava l'onorevole Dominedò, presuppone innanzitutto la libertà del magistrato da quel bisogno e da quel sospetto che potrebbe qualche volta incidere sulla funzione suprema della Magistratura.

Abbia questa indipendenza la Magistratura ed abbia anche tutto il potere giurisdizionale, perché, se si è parlato e si combatte per la creazione di un vero potere giudiziario, sarebbe assurdo che, mentre si lotta con tanto ardore, si consente poi che molte delle attribuzioni di questo potere siano esercitate proprio da coloro che il potere non posseggono, perché non hanno gli attributi del potere giudiziario.

Si dice che tutte le funzioni giurisdizionali debbono essere conferite al magistrato; ma intanto l'ordinamento statale è ricco di funzioni giurisdizionali esercitate da organi che non hanno che vedere con la Magistratura. Ora, questo bisogna in qualunque modo evitarlo, perché defrauda i magistrati della loro sovranità e della loro indipendenza.

Purtroppo il Consiglio di Stato rimane, ma dovrebbe attendere soltanto a quella tutela di interessi legittimi, per cui già un passo avanti si è fatto con la legislazione del 1865 e del 1877, e si restringa in questi termini il suo potere senza toccare la materia dei diritti subbiettivi, in modo da non invadere la sfera del potere giudiziario.

Anche la Corte dei conti dovrà mantenere esclusivamente la sua tradizionale funzione di controllo sulla contabilità dello Stato, ma si sottragga a queste due Magistrature ogni potere giurisdizionale. Si renderà così il doveroso omaggio alla tradizione ed anche al comportamento di questi organi, i quali, anche in periodo di oppressione, hanno dato prova di indipendenza e di fierezza.

Il potere giudiziario non può però — organizzato sulle basi che sono indicate nella Costituzione — consentire che siano mantenuti in vita i tribunali militari. Io ho sentito tante volte fare qui l'elogio dei tribunali militari; non bisogna confondere quella che è la necessaria tutela di alcuni interessi schiettamente militari, e quindi la necessità di una legge penale militare, con una giurisdizione penale militare: sono due cose diverse, perché i tribunali militari contrastano il principio informatore del potere giudiziario, cioè la sua indipendenza, cioè la sua appartenenza ad un Ordine di giustizia. Come è noto invece, i giudici militari non dipendono che dall'esecutivo, e propriamente dal Ministero

della guerra. È memorabile un ordine del giorno presentato molti anni addietro, nel 1900, da un gruppo di deputati, fra i quali luminosamente figuravano uomini come Turati, come Prampolini, come Comandini ed altri, con cui si chiedeva fin da allora l'abolizione dei tribunali militari, appunto perché, essendo organi del potere esecutivo, erano stati investiti di quelle più severe repressioni, che difficilmente sarebbero state applicate dalla giustizia ordinaria. Non è concepibile che in una giustizia socialmente e democraticamente organizzata, un ampio potere di giurisdizione sia esercitato da organi che non entrano nella compagine giudiziaria, ma che dipendono dal potere esecutivo. Costoro non sono dei giudici; sono dei funzionari. Io non vedo come si possa da una parte rivendicare l'autorità, la sovranità del potere giudiziario, e dall'altra consentire che vi siano queste deviazioni così evidenti e notevoli.

Non m'indugio su altri problemi, e mi soffermo su qualcuno che più mi sta a cuore, come quello, per esempio, della Corte d'assise. Su di essa vi è una specie di dichiarazione di ostilità, se non proprio universale, certamente della grande maggioranza dell'Assemblea. Però vi è una minoranza favorevole, e in questa minoranza mi sento contento di trovarmi. « Per la verità, non mi pare che il problema sia impostato con esattezza. In sostanza, l'opposizione all'istituzione delle Corti d'assise è questa: il problema ha carattere solamente procedurale, la Corte d'assise è solamente una questione di competenza, non è un problema politico. Non mi pare che questa sia la maniera di impostare il problema, perché la politica può entrare dovunque; anche qualche cosa che apparentemente ha un suo significato, ne può assumere uno politico. Viviamo in un'epoca profondamente politica. Ma ciò è accaduto anche in altri tempi, quando l'essere sbarbati o non sbarbati poteva costituire un'espressione politica; il fumare o non fumare, perfino questo aveva un significato politico. Quindi, il problema politico non è vero che non ci sia. Il problema politico c'è in questo precetto contenuto nella Costituzione, e d'altra parte la questione delle Corti d'assise è sorta storicamente proprio come una questione politica.

In Francia è sorta come una questione politica, quando è crollata tutta la struttura regia dello Stato ed è venuto il popolo a determinare, a custodire i nuovi ordinamenti. Si è voluto, in senso reattivo, dare al popolo la possibilità di esercitare direttamente la giustizia, e si sono create le Corti d'assise.

Ma anche in Italia — e cerchiamo di non fare passi indietro almeno in questo — la Corte d'assise è sorta nel Piemonte, nel 1848, per giudicare i reati di stampa. Anche qui la significazione politica era ovvia, era patente.

Usciamo da un periodo di tirannide, usciamo da quei periodi, cioè, nei quali tutto ciò che ha significazione ed espressione popolare viene combattuto e compresso. Si impone anche qui un problema politico; tanto è vero che lo si è portato alla Costituente. In fondo, che cosa si vuol dire con questo precetto? Si vuol presentare un dilemma: può il popolo, al quale — si dice nel primo articolo della Costituzione — appartiene la sovranità; può il popolo, in nome del quale si esercita la giurisdizione (art. 94) rivendicare il diritto di esercitare direttamente questa funzione e di esercitarla come detentore, come depositario della funzione stessa?

Si dice da qualcuno, come ha detto l'onorevole Villabruna, che non occorre creare le Corti d'assise, perché c'è già nella Costituzione il principio, secondo cui la funzione giurisdizionale è esercitata in nome del popolo.

Quindi tutti contenti. Ma se invece di affermarlo soltanto, lo si potesse tradurre in qualcosa di concreto, credo che il precetto avrebbe la sua reale applicazione. Si è detto da qualch'altro — come l'onorevole Crispo — che la partecipazione del popolo alle Corti di assise rappresenta la partecipazione di una massa indifferenziata, e che le Corti d'assise sono uno scannatoio, o lo sono state.

Ascoltando ciò mi veniva fatto di rilevare come molte volte noi ci rendiamo portatori di principi astratti con piena convinzione, con piena lealtà, ma poi, al momento in cui dobbiamo trasportare il principio nel campo dell'esecuzione, cioè dobbiamo passare alla realizzazione, incontriamo dei diaframmi. E quanti diaframmi in questa Costituzione!

Molte cose si dicono, ma quando si deve creare un istituto che renda attivo il principio e lo faccia incidere sulla vita sociale, quanti timori e quanti tentennamenti!

Si è parlato della sovranità popolare, ma poi si dice che è bene che il popolo non partecipi all'amministrazione della giustizia; si è parlato della sovranità e della indipendenza della giustizia, e si mantengono i tribunali militari; si è parlato di tante altre cose, per esempio della parità dei diritti delle donne, ma poi non si vuole che le donne giudichino. Quanti contrasti! Del resto l'uomo agisce non come pensa, ma come sente, e nel sentimento si annidano spesso dei pregiudizi.

Comunque, al quesito politico riflettente il diritto del popolo a rivendicare la funzione di giudice, nessuno risponde di no, nessuno nega al popolo il diritto di amministrare la giustizia, ma si afferma che il popolo non è capace di farlo. Quando si sono istituite, le Corti d'assise in Francia c'era più conseguenza. Si disse: il cittadino deve essere il padrone vero, il depositario di tutta la vita sociale. Ebbene il cittadino è anche lui che dispone, che amministra giustizia: il cittadino vota, il cittadino giudica ed ha diritto di essere partecipe delle attività principali dello Stato.

Ma si dice: la giuria popolare non è capace, perché non è tecnica. Si è fatta in questa Aula l'esaltazione del tecnicismo. Ora se tutto ciò che è tecnico rappresenta un perfezionamento della funzione, il tecnicismo, anche nel campo della giustizia, sia il benvenuto.

