CDLXVI SEDUTA

MERCOLEDÌ 14 NOVEMBRE 1956

Presidenza del Vice Presidente MOLÈ

e del Vice Presidente CINGOLANI

INDICE

Commissione speciale:

Variazioni nella composizione . . . . . *Pag.* 18961

Congedi 18961

Disegni di legge:

Annunzio di approvazione da parte di Commissioni permanenti 18976

Annunzio di presentazione 18961

Deferimento all'approvazione di Commissioni permanenti 18962

Rimessione all'Assemblea 18977

« Norme sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della Magistratura » **(794)** (Seguito della discussione):

BARBARO 18974

DE MARSICO 18984

MONNI 18968

PAPALIA 18963

PICCHIOTTI 18977

Interrogazioni:

Annunzio 18994

PRESIDENTE. La seduta è aperta (*ore 16,30*).

Si dia lettura del processo verbale della seduta precedente.

RUSSO LUIGI, *Segretario, dà lettura del processo verbale.*

PRESIDENTE. Non essendovi osservazioni, il processo verbale si intende approvato.

Congedi.

PRESIDENTE. Hanno chiesto congedo i senatori Angelini Nicola per giorni 4 e Lamberti per giorni 3.

Non essendovi osservazioni, questi congedi si intendono concessi.

Variazioni nella composizione di Commissione speciale.

PRESIDENTE. Comunico che, su richiesta del Gruppo democratico cristiano, il Presidente del Senato ha chiamato il senatore Clemente a far parte della Commissione speciale per la ratifica dei decreti legislativi, in sostituzione del defunto senatore Artiaco.

Annunzio di presentazione di disegni di legge.

PRESIDENTE. Comunico che il Presidente della Camera dei deputati ha trasmesso i seguenti disegni di legge:

« Disciplina delle locazioni di immobili adibiti ad uso di albergo, pensione o locanda, »

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1300)

del vincolo alberghiero » (1036-B), di iniziativa del senatore Braschi (*Approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati*);

« Indennità di maneggio valori agli ufficiali di ragioneria aventi funzioni di economo-magazziniere del bollo » (1732);

« Abrogazione dell'ultimo comma dell'articolo 1 della legge 29 giugno 1951, n. 489, sul trattamento di missione per il personale inviato nel Territorio di Trieste » (1733);

« Assegnazione di contributi straordinari all'Associazione nazionale dei finanzieri in congedo » (1734);

« Trattamento economico degli addetti, addetti aggiunti, assistenti e archivisti dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica in servizio all'estero » (1735);

« Istituzione del capitolo " fondo di scorta " per la Guardia di finanza » (1736);

« Indennità al personale del Ministero del tesoro avente gestione di denaro e valori o funzioni di controllo sui medesimi ed ai cassieri e consegnatari-cassieri delle Amministrazioni centrali dello Stato » (1737);

« Integrazione delle giunte delle Camere di commercio, industria e agricoltura » (1738);

« Modificazioni alla legge 12 febbraio 1955, n. 77, sulla pubblicazione degli elenchi dei protesti cambiari » (1739).

Questi disegni di legge saranno stampati, distribuiti ed assegnati alle Commissioni competenti.

Annunzio di presentazione di disegno di legge.

PRESIDENTE. Comunico che è stato presentato il seguente disegno di legge di iniziativa dei senatori Tomè, Spagnolli, Benedetti, Page, Granzotto Basso, Lamberti, Baracco, Braccesi, Tartufoli, Piechele, Guglielmone, Magliano, Marchini Camia, Sanmartino, Menghi, Ferrari, Battista, Gerini, Carelli, Carmagnola, Russo Luigi, Restagno, Braitenberg, De Bosio, Cemmi, Ciasca, Sartori, Galletto, Moro, Trabucchi, Cenini, Giardina, Ponti, Lepore, Lorenzi, Cadorna, Samek Lodovici, Raffeiner, Carboni e Santero:

« Costituzione della provincia Destra Tagliamento con capoluogo Pordenone » (1731).

Questo disegno di legge sarà stampato, distribuito ed assegnato alla Commissione competente.

Annunzio di deferimento di disegni di legge all'approvazione di Commissioni permanenti.

PRESIDENTE. Comunico che, valendosi della facoltà conferitagli dal Regolamento, il Presidente del Senato ha deferito i seguenti disegni di legge all'esame ed all'approvazione:

della 1ª Commissione permanente (Affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno):

« Modifiche all'articolo 22 della legge 9 agosto 1954, n. 748, sullo stato giuridico dei segretari comunali » (1722);

della 2ª Commissione permanente (Giustizia e autorizzazioni a procedere):

« Modifica all'articolo 10 della legge 13 giugno 1912, n. 555, sulla cittadinanza italiana » (1719), di iniziativa dei senatori Zanotti Bianco ed altri;

« Disciplina e controllo delle armi » (1720), di iniziativa del senatore Spallino, previ pareri della 1ª e della 9ª Commissione;

« Concessione di contributi integrativi dello Stato per il servizio dei locali giudiziari » (1723), previ pareri della 1ª e della 5ª Commissione;

della 7ª Commissione permanente (Lavori pubblici, trasporti, poste e telecomunicazioni e marina mercantile):

« Modifiche all'articolo 10 del regio decreto 8 gennaio 1931, n. 148, sul trattamento giuridico-economico del personale delle ferrovie tramvie e linee di navigazione interna in regime di concessione » (1721), di iniziativa del senatore Trabucchi, previ pareri della 2ª e della 10ª Commissione.

Annunzio di deferimento all'approvazione di Commissione permanente di disegni di legge già deferiti all'esame della Commissione stessa.

PRESIDENTE. Comunico che, su richiesta unanime dei componenti la 5ª Commissione permamente (Finanze e tesoro), ha deferito all'esame ed all'approvazione della Commissione stessa i seguenti disegni di legge in precedenza ad essa deferiti per il solo esame:

« Concessione di aumento della pensione straordinaria a ciascuna delle figlie del generale Ricciotti Garibaldi, Rosa ed Annita Italia » (1637), di iniziativa dei deputati Zaccagnini e Repossi;

« Elevazione dell'assegno straordinario vitalizio concesso a Clelia Garibaldi, figlia del generale Giuseppe Garbaldi, con la legge 3 giugno 1882, n. 781, e 23 dicembre 1946, n. 556 » (1639) di iniziativa del deputato Bianchi Chieco Maria.

Seguito della discussione del disegno di legge: « Norme sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della Magistratura » (794).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Norme sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della Magistratura ».

È iscritto a parlare il senatore Papalia. Ne ha facoltà.

PAPALIA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, Signor Ministro, diceva ieri l'onorevole Romano, discutendo di questa proposta, che si tratta di una legge veramente difficile per la quale si resta perplessi nell'esprimere un giudizio. Ed in effetti è una legge che importa delle responsabilità, dovendo essa disciplinare tanto importante funzione dell'Amministrazione dello Stato. Do atto della esattezza di ciò che si trova scritto nella prima parte della relazione del ministro De Pietro, quando, richiamandosi alla norma costituzionale, afferma che la Costituzione si è pronunciata in maniera che non distrugge quella che è la funzione del Ministro guardasigilli relativamente all'organizzazione ed alla vigilanza sull'Amministrazione della giustizia In effetti, a tener presente la Costituzione, non è possibile non fermarsi sui due punti accennati nella relazione del ministro De Pietro, e cioè sul capoverso dell'articolo 107 e sull'articolo 110. Il capoverso dell'articolo 107 fissa il principio per il quale « Il Ministro ha facoltà di promuovere l'azione disciplinare », e l'articolo 110 stabilisce che « ferme le competenze del Consiglio superiore della Magistratura, spettano al Ministro della giustizia l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia ».

Ora è evidente che difficile diventerebbe la interpretazione e l'applicazione di queste due norme della Costituzione se non si ammettesse che con la costituzione del Consiglio superiore della Magistratura non si è inteso esonerare il Ministro dall'antico compito di organizzare e di vigilare sui servizi relativi al funzionamento della Giustizia. Resta da vedere che cosa si deve intendere per organizzazione dei servizi relativi alla giustizia e da decidere sulla portata dell'inciso « il Ministro della giustizia ha facoltà di promuovere l'azione disciplinare ». Per essere più preciso leggerò quello che sta scritto nella prima parte della relazione dell'onorevole De Pietro. Dopo aver ricordato, come ho già detto, l'articolo 107 e l'articolo 110 il Ministro nel presentare la legge si esprime in questi termini: « È evidente l'importanza di queste due disposizioni, poichè se ne può fondatamente desumere che l'autonomia riconosciuta all'Ordine giudiziario e all'Organo preposto per assicurarla non importano come conseguenza la netta separazione dall'ordinamento generale dello Stato; donde la necessità che, a lato del Consiglio superiore e a integrazione della sua attività deliberante, si svolga, nei limiti determinati dalla legge costituzionale, anche l'attività del Ministro responsabile, non già nell'interno dell'Ordine giudiziario, per quanto concerne il governo della Magistratura, affidato al Consiglio, bensì dal lato esterno, diretta ad organizzare in senso largo e comprensivo il servizio giudiziario e a vigilarne il funzionamento con logico riferimento quindi

a tutte le persone che ne fanno parte, compresi i magistrati cui principalmente è affidata l'amministrazione della giustizia. La interpretazione restrittiva dell'articolo 110, da qualcuno propugnata, nel senso che la disposizione si riferisca al personale ausiliario (funzioni di cancelleria e segreteria, ufficiali giudiziari e uscieri), ai locali, ai mobili, ecc., non è autorizzata dalla formulazione dell'articolo, il quale, determinando i limiti che l'attività del Ministro non può superare nei rapporti col Consiglio superiore, dimostra appunto che questa attività, nell'ambito consentito, può svolgersi anche nei confronti delle persone al cui Governo è stato deferito all'organo collegiale ».

Sicchè, punto di partenza: la Costituzione riconosce al Ministro il compito di organizzare e vigilare e l'iniziativa di provvedere a promuovere provvedimenti disciplinari.

Per potere poi risolvere esattamente il problema che oggi si pone e tradurre in legge la volontà della Costituzione, occorre risalire a quella che fu la discussione fatta a suo tempo, in sede di formulazione di queste norme, dalla Sottocommissione alla quale fu devoluto l'incarico di formulare la legge costituzionale. Quando si risale a questa fonte si ha la possibilità di controllare che la Sottocommissione, per quel che riguarda la organizzazione dell'Amministrazione giudiziaria, si pronunciò in maniera che non ammette possibilità di equivoci.

È scritto in quella relazione: « La Sottocommissione ha escluso la convenienza, almeno nel nostro Paese, di ricorrere al criterio elettivo nella nomina del giudice. Un passo notevole rispetto all'ordinamento giudiziario vigente è stato fatto con il decreto legislativo già ricordato, ma, d'avviso della Sottocommissione, occorre fare un passo ulteriore non solo per la necessaria inamovibilità della sede, ma per escludere, sotto qualsiasi forma, il trasferimento da una sede, il mutamento delle funzioni, escludendo così ogni interferenza del potere esecutivo. Occorre, in altre parole, così come il legislatore provvede da sè a tutti gli atti relativi alla sua organizzazione, che anche il potere giudiziario non abbia a dipendere, per questo e per altri versi, dal potere esecutivo. Solo così è possibile realizzare l'auspicata interdipendenza, pertanto i provvedimenti relativi allo stato giuridico dei magistrati, alla loro nomina, alla loro assegnazione, nelle varie sedi, debbono essere devoluti ad un organo della Magistratura ».

Sicchè nella Costituzione si volle stabilire quale dovesse essere la funzione di questo Consiglio superiore della Magistratura, creato per liberare i magistrati dalla preoccupazione che la loro opera potesse, se espletata obiettivamente, creare ostacoli alla loro carriera.

Il Consiglio superiore della Magistratura, così come è stato voluto dalla legge costituzionale, amplia il concetto già affiorato nelle leggi precedenti ed allarga notevolmente il suo potere. In definitiva al Ministro si concedeva l'onere d'organizzare il funzionamento della giustizia, di provvedere ad una conveniente dislocazione dei magistrati, alle circoscrizioni ed a tante altre cose, relative al servizio. Per quanto invece riguarda amministrazione interna, vita, disciplina e coscienza dei magistrati, si stabiliva la massima indipendenza del Consiglio dal potere esecutivo.

Questo fu il concetto al quale si ispirò la Costituzione, e che avrebbe dovuto essere attuato da questa legge.

Le norme costituzionali da interpretare erano quelle di cui agli articoli 104 e seguenti della Costituzione, che ammoniscono: la Magistratura è un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere; il Consiglio superiore della Magistratura è presieduto, ecc.; spettano al Consiglio superiore della Magistratura, secondo le norme dell'ordinamento giudiziario, le assunzioni, le assegnazioni ed i trasferimenti, le promozioni e i provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati; i magistrati sono inamovibili, non possono essere dispensati o sospesi dal servizio, nè destinati ad altre sedi o funzioni se non in seguito a decisione del Consiglio superiore della Magistratura, adottata, per i motivi e con le garanzie di difesa stabilite dall'ordinamento giudiziario, o con il loro consenso; i magistrati si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni, il Pubblico Ministero gode delle garanzie stabilite nei suoi riguardi dalle norme sull'ordinamento giudiziario; l'autorità giudiziaria dispone direttamente della polizia giudiziaria.

Queste sono le norme che avrebbero dovuto trovare applicazione in questa legge, sicchè, ricapitolando ciò che ho detto fino a questo momento, il programma da realizzare era questo: la Magistratura deve essere libera da ogni preoccupazione allorchè esprime i suoi giudizi ed assolve alla sua funzione; la Magistratura può essere inquadrata dal Ministro, ma funziona autonomamente; non deve preoccuparsi del potere esecutivo che nulla può contro di essa per quel che riguarda valutazioni, promozioni e trasferimenti.

Ciò porta ad una conseguenza di ordine pratico: si doveva riconoscere al Ministro la possibilità di una supervisione del servizio ma doveva riconoscersi esclusivamente al Consiglio superiore l'intero governo della Magistratura.

Come sono stati tradotti nella realtà il pensiero e la volontà dei costituenti? Non rifaccio la storia che già è stata fatta brillantemente da coloro che mi hanno preceduto. Non dirò delle discussioni parlamentari che ci sono state per costringere il Governo a portare questa legge all'approvazione delle Camere; non ricorderò le dichiarazioni degli onorevoli Zoli, Piccioni ed i progetti preparati e non presentati, le modifiche, le aggiunte, le cancellature.

Veniamo ai due atti positivi dei quali siamo in possesso e che stanno a dare la prova della maniera in cui si è cercato di risolvere il problema.

Il primo è il progetto presentato dagli onorevoli Conti, Mastino ed altri nella passata legislatura. Si tratta di un disegno non complesso e neanche prolisso col quale in un solo articolo si stabilivano le attribuzioni del Ministro e quelle del Consiglio.

In questo progetto, dopo aver stabilito che il Ministro della giustizia provvede all'organizzazione e al funzionamento dei servizi relativi alla giustizia e che il Consiglio superiore della Magistratura è l'organo costituzionale che garantisce l'autonomia e l'indipendenza dell'ordine giudiziario, si arriva con l'articolo 4 a stabilire quale sia la competenza del Consiglio superiore della Magistratura, e si dice: « Il Consiglio superiore della Magistratura e il Ministro della giustizia collaborano tra loro e con gli altri organi costituzionali dello Stato ai fini della retta ed ordinata amministrazione della giustizia. In particolare il Consiglio superiore della Magistratura presenta al Ministro segnalazioni e proposte, esprime al Governo il proprio parere motivato che il Ministro della giustizia è tenuto a richiedere sui disegni di legge relativi all'ordinamento giudiziario, presenta ogni anno al Parlamento e al Governo una relazione sul funzionamento della giustizia. Per suo conto il Ministro della giustizia presenta al Consiglio superiore della Magistratura segnalazioni e richieste per il funzionamento degli uffici. Richiede al Consiglio superiore della Magistratura e ai Capi delle Corti informazioni ed indagini sul funzionamento dei servizi. Può disporre direttamente indagini a tal fine per mezzo di magistrati addetti al Dicastero della giustizia ».

La sostanza della legge era questa: la collaborazione. Dovevano collaborare insieme il Ministro nel disciplinare, il Consiglio superiore della Magistratura nel governare gli uomini che dovevano assolvere a quel servizio. Si stabilivano le competenze del Ministro, le competenze del Consiglio superiore della Magistratura e poi si passava alla maniera secondo cui bisognava costituirlo, al numero, al modo di funzionare e ad ogni altra formalità.

Questo progetto non ebbe fortuna essendo stato presentato alla fine della legislatura. Venne dopo di esso il progetto dell'onorevole De Pietro, che ha riscosso critiche da ogni parte per la maniera in cui ha cercato di risolvere il problema.

Io ricordo che in sede di discussione alla Commissione della giustizia vennero richiesti dei pareri — non perchè dovessero essere vincolanti per il Parlamento, ma perchè, trattandosi di materia particolarmente delicata, potevano essere utili a guidarci verso una decisione giusta.

I pareri vennero e non furono di elogio al progetto. L'Associazione dei magistrati si lamentò inanzitutto del fatto che si erano dimenticate le proporzioni e si era creato un Consiglio, che avrebbe dovuto rappresentare tutta la Magistratura, mentre invece erano rappresentate soltanto le alte cariche le quali non rappresentavano certamente gli interessi della Magistratura nel suo complesso. Si lamentò che fosse stato tolto il diritto di voto a

coloro che magistrati dovevano essere considerati per legge, perchè assolvevano a quella funzione. Si lamentò che si fossero create più sezioni nel Consiglio superiore della Magistratura, e che l'iniziativa fosse assegnata quasi esclusivamente al Ministro. Concluse proponendo delle rettifiche alla legge.

Un parere egualmente contrario espresse il Consiglio superiore attualmente in carica. Esso innanzituto avanzò una pregiudiziale sostenendo che era strano che si stesse creando un Consiglio superiore della magistratura senza prima fare la legge sul nuovo ordinamento giudiziario. Legge costituzionale e legge sul Consiglio della magistratura si richiamano frequentemente all'ordinamento giudiziario, sicchè difficile riesce poter intendere fino a che punto si estendano i poteri del Consiglio e del Ministro, dato che la legge richiamata è ancora sconosciuta, anzi in gestazione.