Ma il fatto è questo: che qui si tratta di un tecnicismo *sui generis*, composto per lo meno di due capitoli, uno di tecnica strettamente giuridica, e l'altro di tecnica umana. Io ricordo quando, molti anni or sono, nel 1928, dirigevo con altri giovani a Napoli un giornale giudiziario, nel quale speravamo di trovare un palladio e un rifugio di idealità. Anche allora si dibatteva questo problema, e credemmo di aprire un *referendum* sulle Corti d'assise, sul magistrato togato, sullo scabinato, e interpellammo i più illustri maestri dell'epoca e, primo fra tutti, Enrico Ferri, che ci rispose con la sua caratteristica scrittura dicendoci una cosa, che potrebbe definirsi di carattere sensazionale ed incisivo. Disse: se mi si guasta l'orologio, io lo porto dall'orologiaio. Perché mai, quando si tratta di giustizia, non debbo andare dai tecnici della giustizia?

La cosa può anche sembrare soddisfacente e davvero conclusiva. Modestamente credo di no, perché non ci troviamo qui in presenza del comune orologio, ma per lo meno di un orologio, nei cui confronti ognuno sente di essere un po' orologiaio, perché non si tratta solamente del problema della giustizia intesa come applicazione della norma tecnica, guardata con freddezza, come si può guardare al microscopio un qualsiasi corpo per poterlo studiare fin nelle più intime latebre. Qui ci troviamo di fronte ad un fatto giuridico, che nella sua intima essenza è un fatto umano, e qual'è la giustizia che non sente il contenuto di umanità nel fatto che deve giudicare? Ecco perché tutti sono un po' orologiai. (*Interruzioni*). Lo so, questo mio ragionamento non può non suscitare, non solo il disappunto, ma la ribellione dei molti illustri tecnici-giuristi che sono in quest'Aula, ma è

d'uopo che ogni tecnico della giustizia possa dire la sua parola, perché qui non si tratta di fare la ruota di un carro che possa interessare solamente una ristretta categoria di persone. Ecco la necessità di mantenere il contatto fra la vita sociale e la vita giudiziaria.

Ora, se è vero che vi è sempre una dose di umanità, che anche il giudice togato deve possedere, io non comprendo perché mai non debbano attribuirsi alla competenza dei giurati quei reati il cui giudizio poggia prevalentemente sul criterio della umanità. È un errore certo il credere che tutti i reati, che secondo la procedura penale sono di competenza della Corte d'assise, debbano senz'altro essere giudicati dai giurati.

Qui siamo in tema di Costituzione, e noi vogliamo solamente che questo principio, del diritto del popolo a pronunciarsi su alcuni fatti della vita, e quindi dell'attività sociale, sia espressamente proclamato, e non facciamo in questo momento nessuna distinzione. Certo, parlare della competenza della Corte d'assise sotto il profilo quantitativo della pena è uno sproposito.

Noi diciamo che, poiché la giustizia ha per lo meno due volti, uno tecnico e uno umano, vi sono casi in cui l'umanità prevale, o per lo meno, è più imperante, onde può affermarsi il principio costituzionale, che d'altra parte è un principio politico, secondo cui il popolo in alcuni casi può esercitare direttamente la giustizia. Quindi il concetto della capacità è un concetto che non mi soddisfa, perché circoscrive la questione della competenza della giuria a determinati reati, a quelli che comportano una determinata penalità, mentre la competenza deve essere qualitativa.

E quando si parla di giuria, non si faccia la questione del titolo di studio, perché o si deve credere ad una funzione umana, la quale può essere esercitata senza titolo di studio, oppure si deve trasportare tutto sul terreno del tecnicismo.

I difetti delle giurie sono stati lamentati, e giustamente. Però non esageriamo. Io potrei fare una ultima osservazione, ed è questa: hanno sbagliato le giurie? Hanno sbagliato; ma quante volte hanno sbagliato i magistrati togati! Tutto l'ordinamento giudiziario poggia sull'errore, poggia sulla possibilità costante dell'errore, perché il secondo grado di giurisdizione ha per presupposto l'errore. Ora, tutto questo...

LEONE GIOVANNI. Non c'è il secondo grado di giurisdizione con la giuria. (*Interruzioni*).

SALERNO. Ha ragione, ma salendo salendo non si sa dove si arriva. Non facciamo una specie di barriera di questo argomento della possibilità dell'errore in seno alla giustizia popolare, errore che invece sarebbe eliminato ed evitato dal magistrato togato. La verità è che sbagliano tutti e due, ma per alcuni determinati reati, per i quali vale più la coscienza popolare che l'intelligenza, sovente chiusa in campane di vetro, si presta meno all'errore il giudizio popolare. Noi sappiamo che, a parte gli errori, si sono avute le così dette sentenze suicide, ed uno dei più grandi ed insigni giuristi nostri è morto combattendo contro una di queste sentenze. Eppure quella sentenza suicida l'aveva scritta un magistrato togato. (*Interruzioni del deputato Priolo*). E poi vi è un'altra cosa che non potete negare: si forma nel giudice una deformazione professionale, in virtù della quale, anche vedendo bene, ma sempre in un certo senso, si finisce col vedere solo in quel senso e a non avere quella elasticità che è nella vita e deve essere nella funzione.

Io non faccio una filippica contro i magistrati: Iddio mi guardi! Dico solo che il popolo può anche giudicare in alcuni reati direttamente, perché tutti quei grossi pericoli, che sono stati avvisati, non esistono o esistono anche in seno alla giustizia togata.

SILES. Cosa c'entra con la Costituzione?

SALERNO. Ne avete parlato tutti. E finisco. Un'ultima parola, un ultimo argomento: le donne (*Si ride*). Probabilmente sorrideremo un po' tutti di simpatia verso le donne.

Ebbene, anche qui, quanti contrasti fra i principi e la loro applicazione! Si dice: la donna non può essere giudice, perché non ha l'intelligenza dell'uomo, non ha la sensibilità dell'uomo, non ha la commozione dell'uomo. Ho sentito parlare di gradi e qualità di commozioni, della commozione superficiale delle donne e della commozione profonda degli uomini. Ma io, rivedendo quello che si è detto nel passato, ho dovuto constatare che questi sono proprio gli stessi argomenti che si usavano cinquant'anni addietro, quando non si volevano fare entrare le donne nelle scuole, quando non si voleva che le donne entrassero nei pubblici uffici, quando non si voleva che le donne entrassero nella vita pubblica. Gli stessi argomenti di allora ritornano, perché la verità è questa: che con tutta la celebrazione della giornata della donna fatta mesi or sono proprio in questa Aula (la ricordiamo tutti), e malgrado le varie apologie di occasione: la donna questo,

la donna quest'altro, quando si può sbarrare il passo alle donne, lo si fa volentieri, perché noi abbiamo ancora molti pregiudizi. La donna non ha commozione, la donna non è capace... sono argomenti già superati. La donna è entrata nella scuola, ha insegnato, è medico, è tecnico, e non può non essere anche giudice, sia pure tenendo conto della sua particolare natura, per cui è soprattutto madre, e quindi capace di sentire l'anima del fanciullo.

Le donne devono tacere — disse l'onorevole Bettiol — ripetendo le parole di S. Paolo: «tacciano le donne in chiesa». Ma tuttavia le donne hanno parlato in tutti i campi, e parlano anche dai posti più alti della vita politica non italiana, ma internazionale. Quanti Stati sono stati retti (*Commenti*) e lo sono tuttora con molta saggezza dalle donne!

E allora chiudiamo questo argomento, dicendo che la donna, che è la prima a parlare all'essere che nasce, può anche parlare in quella più ampia famiglia umana che è la società.

Ed io concludo dicendo che le donne hanno questo diritto, non fosse altro perché esse fanno parte integrante di questa nostra umanità ed hanno diritto di pronunciarsi in questa, che è materia giuridica, ma che è anche materia sociale, onde la giustizia più sarà vicina agli uomini, più sarà conforme alle esigenze della vita: giustizia degli uomini, fatta per gli uomini! (*Applausi — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Martino Gaetano. Ne ha facoltà.

MARTINO GAETANO. Onorevoli colleghi! Io mi propongo di parlarvi del Titolo VI della seconda parte del progetto di Costituzione, e cioè delle «Garanzie costituzionali». So bene che è un ardimento questo, anche se, come mi avvertiva poc'anzi il collega ed amico onorevole Lussu, può ad alcuni dei presenti in quest'Aula far piacere che finalmente venga rotto «l'incantesimo degli avvocati». È un ardimento, e può sembrare presunzione, per chi, come me, sia digiuno di nozioni giuridiche, intervenire nel dibattito su una così importante questione costituzionale, soprattutto se, come me, si voglia esprimere un'opinione contrastante col pensiero di maestri del diritto e di autorevolissimi parlamentari.

L'onorevole Vittorio Emanuele Orlando espresse già, nel suo memorabile discorso all'inizio dei nostri lavori sul progetto di Costituzione, la propria ostilità al sindacato costituzionale della legge. Questa ostilità non è



di oggi, perché egli già la manifestava, credo, sessant'anni addietro, quando giovane professore di diritto costituzionale nella mia università, scriveva la sua « teoria giuridica delle guarentigie delle libertà ». Dalla lettura dei resoconti della Commissione dei Settantacinque ho appreso, inoltre, che l'onorevole Einaudi, nella seduta del 1° febbraio di questo anno, espresse egli pure critiche e riserve notevoli sulla Corte costituzionale. Non ho avuto la fortuna ancora di ascoltare la parola, a questo proposito, dell'onorevole Nitti, però non mi è difficile rendermi edotto del suo pensiero al riguardo, leggendo gli emendamenti che egli ha presentato su questo titolo. L'onorevole Nitti ha presentato quattro emendamenti: uno all'articolo 126: « sopprimerlo »; uno all'articolo 127: « sopprimerlo »; uno all'articolo 128: « sopprimerlo »; uno all'articolo 129: « sopprimerlo ». Nessun emendamento ha presentato l'onorevole Nitti, almeno che io sappia, a proposito dell'articolo 130, cioè della seconda sezione del titolo sesto della seconda parte del progetto, quella che riguarda la « revisione della Costituzione ». Ciò mi lascia pensare che l'onorevole Nitti sia contrario al controllo giudiziario delle leggi, ma favorevole alla rigidità della Costituzione.

Ora a me pare evidente che il controllo della costituzionalità delle leggi sia una conseguenza necessaria della rigidità della Costituzione. Nelle Costituzioni flessibili, dove praticamente nessun limite è posto all'attività del potere legislativo, in quanto non è fatta una distinzione tra potere costituente e potere legislativo e con l'ordinaria procedura legislativa possono essere approvate leggi costituzionali, evidentemente non può ammettersi nessun sindacato sulla costituzionalità delle leggi, eccetto quello sulla costituzionalità estrinseca, cioè sulla regolarità degli atti attraverso cui si compie la funzione legislativa. Ma nelle Costituzioni rigide quando, se pure il potere costituente non è distinto dal potere legislativo (come nel nostro caso), una procedura particolare, più o meno complicata, per la revisione della Costituzione è fissata, io credo che altrettanto evidentemente si imponga un controllo giudiziario dell'attività del potere legislativo. Questo concetto, del resto, fu affermato in modo estremamente chiaro dal primo giudice John Marshall, il quale presiedette la Corte Suprema federale degli Stati Uniti di America per un lunghissimo periodo nella prima metà del secolo XIX, ed al quale si deve in sostanza tutta l'importanza enorme che ha

assunto negli Stati Uniti di America il controllo giudiziario delle leggi esercitate dalla Corte Suprema federale, nell'occasione della famosa decisione sulla controversia Marbury v. Madison (il cosiddetto Mandamus-Case).

« È certo — egli scrisse — che quando uno Stato adotta una Costituzione rigida, automaticamente esso sanziona la superiorità delle norme costituzionali sulle norme legislative ordinarie. Ed infatti, o la Costituzione è superiore ad ogni atto legislativo non conforme ad essa, o il potere legislativo può modificare la Costituzione con una legge ordinaria. Non c'è via di mezzo. Se la prima parte di questa proposizione alternativa è vera, un atto legislativo contrario alla Costituzione non è legge; e se non è legge, può essa, ciò malgrado, avere efficacia, possono i tribunali essere obbligati ad applicarla? In altre parole, può un atto legislativo essere considerato norma produttrice di effetti giuridici, sebbene non sia legge? E quando — egli affermò ancora — nella Costituzione il potere giudiziario è considerato come uno dei poteri fondamentali e indipendenti dello Stato, non c'è dubbio che spetta ai tribunali, nell'esercizio dei loro poteri giurisdizionali, di controllare la validità delle leggi, cioè la loro compatibilità e conformità con le norme della Costituzione ».

Di modo che il sindacato giurisdizionale della costituzionalità delle leggi è evidente che discende dalla rigidità della Costituzione, cioè dall'esistenza di quei limiti che la Costituzione pone all'attività del legislatore. Se questi limiti sono superati, allora evidentemente è violato il diritto. Contro gli atti del potere esecutivo, che violano il diritto, il cittadino è garantito attraverso il sindacato giurisdizionale del Consiglio di Stato; non dovrebbe egli essere parimenti garantito contro gli atti del potere legislativo i quali violino la Costituzione? E non è questo tanto più necessario proprio in una Repubblica parlamentare come questa, che vogliamo organizzare col nostro progetto di Costituzione, dove al Capo dello Stato non è attribuita quella superiore funzione della tutela giuridica, cioè del confronto fra la legge e la Costituzione, che è propria della Corona negli Stati monarchici?

Se ho ben capito il pensiero di Vittorio Emanuele Orlando, e degli altri che con lui sono ostili a qualsiasi forma di sindacato giurisdizionale della costituzionalità delle leggi, quest'ostilità deriva soprattutto dalla preoccupazione che, ammettendosi il principio del controllo giudiziario delle leggi, in

un certo senso si venga a fornire una scusa legittima per la disobbedienza alla legge, si venga dunque a turbare la tranquillità giuridica dello Stato. Per essa è, infatti, indispensabile che non esistano dubbi sulla validità delle leggi: principio questo ovvio ed indiscutibile.

Ma l'esistenza di un organo particolare per il controllo giudiziario delle leggi non servirebbe appunto ad eliminare qualsiasi possibilità di dubbio? E d'altra parte, l'assenza di questo controllo particolare non equivarrebbe a « proclamare — come scrisse Orlando — il governo dispotico di una maggioranza di Assemblea »?

Qui si è a lungo discusso, a proposito del Titolo IV della prima parte della Costituzione, sul cosiddetto diritto di resistenza, e dubbi non infondati furono espressi da parecchi autorevoli colleghi circa l'opportunità di far menzione nella Costituzione di questo principio, accolto da tempo memorabile nel diritto pubblico di tutti i paesi. Forse è stato un errore l'averlo incluso fra i diritti politici, cioè l'averlo considerato come un diritto di libertà, mentre esso rappresenta piuttosto — come sostengono i cultori di diritto pubblico dal Casanova al Brunialti, per non citare che i più noti — la « garanzia comune dei diritti di libertà », cioè una garanzia di libertà, una garanzia costituzionale. Il diritto di resistenza, come garanzia, dei diritti di libertà, è ammesso fin dalle leggi Valerie, trova posto nella « Magna Charta » britannica e nella « Bulla Aurea » di re Andrea II di Ungheria, rappresenta un principio accettato e difeso da tutti gli scrittori di diritto pubblico in tutti i tempi ed in tutti i Paesi, e soprattutto dai Gesuiti.

Ora, il sindacato giurisdizionale della costituzionalità delle leggi non è che l'espressione giuridica continua di questo diritto di resistenza popolare contro l'onnipotenza parlamentare: ne è una prova, vorrei dire ontogenetica, la storia della Costituzione degli Stati Uniti d'America. La separazione delle Colonie del Nord-America dalla Madre Patria fu l'effetto, come è noto, della resistenza popolare contro una legge votata dal Parlamento inglese, la quale imponeva tributi ritenuti arbitrari, cioè tasse sul commercio interno. Infatti, secondo la dottrina allora vigente, era competente il Parlamento della Madre Patria soltanto per le tasse e i tributi che gravavano sul commercio esterno delle colonie (perché considerati di interesse generale), ma non per i tributi gravanti sul commercio interno, per i quali erano competenti

le Assemblee legislative delle colonie: questa fu la tesi che sostenne con tanto calore il Pitt alla Camera dei Comuni. È proprio per queste origini, che nel diritto pubblico americano si affermò fin dall'inizio, come fondamentale, il principio del diritto di resistenza popolare contro l'onnipotenza parlamentare; e l'espressione concreta di questo principio si trova appunto nel controllo giudiziario delle leggi, controllo imposto più dal costume del Paese, che dal testo dell'articolo 6 della Costituzione del 1787. E a questo proposito vorrei che mi fosse consentita una digressione: l'onorevole Einaudi, nel suo intervento nella seduta plenaria della Commissione dei Settantacinque del 1° febbraio ultimo scorso, ebbe ad affermare « improprio » il riferimento così frequente al diritto pubblico americano in questa materia. Egli disse che nella Costituzione degli Stati Uniti d'America non esiste niente che possa giustificare il controllo giudiziario delle leggi, eccetto quelle parole del 1° capoverso dell'articolo 6: « questa Costituzione e le leggi che saranno fatte in sua conformità ». Egli disse: « Tutto quello che si è fatto è stata l'opera dei magistrati: sono i magistrati che si sono impadroniti di queste due o tre parole della Costituzione ed in base ad esse hanno elaborato il sistema attuale del controllo giudiziario sulla costituzionalità, delle leggi ».