E poi il Consiglio superiore attuale si lamentava di altri due inconvenienti. Innanzitutto della assegnazione della Presidenza della 1ª Sezione costituenda al Vice Presidente, laico, piuttosto che al Primo Presidente della Suprema Corte, il ché avviliva ad offendeva la suscettibilità del capo della magistratura.

Proponeva quindi che il vice presidente non avesse delle specifiche funzioni ma soltanto quelle vicarie di sostituzione del Presidente del Consiglio superiore, cioè del Capo dello Stato, tutte le volte che il Capo dello Stato non avesse potuto assolvere alla missione che dalla legge veniva a lui delegata. Accennava quindi all'assurdo della iniziativa disciplinare lasciata esclusivamente nelle mani del Ministro e tolta a qualsiasi altro organo della Magistratura, compreso il Procuratore generale della Suprema Corte.

Lamentava infine la forma adoperata dalla legge per negare la pronta esecutorietà ai provvedimenti ed alle decisioni del costituendo Consiglio superiore della magistratura.

Queste, per sommi capi, le osservazioni che vennero dall'Associazione dei magistrati presieduta allora da Battaglini e le osservazioni del Consiglio superiore presieduto dal presidente Eula.

SPALLINO, *relatore*. Ci sono degli emendamenti sostanziali su questi punti.

PAPALIA. Già, ma sono degli emendamenti blandi che sanano qualche punto ma non tutti i punti.

Premesse queste considerazioni di carattere generale, osserviamo che la legge che viene all'approvazione del Senato dovrebbe essere in parecchi punti ritoccata e modificata. Il primo è quello che riguarda le rappresentanze. La magistratura è composta da circa 6 mila magistrati. I magistrati della Corte di cassazione saranno 200 o poco più. Non è concepibile che nel Consiglio superiore della magistratura ci siano 12 (11 con l'emendamento) magistrati di cassazione in aggiunta al presidente ed al procuratore generale che devono essere presenti di diritto. Si hanno così 14 oppure 13 magistrati di cassazione contro 6 o 7 magistrati di corte d'appello e di tribunale.

La funzione di questo Consiglio superiore della magistratura ne rimarrebbe svisata. Leggendo gli articoli della legge si nota che vi sono due sezioni, la prima e la seconda, che debbono occuparsi esclusivamente delle promozioni dei magistrati di Cassazione. La prima ha come compito esclusivo quello di valutare il merito di coloro che debbono essere promossi da Consiglieri a Presidenti di sezione di Corte di cassazione.

Se il numero di quei magistrati è quello che è, e le promozioni sono limitate come in effetti sono . . .

MORO, *Ministro di grazia e giustizia*. C'è un emendamento.

PAPALIA. Io dico queste cose perchè non condivido l'idea di correggere questi errori con quell'emendamento.

In conclusione, troppi magistrati di Corte di cassazione e troppe sezioni. La stessa Associazione dei magistrati proponeva che si fosse ridotto il numero e che fosse ristabilita la proporzione in misura più adeguata. Si suggeriva che al posto di 18 magistrati nel Consiglio ne fossero eletti 10 e che la rappresentanza fosse distribuita in questa misura: 4 per i magistrati di tribunale, 4 per i magistrati di Corte d'appello, 2 per i magistrati di Cassazione. Tenendo presente che ai due della Cassazione si uniscono i due che debbono far parte di diritto di quel Consiglio, la proporzione si rista-

bilirebbe. In questo modo non è che si sarebbe raggiunto un equilibrio perfetto: i 4 magistrati di tribunale sarebbero in rappresentanza di circa 3500, i 4 della Corte di cassazione sarebbero in rappresentanza di poco più di 200 consiglieri, ma si sarebbe ridotta la sperequazione.

Il secondo rilievo è relativo alla maniera di votare.

Noi insistiamo perchè la votazione si faccia con voto diretto. Diceva l'onorevole Agostino ieri che questa è anche la volontà della legge costituzionale. Io dico che questo è sicuramente più conforme al principio generale e comunque rappresenta il desiderio della maggioranza dei magistrati.

La maniera come realizzare il voto diretto potrà essere studiata e concordata in modo che non crei fastidi o intralci nell'amministrazione della giustizia, ma è logico e giusto che si voti così.

Noi presenteremo a questo proposito un emendamento. L'inconveniente della Sezione unica chiamata anche ad esprimere giudizio sulla carriera dei magistrati di cassazione, potrebbe essere ovviato limitando il numero di componenti necessari per rendere valide le deliberazioni ed escludendo dal Collegio derivante i magistrati con mansioni inferiori.

Sicchè, riducendo il numero dei consiglieri e limitando ad una sola la sezione che potrà essere composta diversamente a seconda dell'argomento che deve trattare, si potrebbe risolvere questo primo punto.

Per quanto riguarda gli aventi diritto al voto, secondo noi, tutti coloro che hanno per legge la qualifica di magistrato, debbono avere la possibilità di esprimere il loro voto. Quali sono coloro che hanno per legge diritto ad essere chiamati magistrati? Ve lo ha detto l'onorevole Agostino. Ed io non ripeterò la sua illustrazione.

I casi sui quali il Consiglio superiore è chiamato a deliberare, possono essere mantenuti fermi, secondo il progetto governativo. L'iniziativa dei procedimenti disciplinari può rimanere al Ministro, a condizione che eguale iniziativa abbia anche il Procuratore generale o il Consiglio di Presidenza, se un Consiglio di Presidenza sia per essere creato.

Vi sono nel progetto di legge delle impostazioni che indubbiamente non possono rimanere e che hanno trovato già modifica in alcuni emendamenti presentati dal Ministro. Intendo riferirmi alla proposte nominative che hanno tutto il sapore di ordini impartiti dal Ministro al Consiglio superiore. Il Ministro può rappresentare al Consiglio le necessità cui bisogna provvedere; ma il Consiglio superiore della Magistratura deve conservare la possibilità di provvedere senza essere legato ad un nome, o ad una persona. Questo tutt'al più lo si potrebbe tollerare, con le dovute forme, quando il Ministro deve provvedere a chiamare nel suo Ministero funzionari di sua fiducia perchè collaborino con lui, ma non è concepibile che possa e debba avvenire tutte le volte che c'è da provvedere a generali esigenze di servizio. Nè la maniera in cui è regolata dalla legge la nomina dei capi delle Corti di appello o di coloro i quali hanno uffici direttivi può legittimare una proposta del genere. Uno dei più grossi inconvenienti che si è lamentato fino a questo momento nella funzione giudiziaria è quello del « carrierismo », e per eliminarlo io ritengo che sia venuto il momento di porre una limitazione temporale agli incarichi, anche ai più alti.

Da ultimo osserverò che non è concepibile che il deliberato del Consiglio superiore della Magistratura abbia bisogno di ulteriori avalli per esercitare la sua efficacia. Le decisioni del Consiglio superiore, tutte le volte che siano prese nella legalità ed osservando i limiti della propria competenza funzionale, non devono essere sottoposte ad altri controlli del potere esecutivo.

Sicchè le disposizioni che riguardano la proposta ministeriale che deve seguire alle deliberazioni per imporne la esecutività, vanno modificate.

Le sospensioni di diritto dei consiglieri, nella maniera con cui risultano disciplinate, non rispondano ad un criterio di equità. « I componenti designati dal Parlamento decadono di diritto dalla carica se, in seguito a sentenza penale irrevocabile, siano stati condannati alla reclusione per un delitto non colposo diverso da quelli previsti dagli articoli 581, 582 capo-

verso, 594 e 612 prima parte, del codice penale ».

Perchè 594 e non anche 595? Perchè lesione e non anche esercizio arbitrario delle proprie ragioni con violenza alle persone? Perchè minaccia e non anche esercizio di proprie ragioni con violenza sulle cose? Perchè escludere la condanna per i reati previsti dagli articoli 394, 395, 396 codice penale?

Siamo d'accordo per la non promuovibilità dei magistrati durante il quadriennio del loro servizio e per il potenziamento e la regolamentazione del servizio di segreteria. Penso infatti che il servizio di segreteria dovrebbe essere molto efficiente se non si vuole nel Consiglio superiore della magistratura far rinascere gli stessi inconvenienti che si lamentano nell'amministrazione della giustizia.

In conclusione: la Costituzione non ha creato delle novità. I Consigli superiori della magistratura esistono in Italia da circa 50 anni. La Costituzione ne ha voluto meglio garantire ed allargare i poteri e la competenza. Ha voluto togliere al potere esecutivo la possibilità di influire sull'azione del Consiglio e sui magistrati. Senza relegare in soffitta l'opera del Ministro, sul che non sarei affatto d'accordo, ritengo giusto dare al Consiglio superiore della magistratura la possibilità di funzionare in maniera sicuramente indipendente, e libera da qualsiasi preoccupazione.

Per ottenere questo occorre stabilire che i poteri di intervento del Ministro riguardano solo determinate materie. Occorre stabilire che le funzioni del Consiglio superiore della magistratura non hanno bisogno di avalli; occorre dare a quest'organo la possibilità di funzionare nell'interesse di tutta la Magistratura, occorre soprattutto evitare il pericolo che sulla Magistratura si crei una sovrastruttura di alti papaveri che potrebbe riuscire per i magistrati più soffocante di quello che nel passato non sia stato lo stesso potere esecutivo.

Il Consiglio superiore deve costituire la effettiva garanzia e tutela della libertà della Magistratura, alla quale vengono affidate le soluzioni dei più importanti problemi della vita sociale ed economica dei cittadini. Pertanto noi di questa parte, non saremo favorevoli al progetto governativo e ci proponiamo, attraverso una serie di emendamenti che presenteremo, di rettificare quei punti sui quali ho già espresso il nostro dissenso. (*Vivi applausi dalla sinistra. Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Monni. Ne ha facoltà.

MONNI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole Ministro, l'invito che ci ha rivolto ieri il signor Presidente di discutere anche degli altri disegni di legge che seguono questo sul Consiglio superiore della magistratura, in un contesto, ha messo me in difficoltà. Io intendevo ed intendo parlare anche del disegno di legge sulla partecipazione delle donne all'amministrazione della giustizia. Ma non lo voglio fare in questo momento, lo farò, se non mi sarà consentito in altro modo, in sede di dichiarazione di voto.

Quando si dice, onorevoli colleghi, prerogative della Magistratura, autonomia, indipendenza, io penso che non si intenda, e non si vuole certamente intendere, parlare di privilegi ad una categoria, pur così altissima, di servitori dello Stato, ma si intende e si vuole, perchè si deve, salvaguardare in tutti i modi la funzione che quella categoria esercita, funzione tanto importante, quanto delicata, che reclama appunto libertà ed indipendenza nei limiti delle leggi da applicare, e dentro il giusto confine, non già di influenze o interferenze limitatrici, quanto invece dell'imprescindibile collegamento e coordinamento con gli organi dello Stato, nella cui vita ordinata e volta al bene di tutti, ogni funzione deve essere tutelata, vigilata e difesa.

Chiaro è che tutto il travaglio e il tormento di studi, di polemiche, di proposte, a distanza di oltre un secolo dalla legge Siccardi, e a distanza di 50 anni dalla legge Orlando, mirò bensì anche a procurare una posizione di preminenza di trattamento e di prestigio alla Magistratura, ma mirò soprattutto a garantire libertà e tranquillità alla coscienza del magistrato, di ogni magistrato, intendendo cioè, al di sopra del rispetto dovuto alla Magistratura come potere e come organo, dare garanzia di indipendenza e prestigio alla sua funzione.

Si è detto, e l'onorevole Romano ieri lo ha ripetuto, che la vera indipendenza della Magistratura sta nella coscienza del giudice, e non vi è dubbio che così è. Ma si può anche osservare che la coscienza può essere turbata in vario modo, sospinta o deviata da fattori esterni, e che la Costituzione di questo appunto si preoccupa, di assicurare che il magistrato non subisca nè influenze nè interferenze.

Premesso questo, a me pare che la sola domanda che noi dobbiamo porci, e che dobbiamo porre alla nostra responsabilità di legislatori, sia questa: il disegno di legge che ci è sottoposto, assicura ai magistrati, nel rispetto della Costituzione, prestigio, libertà ed indipendenza? La chiara, completa, schietta ed esauriente relazione dell'onorevole Spallino risponde affermativamente, pur con le riserve di emendamenti, che molto chiaramente ha accennato e trattato.

L'opposizione di sinistra, che tanto aveva fatto per sollecitare la presentazione del disegno di legge, da un lato si compiace che il disegno di legge sia finalmente arrivato alla discussione e di questo dà lode al Ministro e dà lode anche all'onorevole De Pietro che il disegno di legge aveva predisposto, dall'altro però si sforza, come abbiamo udito ieri e in parte oggi, di scardinare il disegno di legge stesso e di dimostrare — ieri l'ho udito per bocca dell'onorevole Marzola — che il problema non solo non è risolto, ma è eluso, che si tratta di un fallimento, che si è fallito cioè l'obiettivo — queste sono le parole esatte, se non ricordo male, dell'onorevole Marzola — e che si sono deluse le aspettative della Magistratura.

PICCHIOTTI. Bisogna vedere in quale percentuale è questo fallimento.

MONNI. Lo chieda al collega Marzola, perchè lui ne ha parlato; io non ne parlo, anzi lo contesto. Chiederete al collega Marzola quale è la percentuale.

Ascoltando le critiche degli oratori di sinistra, era facile rilevare che essi non tengono conto nè di tutto l'*iter*, che è stato faticoso e tormentoso, del disegno di legge, nè della complessa difficoltà di tradurre in articoli di legge le norme scarne e direi generiche della Costituzione. Nè soprattutto si tiene giusto conto del fatto che il Ministro ha per primo interesse alla retta applicazione della Costituzione, la quale anche quando parla di autonomia, di libertà, di indipendenza, non dimentica che il Ministro è segretario di Stato per la giustizia e che, come tale, ha la responsabilità e deve rispondere al Parlamento dell'organizzazione e del funzionamento della giustizia.

Io credo quindi che le difficoltà ed il tormento consistano nello sforzo e nell'indagine diretti a formulare una legge che possa conciliare il rispetto della Costituzione con l'insopprimibile esigenza di non privare lo Stato di un altissimo compito e di una responsabilità propria, quale è quella dei servizi giudiziari e dell'efficiente amministrazione della giustizia. Non si può ignorare che Commissioni, Sottocommissioni, Congressi, Convegni, giuristi, magistrati, avvocati hanno a lungo studiato e discusso la materia per tanti anni, che il Governo ha assiduamente seguìto, vagliato ogni tentativo di soluzione, che parecchi Ministri hanno assecondato questi sforzi per giungere a conclusione e che questo disegno di legge, tenendo conto di pareri e di spareri, di consensi e di contrasti, raccoglie, per merito dell'onorevole De Pietro in particolare, il meglio e il succo di studi tanto faticati.

Nè si può ignorare che il ministro Moro, anche in ossequio al desiderio del Parlamento, ha rotto gli indugi, ha sollecitato la presentazione e la discussione di questo disegno di legge, pur continuando a tenersi a contatto sia con l'esistente Consiglio superiore, sia con la Associazione nazionale dei magistrati.

I numerosi emendamenti che il ministro Moro ha presentato appena ieri dànno chiara prova della sua opera consapevole ed imparziale, pur dopo una preparazione durata tanto a lungo. Nelle note illustrative che ci sono state consegnate è precisato: « gli emendamenti che vengono presentati all'esame della 2ª Commissione permanente del Senato, sono stati dettati in parte dai suggerimenti proposti dal Consiglio superiore della magistratura attualmente esistente, nonchè dai desideri espressi dall'Associazione dei magistrati, e in parte dall'opportunità di correggere talune disposizioni del disegno di legge ».

Tutto questo mi pare dovrebbe bastare a smentire che il disegno di legge violi la Costituzione, violandola sapendo di violarla e volendo violarla. E non è esatto neanche dire che proprio la Magistratura abbia espresso od esprima (io non ne conosco alcuna recente manifestazione) lamentele di questo genere; non è esatto che la Magistratura sia delusa o lamenti inganno proprio da parte del Ministro di grazia e giustizia. Autorevoli rappresentanti della Magistratura hanno invece già ripetutatamente riconosciuto i meriti di questo disegno di legge, pur senza gli emendamenti che ora vediamo apportati e che saranno discussi, i quali rendono lo stesso disegno di legge più aderente, più chiaramente aderente alle norme costituzionali.

L'onorevole Marzola, l'onorevole Terracini, l'onorevole Palermo hanno, a mio avviso, fatto opera non costruttiva, e non hanno tenuto conto della realtà, e meno ancora dei precedenti, degli studi e degli sforzi fatti. Le critiche che essi hanno mosso non mi sono apparse costruttive; anzi essi non mi sono apparsi nemmeno convinti. Ascolto sempre con grandissima attenzione, per esempio, l'onorevole Terracini, e sento quanto la sua parola sia incisiva e talvolta persuasiva, tale da trarre addirittura nella convinzione che sia esatto quello che egli sostiene, anche per uno che, invece, sia convinto del contrario. Ebbene, ieri ho avuto l'impressione che l'onorevole Terracini non fosse convinto di quanto andava dicendo.

PALERMO. Secondo lei il Ministro dovrebbe nominare, trasferire, promuovere. (*Interruzione dell'onorevole relatore*).

MONNI. Senatore Palermo, io non ho detto questo.

PICCHIOTTI. La materia è fluida...

MONNI. Ma voi volete che continui ad essere fluida, non volete che si consolidi mai. Questo è il vostro interesse. (*Interruzione del senatore Picchiotti*). Prima avete sollecitato la solidificazione, adesso che la solidificazione si sta avverando, non la volete. (*Interruzione del senatore Picchiotti*).

L'onorevole Terracini, per esempio, ha detto: questo disegno di legge non dà alla Magistratura nè tutela nè garanzia; ogni Ministro ha cercato il modo suo proprio per avere delle ingerenze. Ora, tutto questo non è esatto, perchè io potrei dire a voi, potrei invitare voi a dirmi se nel 1946, quando Guardasigilli era l'onorevole Togliatti e fu presentato il disegno di legge sulle guarentigie della Magistratura, se anche quel Ministro pensasse a precostituirsi delle ingerenze o delle influenze.