Ora, ciò non mi sembra esatto. Anzitutto, secondo l'opinione dei cultori del diritto pubblico americano, la competenza della Corte Suprema federale ad occuparsi della costituzionalità della legge, deriva non tanto dall'articolo 6, quanto dalla seconda sezione dell'articolo 3 della Costituzione, dove si tratta appunto del potere giudiziario, della Corte Suprema federale, e si dice che « esso si estenderà a tutti i casi, in diritto ed equità, che deriveranno da questa Costituzione, dalle leggi degli Stati Uniti, ecc. ». Le parole « di questa Costituzione » rappresentano un emendamento aggiuntivo, proposto da William Johnson, ed approvato il 27 agosto 1787 dalla Costituente di Filadelfia, appunto con lo scopo precipuo di confermare questa specifica competenza della Corte suprema federale.

Ma, a parte ciò, è certo che il controllo giudiziario delle leggi era già nella coscienza popolare e che, pertanto, esso deriva più dal costume del paese che dalla lettera della Costituzione. Infatti, i coloni erano già abituati, prima ancora della rivoluzione, a considerare limitati i poteri delle Assemblee legislative. Il controllo giudiziario delle leggi

veniva allora esercitato dal Privy Council, che dichiarava invalide le leggi incompatibili con gli Statuti delle colonie e con il Common Law. È certo, infine, che i costituenti del 1787, fin dal primo momento, considerarono come fondamentale per la struttura costituzionale degli Stati Uniti d'America il controllo delle leggi, ciò risulta dalle notizie e dalle indiscrezioni che si ebbero sui lavori dell'Assemblea Costituente del 1787. Come saprete, i lavori dell'Assemblea Costituente non ebbero carattere pubblico, né furono redatti resoconti verbali; non solo, ma sui lavori i costituenti si erano anzi impegnati a mantenere il segreto.

Tuttavia, qualcuno tradì questo segreto. Ciò risulta inoltre dall'interpretazione che della Costituzione diedero gli stessi costituenti. Tre mesi dopo l'approvazione della Costituzione, e cioè nel dicembre 1787, in un discorso alla Convenzione del Delamare per la ratifica, uno dei costituenti, James Wilson, disse queste parole: « Se il Congresso facesse una legge incompatibile con i poteri attribuitigli da questa Costituzione, i giudici dichiarerebbero la legge nulla ed inefficace. Di conseguenza, tutte le leggi del Congresso contrarie alla Costituzione, non avranno forza di legge ». E due mesi dopo, il 26 febbraio 1788, un altro costituente, George Bryan scriveva nel *The independent Gazetteer* di Filadelfia:

« Se il Congresso fosse disposto a violare gli articoli fondamentali della Costituzione, le sue deliberazioni non produrrebbero nessuna conseguenza, dato che esiste una barriera, cioè la Corte Suprema dell'Unione, che ha facoltà di determinare la costituzionalità di qualsiasi legge controversa ». Questa fu, possiamo dire, l'interpretazione autentica che della Costituzione diedero gli stessi costituenti. Non mi pare, dunque, esatto che l'elaborazione dell'attuale sistema di controllo sulla costituzionalità delle leggi in America sia stata l'opera arbitraria dei magistrati. Se una clausola specifica non fu inserita nella Costituzione, ciò fu perché questo controllo era nella coscienza di tutti, faceva parte cioè di quel patrimonio comune di principi elementari che, per la loro universalità, non avevano bisogno di essere confermati per iscritto. L'opera dei magistrati, e soprattutto di John Marshall, consistette piuttosto nel rivendicare con estrema energia al potere giudiziario questa facoltà in un particolare momento della vita degli Stati Uniti, quando — essendo al potere gli antifederalisti, con Jefferson alla Presidenza — rischiavano di

essere allentati i vincoli che univano gli Stati nella Confederazione.

Riassumendo: non vi sono fondate ragioni per ripudiare il controllo giudiziario della costituzionalità delle leggi; vi sono invece serie e fondate ragioni per ritenere che, come espressione giuridica e civile di un indiscutibile diritto di resistenza popolare contro gli abusi del potere esecutivo, esso rappresenti un mezzo adeguato per la stabilità del regime parlamentare.

Ciò che, piuttosto, è da discutere, è se convenga meglio affidare questo potere ai magistrati ordinari, o ad una corte particolare come quella prevista nel nostro progetto di Costituzione.

L'onorevole Einaudi vorrebbe che questo potere, fosse affidato ai magistrati ordinari. La Corte costituzionale, se è, come è nel nostro progetto, espressione dell'Assemblea, può trasformarsi da organo giuridico in organo politico e, anziché servire a tutelare i diritti di libertà del cittadino, può contribuire a violare la Costituzione; può rappresentare cioè lo strumento legale per la violazione della Costituzione, interpretandola secondo le esigenze, le aspirazioni della parte politica dominante, in un determinato momento, nell'Assemblea. In altri termini, piuttosto che tutela sostanziale dei diritti di libertà del cittadino, essa potrebbe essere tutela formale delle esigenze di una determinata corrente politica.

È innegabile che il controllo costituzionale delle leggi conferisca contenuto politico agli atti del potere giudiziario. Del resto, questo lo dimostra anche l'esperienza fatta negli Stati Uniti d'America, dove il contenuto politico degli atti della Corte Suprema federale è stato talvolta così cospicuo, da giustificare l'espressione di « Governo dei giudici », con la quale da taluno è stato definito questo organo particolare della giustizia federale. Ma, è vero che, qualora questo controllo fosse affidato ai magistrati ordinari, i loro atti sarebbero sempre ispirati a criteri giuridici e non politici; che sarebbe eliminato il contenuto politico del controllo di costituzionalità delle leggi?

Onorevoli colleghi, io non lo credo. Il controllo giurisdizionale della costituzionalità delle leggi presuppone sempre — inevitabilmente — una indagine sui principi cui si informa la Costituzione, presuppone cioè la determinazione della realtà delle norme costituzionali. La componente politica nel giudizio di costituzionalità delle leggi mi pare pertanto sia sempre inevitabile, tanto nel

caso che il controllo venga affidato a magistrati ordinari, quanto nel caso che esso venga invece affidato ad un collegio particolare, come quello previsto dal nostro progetto di Costituzione.

D'altra parte, come è stato segnalato, se non erro, dall'onorevole Mastrojanni, nonché da altri colleghi nel corso dei lavori della seconda Sottocommissione, l'affidare questo controllo ad un collegio particolare può rappresentare una garanzia per la certezza del diritto. Infatti, qualora questo compito venga affidato alla Magistratura ordinaria, l'eventuale dichiarazione di incostituzionalità di una legge si riferirà esclusivamente alla controversia specifica che ha dato origine alla dichiarazione di invalidità, mentre invece, quando questo compito venga affidato ad un organo particolare, la legge incostituzionale cesserà di aver vigore in tutto il territorio della Repubblica. Non si avrà dunque una giurisprudenza contrastante, non esisteranno dubbi sulla validità della legge, non sarà turbata la tranquillità giuridica dello Stato.

« Il dubbio sulla validità della legge — scrisse Orlando — scuote uno dei principi più essenziali alla tranquillità giuridica dello Stato ». Ciò che occorre è conferire ai giudici della Corte costituzionale una indipendenza, un prestigio, una posizione adeguata all'alto compito che viene ad essi affidato.

Negli Stati Uniti d'America i giudici della Corte federale vengono nominati dal Presidente, il quale evidentemente si ispira molto spesso, per ovvie ragioni, a criteri politici nella sua scelta. Eppure, ciò nonostante, sono tali le prerogative sancite dalla Costituzione (inamovibilità, permanenza in carica per tutta la vita, ecc.), che i giudici possono mantenere, e mantengono, la loro indipendenza anche nei confronti di chi li ha nominati. Ed infatti i giudici che al principio del secolo XIX furono nominati da Jefferson, antifederalista, per farne quasi il contrapposto a Marshall, presidente della Corte Suprema Federale, che era accanito federalista, non esitarono a seguire molto spesso le direttive del Marshall contro lo stesso Jefferson che li aveva nominati.