Non credo che mi risponderete affermativamente. Penso che i Ministri passano e non hanno interesse a fare delle leggi nè parziali, nè sbagliate perchè le leggi rimangono per oggi e per domani, indipendentemente dai mutamenti politici. Le leggi debbono essere fatte da tutti noi — ed il Ministro è in questo ordine di idee — in maniera che siano applicabili rettamente sia oggi che domani.

Dicevo che voi non avete voluto fare opera costruttiva. La vostra critica, salvo il discorso più obiettivo e sereno dell'onorevole Agostino, è una critica elusiva, demolitrice. Io ho ascoltato con molto piacere il senatore Agostino, che ha detto delle cose anche importanti. Egli ha riconosciuto, ad esempio, che l'articolo 105 della Costituzione, che ha definito di inaudita chiarezza, va però messo in relazione con l'articolo 110, dal quale è integrato e completato. Ha poi aggiunto: « il Ministro ha vari poteri fatti salvi dalla Costituzione; è un flusso e riflusso tra Consiglio superiore della Magistratura e Ministro ». Ha anche detto che il Consiglio superiore della Magistratura deve però rimanere immacolato e illibato.

Onorevoli colleghi, non vi è dubbio che il Consiglio superiore della Magistratura così deve rimanere, ma io dico: perchè sospettare che il Ministro della giustizia voglia attentare a questa illibatezza e immacolatezza? A me questo sospetto sembra infondato e non vi è motivo di parte che possa giustificarlo.

Ecco perchè le critiche della sinistra fin tanto che si traducono in emendamenti o in suggerimenti hanno un valore positivo, ma quando investono tutto il disegno di legge allora non ci possono trovare consenzienti.

La discussione generale, a parer mio, dovrebbe, prescindendo dagli emendamenti già presentati o preannunciati, soffermarsi su due

punti basilari: necessità della costituzione del Consiglio superiore della Magistratura così come è voluto dalla Costituzione e necessità di superare ingiustificati sospetti ed ingiustificate esitazioni che ritarderebbero la tanto conclamata attuazione.

Sul primo punto si può affermare che, salvo qualche particolare che può dar luogo a perplessità che sono superabili in sede di esame degli emendamenti, il disegno di legge risponde al disposto della Costituzione. Non è fuor di luogo rammentare che l'attuale Consiglio superiore della Magistratura trae origine da una legge che, se non sbaglio, fu presentata proprio dal Guardasigilli onorevole Togliatti, (*interruzione del senatore Picchiotti*) . . . tanto è vero che c'è un decreto di amnistia, di poco successivo, che porta la firma dell'onorevole Togliatti.

PICCHIOTTI. Presidente del Consiglio De Gasperi.

MONNI. Siamo d'accordo. Eravamo nel maggio 1946, quando erano già tanto avanzati gli studi per la Costituzione repubblicana.

Proviamo ad esaminare questa legge. Intanto, come è intitolata? Regio decreto legislativo 31 maggio 1946, su proposta del Guardasigilli, Ministro Segretario di Stato « Guarentigie della Magistratura ». Dicevo che nel maggio 1946 gli studi per la Costituzione, erano già, se non al termine, in fase avanzatissima. Già allora si erano fatti grandi passi avanti.

Ora, l'attuale disegno di legge migliora o peggiora la situazione del 1946? Attua o non attua il precetto costituzionale? Questa è la domanda che io pongo ed a questa domanda noi possiamo rispondere con tranquillità affermativamente.

PICCHIOTTI. L'Associazione dei magistrati dice di no.

MONNI. L'Associazione dei magistrati, come or ora io ho ricordato, ha avuto anche di recente contatti con l'onorevole Ministro, il quale si è preoccupato di conoscere i pareri sia del Consiglio superiore esistente sia appunto della Associazione nazionale dei magistrati. Tutti contenti a questo mondo non si è mai. Voci discordi ve ne possono essere, ma nella relazione dell'onorevole Spallino sono citati brani di dichiarazioni e di scritti di insigni magistrati, che già plaudivano al disegno di legge De Pietro, che ora è ampiamente emendato e migliorato.

PICCHIOTTI. Il che vuol dire che non era perfetto.

SIBILLE. Neanche lei è perfetto.

PRESIDENTE. Senatore Picchiotti, lei prenderà la parola fra poco. In quella sede farà le sue osservazioni.

MONNI. Nulla è perfetto, ma tutto è perfettibile. Se noi fossimo capaci di fare cose perfette, non staremmo in quest'Aula.

Ciò che io volevo dire è che non penso che voi, compagni di fede dell'onorevole Togliatti che allora faceva parte del Governo, desideriate sostenere che egli con quella legge non volle dare garanzia di libertà e di indipendenza ai magistrati. Si parla infatti di guarentigie ai magistrati. Si trattava precisamente di attuare il compito che oggi anche noi ci proponiamo. Tali guarentigie furono date nel modo che è scritto in quel decreto legislativo del 31 maggio 1946. Ora, molte delle cose che sono sancite in quel decreto legislativo voi criticate oggi come un'innovazione, come se il Ministro le abbia inventate lui.

PALERMO. Perchè sono contro la Costituzione. Quando c'era Togliatti, la Costituzione non esisteva ancora.

MONNI. Esisteva però la Magistratura e i suoi problemi. La Costituzione fu fatta da uomini, anche dall'onorevole Togliatti. Io ho detto che nel 1946 i lavori per la Costituzione erano già avanzati.

PICCHIOTTI. La Costituzione fu promulgata un anno dopo, nel 1947.

MONNI. Ma gli studi in materia non risalgono al 1947. Nella stessa relazione è documentato tutto l'*iter* faticosissimo e contrastato

di questa legge per il Consiglio superiore della Magistratura. Ora non si può negare un dato di fatto che è questo: uomini di sinistra facevano parte del gabinetto De Gasperi che ha promulgato la legge del 1946. Ciò che io contesto è che non si può pensare che allora quel Governo, nato dopo i fatti a tutti noti, si proponesse di creare uno strumento di oppressione della Magistratura o di umiliazione della Magistratura. (*Interruzioni dalla sinistra*).

MARZOLA. Onorevole Monni, perchè non facciamo la storia andando avanti invece di andare indietro, come sta facendo lei?

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, non interrompano. Onorevole Monni, continui.

MONNI. Onorevole Presidente, la ringrazio. L'onorevole Marzola mi invita a non regolarmi su quello che è stato, ma a pensare a quello che dovrà essere. Ora, non per un ossequio al proverbio che dice che per andare avanti bisogna qualche volta volgersi indietro, ma per quelle che sono le regole della esperienza e per quello che l'esperienza e la storia ci insegnano, torno indietro, ma il mio proposito non è di fermarmi al passato, bensì quello di andare avanti, mentre penso che il proposito della sinistra è quello di stare fermi e di non andare avanti. (*Interruzioni dalla sinistra; richiami del Presidente*).

Ciò che voglio dire è che l'ingiusto vostro sospetto che il Ministro intenda con questa legge costituirsi i modi o i mezzi per avere facile ingerenza nel campo della Magistratura determina e informa la vostra critica. Questo vostro sospetto è infondato perchè nessuno qui pensa nè a sminuire i poteri nè a negare le garanzie e la libertà alla Magistratura e alla funzione dei magistrati.

Alla sezione seconda della legge del 1946 era scritto come titolo: « Consiglio superiore della Magistratura » ed essa indicava i componenti, la segreteria del Consiglio superiore, la divisione in sezioni. Ma guarda un po', pareva dalla discussione di ieri che questa divisione o sudddivisione in sezioni fosse una invenzione del Ministro Moro! Viceversa l'articolo 11 della legge del 1946 suddivideva il Consiglio superiore della Magistratura in tre sezioni. Oggi il disegno di legge ripete questa suddivisione e la migliora, non la peggiora. Allora perchè lamentarsi, perchè la critica? Io vorrei, onorevoli colleghi, che tra i tanti, e tutti autorevoli, pareri, i colleghi della sinistra rammentassero quello del compianto professor Calamandrei, il quale — rispondo adesso all'interruzione fattami poco fa dall'onorevole Palermo — vedeva nel problema del Consiglio superiore della Magistratura un problema di fedeltà costituzionale e riconosceva il dovere del Ministro della giustizia di operare in tal senso, avvertendo tuttavia che l'eventuale confinare l'attività del Ministro della giustizia nell'ambito della sovraintendenza ai servizi attinenti alla amministrazione della giustizia, quali sarebbero la manutenzione e la pulizia dei locali o l'acquisto delle penne o dell'inchiostro, farebbe venir meno ogni ragione di essere del Ministero medesimo.

A questo problema il Calamandrei collegava l'altro, del potere di vigilanza sulla Magistratura, che deve essere riconosciuto al Ministro se deve riferire al Parlamento sul buon andamento di essa.

Nel convegno di Bologna l'onorevole Zoli ebbe il piacere di poter constatare che molti dei contrasti che erano sorti si andavano appianando, e infatti l'onorevole Zoli poteva rilevare che con il riconoscimento del potere del Ministro di presentare una terna di nomi si era già fatto un passo avanti rispetto ad alcune posizioni precedenti in cui si vietava ogni designazione di nominativi da parte del Ministro. « Occorre — continuò l'onorevole Zoli — fondamentalmente stabilire a chi spetta la responsabilità dell'amministrazione della giustizia; se questa responsabilità è lasciata almeno in parte al Ministro bisogna riconoscere, oltre al diritto di proposta, anche un diritto di reclamo, di ispezione, di iniziativa, e in questo comprendere il diritto di distribuzione dei magistrati secondo le esigenze del servizio ».

Con la proposizione Zoli si dichiarò sostanzialmente d'accordo il Presidente dell'Associazione nazionale dei magistrati, professor Battaglini, riconoscendo che il Ministro deve rispondere della organizzazione generale dell'amministrazione giudiziaria, fermo restando il principio che la responsabilità del Ministro

va contemperata con la funzione e con l'essenza del Consiglio superiore della Magistratura.

Quindi, quando voi dite che la Magistratura è scontenta, ecco che posso rispondervi, sulla scorta di documenti, che magistrati, come il professor Battaglini ed altri, non sono del vostro parere, riconoscono invece che il disegno di legge, preparato con fatica e in mezzo a mille difficoltà, ha finalmente raggiunto quella conciliazione che era necessaria e che era indispensabile.

Su quanto detto dall'onorevole Zoli al convegno di Bologna noto qualcosa che mi richiama all'articolo 40 del disegno di legge. Questo è un punto su cui manifesto il mio dissenso con il Ministro proponente. L'articolo 40 così dice: « Gli uffici direttivi previsti dall'articolo 6, nn. 1 e 2, della legge 24 maggio 1951, n. 392, sono conferiti, su proposta nominativa del Ministro, previa deliberazione dell'Assemblea plenaria del Consiglio superiore. Se l'Assemblea plenaria non accoglie la proposta, il Ministro, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, indica tre magistrati; indi l'Assemblea delibera a quale di essi debba essere conferito l'ufficio direttivo.

Gli uffici direttivi previsti dall'articolo 6, n. 3, della legge 24 maggio 1951, n. 392, sono conferiti, su proposta nominativa del Ministro, previa deliberazione del Consiglio superiore ».

Vero è che l'onorevole Ministro ha proposto un emendamento a questo articolo, ma l'emendamento mi pare non superi la questione. Al Convegno di Bologna lo stesso onorevole Zoli parve acquietarsi all'intesa che si era raggiunta sulla presentazione di una terna di magistrati. Non si parlò di presentazione nominativa singola, ma di terna di nomi. Ora, nemmeno l'emendamento rimuove quella che è la difficoltà esistente nell'articolo 40 del disegno di legge. A me sembra che non sia dignitoso, nè per il Ministro da un lato, nè per il Consiglio superiore dall'altro che, fatta una proposta nominativa singola, per ogni ufficio direttivo, il Consiglio superiore respinga questa proposta e che il Ministro ripieghi poi sulla presentazione di una terna, sia pure eliminando, come si elimina con l'emendamento, il Consiglio dei ministri, terna nella quale evidentemente quel primo nome già respinto o scompare o sarà condannato. Non è possibile pensare che il Consiglio superiore della Magistratura, se ha già respinto la proposta singola, accetti poi quel nome nella terna, o lo prescelga nella terna.

MORO, *Ministro di grazia e giustizia*. La decisione, senatore Monni, passa dalla sezione all'Assemblea plenaria.

MONNI. Comunque, è sempre il Consiglio superiore della Magistratura, e non credo che l'Assemblea plenaria possa andare in diverso avviso dalla Sezione.

SPALLINO, *relatore*. È come se passasse dalla Commissione permanente al Senato.

MONNI. Quando la Commissione è contraria, anche il Senato generalmente è contrario.

Ora, io dico che qui forse si può vedere, non dico una ingerenza o una interferenza, ma un errore che può essere facilmente rimediato. Non mettiamo il Consiglio superiore nella condizione di respingere una proposta del Ministro, mettiamolo in condizioni di fare una sua responsabile scelta. Semplifichiamo insomma l'articolo, diciamo che il Ministro non presenta una proposta nominativa singola, ma presenta subito una terna di nomi, sulla quale il Consiglio superiore farà la sua scelta. Sarà tanto di guadagnato e tanto di semplificato, e forse sarà facilitato il compito stesso del Ministro, che non sarà mai accusato, nè sospettato di preferenze arbitrarie.

Ho parlato di questo, anche se avevo detto che non avrei parlato di emendamenti, perchè mi sembra che questo accenno all'articolo 40 tocchi la parte generale della discussione. Infatti, se è autorizzabile un sospetto di volontà di ingerenza, questo sospetto lo si ha appunto quando si tratta di proposte nominative.

Io intendo la proposta nominativa quando si tratta delle assunzioni o di determinati provvedimenti che riguardano una persona, ma quando si tratta di una promozione, di un incarico particolare, allora bisogna lasciare libertà di scelta e di decisione al Consiglio superiore. Diversamente potrebbe sembrare, anche se non è, che il Ministro intenda egli fare

la scelta e obbligare il Consiglio superiore ad accettarla.

Penso pertanto che questo emendamento possa essere utilmente accolto.

Presidenza del Vice Pesidente CINGOLANI

(*Segue* MONNI). Onorevoli colleghi, io credo, per concludere, utile rilevare che questa legge non è e non può essere fine a se stessa, limitata cioè all'adempimento di un dovere costituzionale. Io penso invece che ogni legge abbia di mira un interesse generale, ed interesse generale è che la Magistratura, che non è stata mai serva di nessuno, sia posta in condizioni di preservare la sua libertà in qualunque caso; interesse generale è che tutti i servizi dello Stato, attraverso l'opera dei Ministri di Stato, possano efficacemente operare e funzionare.

Ora, a me sinceramente sembra che questa legge, con tutti gli emendamenti che il Senato riterrà di apportare, risponda a queste esigenze, e per questo io sarò felice di dare il mio voto favorevole. (*Applausi dal centro*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Barbaro. Ne ha facoltà.

BARBARO. Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli senatori, più di due anni sono passati dalla data di presentazione del disegno di legge ora in esame presso il Senato, data che risale al 9 novembre del 1954.

Quindi notevole è il ritardo e, inoltre, è strana e un po' antipatica la coincidenza, che l'esame di questo disegno di legge si faccia in un momento, come l'attuale, particolarmente delicato, in cui discutere sui massimi problemi dello Stato non mi sembrerebbe davvero troppo opportuno. È di una settimana fa, infatti, l'indefinibile comunicazione del signor Bulganin ai Governi di Francia e di Inghilterra, basata sull'eventuale invio di missili, forse a scopo terapeutico; ed è di ieri la conseguente, connessa, adeguata risposta del generale signor Gruenther, il quale dice che la rappresaglia ci sarà, come il giorno segue alla notte. E ciò, a meno che non si voglia dare, da parte del Senato romano, una nuova, nobile prova di calma, degna del grande Papirio!... (*Si ride*).

È evidente, onorevoli senatori, la fondamentale importanza del disegno di legge, che si connette intimamente alla stessa Costituzione e che è accolta con favore da larghi strati dell'opinione pubblica italiana. L'autonomia della Giustizia, che è una funzione quasi sacra — tanto che in antico le due funzioni, quella sacra e quella della Giustizia, coincidevano — non può non essere evidentemente in funzione del superiore interesse della Nazione. È una questione questa delicatissima di temperamento, di equilibrio ed anche di etica costituzionale, come diceva un maestro, Vittorio Emanuele Orlando!...

L'organizzazione di uno Stato moderno è, a mio avviso, come un grande arco romano, in cui la stabilità è assicurata, sia pure per mutuo contrasto, dai vari elementi, che lo compongono e che debbono rimanere ciascuno nel proprio ambito e con la propria funzione. Guai, però, se uno di essi si sposta eccessivamente: l'arco minaccia di crollare e può crollare!...

È vero, che la Costituzione previde e provvide alla creazione di organi dotati di autonomia, come la Corte costituzionale, come il Consiglio superiore della magistratura, oggi in esame presso questa Alta Assemblea, ma è anche vero che la Costituzione medesima cercò di creare le Regioni. Orbene, le forze centrifughe e centripete, che governano il mondo fisico, si ritrovano anche nel mondo politico e, perchè vi sia equilibrio, occorre tassativamente, che le forze centripete siano sempre maggiori delle centrifughe. Altrimenti, come nella materia inerte, così anche nello Stato, vi è disintegrazione pericolosa! E questa è legge di coesione universale, oltre che costituzionale e politica degli Stati moderni!...

Necessità quindi di usare temperamenti, per alcuni istituti indispensabili e fecondi di bene come l'attuale, e di riformare per gli altri, come ad esempio per le Regioni, la Costituzione stessa, la quale, per essere stata creata in un momento particolarmente tragico e turbinoso, non può essere affatto considerata legge perfetta ed eterna; *Magna Charta* e quasi, al pari della legge divina, intoccabile, immutabile, sacra!...

Altissima e direi quasi sovrumana è la funzione della giustizia, alla quale sempre, anche nel ventennio, si è data, (contrariamente a quanto veniva sostenuto ieri da qualche collega), la massima dignità, indipendenza e autonomia. *Nolite iudicare*, diceva in verità S. Matteo; tanto è complesso il giudizio, tanto è sacra la funzione, tanto è e deve essere alta la posizione umana del giudice! Come spesso ho dichiarato anche nelle aule di giustizia, io preferisco stare dalla parte degli avvocati, anzichè dalla parte dei giudici, e quindi considero e apprezzo, ma non invidio affatto il giudice, e penso, che tutto debba essere fatto per difenderne l'opera, feconda di bene per tutti.