Nel nostro caso, una garanzia di indipendenza si trova, a parer mio, nella lunga durata dell'ufficio prevista dall'articolo 127 del progetto, perché quando la durata dell'ufficio è di nove anni, mentre quella delle Assemblee legislative è di cinque o di sei, in sostanza viene ad essere evitato il pericolo della soggezione verso la maggioranza dell'Assemblea legislativa, e quindi del conformismo, da parte

dei giudici eletti a quella carica dalla stessa Assemblea.

Tuttavia, per maggiore garanzia, io penso che non sarebbe mal fatto se si stabilisse il principio della non rieleggibilità dei giudici della Corte. Il desiderio, più che legittimo e naturale, di essere rieletti allo scadere dei nove anni, potrebbe indurre i giudici della Corte al conformismo, alla soggezione verso partiti politici dominanti in un determinato periodo nell'Assemblea o nel Paese; mentre la nozione che allo scadere dei nove anni, comunque e in ogni caso, cessa l'ufficio ricoperto, può renderli più autonomi, più indipendenti nelle loro funzioni.

Si può obiettare: ma così si verrebbe a privare il Paese dei servizi di persone — magistrati o avvocati o docenti di diritto — che hanno dimostrato di saperlo utilmente servire e che potrebbero ancora continuare a servirlo utilmente. Si può ricordare che negli Stati Uniti d'America si sono avuti casi di permanenza per lunghissimi periodi nella carica di giudice costituzionale (il Marshall, se non erro, stette in carica quasi 35 anni). Ma, anzitutto, negli Stati Uniti d'America i giudici della Corte Suprema federale vengono nominati a vita; e poi non mi sembra che in un paese di 46 milioni di abitanti come il nostro, sempre così ricco di magistrati e di cultori del diritto di eccezionale valore, possa rappresentare un serio inconveniente la sostituzione di poche persone nella carica di giudice costituzionale.

Di modo che il principio del controllo costituzionale delle leggi, da affidarsi ad una Corte particolare, ci trova in massima favorevoli; tanto più che esso, come ho detto, è una conseguenza necessaria della rigidità della Costituzione, alla quale rigidità noi liberali siamo pure favorevoli. Dire che questa Costituzione sia tale da soddisfare le aspirazioni liberali, non sarebbe dire cosa esatta. Troppo spesso noi ci siamo trovati in disaccordo con la maggioranza di questa Assemblea, soprattutto a proposito della prima parte del progetto, dove sono formulati principi da noi magari accettabili come tali, ma non accettabili sotto l'aspetto di norme giuridiche vincolative per lo Stato. E tuttavia, non ostante tutto quello che questa Costituzione possa contenere di non gradito per noi, noi desideriamo che essa viva, e che viva nei secoli; noi desideriamo che essa possa rappresentare un'efficiente barriera contro ogni nuovo eventuale attentato alle pubbliche libertà. La Costituzione che noi avevamo prima del fascismo apparteneva al tipo di

quelle che si dicono elastiche o flessibili: poteva essere modificata con la normale procedura legislativa del Parlamento. E fu assai spesso modificata, non ostante essa fosse stata proclamata « legge fondamentale perpetua e irrevocabile dello Stato ». Per questo suo carattere di flessibilità essa non rappresentò un serio ostacolo contro tutte quelle innovazioni, che a poco a poco portarono alla completa soppressione delle libertà del cittadino. Perciò, se pure da un punto di vista teorico, si potrebbe sostenere che noi liberali dovremmo essere più favorevoli ad una Costituzione di tipo elastico, la recente esperienza ci induce a schierarci decisamente in favore di una Costituzione di tipo rigido; tanto più che non è possibile evitare il sospetto che pericoli di nuove violazioni dell'ordinamento costituzionale possano sorgere soprattutto in un Paese, come il nostro, uscito appena, si può dire, da una guerra disastrosa e così agitato da contrastanti passioni. Se, per esempio, fosse vero quello che di questi giorni si dice e cui si accennava ieri in un giornale del pomeriggio (*La Repubblica*), che cioè alcuni colleghi nostri si propongono, in sede di compilazione della legge elettorale per il Senato, di introdurre con un artificio il sistema proporzionale, che è stato già respinto dall'Assemblea Costituente, non dovremmo noi vedere in questo un indizio di una naturale, involontaria, incosciente disposizione, che è in noi fin da ora, di violare questa carta costituzionale che così faticosamente siamo venuti elaborando?

Occorre poi aggiungere che l'esistenza di una Corte costituzionale per il controllo giurisdizionale delle leggi è resa inevitabile dall'ordinamento regionalistico che abbiamo adottato. Contrasti inevitabilmente sorgono fra gli organi politici centrali e quelli decentrati; e un equilibrio, una armonia del sistema statale non potranno essere assicurati senza l'esistenza di un sindacato imparziale, cioè di un controllo giurisdizionale.

Detto ciò, vorrei che mi fosse consentito di fare alcune brevi osservazioni di dettaglio sul titolo VI della seconda parte del progetto. Esso è diviso in due sezioni: la « Corte costituzionale » e la « revisione della Costituzione ». E allora perché denominarlo « Garanzie costituzionali »? La seconda sezione non rappresenta qui evidentemente un istituto di garanzia, e d'altra parte la Corte costituzionale non rappresenta la sola garanzia della Costituzione.

È superfluo dire quello cui è stato accennato da autorevoli colleghi in parecchie oc-

casioni: la migliore e più vera garanzia non deriverà dall'esistenza di una Corte costituzionale, e nemmeno dal carattere rigido della Costituzione, ma piuttosto dalla sua adeguatezza al modo di essere, alla struttura sociale e politica del popolo.

È stato ricordato dall'onorevole Orlando che nel Paese più ligio alle norme costituzionali, l'Inghilterra, una Costituzione scritta nemmeno esiste. È il diritto consuetudinario che rappresenta la base ed il fondamento del diritto pubblico, la garanzia è nella tradizione. Il *Common law* è scritto solo in parte, in gran parte è ammesso invece per adattamento, senza nessuna garanzia esterna coattiva. Eppure la sua forza è così grande, da assicurare veramente la stabilità ideale delle istituzioni giuridiche. In nessun posto, per esempio, si trovano scritte norme che prescrivano l'ordinamento bicamerale, la convocazione annuale del Parlamento, la prerogativa reale nella organizzazione dell'esercito, il carattere pubblico delle tornate del Parlamento: è la tradizione, è il costume che ha creato tutto ciò. Il costume è la migliore garanzia.

Ma, a parte questo, non meritano forse di essere considerate come attività di garanzia costituzionale quelle previste dall'articolo 117 di questo nostro progetto. Lo scioglimento del Consiglio regionale che compia atti contrari all'unità della Nazione, o altre gravi violazioni di legge? Non rappresenta una garanzia costituzionale quel diritto di resistenza che, come ho detto, a torto era stato incluso nel Titolo dei diritti politici, perché più che un diritto di libertà esso rappresenta la sanzione di essa? Di modo che, la Corte costituzionale non è la sola garanzia e una garanzia non è la seconda sezione (la revisione della Costituzione).

Più logico mi sembrerebbe denominare questo titolo: Garanzie giurisdizionali e revisione della Costituzione. È quello che ho appunto proposto con un mio emendamento.

Se vogliamo che la Corte costituzionale rappresenti veramente un serio istituto di garanzia, dobbiamo fare in modo che essa sia un organo giuridico, non un organo politico; dobbiamo fare in modo che le sue sentenze abbiano davvero virtù di persuasione, e non siano invece — come teme Luigi Einaudi — « lievito di discordie civili ». Perché, se la Corte costituzionale dovesse invadere il campo politico nella interpretazione di certe norme, spesso anche troppo elastiche, di questa nostra Carta costituzionale, o se dovesse addirittura assumere il compito di

giudicare anche dell'opportunità delle leggi (come è avvenuto, per esempio, negli Stati Uniti d'America), allora noi avremmo davvero nella Corte, anziché una ragione di tranquillità, una ragione di preoccupazione e di perenne discordia.

Deve essere dunque un organo giuridico e non politico. Cioè, il controllo giudiziario deve esercitarsi esclusivamente quando la violazione di una norma costituzionale sia positivamente accertata. È questo il concetto al quale si ispirò il Marshall, ed egli, nel suo lunghissimo periodo di presidenza della Corte federale, in un caso solo dichiarò incostituzionale una legge del Congresso. E bisogna evitare altresì quei concetti giusnaturalistici che sono assai pericolosi nella determinazione dei rapporti fra l'individuo e lo Stato o fra le Regioni e lo Stato.