Evidentemente tutte queste considerazioni non escludono, ma presuppongono alcuni oculati emendamenti, che si ritengano opportuni e necessari per migliorare e perfezionare la legge. Fra il Parlamento, il Ministro e l'Istituto del Consiglio superiore della magistratura, bisogna sapientemente dosare, disciplinare, regolare i rapporti. E così, analogamente, per quanto concerne la Corte costituzionale. Anche su tali rapporti, onorevoli senatori, si sono determinate di recente alcune necessità, che vanno colmate, altrimenti sono inevitabili frizioni e difficoltà, che, anzichè agevolare, rendono ancora più complesso lo svolgersi della grave, multiforme, mastodontica attività dello Stato moderno!...

Gli emendamenti che sono stati portati dal Governo, sia pure un po' tardivamente, mi consenta, onorevole Ministro, e che sono in genere il risultato anche di contatti con le organizzazioni e le assemblee della Magistratura, vanno esaminati quindi con la massima attenzione al fine di evitare le frizioni e le difficoltà, a cui ho accennato, e che porterebbero alla necessità di avvalersi di quella etica costituzionale, di cui in precedenza ho fatto cenno. Ma l'etica costituzionale indica e presuppone, alla pari della consuetudine, la carenza della legge. Ora bisogna fare in maniera, che tutte le leggi e soprattutto questa non abbiano, nè lacune, nè carenze.

Vado rapidamente alla conclusione, senza però omettere di accennare, che per quanto concerne il voto, mi pare, che sia molto più opportuno il voto diretto, immediato e non mediato, anche perchè bisogna considerare, che il numero dei magistrati è abbastanza esiguo e supera di poco infatti le 5 mila unità.

Per brevità e anche per non ripetermi, mi riservo, in sede di esame e di approvazione dei singoli articoli della legge e dei numerosi emendamenti ad essa relativi, di fare, in merito, alcune osservazioni particolari.

Accenno rapidissimamente alle altre tre leggi, perchè non ho il desiderio di infliggere in proposito un'altra esposizione al Senato. Per quanto si riferisce alla delega al Governo per l'emanazione di norme relative alle circoscrizioni territoriali ed alle piante organiche degli uffici giudiziari, mi pare, che non ci sia davvero da avere perplessità, perchè vi sono molte circoscrizioni, che vanno ritoccate, sia pure con tutta la prudenza e l'attenzione necessarie. Si eviteranno così delle condizioni di difficoltà, che perdurano da anni. Non mi riferisco ad alcuna di esse, ma un poco a tutte, e forse l'onorevole Ministro sa, a che cosa io pensi, soprattutto.

Quanto alle disposizioni per l'aumento degli organici della Magistratura e delle Cancellerie e Segreterie giudiziarie e per la istituzione del ruolo del personale di dattilografia negli uffici giudiziari, se c'è una osservazione da fare è che il numero è spostato di poco, di 200 unità. (*Interruzione del senatore Spallino, relatore*). È troppo poco ancora. Quindi, mentre si dà il parere favorevole a questo disegno di legge, ci si augura, che col tempo si possa ancora di più aumentare il numero dei magistrati

MORO, *Ministro di grazia e giustizia*. Intanto cominciamo con questo.

BARBARO. Infine per la partecipazione delle donne all'amministrazione della giustizia, non è senza emozione che si esamina, sia pure di sfuggita, un disegno di legge di questo genere. Non possiamo far passare ancora del tempo perchè la donna, che ha tanta importanza nella vita dell'umanità, anzi tanta prevalente importanza, debba essere esclusa dalle Aule di giustizia, dove può apportare i lumi della sua intelligenza, e soprattutto del suo cuore, senza del quale non vi può essere, nè giustizia, nè equità nella giustizia!...

Ritornando alla legge fondamentale, io dico, insomma, che è necessaria chiarezza, chiarezza

romana, senza incertezza, senza equivoci, senza riserve!...

Se per tutti i cittadini vale l'insegnamento veramente aureo di Cicerone, che dice: *Servi legum sumus, ut liberi esse possimus,* esso vale e deve valere a maggior ragione per quanti hanno l'onore e l'onere di amministrare la giustizia. Ma perchè tutto questo sia possibile, è neccessario, che le leggi in genere e questa legge, che è quasi costituzionale, in particolare siano in tutto degne delle alte finalità, che si propongono, nell'interesse, oltre che dell'ideale della giustizia, della Nazione tutta!... (*Applausi dalla destra*).

Annunzio di approvazione di disegni di legge da parte di Commissioni permanenti.

PRESIDENTE. Comunico che, nelle sedute di stamane, le Commissioni permanenti hanno esaminati ed approvati i seguenti disegni di legge:

2ª Commissione permanente (Giustizia e autorizzazioni a procedere):

« Disposizioni sul servizio e la denominazione degli uscieri di conciliazione » (1603);

5ª Commissione permanente (Finanze e tesoro):

« Concessione di aumento della pensione straordinaria a ciascuna delle figlie del generale Ricciotti Garibaldi, Rosa ed Annita Italia » (1637), di iniziativa dei deputati Zaccagnini e Repossi;

« Elevazione dell'assegno straordinario vitalizio concesso a Clelia Garibaldi, figlia del generale Giuseppe Garibaldi, con le leggi 3 giugno 1882, n. 781, e 23 dicembre 1946, numero 556 » (1639), di iniziativa del deputato Bianchi Chieco Maria;

« Aumento della indennità spettante ai funzionari del Deposito generale dei valori bollati di Roma » (1684);

« Interpretazione dell'articolo 3 della legge 4 marzo 1952, n. 110 » (1691), di iniziativa dei deputati Truzzi e Colitto;

« Aumento di capitale dell'Istituto italiano di credito fondiario con sede in Roma » (1707);

6ª Commissione permanente (Istruzione pubblica e belle arti):

« Corresponsione all'Istituto internazionale di scienze amministrative di Bruxelles delle quote di adesione dell'Italia all'Istituto medesimo, a partire dall'anno 1954, nonchè, in particolare, corresponsione della somma complessiva di lire 6.000.000 per le quote afferenti agli anni 1954-55 » (1556);

7ª Commissione permanente (Lavori pubblici, trasporti, poste e telecomunicazioni e marina mercantile):

« Classifica tra le strade statali della strada Pinazzo-Madesimo » (1545), di iniziativa del deputato Valsecchi;

« Istituzione di un fondo di rotazione per l'esercizio del credito peschereccio » (1594);

« Autorizzazione della spesa di lire 350 milioni per la costruzione di un nuovo valico di frontiera in località Brogeda (Ponte Chiasso-Como) e della spesa di lire 165 milioni per la costruzione di una nuova caserma ad uso della Guardia di finanza » (1635);

« Provvedimenti per la riparazione dei danni arrecati dalle alluvioni dell'autunno 1955 agli impianti della ferrovia Garganica, in regime di concessione alla industria privata » (1666);

« Norme per le segnalazioni visive dei velocipedi » (1704);

« Classificazione a statale della strada Torino-Villanova d'Asti e riordinamento degli accessi alla zona sud-est della città di Torino » (1714);

8ª Commissione permanente (Agricoltura e alimentazione):

« Modifica dell'articolo 4 della legge 4 novembre 1950, n. 1069, concernente le caratteristiche dei vini tipici denominati "Marsala" » (1430), di iniziativa dell'Assemblea regionale siciliana;

« Concessione di un contributo straordinario a favore dell'Azienda di Stato per le foreste demaniali per l'amministrazione del Parco nazionale dello Stelvio » (1577);

« Disposizioni per il miglioramento ed il risanamento del patrimonio zootecnico » (1598-B);

9ª Commissione permanente (Industria, commercio interno ed estero, turismo):

« Norme integrative per la concessione di finanziamenti per l'acquisto di macchinari ed attrezzature da parte di medie e piccole imprese industriali e imprese artigiane » (1619);

« Autorizzazione della spesa di lire 3 miliardi e 300 milioni per studi e sperimentazioni nel campo dell'energia nucleare » (1670-*Urgenza*).

Rimessione di disegno di legge all'Assemblea.

PRESIDENTE. Comunico che un quinto dei componenti della 9ª Commissione permanente (Industria, commercio interno ed estero, turismo) ha chiesto, ai sensi dell'articolo 26 del Regolamento, che il disegno di legge: « Durata dei brevetti per invenzioni industriali » (1654), già deferito all'esame e all'approvazione di detta Commissione, sia invece discusso e votato dall'Assemblea.

Ripresa della discussione.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Picchiotti. Ne ha facoltà.

PICCHIOTTI. Onorevole signor Presidente, signor Ministro, egregi colleghi, in una materia come questa è triste il soliloquio, ma il dovere è interiore per la coscienza di ognuno e non possiamo non esprimere chiaramente il nostro pensiero. È certo un passo innanzi, quello che si sta facendo con questo progetto, per avvicinarci alle statuizioni della Costituzione. Questo problema darà frutti floridi se sapremo risolverlo secondo lo spirito e la parola della legge fondamentale del nostro Paese. Sarà anche la fine di una giusta ed onesta agitazione dei magistrati, i quali dopo 9 anni aspettano che questa realizzazione, voluta dai costituenti, sia veramente una cosa degna e permanente.

Questa legge ha subìto il travaglio del tempo, ha subìto una sosta non voluta e non richiesta dalla Costituzione. L'edificio che con tanto calore, con tanta pazienza, con tanto ardore abbiamo costruito, vale a dire la legge costituzionale, è rimasto anche dopo 9 anni quasi un albero secco, intristito, esposto a tutte le tempeste. Si è cercato di valorizzare tutte le altre costruzioni traballanti, cercando di avvivarle con colori appariscenti, ma falsi, non risparmiando per questa opera inutile alcuno sforzo economico. Ora stiamo incamminandoci sopra un binario diverso, ed occorre a questo proposito ancora una volta ricordare come si debba ripudiare l'ipocrita discriminazione fra norme di carattere precettivo e norme di carattere programmatico.

Ho letto attentamente e riletto con animo quieto e sereno la relazione, che ho anche fatto oggetto di rilegatura, del collega Spallino ed ho ammirato lo studio, la penetrazione, la cura con la quale egli ha affrontato questo problema così delicato e così sensibile per cercare di risolverlo nel modo più degno. Egli ha raccolto tutte le voci le più discordanti che nel lungo cammino si sono levate, ha con chiarezza, con metodo, con dignità espresso quali sono i temi principali e soprattutto quelli nei quali le asperità del dibattito si sono fatte più accese. Ha avuto per metodo, che io approvo, quello di riassumere con pazienza certosina, prima di scendere alle norme della Costituzione e alla loro interpretazione e di presentarci, con la legislazione comparata, il pensiero e le norme sopra questo soggetto degli altri Paesi. E la ricerca non si è arrestata alla legislazione europea, ma si è spinta fino a quella extra-europea. Questa scorsa nella legislazione comparata costituisce un prezioso contributo per lo orientamento e per il sistema normativo che dobbiamo adottare per il migliore funzionamento del Consiglio superiore.

L'onorevole Spallino, Presidente della seconda Commissione, ci ha ricordato come disgraziatamente in Europa questo istituto sia stato poco sentito, perchè è stato attuato solo in

Francia con la Costituzione del 27 ottobre 1946, in Grecia in maniera che vorrei chiamare attenuata perchè il Consiglio superiore è composto dai membri della Corte di cassazione, e in Egitto ed Israele. In Germania, in Russia, nel Belgio, nella Olanda, nell'Austria, in Turchia, in Svizzera, in Romania, in Cecoslovacchia, in Jugoslavia non vi è traccia di Consiglio superiore della magistratura.

Negli Stati extra-europei vediamo che negli Stati Uniti non se ne parla perchè laggiù non vi sono nè organici, nè ruoli, nè carriera per i magistrati. Negli altri Paesi: Bolivia, Brasile, Cile, vi è una codificazione molto diversa da quella usata ove è in attuazione il Consiglio superiore della magistratura.

L'Italia, faro di luce sul terreno del diritto, ha sentito l'esigenza di porre la Magistratura al riparo da ogni pericolo nelle decisioni, frutto solo ed espressione libera del proprio pensiero. Solo lasciate, onorevoli colleghi, che con animo aperto e sereno vi dica, dopo aver meditato su questo problema, qual'è la domanda che è salita spontanea alla mente ed alla quale ho creduto di dare risposta. Ma è proprio vero che occorra una legge per dichiarare la indipendenza e l'autonomia della Magistratura? È proprio questa che risolve questo problema di dignità e di coscienza?

L'uomo abituato a servire, se un tale giorno si trova davanti una legge che stabilisce la sua autonomia, si cambierebbe da uomo servo in uomo libero? Il grande Leonardo diceva però che gli uomini non sono nè tutti leoni nè tutti conigli. Ora ognuno di noi cerca di barcamenarsi alla meglio, come nell'inferno dantesco quegli angeli che il cielo ha cacciato per non essere perfetti e che l'inferno non vuole perchè non perduti e ognuno di noi cerca, al riparo della legge, una tutela ed una difesa.

Onorevoli colleghi, l'indipendenza è una capacità interiore, una conquista che implica una capacità; è come salire un monte aspro ed erto; è davvero una cosa difficile.

Io penso che per avere la Magistratura indipendente, davvero, non ci sarebbe che un metodo, il più logico e persuasivo, quello di un elettorato popolare, al quale ha accennato anche il relatore Spallino. Egli ha avuto delle perplessità velate nella relazione, ma ha esposto chiaramente in molti punti, come è suo costume, il suo pensiero fermo e deciso. Ha accennato a questa forma di elettorato popolare col quale la Magistratura riceve dal popolo la sua sovranità e deriva dal popolo la stessa forza che hanno gli altri due poteri, il legislativo e l'esecutivo.

Perchè non dobbiamo, onorevoli colleghi, fare leggi solamente da tecnici, da servire solo ai tecnici: le leggi debbono rispondere alle esigenze, ai bisogni del popolo che le invoca dal proprio Governo, cioè da coloro che sono al comando della Nazione. Non si dovrebbe paventare con questo metodo l'intervento del Potere esecutivo sull'organo giurisdizionale, perchè è tanto larga e numerosa la massa degli elettori da non costituire pericolo alcuno per il magistrato senza possibilità di insufflazione o di violenza anche morale.

Nei Paesi anglosassoni è il lord Cancelliere che esprime la sua scelta, dietro il parere di una Commissione, per la scelta dei cittadini anche sforniti della conoscenza delle leggi e del diritto. E costoro assolvono benissimo i loro compiti perchè hanno soltanto l'incarico della funzione giurisdizionale per un determinato periodo. Poi tornano tranquilli alle lore case, senza molestie. Ma gli inconvenienti saranno eliminati solo se la maturità della coscienza e la consapevolezza della funzione altissima costituiranno remore a tutti gli attacchi. Nè si dica che laggiù la piena libertà è assicurata con questa scelta, perchè sia il lord Cancelliere, quanto i componenti della Commissione, che indicano i cittadini giudici, non sono angeli che stanno in alto a vedere le miserie degli uomini e li compiangono, ma uomini come tutti gli altri, che fanno parte della società e che hanno ognuno le loro idee e le loro opinioni politiche, che si rivelano attraverso la designazione dei giudici scelti per questa funzione giurisdizionale.

Per quel che riguarda la Francia e l'Italia il relatore si è diffuso, come era suo dovere, nell'enunciare tutte le leggi che dal 1851 (legge Siccardi) in poi si sono protratte fino a noi. Si tratta di una riepilogazione completa, di uno studio attento, profondo, accurato, diretto alla dimostrazione tendente a porre gli italiani in funzione privilegiata per questa esigenza. Vi sono state numerose leggi che difendevano il principio della libera elezione, susseguite da

altre che sostenevano la nomina regia fino alla legge 14 luglio 1907 e alla legge 24 luglio 1908, leggi che il grande Vittorio Emanuele Orlando ha emanato riassumendo gli studi e le leggi fino allora approvate su questa materia.

Onorevoli colleghi, questi ricordi storici possono sembrare non troppo pertinenti alla discussione, ma invece costituiscono la fonte prima alla quale dobbiamo attingere i criteri e gli elementi per tradurre in norme razionali la legge che ci sta dinanzi. All'articolo 34 della legge 24 luglio 1908, il compianto Orlando ha riassunto per la prima volta le funzioni e i compiti del Consiglio superiore della magistratura, così decretando: « La dispensa dal servizio dei magistrati amovibili e dei funzionari del pubblico Ministero è ordinata con decreto reale su proposta del Ministro della giustizia, sentito il parere di una Commissione, secondo le norme che saranno dettate dal Regolamento ». Anche questa legge non fu approvata unanimemente ed ebbe degli avversari. Altre leggi si susseguirono, per cui la oscillazione fra le norme di nomina regia e la nomina per suffragio elettorale si alternavano. Il fascismo tolse di mezzo questo sistema e stabilì che tutto doveva venire dall'alto a mezzo del Duce. Ma poi venne la legge del 31 maggio 1946 che, unita alla legge del 1941 sull'ordinamento giudiziario, segnò una svolta definitiva per la difesa dei diritti e dell'indipendenza della Magistratura.

L'onorevole Spallino ha detto chiaramente quali erano i princìpi e le impostazioni di questa legge ed il collega Monni ad esse si è riportato, quando ha difeso la divisione del Consiglio in tre Sezioni, divisione che la Costituzione all'articolo 104 non prescrive, parlando solo della formazione di questo Istituto.