Il controllo giudiziario delle leggi presuppone una duplice interpretazione: quella della Costituzione e quella delle leggi.

Ora, se la Corte si attribuisse il compito di intervenire nella interpretazione di quelle norme a confini elastici, suscettibili di pluralità di soluzioni e di realizzazioni, evidentemente essa invaderebbe il campo che è riservato al Parlamento, cioè si trasformerebbe da organo giuridico in organo politico.

È questo un pericolo che è stato prospettato, se non ricordo male, dall'onorevole Benvenuti a proposito della discussione dell'ultimo comma dell'articolo 31 del nostro progetto di Costituzione, là dove era affermato che l'esercizio di un'attività la quale concorra al progresso materiale o spirituale della Nazione è condizione essenziale per l'esercizio dei diritti politici.

Orbene, per evitare questo, occorrerebbe che la Costituzione dettasse già le norme per la interpretazione delle proprie disposizioni, sottolineando l'importanza delle norme fondamentali da cui è caratterizzato il regime dello Stato, così come il Codice civile detta le norme per la interpretazione delle leggi. Ciò sarebbe tanto più necessario, io penso, in quanto molto spesso nella elaborazione di questa Carta costituzionale si è cercato di obbedire a quella tale esigenza napoleonica rammentata dall'onorevole Calamandrei nel suo memorabile discorso. Napoleone in verità voleva che la Costituzione non fosse solamente oscura, ma anche breve: *courte et obscure*. Noi non abbiamo potuto farla breve, ma non abbiamo certo mancato di farla oscura.

È la mancata comprensione di questo compito esclusivamente giuridico che ha portato, in altri paesi, all'attribuzione di

poteri non giuridici, ma politici alla Corte costituzionale. E quando questo accade, quando cioè il potere giudiziario si attribuisce compiti politici, come diceva il Guizot, la politica non ha niente da guadagnare e la giustizia ha tutto da perdere.

Ecco perché mi son permesso di proporre il seguente emendamento aggiuntivo (l'articolo 126-bis):

« La Corte non potrà pronunciarsi sulla validità degli atti legislativi e dei decreti, se non in relazione a quelle norme costituzionali, la cui interpretazione non giustifichi una pluralità di soluzioni, una delle quali sia stata adottata dal Parlamento o dal Governo. Essa si asterrà parimenti, nelle sue decisioni, dal pronunciarsi su questioni che implicino una valutazione dell'opportunità dei suddetti atti ».

Credo che questa norma risponda a una esigenza effettiva, avvertita già da autorevoli colleghi. Ho visto, per esempio, che l'onorevole Calamandrei nella riunione della seconda Sottocommissione del 14 gennaio sottolineò, in un suo notevole intervento, la necessità di vedere « come togliere o attenuare il carattere politico del controllo, come smorzare questa eccessiva ingerenza politica del giudice ».

Dobbiamo tuttavia tenere presente che, per quanto limitato, la Corte costituzionale avrà sempre un compito politico. I suoi atti avranno sempre un, se pur limitato, contenuto politico. Se noi vogliamo che sia davvero efficiente la garanzia offerta dall'organo giurisdizionale, dobbiamo fare in modo che non sia possibile mantenere in vita una legge già dichiarata incostituzionale dalla Corte.

È qui viene in discussione il procedimento di revisione della Costituzione: perché, presupposto per l'efficienza della Corte costituzionale è che non sia possibile approvare leggi costituzionali se non attraverso una procedura complicata. Altrimenti il Parlamento potrebbe superare il contrasto con l'organo giudiziario approvando come legge costituzionale la legge eventualmente dichiarata invalida dalla Corte. Ma vi è un altro mezzo con il quale il Parlamento potrebbe mantenere in vita una legge incostituzionale e risolvere a proprio vantaggio il conflitto eventuale con la Corte. Il Parlamento potrebbe aumentare il numero dei giudici e nominare a quel posto persone fedeli a una determinata politica. E questo è già avvenuto del resto anche negli Stati Uniti d'America: i giudici della Corte suprema federale erano sei, poi diventarono sette nel 1807, poi diventarono nove nel 1837.

In due occasioni, nei famosi *Legal tender cases* e nel contrasto, non meno famoso, fra Roosevelt e la Corte Suprema federale all'epoca del *New-Deal*, fu appunto la nomina di nuovi giudici che servì a definire il conflitto, cioè a determinare la maggioranza a favore dell'organo legislativo. Di modo che mi sembra inopportuno, anzi pericoloso, demandare alla legislazione ordinaria, così come fa il nostro progetto di Costituzione all'articolo 129, il compito di determinare il numero dei giudici. Mi sembra assolutamente indispensabile che il numero dei giudici sia già fissato nella Costituzione. Ora, per quanto si riferisce alla composizione della Corte, l'articolo 127 già precisa che la Corte sarà composta per metà di magistrati, per un quarto di avvocati e docenti di diritto, per un quarto di cittadini eleggibili a ufficio politico. In tal modo la Corte verrebbe ad essere composta di un numero pari, mentre a me sembra opportuno che sia composta di un numero dispari di giudici. Inoltre, io vorrei proporre di diminuire un po' il numero degli elementi politici, appunto per accentuare ancor più il carattere giuridico e non politico della Corte. Io oserei proporre che la Corte fosse composta di sette magistrati, cinque avvocati docenti di diritto e tre cittadini eleggibili ad ufficio politico.

Veniamo ora al funzionamento della Corte. Per quanto riguarda il funzionamento, mentre il compito di disciplinarlo è demandato alla legislazione ordinaria, il progetto già prevede all'articolo 128 che una legge dichiarata invalida cessa di avere efficacia. Si tratta dunque dell'annullamento *ex nunc*: alla legge sorta viziata è riconosciuta efficacia e validità fino al momento dell'annullamento. Ed allora bisogna porsi un quesito: nel caso in cui la dichiarazione di incostituzionalità consegua dal deferimento della questione alla Corte costituzionale, da parte della Magistratura ordinaria così come è previsto dal primo comma dell'articolo 128, la legge invalida si applica o non si applica alla controversia? Credo che la risposta dovrebbe essere negativa. Dovrebbe essere ovvio che quella legge non si applica alla controversia. Ma ad ogni modo non è inutile prospettarsi questo quesito, perché la legge dichiarata incostituzionale cessa di avere efficacia dal momento della pubblicazione della sentenza, la controversia che ha promosso la dichiarazione di incostituzionalità è sorta invece nel periodo di vigenza della legge.

Io ho presentato un emendamento aggiuntivo allo scopo di chiarire con una norma

espressa questo punto. Vedranno gli illustri giuristi del Comitato di coordinamento se sia il caso di accoglierlo o se può essere considerato superfluo.

Ed un'altra parola vorrei dire a proposito di un altro emendamento aggiuntivo che ho presentato. Il controllo giudiziario delle leggi si estende pure a quelle approvate eventualmente mediante *referendum* popolare? Io non credo che dovrebbe essere così: il *referendum* già rappresenta di per se stesso un istituto di garanzia; a parte ciò, poiché il compito della Corte è quello di garantire, nella organizzazione costituzionale di una democrazia indiretta, l'organo delegante, cioè il popolo, contro gli eccessi di poteri dell'organo delegato, cioè del Parlamento, non si comprende come possa esercitarsi questo controllo nei confronti di un tipico istituto di democrazia diretta, qual'è il *referendum* popolare. Tuttavia, allo scopo di chiarire questo punto, io ho presentato un emendamento aggiuntivo, e non penso che, dopo tutto, una breve norma, inserita dopo l'articolo 129, sarebbe troppo dannosa per l'economia di questa legge.

Io ho già detto, anche troppo a lungo, che il controllo giudiziario delle leggi è una conseguenza necessaria della rigidità della Costituzione. Vorrei ora aggiungere che l'efficacia, l'utilità del controllo giudiziario non può non variare nello stesso senso (per usare una espressione matematica) della rigidità della Costituzione. In altri termini, quanto più una Costituzione è rigida, tanto più efficiente ed utile risulterà il controllo giudiziario delle leggi.