La discussione alla Costituente ebbe inizio il 25 novembre 1947. A tale proposito debbo osservare che non era possibile — e lo ha avvertito chiaramente nello studio che ha fatto il collega Spallino — non ricorrere alla fonte più autorevole per conoscere le discussioni e la elaborazione delle norme che hanno dato vita a questo Istituto e che sono l'orientamento più sicuro per la costruzione esatta, normativa della legge che stiamo discutendo e deliberando. Il 25 novembre 1947, ripeto, si iniziò la discussione. Ecco i punti fondamentali che bisogna rievocare sul tema del riconoscimento di indipendenza della Magistratura. Non ci fu a questo riguardo una voce discorde e non poteva essere in una Paese come il nostro che vuole la libertà di giudizio e la decisione del magistrato come libera manifestazione della sua coscienza e del suo pensiero. Ma il dissenso nacque sulla formulazione del progetto. Ricordo che il nostro collega Nobili, ripetendo una frase dell'onorevole Targetti sul progetto di legge che allora si discuteva, disse: « Vi è del bello e del nuovo, ma il bello non è nuovo e il nuovo non è bello », ed aggiunse che c'era però una ansia di rinnovamento, un'attesa che non si poteva eludere. Anzi, l'onorevole Nobili voleva che non si chiamasse « ordine » quello della Magistratura, ma si chiamasse invece « potere ». Gli fu risposto immediatamente che doveva essere chiamato « ordine » (e questo è da puntualizzare) perchè con la parola « ordine » si intese proprio chiarire il concetto che la Magistratura non costituisce un potere a sè stante, diverso nella sua autonomia e indipendenza dagli altri poteri dello Stato, il legislativo e l'esecutivo. È invece una organizzazione particolare che esercita, in assoluta indipendenza da tutti gli altri, la sua funzione. Si aggiunse che la Magistratura che compie la funzione suprema, che ha per finalità propria la funzione giurisdizionale della protezione dell'ordinamento giuridico, non si può ritenere, neanche per sfumature di espressione, che eserciti una funzione non collegata, coordinata e compresa nell'ordinamento giuridico dello Stato. Infatti, come tutti gli altri poteri debbono essere indipendenti ma collegati nella struttura fondamentale dello Stato stesso, anche i giudici (lo dice l'articolo 101 della Costituzione) sono soggetti soltanto alla legge.

Ed ecco un ricordo che non possiamo pretermettere. Contro la dizione « autonomo e indipendente » si levò l'onorevole Preti il quale (e quelli che erano all'Assemblea costituente lo ricordano certamente) si espresse a questo riguardo così: « quale ordine autonomo è indipendente? Nel nostro Stato non ci possono essere ordini autonomi e indipendenti ». E le sue parole furono precisamente queste: « Ordine autonomo è proprio dello Stato anteriore alla Rivoluzione francese, il quale si fondava

sopra una articolazione eterogenea di ceti e categorie; oggi (egli diceva) i magistrati debbono considerarsi al servizio dello Stato come tutti gli altri funzionari, anche se la loro posizione deve considerarsi di carattere particolare. Non sono magistrati dell'*ancien régime* dei parlamenti francesi. Svolgono una funzione delicata, e questa deve essere garantita nella loro pienezza e nella loro indipendenza, ma nella Costituzione non si deve dichiarare che costituiscono un ordine autonomo e indipendente. Dire questo, osservava l'onorevole Preti, significa riconoscere ad essi un auto-governo, come se si volesse creare uno Stato nello Stato o, perlomeno, una casta chiusa intangibile. Non si può esautorare la funzione del Parlamento ».

Però queste sue osservazioni furono respinte dalla maggioranza, per cui la frase « autonomo ed indipendente » passò nell'articolo 104 della nostra Costituzione. La Sottocommissione sentì l'esigenza ed avvertì la necessità di chiarire queste affermazioni quando, in ordine all'articolo 104, essa chiese che il defunto e compianto professor Calamandrei spiegasse cosa si intende per auto-governo della Magistratura. Ciò perchè nell'Assemblea si era determinato il convincimento che la Magistratura tendesse a costituirsi in una casta chiusa e volesse svincolarsi da ogni coordinamento con gli altri poteri.

Tuttavia la dizione dell'articolo 104 « ordine autonomo ed indipendente » non permette nessuna interpolazione e nessuna interpretazione che non sia consentanea allo spirito e alla parola che si leggono nell'articolo 104. La disputa si accese anche nel campo dottrinale, attraverso ad esempio uno studio che non è da dimenticarsi, di Gaetano Azzariti, che è oggi membro della Corte costituzionale, studio sui rapporti tra potere legislativo e potere giudiziario. Egli disse che la formulazione dell'articolo 104 richiama alla mente la celebre dottrina della divisione dei poteri, del Montesquieu.

I dibattiti si sono protratti fino ad oggi. Non vi è stata conformità di vedute a questo proposito e ciò giova, nell'urto delle opinioni, al miglioramento della norma. Il senatore Zoli aveva preparato due progetti, uno riguardante lo statuto giuridico, le guarentigie e la disciplina, l'altro concernente il Consiglio superiore della Magistratura. Ed ecco un altro aspetto veramente essenziale su questa questione. La Magistratura in quasi tutti i suoi congressi, quello di Firenze del 1949, di Napoli del 1950, di Venezia del 1952, di Torino del 1954 e in quello interregionale di Bologna, ha chiesto sempre condizioni paritetiche con gli altri organi costituzionali dello Stato, con l'esclusione di ogni subordinazione e di ogni ingerenza esterna.

In questi congressi si sono toccati i temi più delicati per quanto concerne i rapporti tra Consiglio superiore della Magistratura e Ministro. Nel congresso di Venezia del 1952 ci fu uno scontro cavalleresco ma duro tra il ministro Zoli ed il professor Battaglini, oggi membro autorevole della Corte costituzionale. Il ministro Zoli, col suo stile crudo e senza fronzoli, osservò che amministrare la giustizia è diverso dall'amministrazione della giustizia. Replicò subito il professor Battaglini dicendo: « Io non ho capito questa distinzione così sottile e così cerebrale. Dico solo questo: che se per amministrazione della giustizia si intende far riferimento all'esercizio giurisdizionale, tale ingerenza non è ammissible perchè non è consentita una amministrazione parziale della Magistratura ».

A Bologna il professor Torrente, uno dei migliori magistrati che oggi abbiamo, in un discorso veramente perspicuo affermò che indipendenza, autonomia, autogoverno, non possono significare nè isolamento, nè separazione dagli altri poteri, nè svincolo da controlli. Ci fu un altro magistrato, il D'Espinosa, che toccò un tema che è di una delicatezza estrema, osservando che qualità primigenia del giudice è quella di amministrare giustizia in piena indipendenza, libero da pressioni, minacce e promesse. Ma, detto questo, domandò ai colleghi magistrati: vi sentite più tranquilli nell'affidare ogni potere sulla vostra carriera ai magistrati, al Consiglio superiore della Magistratura, contro i cui atti non è dato alcun ricorso, o al Ministro della giustizia, che deve subire il controllo del Parlamento?

Tutto questo porta ad ogni modo alla conseguenza, che deve essere ritenuta indefettibile ed insuperabile la norma dell'articolo 104 e cioè che la Magistratura è autonoma ed indi-

pendente. Questa norma non ammette eccezioni nè deviazioni.

Ma l'uomo, e qui ritorna il concetto già espresso, si sentirà libero solo se vi sarà una legge? Ogni norma sarà vana se il magistrato non comprenderà l'altissima funzione che è chiamato ad adempiere, funzione che trascende ogni umana possibilità e potere perchè egli dispone dell'avvenire, della libertà e della vita dei propri simili.

Non indugerò a ricordare le discussioni su chi dovesse presiedere il Consiglio superiore. Nessuna obiezione fu elevata a questo riguardo. Il Presidente moderatore di tutte le passioni e di tutte le correnti non poteva che essere il Presidente della Repubblica. Nè vi fu discussione sull'inclusione del primo Presidente di cassazione e del Procuratore generale tra i componenti del Consiglio superiore. Le discordanze si verificarono sulla nomina del Vice-presidente. E qui ricordo che il ministro Grassi spezzò una lancia in favore del Ministro rifacendosi a quel che accade in Francia. Egli voleva cioè e chiese che il Vice-presidente fosse il Ministro di grazia e giustizia, perchè là il Presidente del Consiglio superiore è il Presidente della Repubblica, ed il Vice-presidente è il Ministro di grazia e giustizia. Anche il nostro collega e compagno Emilio Lussu, alla proposta venuta da più parti per l'elezione a Vice-presidente del primo Presidente della Corte di cassazione, si oppose insistendo che tale carica fosse assunta dal Ministro di grazia e giustizia, per coprire non soltanto la posizione del Presidente della Repubblica, ma anche per un certo controllo di carattere esecutivo e parlamentare indispensabile. A questa dichiarazione del collega Lussu si associò il compianto onorevole Gasparotto, osservando che doveva essere allontanato il pericolo di fare tanti compartimenti stagni. Anche il collega Molè si mostrò favorevole, rilevando che il Capo dello Stato non ha la responsabilità degli atti di Governo ed è bene che abbia accanto il Ministro responsabile per assicurare il collegamento dei vari poteri. Ci fu anche discussione sulla nomina di uno o di due Vice-presidenti. Quando questa proposta fu bocciata, il collega Lussu si alzò e fece la proposta che il Vice-presidente fosse scelto tra i membri designati dal Parlamento e tale proposta fu accolta all'unanimità.

Per quanto attiene alla nomina dei componenti il Consiglio, si legge che l'onorevole Targetti chiese che vi fosse equiparazione completa, nel numero dei membri laici e di quelli della Magistratura. Prevalse però giustamente — io lo riconosco per primo — il concetto sostenuto dagli onorevoli Scalfaro e Villabruna, i quali proposero che due terzi fossero magistrati ed un terzo eletti dal Parlamento.

Su questo tema si fecero avanti, con il coraggio e con la pertinacia che le distinguono, le donne, quando si trattò appunto dei cittadini che avrebbero potuto entrare nel ruolo dei magistrati mediante concorso. Tra pochi giorni discuteremo un progetto del ministro Moro, il quale ha fatto il penultimo passo in favore delle donne. Sono passati 80 anni di lotte e di discussioni e mi pare che il problema sia maturo per essere risolto. Vi sono gli articoli 3, 48, 51 e 102 della Costituzione che non servono per il giuoco del lotto ma per essere applicati. Il ministro Moro, dicevo, sospinto dall'urgenza delle cose, ha proposto un disegno di legge per le donne giurati sul quale porteremo la nostra attenzione. La onorevole Federici, insieme all'onorevole Rossi, alla Costituente si fece paladino di questi loro diritti e dissero cose che corrispondono alla verità ed alla giustizia. Dirò, quando ne discuteremo, che cosa rappresenta la donna nella nostra vita. Ce ne siamo dimenticati, solo perchè ci facciamo dominare dal nostro orgoglio, ma vorrei chiedere quanti Stati sono stati governati dagli uomini, girella o manichini dominati dalle donne. Queste creature, onorevoli colleghi, durante la guerra ci hanno seguìto nelle lotte e nelle tempeste, dandoci il coraggio per proseguire. Esse sono uscite dalle case, hanno lasciato la quiete della casa e ci hanno spinto sul cammino del progresso e della civiltà. Quando sono tornate alle case, eccole per la difesa del pane davanti a noi: Maria Mangotti, Angelina Mauro, Giuseppina Levato che muoiono per i loro figli. Le vogliamo dimenticare queste cose? Le donne, ricordiamolo, sono già state introdotte nella Magistratura in quasi tutti gli altri Stati: negli Stati Uniti, nell'Unione Sovietica, in Cecoslovacchia, in

Finlandia, in Danimarca, in Norvegia, in Turchia, in Brasile, a Cuba, nel Cile, nell'Honduras, in Australia, nel Canadà e nella Nuova Zelanda. Proprio nella patria del diritto dobbiamo riconoscere che le donne sono inferiori a tutte le donne di tutti gli altri Paesi? La donna è la compagna nella vita della quale non possiamo fare a meno. Essa ci ha dato l'unica gioia della nostra vita, ci ha dato l'amore, ci ha dato il bacio che la giovinetta Roma inventò per calmare i Troiani approdati alle foci del Tevere ed incolleriti per le navi ab bruciate. Riparleremo più diffusamente di queste cose a suo tempo. Ma apriamo loro la strada perchè esse, degne di noi, del nostro affetto e del nostro amore, facciano il loro ingresso trionfale nella direzione del nostro Paese, perchè con i loro sacrifici, con le loro opere e con il loro esempio ne hanno pieno diritto.

CORNAGGIA MEDICI. Onorevole Picchiotti, dica agli elettori di far venire più donne in Parlamento. Abbiamo qui soltanto una nobile rappresentante.

PICCHIOTTI. Quando si afferma che queste donne non sanno amministrare la giustizia, io rispondo domandando se una donna italiana avrebbe scritto, come io ho letto in certe sentenze di uomini, che l'evirazione non era una sevizia. Le donne non avrebbero certo scritto questo in una sentenza.

Onorevoli colleghi, riprendendo il tema principale, mi avvio più celermente che posso alla fine. Tutti i problemi relativi al Consiglio superiore della Magistratura furono valutati ed esaminati alla Costituente, e finalmente nel 1947 si diede il via a questo Istituto così importante. A passi lenti (questo è il nostro metodo per ogni legge), essa è arrivata finalmente in Parlamento, per merito del Guardasigilli De Pietro, il 9 novembre 1954. Ho letto con cura la sua relazione. Non soltanto si è dimostrato uno stilista impeccabile, ma ogni parola di quella relazione è un cesello, diretto a sostenere una tesi che offre manchevolezze e voluti oblii, ai quali il ministro Moro ha cercato di supplire con tono vellutato e con prudenza calcolata.

L'esame del progetto nella sua articolazione non rientra nei compiti di una discussione generale. Però non possiamo sottacere certi lati che rientrano sì nella discussione generale ma hanno poi riverberi nell'esame delle singole norme. Certo, i Ministri, sia l'onorevole Moro che l'onorevole Di Pietro, si sono trovati dinnanzi ad ostacoli ed a posizioni veramente scabrose, difficili come quando ad esempio si è trattato di conciliare i rapporti tra il Ministro di grazia e giustizia ed il Consiglio superiore della magistratura. Il Senato dirà chiaramente il suo pensiero e deciderà quale forma e quale sostanza debbano avere, non per oggi soltanto, le deliberazioni che andiamo elaborando per inserirle nel disegno di legge che è al nostro esame.

Non può essere sottaciuta la responsabilità del Ministro verso il Parlamento, come chiaramente aveva proclamato, durante l'Assemblea costituente, l'onorevole Targetti, del quale riporto queste parole: « Siamo favorevoli ad assicurare alla magistratura il massimo della indipendenza; nè siamo affatto contrari a dare ad essa tutti i poteri di dignità, di libertà, di libera espressione del proprio pensiero e della propria coscienza, ma non abbiamo rinunciato al principio che il Ministro della giustizia debba rispondere dell'amministrazione della giustizia davanti al Parlamento ».

E si è presentato difficile ed arduo il compito di conciliare dal punto di vista giuridico e pratico l'articolo 104 con gli articoli 107 e 110 della Costituzione. Noi dobbiamo impedire alla magistratura di divenire una casta chiusa nei rispetti dell'amministrazione generale dello Stato, ma dobbiamo anche evitare che si creino nel suo seno posizioni di privilegio o di sudditanza nella libera espressione della volontà e del pensiero di ciascun magistrato.

Nella relazione si trova combattuta la proposta tendente a stabilire una posizione paritetica nelle varie categorie dei magistrati. Il ministro De Pietro, con la sua dizione perfetta, ha scritto in proposito: « Il prestigio e l'opera del Consiglio non potranno che giovarsi della partecipazione, in misura adeguata, di magistrati che, ascendendo, attra-

verso selezioni rigorose, ad uffici di più ampia responsabilità, hanno dato già prova di possedere eminenti qualità intellettuali e morali ». Questo concetto in astratto non si può non condividere.

Ma, come l'onorevole Papalia ha detto, qui si tratta di dare ad ogni Magistrato la valutazione ed il peso che ha per la categoria che rappresenta. Non si può, e sono perfettamente d'accordo col collega Spallino, fare un Consiglio della Magistratura che sia il Consiglio Superiore dei magistrati della Corte di cassazione.

Il Ministro, quasi avesse avuto una virtù telepatica, ha prevenuto quello che io ora qui sto commentando e che già era stato oggetto di critica da parte dei Magistrati. Non si può sostenere, come è scritto all'articolo 8, che tre debbono essere i giudici di Corte d'appello e tre quelli di Tribunale, e poi, sopra sei, quattro lasciarli in anticamera per attendere di divenire definitivi. Il Ministro ha disposto che tutti e tre i magistrati di appello e tutti e tre i magistrati di tribunale debbono diventare senza attesa membri effettivi.

Di questo mi compiaccio col Ministro che è stato pronto ad avvertire questa sostanziale ingiustizia.

Questo era stato notato da un grande magistrato, su un giornale che non ha sapore di rivoluzione, sulla « Stampa » « Ma la più grave deviazione, dalla linea precisa fissata dalla Costituzione, riguarda la Presidenza del Consiglio superiore della Magistratura. Il Presidente è il Capo dello Stato, che siede al vertice dell'organizzazione giudiziaria, moderatore supremo di tutto quanto concerne la vita dell'ordine giudiziario, a cominciare dalla nomina delle funzioni più modeste, fino al conferimento degli uffici più alti. La norma della nostra Costituzione segue quella francese, ove il Presidente presiede costantemente le riunioni settimanali del Consiglio superiore della Magistratura. Verso il Capo dello Stato si appuntano le speranze maggiori dei magistrati, come insurrogabile garanzia di giustizia. Ora, i compiti e le attribuzioni del Presidente sono in questo progetto di legge ridotti al minimo ». Vi è poi la divisione del Consiglio in tre sezioni.

E qui rispondo al collega Monni il quale diceva: ma anche Togliatti nel maggio 1946 voleva le tre sezioni. Sì, ma l'associazione dei magistrati, insieme al primo Presidente Peretti Griva, sostiene che la divisione in sezioni si chiede per il numero eccessivo dei componenti il Consiglio. Trenta persone sono un'altra assemblea e sono più che sufficienti quindici.

Questa pletora di componenti postula la necessità di una inutile quanto pericolosa (per chi lo voglia comprendere) suddivisione del Consiglio in più sezioni, nonchè dell'altrettanto inutile e pericolosa costituzione di un comitato di presidenza. Ed osserva l'associazione: vi è la divisione del Consiglio in tre sezioni, oltre una disciplinare; ma nessuna è presieduta dal Presidente della Repubblica, perchè ciascuna ha il suo Presidente. Al Presidente quindi non rimane che una funzione nominale, e un compito onorifico, e tutto si svolge al di fuori del suo intervento.

Presidenza del Vice Presidente MOLÈ

(*Segue* PICCHIOTTI). « È vero che presiede l'Assemblea plenaria del Consiglio superiore, ma la competenza di tale assemblea è ben ristretta essendo limitata alla nomina di tre soli magistrati: i capi della Corte di cassazione e del tribunale supremo delle acque. Un organo di così alta importanza nella struttura costituzionale dello Stato ha precise caratteristiche che sono collegate al simultaneo concorso di tutti i componenti. Le prescrizioni della Carta costituzionale non tollerano variazioni arbitrarie. Questa stabilisce i compiti del Consiglio superiore e prescrive che lo presieda il Capo dello Stato. Ora non si può con legge ordinaria frazionare quei compiti e sostituirli al Consiglio superiore della Magistratura, facendo tanti minuscoli collegi, ciascuno con il suo Presidente ».

In un nostro emendamento chiediamo che sia ridotto il numero e che tutti concorrano unanimi nelle deliberazioni.

Onorevoli colleghi, ho finito. Con questa mia disamina ho tentato di compiere il mio dovere, e vi assicuro che non vi sono stato spinto da passione di parte ma dal desiderio di giovare al buon funzionamento della Magi-

stratura con la quale ho collaborato per cinquantadue anni. Ho espresso il mio pensiero lealmente, come è mio costume e mia norma di vita. Io ho cercato di superare le dispute, i dissensi, le avversità che si sono affacciate su questo tema. Vorrei che si sentisse quanto noi operiamo perchè il Magistrato senta l'altezza e la grandezza del suo compito nella vita sociale e vorrei che i Magistrati riconoscessero questo nostro sforzo diretto a porli in condizioni di libertà senza limiti nel decidere della libertà, della vita e dell'avvenire dei cittadini.

Io penso, onorevoli colleghi, che con il nostro unanime concorso potremmo fare una legge che rispecchi quanto di meglio è nelle nostre forze. Operiamo dunque con spirito di bene. La vita è fatta di male e di bene; del male che risorge e del bene che lo combatte.

Questo Istituto è fondamentale della nostra Costituzione: adoperiamoci tutti con lo stesso calore e fervore con cui abbiamo costruito questa nostra Costituzione, orgoglio massimo per un Paese civile come il nostro. E questo sforzo sarà per tutti la certezza che noi abbiamo operato per il bene, per il progresso, per la pace e per l'avvenire del nostro Paese. (*Vivi applausi dalla sinistra. Molte congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore De Marsico. Ne ha facoltà.

DE MARSICO. Onorevoli senatori, il Senato non può non compenetrarsi dell'estrema gravità di questa discussione che si svolge da ieri. È un'epoca della storia italiana che sta per chiudersi, un'altra che sta per aprirsi. Il ritmo che le è stato impresso è piuttosto celere, e sarebbe opportuno non incoraggiarlo per evitare che alcuni, e i più gravi, degli enormi problemi che si annidano nell'argomento e nel progetto restino nell'ombra.

Io credo che una sintesi possa già farsi dei discorsi che abbiamo udito fino a questo momento. Tranne pochi oratori, per i quali se non è raggiunta la perfezione, se ne sarebbe poco lontani, gli altri sono d'accordo, mi sembra, nel denunciare che siamo su un letto di Procuste, dal quale è arduo uscire e per il Governo e per i Partiti. Non è senza importanza che la stessa relazione, ampia, minuta del senatore Spallino, testimonianza di una appassionata diligenza, si concluda in una riserva. È forse una delle poche relazioni in cui la Commissione si studia, senza dircene il motivo, di non esprimere il suo pensiero. Sicchè il Senato è arbitro e responsabile esclusivo delle decisioni; e ciò è grave quanto chiaro nel suo significato: è la confessione che la legge si deve vararla, ma non si sa bene come vararla. Tristi auspici per una riforma che segna una rivoluzione nel nostro ordinamento costituzionale.

A me non sembra possibile addentrarci nell'esame tecnico del progetto senza soffermarci qualche istante sulle sue linee generali e sui suoi presupposti politici. Sono questi che dànno anima alle leggi; se oggi difettano o sono malfermi, non può nascere che una legge malata.

Si è da varie parti deplorata l'inerzia del Governo che ha atteso nove anni prima di presentarci un progetto da votare. Si è soggiunto che la Magistratura non tollera ulteriori indugi, e questa affermazione è stata, nella parola di chi l'ha fatta, così categorica che l'urgenza sembrerebbe una necessità obiettiva e certa, sentita dall'ordine giudiziario e dal Paese.

Io non disconosco che vi sono focolari di agitazione di cui preferisco non occuparmi, uno stato d'animo di tale inquietudine in alcuni strati dell'Ordine giudiziario che sembrerebbe dimostrare l'urgenza della riforma, ma con quella sincerità che qualche volta può anche essermi rimproverata come crudezza ed alla quale non sono mai disposto a rinunziare, io sono qui ad affermare invece che soprattutto questa discussione impone distinguere le urgenze reali dalle urgenze di cui si creano sapientemente le apparenze. La mia vita trascorre in contatto continuo con i magistrati di tutti i gradi, ed io posso rendere testimonianza, e molti degli egregi colleghi che mi fanno l'onore di ascoltarmi potranno renderla con me, che se vi sono magistrati impazienti, specie di alcuni gradi, moltissimi altri (e sono i più) preferirebbero, se non l'insabbiamento, una più meditata elaborazione dell'istituto.

Da che cosa deriverebbe questa urgenza, proclamata da taluni con tanto ardore che, se non le si obbedirebbe, vi sarebbe da temere quasi il crollo della giustizia? Senza indipendenza,

senza autonomia la Magistratura non può vivere, si dice. Senza indipendenza, sì: chi lo metterebbe in dubbio? Ed è una questione che il giudice deve risolvere più che altro nella sua coscienza morale, come l'hanno risoluta e la risolvono tutti coloro che noi ricordiamo, con reverenza, come i simboli, più che i rappresentanti, di una funzione di giustizia elevantesi a missione civile e sacra ad un tempo. Ma per l'autonomia il discorso cambia. Vi potranno essere magistrati servili in un ordine giudiziario autonomo, come ci furono magistrati inflessibili nella loro indipendenza senza autonomia dell'Ordine. Si lascia quasi intendere che, senza questa riforma, la Magistratura continuerebbe a lavorare, ma nei ceppi e nelle catene, ed è contro questa impostazione che io sento il bisogno di levare una risoluta protesta. Se essa rispondesse al vero, suonerebbe non soltanto onta per i poteri politici, che avrebbero costruito ed usato ceppi e catene, ma onta per gli stessi magistrati, che ne avrebbero così a lungo subìto l'umiliazione. Io sono di coloro che guardano innanzi, secondo la raccomandazione di uno dei precedenti oratori, ma non perdono l'abitudine di guardare, ad un tempo, indietro, per la continuità della strada che bisogna percorrere. Io sono sicuro che se gli onorevoli senatori non si fermassero a ripercorrere gli atti della Costituente o i progetti che, sull'argomento, prima della Costituzione e dopo, fino ad oggi, si sono succeduti, e risalissero alla storia dell'Ordine giudiziario, proverebbero la più grande ed anche la più amara delle sorprese poichè dovrebbero constatare che di autonomia dell'ordine si cominciò a parlare per ragioni affatto diverse da quelle su cui oggi la si fonda.

Ho l'impressione che parecchi abbiano dimenticato che il problema dell'autonomia divenne acuto soprattutto negli anni immediatamente successivi alla prima guerra europea, e si accreditò per le voci solenni di giuristi come Mortara, che oggi non avrebbero ragione di insistervi, ma allora v'insistevano tanto, ed a buon diritto, da rammaricarsi che l'Università si mostrasse insensibile ai loro reclami, finchè del loro disagio si rese interprete un giurista che, come tale, io ammiro quanto voi, onorevoli colleghi della sinistra, Piero Calamandrei. Ebbene, io vorrei invitarvi a leggere il discorso che, inaugurando l'anno accademico 1921, egli pronunciò nell'Ateneo di Firenze, e nel quale schematizzò le ragioni dell'autonomia invocata.

Esse erano essenzialmente queste: l'abbondanza delle giurisdizioni speciali, che pullulavano con tanta frequenza e per tante materie da ridurre notevolmente il campo della giurisdizione ed intaccare quindi il prestigio della Magistratura; i trasferimenti che, rimessi al Ministro, esponevano i magistrati al pericolo di cedere se non alle strette della violenza, alle lusinghe della speranza e del favore; la facilità delle grazie e delle amnistie, che finivano per frustrare la funzione penale, per disconoscere la sovranità dei giudicati, per rimettere l'ultima parola sui reati all'esecutivo.

Ieri, l'onorevole Marzola fece il nome di un Ministro del ventennio che si usa chiamare della tirannide, il quale avrebbe osato, nel periodo più acuto dell'ultima guerra, emanare delle circolari per vietare la concessione della sospensione della condanna nei reati annonari. Nella valutazione severa di questi reati, onorevoli colleghi, quel Ministro ebbe dei grandi predecessori. Se quei tempi tornassero e i rappresentanti dell'estrema sinistra, consapevoli dei doveri verso la Patria in pericolo, avessero sulle loro spalle responsabilità di governo, sicuramente non si ispirerebbero a criteri diversi. Se riapriamo — ma noi siamo assorbiti dai giornali e dai fascicoli a rotocalco — le Storie di Erodoto o « il 93 » di Victor Hugo, le orazioni di Lisia o i discorsi pronunciati durante i periodi di guerra nei Parlamenti di tutte le Nazioni che furono davvero libere e grandi, troveremmo che non fu mai argomento di scandalo l'estrema severità contro gli accaparratori e gli speculatori di alimenti nelle ore supreme di crisi. Marat, nei mercati di Parigi, non parlava un linguaggio diverso.

E Calamandrei, nell'insorgere contro l'abbondare delle grazie, affilando il taglio della suo oratoria, diceva in quel discorso inaugurale: « Più che dalle amnistie, le quali, data la loro efficacia collettiva, possono apparire giustificate da qualche interesse di carattere generale, l'autonomia della funzione giurisdizio-

nale resta ferita dall'abuso delle grazie individuali, delle quali in questi ultimi anni il Governo ha fatto larghissima distribuzione perfino in materia di reati annonari ». Calamandrei ebbe tempo di cambiare parecchie sue opinioni, ma questo documento storico resta. E resta la sua limpida sintesi dei motivi che inducevano i magistrati a reclamare l'autonomia.

Tra essi, specialmente un pericolo di cui, quanti siamo qui che abbiano superato i cinquant'anni, siamo memori: il fascino della medaglietta, che turbava, allora, o impauriva il magistrato. Molta acqua è passata da allora sotto i ponti. Oggi, fra medagliette degli ex di ieri e quelle degli ex di domani, e quelle che ancora pendono, ma sembrano passate di moda, dal panciotto dei deputati e dei senatori in carica, è tutta una inflazione di medagliette, e l'inflazione svilisce le valute e i valori. D'altra parte, la struttura e le funzioni dei Partiti ci hanno portato al punto che ci vuole assai più di quanto non sia il saluto o il sorriso di un medagliato ad elevare tra i magistrati la quotazione degli avvocati. Orbene: se alla fungaia delle giurisdizioni speciali si è posto freno con l'articolo 102 della Costituzione; se un sistema di valide garanzie può bastare, e perfezionarsi, a prevenire gli abusi dell'esecutivo nei trasferimenti; se la medaglietta non splende più tanto da corrompere; se dell'amnistia è responsabile in fondo il Parlamento, e delle grazie resta responsabile il Capo dello Stato; e se esse abbondano, specialmente oggi, ciò che deve dipendere da circostanze o finalità che sfuggono e sfuggiranno al nostro controllo, potremmo ben domandarci: perchè questa riforma? Ma dobbiamo almeno domandarci: perchè questa urgenza e questa febbre? Io credo di essere pienamente consapevole della situazione in cui noi discutiamo questo progetto: è ormai un impegno della Costituzione e bisogna attuarlo.

Io mi permetto di non dividere per la Costituzione l'entusiasmo del senatore Agostino, che ieri le scioglieva un inno, per quanto egli poi si affrettasse ad interpretarla in un modo che pareva lo cantasse in falsetto. Su questo punto, come su qualche altro, io mi chiudo verso l'attuale Costituzione nell'atteggiamento doveroso del cittadino che ha l'obbligo di obbedire alla legge fondamentale del suo Paese, ma con rispettoso riserbo, se non con silenziosa rassegnazione. Occorre sempre che noi valutiamo che cosa da questa Costituzione discende come un imperativo a cui si debba davvero obbedire, e ricordare che le costituzioni, essendo predisposte a un lungo avvenire, non prescrivono termini, non cacciano le spine nei fianchi del Parlamento, ma rimettono la scelta dei tempi e dei modi alla prudenza dei Governi e del legislatore.

La Magistratura non ha oggi, come non ebbe ieri, alcuna ragione di temere della sua indipendenza. Caute quindi debbono essere le riforme a cui ci accingiamo. Tutti dobbiamo qui essere concordi nel riconoscere che anche i vent'anni di quel regime, a cui accennavo poc'anzi, segnarono un accrescimento della dignità del magistrato, quale non era stata mai raggiunta e forse mai richiesta ed attesa nel passato, umiliando talvolta anche la toga del difensore ... (*Commenti e interruzioni dalla sinistra*). Cominciò da allora, onorevoli colleghi, un costume che diminuì, per dare la più alta ed evidente preminenza al giudice, la figura e la funzione del difensore: i procedimenti disciplinari, i processi penali, proprio allora, non furono pochi. E sì che il Consiglio superiore forense, presieduto da Vittorio Scialoia, aveva avvertito che la toga del patrono non è abbigliamento da salotto, ma è divisa di combattimento. I miei modesti discorsi alla Camera, di quel periodo, possono documentare la coerenza del mio apprezzamento. Si formò specialmente allora un abito che si è venuto sempre più rafforzando, che è divenuto il pensiero ed il sentimento di tutti, e che riconosce nel magistrato, nell'ordine giudiziario, il compendio dei valori più alti, del più alto prestigio sociale: una gerarchia, sì, cui ogni altra è sottomessa.

È questo il momento per spezzare ogni legame fra esso e, non i diritti o i poteri, ma le cure e le responsabilità del Governo? Il problema è delicatissimo, richiede garbo e coraggio: nel Parlamento si provvede alle garanzie del cittadino, non si assumono atteggiamenti adulatori. Non sarà quindi delitto contro la patria esprimere chiaramente alcuni concetti che l'esperienza, a chi la vive in tutte le ore,

suggerisce di continuo. La Magistratura come Istituto è al di sopra di ogni valutazione, ma non v'è forse qualche settore da scrutare, il pericolo di qualche slittamento da eliminare? Insomma, prima di mettere in moto la macchina dell'autonomia, non sarebbe prudente controllare attentamente la bontà intrinseca dei congegni? Lo si potrà, dopo? V'è un'organismo che sia tutto, in ciascuno dei suoi elementi (perchè questo deve esigersi da tutti i magistrati, e non solo dalla Magistratura considerata impersonalmente o vista nella maggior parte dei suoi componenti), idoneo ad assumere la guida esclusiva di se stesso, ad essere proclamato incontrollabile perchè nessun controllo, indiretto, quale è quello del Parlamento attraverso il Ministro, gli occorre, tanto è perfetto? Questo l'interrogativo.

Purtroppo noi italiani siamo rapidissimi nell'improvvisare: basta che sull'arena politica cada un'idea facilmente accessibile, e l'incendio si sviluppa. Bastò che si parlasse dell'autonomia nella Costituzione, e si è arrivati ad un punto che supera di molto il più lontano punto di arrivo che la legislazione comparata ci offra.

L'onorevole Picchiotti ha accennato poc'anzi alle quattro Costituzioni che prevedono la autonomia del potere giudiziario. La nostra è la più avanzata. La Francia, paese di antica democrazia, lega, anche col Consiglio superiore della Magistratura — e con quale solidità! — la Magistratura al potere esecutivo, e, sebbene ne abbia assunto l'impegno fin dall'ottobre 1946, non ancora, a quanto mi risulta, ha provveduto a disciplinarne con apposita legge le funzioni. Chiediamoci dunque se non sarebbe stato preferibile prima rinvigorire l'organismo nelle sue forze essenziali, e poi decretarne l'autonomia.

Tra quei libri che sono i miei amici più cari, leggevo proprio in questi giorni il pensiero di un uomo che la maggioranza di questa Assemblea sarà anche più di me disposto a riverire non solo come filosofo ma come abate: Antonio Genovesi che nella sua dimenticata, aurea « Diceosine » in un breve, vigoroso capitolo tratta dei magistrati nell'ordine dello Stato, e scrive: « In certi Paesi è trascorsa una massima perniciosa, al sovrano e al popolo insieme, contraria a tutte le leggi di tutti i popoli, che non bisogna troppo pubblicamente punire i magistrati che peccano o per ignoranza o per malvagità, al fine di non metterli in dispregio: massima contro la buona politica e la giustizia ». Parole aspre, che i tempi, e il merito della massima parte dei magistrati, certo non consentono più; ma ieri era proprio l'onorevole Agostino a dirci che anche il magistrato è un uomo. Quindi non pecco contro princìpi morali, contro princìpi politici, se tocco appena qualche aspetto che oggi si profila qua e là, nella funzione e che meriterebbe essere raddrizzato.

Su qualcuno di questi presupposti consentite che io spenda una parola sola. E se i miei rilievi, che sono riconoscimento della sovrana, talora tremenda, autorità della Magistratura, non varranno a ritardare di un'ora — so di non poterlo sperare — la riforma, valgano, a chiunque lo potrà domani, a ispirare le riflessioni e l'azione necessaria. Più essa sarà sovrana, più dovrà meritare di esserlo.

Parlerò di qualche cosa che in Parlamento può esser segnalata a un Ministro responsabile, s'intende, non dei pronunciati del giudice ma della adeguata preparazione della Magistratura alle sue funzioni; che, con una Magistratura autonoma segnalata non potrà essere più.