Ed infatti, come poc'anzi accennavo, l'utilità, l'efficacia della Corte costituzionale — del controllo giudiziario, diciamo meglio in senso lato, della costituzionalità delle leggi — sta nella circostanza che per l'approvazione di leggi costituzionali è necessario o l'intervento di un organo straordinario o l'intervento di una procedura straordinaria particolarmente complicata. Chè, altrimenti, se potesse essere con facilità modificata la Costituzione, il Parlamento potrebbe superare facilmente il dissidio con la Corte modificando la parte della Costituzione che è in contrasto con la legge dichiarata incostituzionale. E questo è avvenuto talvolta perfino negli Stati Uniti di America, dove pure il procedimento di revisione della Costituzione è abbastanza complicato.

Se nella Svizzera il controllo giudiziario della legge non ha avuto uno sviluppo sufficiente (in Svizzera possono essere dichiarate

invalide soltanto le leggi delle Assemblee cantonali, ma non quelle dell'Assemblea federale) ciò si deve proprio al fatto che quella Costituzione può essere emendata con grande facilità.

Infatti, in circa 50 anni la Costituzione Svizzera fu modificata ben 25 volte.

Di modo che occorre porsi questo quesito: la nostra Costituzione è davvero una Costituzione rigida? Il procedimento di revisione costituzionale è sufficientemente complicato? Ora, io condivido pienamente la preoccupazione dell'onorevole Relatore che un procedimento troppo complicato di revisione costituzionale non abbia « ad ostacolare il cammino ad un completamento dell'edificio costituzionale ». Una Costituzione non può essere evidentemente un'arca santa, da fulminare chiunque la tocchi. Una Costituzione deve essere vitale; ma come ogni essere vivente non può non essere, pure, al tempo stesso, mortale. Essa risulterà adeguata alla struttura sociale e politica di un popolo in un determinato momento; può risultare inadeguata in un altro momento. È dunque necessario che essa sia modificabile, se si vuole che col mutare dei tempi non tutto di essa perisca. Ma ciò che altresì mi preoccupa è che un procedimento troppo semplice di revisione costituzionale può frustrare quella garanzia che è offerta dall'esistenza di una Corte costituzionale. Non si potrebbe, ad esempio, far sì che una legge di revisione, la quale sia ispirata o promossa da una dichiarazione di incostituzionalità pronunciata dalla Corte, debba essere in ogni caso sottoposta a *referendum* popolare? Non presento emendamenti: sottopongo questo suggerimento al giudizio del Comitato di coordinamento.

Se nel caso specifico le difficoltà saranno accresciute, ancor più lodevole apparirà ai miei occhi la disposizione dell'ultimo comma dell'articolo 128, in base alla quale la decisione della Corte costituzionale, che abbia dichiarato incostituzionale una legge, deve essere immediatamente comunicata al Parlamento perché provveda nelle forme costituzionali. Questa disposizione avrà allora davvero un solo significato: deferire all'organo competente il compito di eliminare il vuoto che si presenta — nella disciplina giuridica di una determinata materia — in seguito all'annullamento *ex nunc* di una legge. Tale disposizione sottolineerà, allora, io penso, quella che è l'opinione comune di tutti i membri di questa Assemblea, che cioè la Corte costituzionale debba essere un organo prevalentemente, seppure non esclusi-

vamente, giuridico. Se questo sarà il carattere vero della Corte, se essa funzionerà come noi immaginiamo che debba funzionare, allora io penso, onorevoli colleghi, che potrà realizzarsi nel nostro Paese quanto James Harrington auspicava già nel 1656: « un Governo che sia imperio delle leggi e non imperio degli uomini ». (*Vivi applausi — Molte congratulazioni*).

PRESIDENTE. Il seguito di questa discussione è rinviato a domani alle 11. Avverto che vi sarà seduta anche nel pomeriggio, alle 16, sempre per il seguito della discussione del progetto di Costituzione.

#### Interrogazioni con richiesta d'urgenza.

PRESIDENTE. Comunico che sono state presentate le seguenti interrogazioni con richiesta di risposta urgente:

« Al Ministro di grazia e giustizia, per conoscere per quali ragioni, malgrado le ripetute segnalazioni e sollecitazioni, non si è provveduto a fornire la Corte di appello ed il Tribunale di Catanzaro dei magistrati indispensabili al loro funzionamento.

« LUCIFERO ».

« Al Ministro degli affari esteri, per sapere se gli risulta l'avvenuta fucilazione in Albania del giovane tecnico italiano Paolo Saggiotti, accusato di sabotaggio, e se, data la gravissima situazione degli italiani rimasti ancora in quel Paese (si tratta di circa 750 persone, di cui oltre un centinaio in stato di detenzione) non ravvisa l'opportunità di un pronto intervento, nelle forme che saranno giudicate possibili ed opportune, nell'intento di conseguire la liberazione dei detenuti ed il ritorno in patria di tutti gli italiani rimasti in Albania a seguito dell'accordo negoziato e concluso nel marzo 1945 dall'onorevole Palermo.

« Quest'accordo prevedeva la permanenza in Albania di alcune categorie di personale specializzato, per un periodo che si presume sia stato lungamente sorpassato.

« DI FAUSTO ».

« Al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro di grazia e giustizia, per conoscere gli intendimenti del Governo circa il blocco degli affitti.

« LAMI STARNUTI ».

Interesserò i Ministri competenti affinché facciano sapere al più presto quando intendano rispondere a queste interrogazioni.



**Interrogazioni.**

PRESIDENTE. Si dia lettura delle interrogazioni pervenute alla Presidenza.

RICCIO, *Segretario*, legge:

« Il sottoscritto chiede di interrogare i Ministri del lavoro e previdenza sociale e dell'agricoltura e foreste, per conoscere e far conoscere i criteri coi quali vengono determinati i contributi uniti per i lavoratori dell'agricoltura, tanto quelli ordinari che quelli supplementari, e le ragioni per le quali molti piccoli proprietari, che sono lavoratori come gli altri, sono chiamati a pagarli senza essere ammessi a beneficiarne.

« MONTEMARTINI ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il Ministro dell'interno, per conoscere i provvedimenti presi nella provincia di Bologna contro attività terroristiche, svolte da persone armate — che, per il buon nome del nostro Paese, è augurabile non appartengano a nessun partito politico — le quali hanno invaso nella sera dell'8 novembre 1947 la sede dell'Enal in Crocetta (Medicina) ferendo gravemente due persone — fra cui Alfredo Buttazzi combattente e partigiano delle brigate Matteotti — in offesa al diritto comune ed in spregio delle tradizioni democratiche e socialiste di Bologna.

« ZANARDI ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il Presidente del Consiglio dei Ministri, per conoscere se non crede opportuno ristabilire la norma, già vigente antecedentemente al regime fascista, che considerava, agli effetti della pensione per gli impiegati statali muniti di laurea o titolo equipollente, gli anni di università o di istituto superiore, che venivano così accumulati agli anni di effettivo servizio prestato.

« Ciò evidentemente servirebbe sempre a migliorare intellettualmente la burocrazia statale e ad invogliare ottimi elementi a partecipare ai concorsi per il personale banditi dalle varie Amministrazioni dello Stato. (*L'interrogante chiede la risposta scritta*).

« CHIARAMELLO ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il Ministro dell'interno, per sapere se è a conoscenza del vivissimo malumore che serpeggia in mezzo ai funzionari di pubblica sicurezza di grado inferiore all'VIII, i quali, soli fra tutti gli impiegati statali, sono ancora obbli-

gati a sostenere gli esami di idoneità per la promozione al grado di commissario di pubblica sicurezza (VIII). Da tali esami sono stati recentemente esonerati i pari grado del ruolo ufficiali di pubblica sicurezza per i quali, fra l'altro, non è richiesta, ai fini dell'ammissione nell'Amministrazione della pubblica sicurezza, la laurea; titolo, questo, indispensabile, invece, per i funzionari. Inutile fare presente che, dato l'attuale momento, che richiede l'impiego (eccezionale per durata e pesantezza) dei funzionari di pubblica sicurezza in servizi continuativi di ordine pubblico, i funzionari stessi non hanno il tempo necessario per un'adeguata preparazione. Conseguenza logica: gli esami o saranno una burletta o ritarderanno ancora la troppo lenta carriera dei funzionari di pubblica sicurezza. Tali esami, che si prevedono in dicembre, sono stati banditi col decreto del Ministro dell'interno, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 11 del 30 maggio 1947. (*L'interrogante chiede la risposta scritta*).