Ecco un segno che preoccupa: non vi accorgete, onorevoli colleghi, che oggi in alcuni magistrati della giustizia penale il principio del libero convincimento straripa, giungendo al di là di qualsiasi possibile, realistica applicazione? E che questo mostrare di avere più coraggio che cautela minaccia a poco a poco di diventare un segno dei tempi? Nei motivi di impugnazione di un magistrato del Pubblico ministero, ho letto queste parole: « Tale certezza offre la certezza morale (si trattava di un processo estremamente indiziato, che per povertà e contrasto di indizi non consentiva neppure ad un Pubblico ministero parlare di quella certezza ragionevole e ragionata di cui si può, al più, aver diritto di parlare) che Tizio e Caio hanno, in concorso tra loro, ucciso il padre . . . La certezza assoluta è concetto filosofico — ma non è l'assoluto che si cerca nel campo giudiziario, è quello motivabile — che non può trovare po-

sto nel campo delle attività umane e sociali, e pretenderla significa abdicare al dovere di giudicare per un eccesso di scrupolo che potrebbe anche significare insufficienza morale »!

Un'antologia non sbilenca di sentenze in cui la congettura si sublima a prova, e la differenza fra indizio e prova si cancella, e la onnipotenza del giurista di spinge nella soluzione di ogni problemma tecnico, potrebbe compilarsi.

Obiettare che sono casi isolati non giova. Un caso solo, in materia simile, può denunciare un vizio dell'organismo; nè gioverebbe obiettare che continui il sistema attuale o subentri il regime dell'autonomia, le cose non cambierebbero, poichè su argomenti come questi il colloquio fra Parlamento e Ministro può condurre alla ricerca delle garanzie necessarie per la difesa di tradizioni che sono la gloria dell'Ordine, mentre non è da escludere che il conferimento dell'autonomia accrescerà, in chi ne è suscettibile, il senso dell'autorità, con tutte le conseguenze in cui può ramificarsi.

Non basta. Vi è un altro problema, quasi bruciante, da meditare, e questo, per una recondita analogia, mi ricorda un'altra discussione che qui si svolse, circa una proposta del senatore Sturzo sulla riforma finanziaria. Egli, a me parve giustamente, e, credo, fui il solo a votare con lui, sostenne che prima della riforma finanziaria fosse necessario costituire gli organi della giustizia finanziaria. Restò inascoltato.

Qui avviene qualche cosa di simile. E non vi lamenterete se la fretta ci porterà non si sa dove.

Che cosa pensate dei rapporti tra la apoliticità del magistrato e la Magistratura? Questo argomento avrebbe o no meritato di esser deciso prima dell'autonomia? Io ho voluto rintracciare la parabola delle proposte che si sono seguite, nella stessa attività dell'Associazione nazionale dei magistrati, sull'autonomia. Nelle « Osservazioni al progetto della Costituzione in ordine al Potere giudiziario » deliberate nel 1957, essa chiedeva che i membri da eleggere dall'Assemblea non facessero parte del Parlamento, e non fossero iscritti a Partiti politici; e il quarto Congresso dei magistrati, tenuto a Firenze, nell'autunno 1948, faceva voti perchè nell'attuazione della riforma fosse « consacrato... *h*) il divieto, per tutti i magistrati, di appartenenza a Partiti politici ».

Ha forse l'Associazione dei magistrati sostenuto il suo voto? Eppure, se il Consiglio superiore della Magistratura deve essere un potere costituzionale (ed è tale, senatore Agostino, come dirò di qui a un momento) la conseguenza sarebbe che il primo requisito del magistrato dovrebbe essere il non appartenere ad alcun Partito.

Ma il progetto che siamo chiamati a votare, non se ne occupa mentre non può dirsi che si parli *de minimis*! Io sono per informarvi di un episodio della vita giudiziaria che deve far riflettere chiunque ami la giustizia almeno quanto la Costituzione. Parlerò apertamente, perchè, onorevoli colleghi, parlando della Magistratura, mi par di difendere le mura della mia Patria e, quante volte io penso al Paese, io non conosco preoccupazioni.

Ecco, onorevole Ministro, quel che può, anche senza l'autonomia, verificarsi: che un gruppo di alti ufficiali, ciascuno più volte decorato al valore, compaia innanzi ad un magistrato di Appello per difendersi da una condanna di corruzione, naturalmente insieme con i corruttori; che il magistrato di Appello assolva i corruttori con la formula più ampia e condanni *tout court* per concussione quegli ufficiali. Il relatore, si seppe dopo, ha una fede politica che lo spinge, se non ve lo ha già portato, verso la estrema sinistra.

Lei è un giurista, anzi un penalista, onorevole Moro, e deve comprendere anche ciò che non dico. Il salto dalla corruzione alla concussione, in grado di Appello, è la procedura calpestata. E il dilemma è chiaro: o si tratta di magistrato digiuno del Codice, e bisogna, secondo l'ammonimento dell'abate Genovesi, eliminarlo, o digiuno del Codice non è, e non può esserlo chi ha raggiunto un grado già alto nella carriera, e bisogna ritenere che costui abbia obbedito a una disciplina più forte della sua coscienza morale. Dirvi ciò è sacrificio lacerante per l'animo mio, ma io non conosco che una sola disciplina cui obbedire: la devozione franca ed aperta al fine comune. Non di sentenze io parlo qui, ma di veleni che, attaccando

gli uomini, attaccano le funzioni e possono contagiare l'Ordine.

Del resto, ieri fu proprio dai banchi di sinistra che il senatore Agostino inneggiava alla Costituzione, ma cercava con tormentosa sottigliezza di limitarne l'interpretazione. Il Consiglio superiore, egli sosteneva, non è un organo costituzionale; l'autonomia del Consiglio superiore, sancita dall'articolo 104 della Costituzione, sarebbe semplicemente un'autonomia organizzativa. Ma, senatore Agostino, debbo proprio alla sua cultura ricordare che la distinzione tra organi aventi solo caratteri costituzionali, senza per ciò essere organi costituzionali, ed organi pienamente costituzionali, esiste sì nella dottrina del diritto pubblico ma è stata vigorosamente respinta dalla Magistratura in ogni sua manifestazione, diretta a rivendicare la sua autonomia, ed è stata anche respinta dalla Costituzione?

Si è citata qui l'attività, anche giornalistica, di un altissimo magistrato, Ernesto Battaglini. Ebbene, si consultino le collezioni de « La Magistratura » i cui articoli di fondo portano la sua firma, e constaterete che il Battaglini, appena approvata la Costituzione, plaudì al sorgere dell'autonomia in un adatto organo costituzionale. Si rilegga la relazione presentata a Napoli nel novembre 1950 da un giurista autorevole, l'Azzariti, e si troverà l'affermazione nettissima: « Se il Consiglio superiore è posto al vertice della Magistratura, che solo ad essa è subordinato, non può essere negato che il Consiglio superiore della Magistratura è un vero organo costituzionale, che sta nella sovranità dell'organizzazione statale alla pari degli organi costituzionali che sono espressione dei poteri legislativo ed esecutivo, tutti egualmente *superiores non recognoscentes* ». Si leggano i commenti alla Costituzione raccolto dal Calamandrei, e si troverà che al Ministro non spetta un'alta sorveglianza (formula dell'ordinamento 1941), perchè questa « contrasta con la indipendenza degli organi giudiziari ». Si leggano i trattati più recenti di Diritto pubblico, od anche le meno recenti illustrazioni delle riforme costituzionali, come quella del Lener su « La Civiltà cattolica » e nessuno dirà diversamente.

Sicchè, quando lei, senatore Agostino, dava a me, che attendevo di parlare, il conforto della sua anticipata solidarietà circa la perplessità che un organo costituzionale, cioè assolutamente autonomo, può suscitare, dicendo: ma, guardate, non c'è da temere perchè, in fondo, esso non è che un organo amministrativo e non emana che atti amministrativi, impugnabili per le vie e nelle forme previste per tutti gli altri atti amministrativi, cioè — ha voluto dir questo? — innanzi al Consiglio di Stato; lei, senatore Agostino, ci apriva l'animo suo, non meno trepidante del mio, ci esprimeva un suo voto generoso, che la realtà però ha inesorabilmente sopraffatto.

Non vi sono vie di mezzo nè attenuazioni: la Magistratura con il suo Consiglio superiore è un potere sovrano ed un organo costituzionale che, come vedremo meglio fra breve, rompe i suoi rapporti col potere esecutivo e con gli altri organi costituzionali così violentemente da compromettere l'armonia dell'edificio costituzionale, quasi dello Stato. È sotto questo aspetto che noi dobbiamo guardare freddamente al domani, dopo aver invitato però la Magistratura stessa a ricordare, nel chiudersi di questa epoca, che fra gli artefici del suo splendore meritano esser ricordati, accanto ai suoi componenti di ogni grado e di ogni tempo, Ministri che fecero onore all'Amministrazione della giustizia e della vita nazionale, da Pisanelli a Scialoja, da Zanardelli a Gianturco, da Mancini ad Orlando: uomini che da soli garantivano esservi fra l'Esecutivo e la Magistratura un solo legame: la dedizione alla Patria.

Ho detto che siamo sul letto di Procuste, ma la Costituzione vuol essere applicata. Guardiamo qualcuna almeno delle soluzioni che ai vari problemi offre questo progetto e che possono giustificare la mia diagnosi.

Problema non lieve: elezione diretta o doppio grado? È il terreno su cui spuntano i più gravi allarmi di alcuni strati della Magistratura. Si dice che col doppio grado si evita lo spettacolo di un corpo elettorale troppo vasto, in cui molti elettori non conoscerebbero neppure gli eletti. Ma credo si possa osservare che proprio le elezioni a doppio grado creerebbero un pericoloso terreno elettorale. È impossibile escludere che i candidati all'elezione di primo

grado aspirino ad essere gli eletti del secondo grado, e siano tentati di impegnare la loro influenza — il magistrato non è un uomo, onorevole Agostino? — per riuscire: nell'ambito di un collegio limitato, il rapporto fra candidato ed elettori sarà, o potrà essere, così stretto che ogni candidato saprà chi lo avrà votato, chi no, e ciò potrà non giovare alla serenità dell'ambiente ed alla carriera specialmente dei giovani magistrati. La malattia della scheda è terribilmente espansiva e potrà attaccare anche i magistrati. Invece, a decidere di una elezione proficua può bastare la conoscenza che anche i giovani magistrati della periferia hanno degli esponenti più degni del loro ordine, all'infuori di ogni rapporto diretto, reale o possibile.

Si grida contro la dipendenza del magistrato dal Ministro per i trasferimenti e, qualcuno aggiunge, anche per il timore di ingerenza del Ministro negli scrutini e nei concorsi. Ma non vi sarà un pericolo più grave di dipendenza dei magistrati dai componenti del Consiglio superiore, per i ricordi che le elezioni lasceranno in questi ultimi e che potranno essere di favore per alcuni, di malumore verso altri? Ma questo è il meno.

Difatti io sono fortemente impensierito dalla posizione mortificante che vien fatta dal progetto al Vice Presidente del Consiglio superiore. Ecco un punto che è passato finora inosservato. Non si è potuto evitare che la Costituzione introducesse nella composizione del Consiglio superiore anche elementi estranei all'ordine giudiziario, ma li si riduce ad una posizione inferiore: il Vice Presidente dovrà avere soltanto figura e funzione vicaria; dovrà attendere dal presidente la delega al compimento di atti determinati; fonte di competenza non sarà la sua qualifica. La Costituzione non sembra autorizzare questa limitazione di facoltà per il Vice Presidente, ed io ritengo che, dovunque una qualifica derivi da una elezione o designazione del Parlamento, i limiti non possono che essere posti espressamente dalla Costituzione, o non esistono, e che quindi ogni legge che li ponga ferisce la Costituzione.

Ora, attraverso un Vice Presidente designato dal Parlamento e investito di piena competenza, sua e non delegata, si salverebbe un minimo di collegamento del Consiglio superiore col principio della responsabilità e della potestà parlamentare. Ridotto invece il Vice Presidente a fiduciario o delegato del Presidente, che la Magistratura corra il rischio di trasformarsi in casta chiusa non potrebbe dirsi soltanto una infondata preoccupazione. In ogni democrazia, e più ancora in una democrazia repubblicana, la fonte di tutti i poteri è il Parlamento; al Parlamento, con meccanismi diversi, fanno capo la rappresentanza suprema dello Stato, il potere legislativo, il potere esecutivo; ad esso deve far capo, sia pure con un meccanismo peculiare, il potere giudiziario. Questo non sarebbe già, come potrebbe temersi, intrusione della politica nella Magistratura: contro tale pericolo è la nomina che prescrive al Parlamento di scegliere i suoi designati tra avvocati e professori universitari aventi determinati requisiti di capacità tecnica ma estranei al Parlamento. Aggiungere a ciò l'affidamento della funzione presidenziale del Consiglio superiore al solo Presidente, con facoltà di delega per atti determinati al Vice Presidente, anzichè fare del Presidente e del Vice Presidente un ufficio della Presidenza che agisce attraverso un individuo solo ma è, esso come ufficio, fornito della competenza relativa, e ciò a solo danno del rappresentante del Parlamento, mi sembra contribuire al completo isolamento dell'organo dagli altri organi costituzionali, a passare, proprio nella costituzione del vertice dell'Istituto, dalla autonomia alla scissione.

Su questo punto a me sembra non debba ammettersi abdicazione di sorta.

Non si dica che si tratta di competenze specializzate e di maggiore autorità. Poc'anzi il senatore Picchiotti auspicava persino il giudice eletto dal popolo. Per il nostro Paese questo non sarà mai possibile, senatore Picchiotti, perchè se l'Inghilterra, per una sua particolare tradizione e, sarei per dire, per una sua particolare costituzione etnica e psicologica, ha per fonte prevalente del diritto la consuetudine, il costume, ad applicare il quale basta l'uomo di cultura e di integra coscienza, il nostro Paese ha nel sangue le fitte complicazioni che gli derivano da una elaborazione millenaria del diritto codificato, le quali esigono,

come tipico protagonista del processo, il giudice tecnico: differenza fondamentale che, neppure spietrando il Campidoglio, potreste cancellare. (*Interruzione del senatore Picchiotti*).

Ora, se si auspica un giudice popolare per qualsiasi controversia, nessuna preoccupazione è giustificabile eventualmente per un Consiglio superiore della magistratura che abbia a capo, nel suo effettivo funzionamento, un Vice Presidente, espressione del Parlamento.

Terzo punto, che mi pare anch'esso rimasto nell'ombra e che tuttavia costituisce una delle chiavi di volta del sistema: la forma conclusiva dei provvedimenti del Consiglio superiore.

Il problema è così scottante — è vero, onorevole Spallino? — che lei a pagina 20 della sua smagliante relazione ha sentito l'opportunità di fissarlo in poche parole, che poi sono appena la parafrasi della legge. È una delle questioni su cui la Commissione non prende partito e, come Commissione tecnica, avrebbe dovuto prenderlo. Oltre la parafrasi della legge, abbiamo soltanto la relazione che accompagnò il progetto De Pietro, con un brano sull'argomento a pagina 15, e, giuntami ultima, un momento fa, una proposta del Presidente dell'Associazione dei Magistrati, con la quale, mutandosi nella radice l'articolo 35 del progetto, lo si sostituisce con questo: « Tutti i provvedimenti deliberati dal Consiglio superiore sono attuabili su iniziativa del Comitato di Presidenza mediante decreto del Presidente della Repubblica controfirmato dal Ministro della giustizia ». Vi è bisogno di sottolineare qual letto di Procuste sia questo, se, mentre noi discutiamo nello sforzo di consolidare alla meglio una materia fluidissima, ci si fanno giungere proposte di sostanziali emendamenti, che non abbiamo neppure il tempo di meditare?

Cerchiamo di identificare il nocciolo del problema. Esso, mi sembra, è qui: il Consiglio superiore della Magistratura è organo costituzionale. Ma bisogna fissare il tramite per cui le sue deliberazioni possano giungere al Capo dello Stato; cioè la forma che questi provvedimenti devono assumere. L'onorevole De Pietro diceva: le deliberazioni del Consiglio superiore sono « la base necessaria perchè possa avere giuridica esistenza qualsiasi provvedimento riguardante lo *status* dei magistrati; tuttavia non hanno efficacia per sè stessa di fronte all'interessato; ma l'acquistano mediante l'emanazione di un provvedimento di carattere prettamente amministrativo, qual'è il decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro o il decreto di quest'ultimo nei casi previsti dalla legge ». Insomma, la deliberazione del Consiglio superiore è soltanto un momento del processo formativo di questo atto finale, che è « un provvedimento tipico dell'Amministrazione attiva ».

Le cose non sono cambiate nel progetto che ci si presenta ora, e la relazione Spallino sembra riportarsi, col suo silenzio, all'argomentazione De Pietro.

Orbene, forse la categoria dei decreti, che il Ministro propone direttamente nei casi previsti dalla legge alla firma del Capo dello Stato, prelude alla riforma dell'ordinamento giudiziario, poichè, se non m'inganno, nel progetto attuale non mi sembra vi siano casi di decreti che il Ministro proponga direttamente alla firma del Capo dello Stato.

SPALLINO, *relatore*. È esatto.

DE MARSICO. Sono lieto del suo assenso. Per gli altri decreti, si tratterebbe di ciò: il Consiglio superiore della Magistratura delibera, il Ministro riceve la deliberazione e ne fa oggetto di un decreto, che è la sua proposta al Capo dello Stato.

AGOSTINO. Atto dovuto.

DE MARSICO. Eccomi a lei, senatore Agostino, ed eccomi alla logica del progetto. Inesperto di così alti problemi costituzionali, io mi domando se vi siano esempi nel nostro diritto pubblico di provvedimenti di questo genere. Si tratta di stabilire la ragione e la natura del decreto che s'interpone fra la deliberazione e la firma del Capo dello Stato. Atto dovuto perchè? È un atto di mera obbedienza del Ministro? Ma atto dovuto è l'espressione di un obbligo, e non vi è obbligo che non abbia una causa, che l'ordinamento giuridico trova

nella realtà come fatto e fornisce delle norme necessarie. Dov'è qui la causa donde nasce l'obbligo del Ministro? Certo, se la legge glielo imporrà, sarà un suo obbligo; ma donde, in parole povere, e perchè questo obbligo?

Di ciò si discusse specialmente in una relazione pregevolissima redatta, per l'Associazione nazionale dei magistrati, dal Petraccone e dal Favara, relazione che fu presentata e ampiamente dibattuta, a Venezia nell'ottobre 1952. Questi due magistrati, che lavoravano proprio sul telaio di quelle proposte formulate dal Centro di azione per la riforma giudiziaria, che ieri ci venivano ricordate come il concentrato delle migliori e più opportune proposte nel discorso del senatore Terracini, ebbero precisamente a porsi loro il quesito: si può imporre al Ministro di dare la forma definitiva ad un atto che è stato deliberato da un organo cui egli è completamente estraneo e far gliene assumere la responsabilità? Onorevole Ministro, mi consenta raccomandare alla sua attenzione pochi periodi, ma più che conclusivi, a pagina 17-18 di questa relazione, mirabile sintesi dei numerosi e gravi aspetti del problema: « La dottrina costituzionale non esita a ritenere che i detti provvedimenti, al pari di quelli che il Capo dello Stato prende quale Presidente del Consiglio supremo della difesa, non rientrano tra quelli per i quali l'articolo 89 della Costituzione prevede come requisito di validità e di esistenza la controfirma del Ministro proponente che ne assume la responsabilità. Al contrario i detti provvedimenti, al pari di quelli personali del Presidente della Repubblica (dimissioni, messaggio alle Camere e simili), non hanno bisogno della controfirma. Letteralmente poi la Costituzione nell'articolo 89 esige la firma " del Ministro proponente " mentre negli atti deliberati dal Consiglio superiore della Magistratura manca qualsiasi Ministro proponente ». Anche l'Azzariti, nella sua relazione al Congresso di Napoli, ebbe a dimostrare come il Ministro della giustizia non può assumere e, difatti, non assume alcuna responsabilità costituzionale per gli atti del Consiglio superiore della Magistratura ». Ed aggiunge: « Al riguardo va considerato che il criterio ispiratore dell'organizzazione dello Stato moderno, non è il collegamento tra gli organi in forza di una responsabilità reciproca o di tutti verso uno. Divisione di poteri significa attribuzione immediata di competenze distinte, non individuazione di responsabilità rispettive: la possibile sfera di capacità dell'organo si misura avendo riguardo alla competenza ad esso spettante e non alla capacità di essere responsabile di tali atti... Un organo non può ritenersi incapace perchè irresponsabile ».

Siamo nella selva delle questioni costituzionali: cerchiamo di orientarci.

Gli autori di questa relazione riconoscevano che, perchè un Ministro possa essere definito Ministro proponente di un atto e quindi controfirmare l'atto che il Capo dello Stato firma, occorre che l'atto non abbia avuto semplicemente da lui la prima spinta, quale negli atti specificati nell'articolo 28 di questo progetto. Sarebbe in questa prima spinta la proposta del Ministro ed in essa si esaurirebbe, ma, a termini del diritto costituzionale, Ministro « proponente » è quello che compie o segue con poteri più o meno ampi tutta l'elaborazione dell'atto, e poi lo propone al Capo dello Stato. Qui viceversa il Ministro interviene in un primo momento quando, ad esempio, propone al Consiglio superiore della Magistratura le assunzioni, le assegnazioni di sedi, le funzioni, i trasferimenti, le promozioni, ecc.; poi, il Consiglio superiore delibera ma da sè. Perciò, il Petraccone ed il Favara, espressione dell'Associazione nazionale dei magistrati, osservavano: « pertanto, il volere agganciare la responsabilità parlamentare del Ministro della giustizia per gli atti del Consiglio superiore della Magistratura appare anche cosa iniqua », e finiscono per parlare, piuttosto oscuramente, di una deliberazione del Consiglio superiore la cui « esecuzione » avverrebbe mediante decreti del Ministro della giustizia, e chiaro restava soltanto che nel diritto costituzionale contemporaneo la responsabilità non sarebbe un requisito costitutivo ed essenziale dell'organo; unico requisito essenziale sarebbe la competenza; fissata questa dalla Costituzione, l'organo sarebbe perfetto e potrebbe diventare operante. Organo senza responsabilità o responsabilità fuori dell'organo: due concetti che farebbero in verità molto pensare alle democrazie che li attuassero, men-

tre la democrazia non è che equilibrio fra potere e responsabilità, cioè sistema di controlli.

L'articolo 35 del progetto ritorna invece ad una opinione diversa, che sembrava almeno più rispettosa della figura del Ministro. Con esso si dispone: « Tutti i provvedimenti di cui alle attribuzioni stabilite dal precedente articolo 28, riguardanti i magistrati, sono adottati, in conformità delle deliberazioni del Consiglio superiore, con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro; ovvero, nei casi stabiliti dalla legge, con decreto del Ministro di grazia e giustizia ». Che cosa significa « su proposta del Ministro »? Il Ministro reca il decreto al Capo dello Stato ma il provvedimento è stato emesso, nell'esercizio di una funzione costituzionale autonoma, da altri, e la proposta del Ministro, onorevoli senatori, è un atto di passiva obbedienza. Meglio sarebbe, giacchè le nuove Costituzioni innovano così a fondo, lasciare completamente da parte il Ministro!

D'altro canto, seguiamo un momento lo sviluppo delle prevedibili conseguenze giuridiche di questa così singolare proposta. Supponiamo che il Ministro si rifiuti di sottoporre alla firma del Capo dello Stato il decreto ovvero ritardi, o proponga un decreto difforme dalla deliberazione del Consiglio superiore. Che cosa accadrà? Secondo il senatore Agostino vi potrà essere ricorso al Consiglio di Stato, ed a me pare di poterne dissentire, perchè il Consiglio di Stato è organo che accentra la funzione decisiva sulle impugnazioni contro tutti gli atti amministrativi, ossia gli atti di quelle amministrazioni che nel loro insieme costituiscono il potere esecutivo, proprio quel potere da cui la Magistratura intende staccarsi nettamente mediante il Consiglio superiore.

Bisognerebbe allora giungere a quest'altra soluzione: che nei casi da me ipotizzati il Ministro assumerebbe la responsabilità politica del suo atteggiamento, ed il Parlamento deciderebbe. Ma innanzi tutto il Ministro nella sua condotta negativa, dilatoria o difforme, rappresenterebbe anche lui il potere esecutivo e l'osservazione di poc'anzi dovrebbe ripetersi; in secondo luogo, se la responsabilità politica potesse funzionare, funzionerebbe in modo veramente strano, potendosi andare incontro a questa eventualità: il Ministro si dimette per non soggiacere supinamente alla volontà del Consiglio superiore della Magistratura, che gli ha passato il suo provvedimento con l'ordine, in sostanza, di darvi esecuzione; ispirandoci alle esperienze di tutti i regimi parlamentari, vi sarà sempre qualcuno felice di sostituirlo, e tutto finirà non nella soluzione politica di un problema costituzionale ma nel passaggio da un Ministro dimissionario ad un Ministro subentrante. Ovvero, il Ministro non si dimetterà, ma comparirà dinnanzi al Parlamento, e questo gli dirà: signor Ministro, ha fatto male, e lo costringerà a dimettersi. Ma in virtù di quali princìpi, il Senato o la Camera condanneranno il Ministro, se, creato un organo costituzionale autonomo, non potrà scendere nel merito del provvedimento, come non poteva scendere il Ministro? È davvero inconcepibile che possa crearsi una responsabilità costituzionale fittizia del Ministro all'unico scopo di rendere fatale l'esecuzione di un provvedimento adottato dal Consiglio superiore della Magistratura al di fuori di ogni collaborazione del Ministro.

Il solo sbocco potrebbe essere il conflitto di attribuzioni previsto dall'articolo 37 della legge 11 maggio 1953, n. 87, sulla Corte costituzionale; ma anche qui non pochi dubbi si affacciano, fra l'altro perchè il conflitto deve insorgere « fra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono », e nel tema nostro nessun potere spetta al potere esecutivo di contribuire con una sua dichiarazione di volontà alla formazione dell'atto, e nessuna competenza spetta al Ministro di emetterla, e perciò non vi sarebbe modo di far giungere la soluzione del conflitto al suo scopo, precisato nello stesso articolo 37: « la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali ».

Per ogni parte, quindi, si cade nel vuoto: il vuoto regnerà fra Consiglio superiore e gli altri organi costituzionali dello Stato. Ed è chiaro che, creandolo così come questo progetto lo delinea, ne verrebbe un istituto ibrido ed inorganico che non so quanto appagherebbe le aspettative di chi vi aspira.

Tuttavia, questo progetto avrà il suo destino, e non occorre essere un profeta per dire che, ritocco qua, ritocco là, sarà approvato.

Ed io, rallegrandomi fin da questo momento con l'onorevole Moro, che si accinge a raccogliere su di sè le prime scintille della mischia, e riconoscendo la difficile fatica che egli, con l'approvazione del progetto avrà superata, mi permetto esprimere qualche voto sui dettagli.

I magistrati non le consentono di proporre la nomina del Primo Presidente della Corte di cassazione, del Procuratore generale della cassazione, del Presidente del Tribunale delle acque, presentando la sua proposta appoggiata da un deliberato del Consiglio dei ministri. Vogliono un nome, ammettono una terna di nomi, tutt'al più; infine rivendicano sulla nomina la loro piena autonomia. Ebbene, veda se non sia il caso di insistere proprio sulla deliberazione del Consiglio dei ministri. Perchè? Oggi Ministro è lei, e rappresenta la falange di centro, domani al suo posto vi sarà un altro che potrà rappresentare individualmente un'ala estrema. La proposta del Ministro sarà quella oggi del centro, domani di un'ala più o meno ristretta, se non di una mezza ala.

Il Consiglio dei ministri assicurerebbe invece una designazione avente il significato di una sintesi o di una studiata composizione di tendenze, di un contemperamento del diverso e dei contrari. Proposti dal Consilio dei ministri, il Primo Presidente e gli altri magistrati equiparati nascerebbero dalla fiducia di tutto il Governo, implicitamente da quella del Paese, e sarebbe garanzia non disprezzabile. Dal momento che in ciò un legame si intende riconoscere tra il Ministro e il Consiglio superiore, attraverso la proposta, sarà opportuno che questo legame sia ancora più saldo, e salga più su.

Consigli giudiziari. Il progetto prevede lo Ispettorato, che diventerebbe un organo consultivo (è dato prevederlo) del Consiglio superiore. Negli emendamenti dagli istituti che dovranno essere soppressi si tolgono i Consigli giudiziari. Riterrei opportuno dedicare una norma *ad hoc* alla loro permanenza nell'apparato giudiziario ed alla delimitazione delle loro funzioni. Essi possono avere un compito periferico di informazione e di consultazione prezioso per il Consiglio superiore.

Ho abusato anche troppo del vostro tempo, onorevoli senatori, e concludo formulando l'augurio che nel Consiglio superiore della Magistratura, questa, conquistata la piena autonomia, sappia accrescere il proprio prestigio, fin oggi dovuto alla considerazione altissima che per essa ha avuto il Parlamento, in tutte le legislature, ed ai Ministri, che hanno tenuto in pugno il timone della loro amministrazione; e la previsione che la riforma che state per approvare potrà essere il primo e più vivo germe di una revisione costituzionale, la quale del resto, per tanti altri segni, non sembra del tutto immaginaria. (*Applausi dal centro e dalla destra. Congratulazioni*).

PRESIDENTE. Rinvio il seguito della discussione alla prossima seduta.

Annunzio di interrogazioni.

PRESIDENTE. Si dia lettura delle interrogazioni pervenute alla Presidenza.

RUSSO LUIGI, *Segretario*:

Ai Ministri dei lavori pubblici e dei trasporti, per conoscere se non ritengano opportuno rimuovere con urgenza le colonnette in granito ed in cemento fissate ai margini delle strade, nazionali e provinciali, per sostituirle nei tratti di intenso traffico, con piccoli paletti luminescenti simili a quelli posti in opera sull'autostrada Milano-Torino. Detti paletti oltre ad eliminare l'inconveniente che presentano le colonnette, di aggravare cioè qualche volta gli incidenti stradali creati dai veicoli che per errata manovra dei conducenti escono fuori strada, presentano il grande vantaggio di rendere luminescente la strada di notte al punto da consentire ai veicoli una andatura veloce adoperando i soli mezzi fari anzichè quelli abbaglianti.

È noto che il lavoro di innovazione e di sostituzione, come sopra detto, non darebbe luogo ad alcuna spesa agli Enti che hanno a carico la manutenzione delle strade in oggetto, perchè tale lavoro può essere fatto a cura e

spesa di ditte interessate ad usufruire di quel tipo di pubblicità luminescente.

Si chiede risposta urgente, interessando l'accoglimento della presente interrogazione specialmente le zone che in questa stagione vengono afflitte dalla nebbia (981).

MARINA.

Interrogazioni con richiesta di risposta scritta.

Al Ministro della pubblica istruzione, per conoscere se non creda opportuno, di fronte alle gravi carenze dell'istruzione elementare obbligatoria a Napoli (scarsezza di edifici e di aule, sovraffollamento di quelle esistenti, turni giornalieri perfino triplici, elevata percentuale di analfabetismo e di sottrazione all'obbligo della scuola, ecc.) di estendere alla provincia di Napoli l'applicazione del cosiddetto piano P (così come lodevolmente si va facendo nella attigua provincia di Benevento) al fine di porre le premesse per una seria opera di eliminazione dei molteplici mali sopra lamentati, eliminazione necessaria anche quale indispensabile opera di tempestivo affiancamento della rinascita economica meridionale perseguita attraverso le molteplici provvidenze in atto (2460).

RICCIO.

Al Ministro dei lavori pubblici, per sapere se sia a conoscenza della situazione intollerabile ed estremamente grave che si è determinata in provincia di Brescia, in seguito al franamento della strada provinciale Mandolossa-Corna, sul lago d'Iseo e la conseguente dichiarazione di « pericolosità » per un notevole tratto dell'arteria, e se intenda intervenire immediatamente e con la massima energia al fine di ripristinare le comunicazioni stradali tra la Vallecamonica, il Sebino, il capoluogo e il resto della provincia.

Fa presente:

a) che circa 130.000 abitanti sono tagliati fuori dalla loro normale zona di attività commerciale-industriale e di relazione, con un danno giornaliero, ai soli privati ed operatori economici, di molti milioni;

b) che dalla nuova situazione deriva a tutto il complesso della economia provinciale un danno incalcolabile, per il perturbamento delle correnti dei traffici e dei rifornimenti, al quale assai difficilmente e solo in parte potrà essere nel futuro rimediato;

c) che si tratta di una strada di enorme e vitale importanza, che unisce la Padana Superiore con la Statale n. 42 del Tonale e della Mendola e collega una vasta e attivissima regione con il Trentino, l'Alto Adige e con il Brennero;

d) che la spesa ingentissima giudicata necessaria per la soluzione radicale del problema non può certo essere sopportata dalla Amministrazione Provinciale, per cui è necessario che lo Stato intervenga, anche perchè la strada in oggetto, come già riconosciuto in sede competente, ha tutte le caratteristiche di una strada statale e come tale dovrà essere classificata;

e) che, durante il lungo periodo di tempo necessario per il compimento dei lavori definitivi, non è neppure ipotizzabile che l'arteria rimanga chiusa al traffico.

Si rende quindi urgentemente necessario provvedere al ripristino della viabilità, adottando quegli accorgimenti atti ad assicurare la incolumità delle persone e dei mezzi che la tecnica moderna è certamente in grado di offrire (2461).

CEMMI.

Ordine del giorno per la seduta di Giovedì 15 novembre 1956

PRESIDENTE. Il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica domani, giovedì 15 novembre, alle ore 16,30 con il seguente ordine del giorno:

I. Seguito della discussione del disegno di legge:

Norme sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura (794).

II. Discussione dei disegni di legge:

1. Delega al Governo per l'emanazione di norme relative alle circoscrizioni territoriali

ed alle piante organiche degli uffici giudiziari (1537).

2. Disposizioni per l'aumento degli organici della Magistratura e delle cancellerie e segreterie giudiziarie e per la istituzione del ruolo del personale di dattilografia negli uffici giudiziari (1717).

3. Partecipazione delle donne all'Amministrazione della Giustizia nelle Corti di assise e nei Tribunali per i minorenni (1632) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).

4. SPEZZANO ed altri. — Istituzione di una imposta comunale sull'incremento di valore delle aree fabbricabili (898).

AMIGONI ed altri. — Provvedimenti per la costituzione di patrimoni di aree edificabili da parte degli enti interessati allo sviluppo dell'edilizia popolare ed economica e relativi finanziamenti (946).

MONTAGNANI ed altri. — Istituzione di una imposta annuale sulle aree fabbricabili al fine di favorire la costituzione di patrimoni comunali e il finanziamento della edilizia popolare (1020).

Imposizioni sull'incremento di valore dei beni immobili (1183).

5. Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia popolare (1181).

6. Agevolazioni fiscali in materia di imposta generale sull'entrata per l'importazione di navi estere (1115).

7. Delega al Governo ad emanare testi unici in materia di alcune imposte di fabbricazione (1191).

8. Delega al Potere esecutivo di emanare norme in materia di polizia delle miniere e delle cave e per la riforma del Consiglio superiore delle miniere (1070).

BITOSSI ed altri. — Norme sulla polizia delle miniere e cave (1474).

9. Disposizioni sulla produzione ed il commercio delle sostanze medicinali e dei presidi medico-chirurgici (324).

10. Trattamento degli impiegati dello Stato e degli Enti pubblici, eletti a cariche presso Regioni ed Enti locali (141).

11. Tutela delle denominazioni di origine o provenienza dei vini (166).

12. TERRACINI ed altri. — Pubblicazione integrale delle liste cosidette dell'O.V.R.A. (810-*Urgenza*).

13. SALOMONE. — Abrogazione dell'articolo 3 della legge 1° agosto 1941, n. 940, relativa al finanziamento dei lavori di riparazione e ricostruzione di edifici di culto nei Comuni delle diocesi calabresi colpiti dal terremoto del 28 dicembre 1908 (1225).

14. BITOSSI ed altri. — Integrazione salariale eccezionale per i lavoratori dipendenti dalle imprese edili e affini (1379).

III. Seguito della discussione del disegno di legge:

CAPORALI e DE BOSIO. — Costituzione di un Ministero della sanità pubblica (67).

La seduta è tolta (*ore 20,25*).

Dott ALBERTO ALBERTI
Vice Direttore dell'Ufficio dei Resoconti