« BRUNI ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, per conoscere le ragioni per le quali agli operai collocati in pensione nella città di Isola Liri (Frosinone):

a) viene dagli uffici postali, nel corrispondere la pensione, fatta una ritenuta di lire 300 per ogni pensionato;

b) a quelli di età inferiore ai 65 anni viene corrisposto un assegno di contingenza inferiore;

c) non è stato dato il premio della Repubblica;

d) vengono esclusi da tutte le opere di assistenza e beneficenza che la Cassa mutua malattia svolge a favore dei lavoratori. (*L'interrogante chiede la risposta scritta*).

« PERSICO ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il Ministro dei trasporti, per sapere se non intenda ripristinare la vendita dei biglietti di seconda classe sui treni rapidi da Caserta (capoluogo di provincia) a Roma, essendo il rapido l'unica comunicazione diurna (a meno di prendere l'interminabile via di Cassino) tra le due città, e non essendo possibile alla maggioranza dei ceti popolari e medi acquistare il biglietto di prima classe, o recarsi in una stazione intermedia tra Napoli e Caserta per prendere il biglietto. (*L'interrogante chiede la risposta scritta*).

« PERSICO ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il Ministro dell'agricoltura e delle foreste, per sapere in virtù di quali considerazioni, in sprezzo alle disposizioni contenute nell'articolo 49 del testo unico della legge sulla caccia, s'è stata nuovamente autorizzata la riserva di caccia della zona boschiva denominata « Pioppe » in territorio di Vigevano.

« L'interrogante fa presente che l'illegale autorizzazione ha provocato la legittima reazione da parte dei liberi cacciatori di Vigevano, i quali si vedono privati di una delle già scarse zone di libera caccia ed ha indotto il prefetto di Pavia a emanare una temporanea disposizione di divieto di caccia, tanto libera che riservata. *(L'interrogante chiede la risposta scritta).*

« PISTOIA ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il Ministro dei trasporti, per sapere se intenda consentire ai viaggiatori muniti dei biglietti di seconda classe il viaggio sull'automotrice Potenza-Roma e ciò in vista della mancanza di altri agevoli mezzi di comunicazione. *(L'interrogante chiede la risposta scritta).*

« PIGNATARI ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il Ministro della pubblica istruzione, per sapere le ragioni per le quali il professore Enrico Garrafa, ordinario di disegno, appartenente al ruolo A, col grado 7°, proveniente dalla soppressa sezione fisico-matematica degli Istituti tecnici superiori, vincitore di ben 7 concorsi (dei quali 3 speciali) per ogni tipo e ordine di scuole secondarie, sia condannato da anni a prestare servizio nella scuola media inferiore, annessa all'istituto tecnico « Giambattista della Porta » di Napoli. *(L'interrogante chiede la risposta scritta).*

« CRISPO ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il Ministro dell'interno, per sapere se e quali provvedimenti intenda promuovere, perché si addivenga ad una ricomposizione delle attuali Deputazioni provinciali, che furono formate in base ad un criterio di rappresentanza proporzionale dei sei Partiti partecipanti ai Comitati di liberazione e più non rispondono alla mutata fisionomia e consistenza dei Partiti stessi, nonché all'attuale situazione politica nazionale. *(L'interrogante chiede la risposta scritta).*

« RESCIGNO ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il Ministro dei lavori pubblici, per sapere se non

ritenga opportuno promuovere l'abrogazione o almeno la modifica dell'articolo 4 del decreto legislativo luogotenenziale 16 novembre 1944, n. 425, che concede il diritto di reintegra ai soci assegnatari di cooperative edilizie a contributo erariale, dichiarati decaduti ai sensi dell'articolo 2 del regio decreto-legge 29 luglio 1927, anche nel caso che il socio, cui successivamente fu fatta l'assegnazione, abbia stipulato od eventualmente riscattato il mutuo edilizio individuale.

« Tale concessione, invero, è in aperto contrasto con gli articoli 139 e 229 del testo unico 28 aprile 1938, n. 1165, a norma dei quali i soci acquistano irrevocabilmente la proprietà dell'alloggio con la stipulazione del contratto di mutuo individuale.

« Che anzi la disposizione che si deplora va oltre i limiti fissati dal citato articolo 2 del regio decreto-legge del 1927, secondo il quale la dichiarazione di decadenza doveva arrestarsi di fronte alla stipulazione del mutuo edilizio individuale. Quanto sia necessario riparare ad una così evidente violazione del diritto di proprietà non è chi non veda. Ed è appena il caso di rilevare che la disposizione dell'articolo 5 del decreto legislativo luogotenenziale 16 novembre 1944, n. 425, è praticamente inattuabile, per la mancanza di alloggi disponibili, onde per non lasciare indefinitamente sospeso il diritto di chi ha già ottenuto l'assegnazione definitiva, sarebbe preferibile che i nuovi alloggi fossero messi a disposizione di coloro che chiedono la reintegra. Ed occorrerebbe altresì precisare che in nessun caso l'assegnatario proprietario può essere obbligato a lasciare l'alloggio prima che venga soddisfatto ai sensi del citato articolo 5. *(L'interrogante chiede la risposta scritta).*

« RESCIGNO ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il Ministro dei trasporti, per sapere se, di fronte ai frequenti gravi disastri automobilistici (fra i recenti, quello di Positano, in provincia di Salerno), cagionati per la maggior parte da imperizia o imprudenza dei conducenti, non ritenga opportuno promuovere un provvedimento legislativo che prescriva, per il conseguimento delle patenti di abilitazione alla guida di autoveicoli di secondo e di terzo grado, preventivi diligenti accertamenti sanitari di ufficio ed indagini accurate sui precedenti morali degli aspiranti alle patenti stesse, con la revisione altresì di quelle già concesse.

« Non si comprende, invero, come il rigore col quale vengono abilitati i conducenti di locomobili a vapore o elettrici, viaggianti su ro-

taie, non debba estendersi ai conducenti di autoveicoli, la cui guida su strade trafficate è tanto più delicata e pericolosa. (*L'interrogante chiede la risposta scritta*).

« RESCIGNO ».

« Il sottoscritto chiede di interrogare il Presidente del Consiglio dei Ministri, per sapere se, nell'interesse della città di Amalfi, la cui vita presente e futura è ancorata precipuamente allo sviluppo del turismo locale, che costituisce altresì una notevole fonte di lavoro per gli amalfitani, ed a seguito delle proteste sollevate da quella Amministrazione comunale, da enti e da cittadini, in ordine alla recente destinazione del Palazzo Bergamasco, non ritenga opportuno promuovere un provvedimento legislativo, che dichiari riservata a scopi turistici tutta la zona del Lungomare dei Cavalieri della detta città. (*L'interrogante chiede la risposta scritta*).

« RESCIGNO ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il Ministro della pubblica istruzione, per sapere se non creda equo estendere anche al personale dei Provveditorati agli studi i vantaggi dei ruoli aperti, già accordati al personale insegnante e direttivo delle scuole elementari, a quello delle scuole medie e a quello delle biblioteche e dei convitti nazionali. (*L'interrogante chiede la risposta scritta*).

« MONTEMARTINI ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il Ministro di grazia e giustizia, per conoscere quando intende dare corso al provvedimento che ripristina la pretura di Polistena, centro popoloso e importantissimo della piana di Palmi di Reggio Calabria; provvedimento atteso da molto tempo e la cui adozione sane-

rebbe una ingiustizia perpetrata dal defunto regime.

« È opportuno tener presente che in Polistena esistono locali adatti, ove funziona una sezione staccata, che però non corrisponde alle esigenze giudiziarie del mandamento, centro agricolo e commerciale di grande rilievo. (*L'interrogante chiede la risposta scritta*).

« PRIOLO ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il Ministro dei lavori pubblici, per conoscere con quali criteri furono assegnati i 20 miliardi, messi a disposizione delle « Provvidenze per agevolare la ripresa delle costruzioni edilizie » (decreto legislativo 8 maggio 1947) ed a quali enti ed in quale misura per ciascuno le assegnazioni vennero fatte. (*L'interrogante chiede la risposta scritta*).

« CHIARAMELLO ».

PRESIDENTE. Le interrogazioni testè lette saranno iscritte all'ordine del giorno e svolte al loro turno, trasmettendosi ai Ministri competenti quelle per le quali si chiede la risposta scritta.

**La seduta termina alle 19.40.**

*Ordine del giorno per le sedute di domani.*  
*Alle ore 11 e alle 16:*

Seguito della discussione sul progetto di Costituzione della Repubblica italiana.

---

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO DEI RESOCONTI  
Dott. ALBERTO GIUGANINO

---

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI