

On.le CARLA GAPPONI BENTIVEGNA
Deputato al Parlamento

OMAGGIO

LEO LEONE
SENATORE DELLA REPUBBLICA

**La Magistratura
elemento di progresso politico
nella Costituzione Italiana**

*Discorso pronunciato al Senato della Repubblica
nella seduta del 15 novembre 1956*

ROMA
TIPOGRAFIA DEL SENATO
DEL DOTT. G. BARDI
1956

LEONE. Onorevole signor Presidente, onorevoli senatori, signori del Governo: noi sentivamo dall'onorevole De Marsico, all'inizio del suo intervento, affermare che « formidabili » problemi si sollevano con la discussione di questo disegno di legge. Nel resoconto sommario il concetto dell'« enormità » del problema è alquanto attenuato, poichè si dice che « importanti problemi sono sollevati dal disegno di legge » del quale oggi ci occupiamo.

In realtà l'affermazione risponde a verità, e noi siamo in un certo qual modo grati al nostro avversario di destra, che ha, per la prima volta, nella discussione di questo disegno di legge, posto il problema nei suoi termini essenziali di grande importanza costituzionale. Subito dopo, naturalmente, il rappresentante della destra monarchica fascista, ha cercato di minimizzare la stessa sua affermazione, dicendo che non c'era bisogno di affrettarsi: quale fretta poteva urgere e sospingere verso la rea-

lizzazione del postulato e del precetto costituzionale? Orbene, noi rispondiamo in maniera diretta e specifica al nostro contraddittore assente (ma presente) e dichiariamo che l'urgenza che egli non ha sentito, nè poteva sentire, è un'urgenza che tutto il popolo italiano sente; è un'urgenza che accompagna la vita stessa del popolo italiano da un decennio a questa parte, nella elaborazione e realizzazione metodica, precisa nonostante tutto, dei grandi istituti costituzionali.

La realizzazione della Corte Costituzionale, e, subito dopo, la realizzazione di questo istituto del Consiglio Superiore della Magistratura già comincia, onorevoli colleghi, a darvi tutta l'imponente architettura della nuova Costituzione italiana. Si ha quasi la fisica impressione che il popolo italiano costruisca, elemento per elemento, l'edificio della sua nuova vita, l'edificio della sua nuova composizione nel gran concerto dei popoli civili europei. È un soffio di nuova vita che si sprigiona e che investe anche l'ordine giudiziario; anzi, soprattutto l'ordine giudiziario; che per la sua posizione centrale, per la essenzialità delle sue funzioni, per l'altissima missione che gli compete, è in un certo qual modo l'elemento sostanziale e formativo della giovane Repubblica italiana.

Quando si dice che si poteva sostare, che si poteva essere prudenti, che si poteva entrare in questo delicatissimo argomento e in questa delicatissima materia con passi felpati, si dice

pure qualcosa che è in contrasto con quell'elemento di lotta e di realizzazione concreta che si è sprigionato dallo stesso ordine dei magistrati. Perchè questa realizzazione dell'indipendenza costituzionale della Magistratura, onorevoli colleghi, è stata preceduta ed in certo modo preparata da una istanza collettiva di tutta quanta la Magistratura italiana; intesa questa Magistratura, come elemento vitale dell'intero popolo italiano e come categoria che viene in questo momento ad assumere un rilievo potente, energico, per la sua altissima funzione di realizzazione dei nuovi Istituti costituzionali del Paese. E la presenza del Corpo stesso dei magistrati; la sua, diremo così, incidenza, nel fare in modo che il grande e nuovo organo costituzionale del Consiglio superiore della Magistratura si realizzasse, si è fatta evidente sotto un triplice aspetto: economico, funzionale e di indipendenza costituzionale.

La prima rivendicazione fu di natura economica; ma noi non possiamo assolutamente negare che la Magistratura non abbia saputo legare questa sua rivendicazione di natura economica, che naturalmente aveva per obiettivo la sua completa indipendenza anche dal punto di vista della vita materiale, alla stessa sua questione funzionale. Non è che i magistrati abbiano fatto una questione di carattere egoistico, di categoria: hanno piuttosto voluto porre dinanzi alla Nazione il problema della loro

funzionalità, legato a quello delle loro particolari esigenze economiche, legato infine alle altissime funzioni che essi svolgono.

Orbene, qual'è allora il nesso logico fra queste rivendicazioni? Non è che esse rivendicazioni non abbiano, nella storia recente del nostro Paese, una documentazione che ci possa orientare. Perciò noi dobbiamo ricercare il lato sociale di questa legge; dobbiamo andare a vedere, a differenza di quel che non abbia fatto l'onorevole De Marsico, quali sono i motivi fondamentali, originari che ci hanno un po' sospinto nella realizzazione pratica di questa nuova grande istituzione.

Dicevamo, motivi economici. Abbiamo sott'occhio una serie di documenti che accompagnano un passo dopo l'altro, l'impostazione della lotta che gli stessi magistrati hanno voluto e cercato. Per esempio, ho qui un *« Foglio di lume per i signori componenti le Camere legislative »* sui disegni di legge n. 1589 e 1590 sulla Magistratura. È tutta una questione economica che si tesse e si sostiene in questi documenti. Ma come ed in che modo tale questione economica viene collegata con vincolo logico e storico, a quella che è invece la grande questione funzionale, della quale a momenti ci interesseremo?

Questa memoria è stata redatta veramente con senso di misura e di grande responsabilità dai magistrati milanesi; è stata stilata con tale aderenza a quello che è lo stile e la forma

dei documenti giudiziari che noi presentiamo nelle Corti e dinanzi alla Magistratura, da sembrare addirittura una comparsa conclusionale. Si insiste su questo elemento formale, che naturalmente ha anche la sua importanza, perchè indica appunto con quanta sobrietà e con quanto senso di responsabilità agiscono questi magistrati; che indubbiamente debbono essere dei giovani per poter assumere atteggiamenti di questa combattività e di questa limpidezza.

Dicono, dunque, questi gruppi di magistrati milanesi: « La indipendenza e la libertà del giudice non è concepibile senza il presupposto basilare ed insopprimibile dell'indipendenza economica, anche se non ancora spinta fino a garantire la libertà dal bisogno ». Voi sapete quale sviluppo hanno avuto queste posizioni assunte dai magistrati; voi sapete che vi fu un campanello di allarme, uno squillo di agitazione vera e propria, però contenuta dal Comitato direttivo dei magistrati stessi; che, con una azione quasi eroica, riuscì a frenare quest'agitazione con un suo deliberato del 29 luglio di quest'anno. Dissero i componenti del Comitato direttivo alla massa dei magistrati che si agitava: Badate che voi una sola via potete battere per sostenere le vostre rivendicazioni, per affermare i vostri sacrosanti diritti. Non è quella dell'agitazione sabotatrice ma quella di sostituirvi a quelle che sono le carenze governative cercando di

riempire le lacune e di rendere funzionale quel servizio della magistratura che è in disagio per circostanze che non dipendono da voi ma sono determinate dalla penuria di mezzi e dalla mancanza di una vera e propria politica della giustizia da parte dei Governi che si sono succeduti fino ad oggi. Invitiamo quindi i magistrati di ogni sede e di ogni funzione *« a rafforzare l'ansia della loro operosità, la forza di attaccamento ai loro doveri, la dignità della vita e l'integrità del carattere che nelle aule di giustizia non ammettono pressione nè tollerano compromessi »*. (Interruzione del ministro Moro).

Se questa è l'impostazione generale, onorevole Ministro, non parlate di frette. La fretta è nelle cose, nelle istanze, nella situazione storica. Guardate che tutto questo si riflette sulla funzionalità della stessa magistratura. Perché non portare a conoscenza degli onorevoli colleghi, elementi che ci danno in forma plastica, quello che è stato ed è tutt'ora l'aspetto miserabile della funzionalità della magistratura?

Io ho qui un documento che viene dal 3° Congresso nazionale giuridico forense di Trieste. È stilato da un avvocato del foro di Teramo, e rappresenta con evidenza fotografica le condizioni oggettive che si sono costituite attorno alla funzione del magistrato e la situazione di umiliazione che investe il magistrato. Qui c'è un'aderenza alla realtà che impressiona.

Leggiamo nel documento: « Ecco un'esatta riproduzione fotografica destinata agli autorevoli congressisti. In quasi tutte le sedi di tribunale nei vecchi ed insufficienti palazzi di giustizia, si sente la necessità di una nuova costruzione. La maggior parte di queste sedi erano conventi dei secoli scorsi. Ogni giudice dispone di una cameretta, forse cella dell'antico conventuale, con tavolo sul quale si accumulano le varie carte penali, delle procedure fallimentari, della volontaria giurisdizione. Pochi minuti prima dell'udienza di trattazione un cancelliere irritato perchè distolto da altro lavoro scaraventa su quel tavolo già saturo un grosso pacco di fascicoli. Gli avvocati, che in mancanza dell'anticamera, sostano mortificati nei corridoi, confusi con i clienti, — potrebbe essere il Tribunale di Teramo posto in questa condizione! — i commessi e gli estranei si precipitano sul pacco come avvoltoi sulla preda per rintracciare il fascicolo della causa che interessa. Nella confusione il cancelliere ha abbandonato il campo e resta in attesa. Il giudice, premurato da tre quattro, cinque avvocati contemporaneamente, firma verbali già preparati dagli avvocati, così, macchinalmente, dà atto che le parti hanno esibito le memorie, ecc. ». Non sto a leggere fino in fondo perchè è addirittura miserevole, ma è d'altra parte fotografia reale della situazione in cui si trova la funzione della giustizia.

Questa posizione funzionale si riverbera anche sulla posizione morale del giudice che non può non risentirne; la cui resistenza morale non può che essere depressa dal lavorare in queste condizioni.

Questi, onorevoli colleghi, sono i precedenti immediati, storici, che sboccano nella legge che oggi noi stiamo discutendo. E non si può parlare di indipendenza, non si può parlare — diciamola francamente questa parola che terrorizza alcuni settori — di sovranità della funzione del magistrato, se prima non si risolvono questi gravi problemi che sono legati alla posizione economica del magistrato ed alla sua attività funzionale. È un tutt'uno organico che costituisce un blocco e dà, per se stesso, contenuto di perentorietà e di immediatezza al problema che stiamo discutendo.

Quindi, senatore De Marsico, nessuna possibilità di procrastinarne la soluzione, nessuna possibilità di indugi; occorre veramente procedere con tutta la rapidità possibile alla costituzione di quell'organo istituzionale che dà finalmente alla Magistratura la sua compattezza, la sua unità, e soprattutto la sua grande funzione, diremo, centrale, nella vita e nello sviluppo della Repubblica italiana.

Onorevoli colleghi, era necessario, sembra a me, rinfrescare, diremmo, alla coscienza degli onorevoli senatori, il ricordo di quelli che sono, a mio parere, i prodromi gli antecedenti storici del problema che oggi noi stiamo dibatt-

tendo attraverso l'esame di questo disegno di legge.

Ma fatta questa premessa che ci è sembrata quanto mai necessaria alla conoscenza storica del problema avviciniamo il problema stesso nei suoi aspetti giuridici; di diritto pubblico, di diritto costituzionale. Si è voluto dall'altra parte, e debbo riferirmi per forza al discorso del senatore De Marsico, perchè l'unico elemento dialettico che sia apparso in questa discussione è stato precisamente il suo atteggiamento negativo, *in toto*, di fronte al disegno in se stesso, non solo, ma di fronte anche al precetto costituzionale; si è dunque voluto affermare, la fretta, la non necessità e addirittura si è voluto sostenere anche la mancanza di qualsiasi precedente; come se questa sovranità dell'organo costituzionale, configurato nel titolo IV della nostra Costituzione fosse addirittura una creazione anacronistica, antistorica, senza precedenti, senza addentellati. Si è fatto richiamo alla tradizione liberale piemontese; e ci si è voluto riallacciare a quella tradizione, fino al punto di giudicare pericolosa questa sovranità. « Chissà dove si può sboccare, prendendo una via del genere! » « Chissà verso quali forme eversive! » Ed è questo senso di pavidità, che distingue l'atteggiamento attuale delle destre; visto che il professor De Marsico era il corifeo delle destre stesse. È appunto contro questo atteggiamento di pavidità praticamente antistorica che noi

64

insorgiamo. Tutte le tradizioni nazionali sono orientate in senso ben diverso, cioè verso la completa sovranità di quest'organo.

Si è voluto riportare una proposizione dell'Azzariti, che non sto qui a rileggervi, ma della quale il senso generale è il seguente: il nuovo organo costituzionale riporta in certo qual modo sugli altari la vecchia concezione del Montesquieu della divisione dei poteri, del potere che frena il potere, e perciò, secondo la concezione dell'Azzariti, sposata anche dal Delle Spinosa, questa istituzione dev'essere considerata quasi come una costruzione non intonata e non perfettamente in linea con le nostre tradizioni costituzionali dirette. Mi sembra che questa ricostruzione sia parziale e contraddetta dalla realtà storica. Effettivamente la sovranità e la concezione della Magistratura come terzo potere senz'altra definizione attenuante, scaturisce invece dalle più belle tradizioni della nostra dottrina e della nostra prassi storica. Non si può quindi parlare di una deviazione dalle nostre tradizioni.

Si è voluto risalire al Montesquieu. Perchè, quando noi abbiamo nella nostra stessa tradizione giuridica la più nobile, la più qualificata scuola, quella che fa capo al Romagnosi; il quale, come tutti sanno, era un po' l'antitesi vivente e pensante di tutte le novità che venivano di Francia, ed è stato precisamente lui che ha dato al diritto pubblico e amministrativo italiano — e di questo voi dottissimi cul-

tori della nostra scienza mi darette atto — un contenuto nazionale quanto mai specifico, peculiare ed inequivocabile? Diceva appunto Romagnosi, che, l'ordine giudiziario « *si deve considerare come elemento di potenza politica, posto che esso è un mezzo di fiducia di opinione e di comune tranquillità* ». Vedete che io mi rifaccio a fonti ortodosse della tradizione giuridica del nostro Paese. Vado a trovare le « ombre che pensano », come il Romagnosi. Questa è dunque la base di partenza.

Mi direte: fatti antichi, lontani; rapporti, forse, di natura cerebrale e non di natura diretta, storica. Io vi rispondo che di natura cerebrale poteva essere la citazione del Montesquieu. Ma quando ci si rifà ad una tradizione nazionale diretta e precisa, come la nostra, mi sembra che il riferimento sia quanto mai legittimo. Ma questo non basta, perchè vi è un precedente storico di grande importanza, veramente di natura costituzionale. Si vanno a ricercare le tradizioni piemontesi, nobilissime! Chi può contestare menomamente la grande funzione adempiuta da quella Regione italiana che è stata, con tutta la sua storia, all'avanguardia del movimento unitario e ci ha trasmesso il fiore delle sue istituzioni, che sono sorte attraverso una storia secolare di indipendenza e di fierezza? Tutti questi elementi ci sono senz'altro familiari, e li riconosciamo.

Però, onorevoli colleghi, c'è una svolta, che si è verificata nel momento in cui la vita uni-

taria del popolo italiano, rifatta integralmente da grandi vicende storiche, ha imboccato un'ampia, nuova via verso l'avvenire; svolta che ha dato alla storia del nostro popolo una piega diversa, con l'irruzione delle grandi masse; che sono state sempre presenti, lo vogliate o non lo vogliate, negativamente o positivamente, in ogni momento, in ogni minimo particolare, alla nostra vita costituzionale interna.

Se tutto questo è vero, allora i precedenti dobbiamo cercarli in elementi un po' più consoni al nuovo spirito e più legati alle posizioni sociali e politiche, ormai assunte dal popolo italiano. E rifacciamoci allora, ad un grande documento storico. Non vi sembri strano, dal momento che si cita Montesquieu, la citazione della Costituzione della Repubblica romana del 1849. Consentitemi di parlarvi di quella Repubblica che ebbe a spirito animatore Giuseppe Mazzini, a spada di difesa Garibaldi, e come pensiero giuridico operante, il grande Saliceti; e che certamente riassunse tutte le speranze di una nuova Italia; di quella Italia che si è poi veramente costituita, su quelle stesse basi democratiche e repubblicane. Voi non potete negare la continuità ideale con quelle nostre grandi esperienze repubblicane nazionali. Perchè la Costituente romana si costituì per Roma, ma dettava all'Italia intera e si sentiva rappresentante specifica di tutta l'Italia.

Orbene, quella Costituzione, che ebbe a grande relatore il Saliceti, nel titolo Sesto, a proposito del potere giudiziario, stabiliva: (articolo 49): « i giudici, nell'esercizio delle loro funzioni, non dipendono da altro potere dello Stato. Nominati dai consoli e dal Consiglio dei Ministri, sono inamovibili; non possono essere promossi nè traslocati che con proprio consenso, nè sospesi, degradati o destinati se non dopo regolare procedura e sentenza ». Questi sono precedenti che per noi di questa parte, e per noi di tutta l'Italia democratica e progressiva, hanno il loro peso!

SPALLINO, *relatore*. Era lo stesso anche prima della Rivoluzione francese. Non citi la Repubblica romana!

LEONE. No, era ben diverso! Sì, lo so che questi ricordi vi bruciano... (*Interruzione dell'onorevole relatore*)... lo so che sono fuori della vostra tradizione, che non li potete concepire perchè, quella stessa Repubblica che legiferava così, per l'ordine giudiziario, legiferava in una maniera ancor più decisa per talune prerogative ecclesiastiche e per taluni principi sulla proprietà; che venivano fin da allora attaccati alla base, e che dovevano essere poi, ancora una volta, ripresi e rielaborati, con un senso di diritto molto più ampio e con una esperienza maggiore, da parte della giovane Repubblica italiana. Lo so, sono ricordi che vi sono estranei. Quando mai la destra ed il centro hanno avuto qualche cosa di

comune con questa tradizione? Mai, nulla, all'infuori di qualche atteggiamento retorico dell'ultimo momento, per intonarsi alle nuove circostanze.

Ed ora, dopo questa rapida incursione sul terreno dei precedenti storici e legislativi, possiamo raccoglierci ad analizzare quello che effettivamente significa questo disegno di legge; come esso sia stato congegnato dal Guardasigilli del tempo, senatore De Pietro, come sia stato, con il consueto garbo, commentato, orchestrato e sapientemente dosato dall'illustre relatore di maggioranza e vedere fino a che punto il precetto costituzionale abbia trovato reverenza in questo disegno legislativo.

Della relazione De Pietro qualcuno ha parlato in termini di elogio. Mi sembra sia stato proprio il collega Picchiotti a riscontrare nella prosa, nello stile del senatore De Pietro, quella cura gelosa, starei per dire quasi sacerdotale, della forma giuridica convenzionale. Siamo rimasti veramente ammirati dalla compagine di questa relazione; e dal momento che si trattava di erigere un mausoleo, una tomba solenne a quello che doveva essere lo spirito originario della Istituzione, cioè la effettiva indipendenza della magistratura, soprattutto dal preponderare del potere esecutivo; ho detto a me stesso che mai pompa fu più solenne e mai costruzione funebre più completa di questa. Aderenza assoluta del linguaggio ai concetti giuridici formali; connessione logica

69

in tutte le parti della relazione. Di questo diamo atto al senatore De Pietro! Ma mi si deve consentire (perchè non lo dico solo io, in termini di polemica, ma anche i magistrati...), di rilevare che in questa relazione la preoccupazione costante e permanente del Ministro era di limitare l'irrompente espansività del precetto costituzionale, di castigare tutto quello che di innovatore e di avveniristico ci potesse essere nel precetto costituzionale.

Di tutto questo si è perfettamente accorto il relatore della maggioranza, il quale fra le varie perplessità e le perplessità sulle perplessità, è riuscito a fare quel commento cui accennavo poc'anzi e che praticamente consiste in un differenziarsi costante dalle posizioni fondamentali del presentatore del disegno di legge e dell'estensore della relazione ministeriale; ma, nel complesso, nell'accettazione globale...

SPALLINO, *relatore*. Ho detto i pro e i contro delle ragioni e ho detto che c'è un precetto costituzionale da osservare.

LEONE. Ella sa quanta stima ho di lei ed anche del senatore De Pietro, ma appunto perchè vi conosco formidabilmente dotati, mi premunisco e polemizzo nei vostri confronti: e non credo di aver scoperto l'America scoprendo che tutte le forze convergenti vostre e del senatore De Pietro avevano per obiettivo lo sgonfiamento completo degli Istituti costituzionali.

SPALLINO, *relatore*. Non è vero.

LEONE. Pare che essi dicano: « Ma cosa vanno cercando? Ma cosa vogliono? Ma cosa significa questa sovranità? Ma vogliono mettere a soqquadro il campo del diritto? Ma lasciamo stare le cose come stanno! ». Ed ecco l'argomento dell'onorevole De Marsico che vi circola nelle vene insieme al vostro sangue: attendiamo attendiamo, attendiamo! Questa è l'impressione che si ha da un giudizio...

SPALLINO, *relatore*. È un'impressione sbagliata!

LEONE. In sede di emendamenti mi dimostrerete se è veramente sbagliata o se invece è la vera chiave...

SPALLINO, *relatore*. Quaranta emendamenti ha presentato il Governo!

LEONE. Questo, nella costruzione del disegno di legge governativo, dovrebbe essere il Consiglio Superiore della Magistratura; ma a me sembra invece che esso dovrebbe avere un altro appellativo: il « Consiglio delli superiori ». Questa è la definizione che viene spontanea senza sforzi ironici! È proprio così: tutta la costruzione è stata fatta in modo che il centro di gravità fosse sempre, permanentemente poggiato sulle alte Magistrature. È proprio l'alta Magistratura, la Magistratura più riccamente togata, quella che si accampa con una vastità di incarichi, con una vastità di imposta-

zioni, diremo così, direttive; che ci danno proprio l'impressione che si siano veramente sacrificate le funzione intermedie e gli ordini periferici del grande organismo della Magistratura.

Queste non sono che semplici indicazioni generali...

SPALLINO, *relatore*. Il relatore fu contrario su questo punto!

LEONE... ma queste indicazioni generali trovano la loro conferma puntuale e precisa nella lettera stessa del disegno di legge. Guardate, per esempio, il paragrafo 2 della relazione ministeriale: qui si attacca nettamente e precisamente il principio fondamentale dell'indipendenza del quale abbiamo già discusso. Noi non abbiamo usato mezzi termini: abbiamo sentito il bisogno di interpretare la norma costituzionale così come ci appare attraverso la dottrina, attraverso la storia e attraverso le interpretazioni. Ne ricorderemo, tra poco, una mirabile del Capo dello Stato, che si armonizza pienamente con la linea di sviluppo storico che abbiamo cercato di ricostruire.

Ma per tornare a quella che è l'analisi minuta e critica del disegno di legge governativo, soffermiamoci sul citato paragrafo n. 2, che è appunto quello col quale si dà il primo colpo contro il principio dell'autonomia; non dell'autonomia semplicemente amministrativa, ma dell'autonomia in senso politico; nel senso di potere convergente, non dico concorrente,

della Magistratura, con gli altri poteri dello Stato. Dice l'onorevole De Pietro al paragrafo 2: « Per altro, per completare, sia pure in brevissima sintesi, le linee fondamentali seguite nel disegno di legge, occorre qui ricordare che la Costituzione nella stessa sezione I del titolo IV contiene due disposizioni riguardanti il Guardasigilli ». E ritorna così sugli articoli 107 e 110 della Costituzione per giungere a queste conclusioni: « 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 ». Ora, questa netta separazione non la vuole nessuno; non la vuole neanche la Costituzione.

Quello che invece si indovina nelle proposizioni del Ministro è questo: che, con il falso scopo di salvare questo famoso collegamento dei tre poteri, si viene praticamente a ribadire il controllo del potere amministrativo sul potere giudiziario.

Il modo come è concepita l'elezione stessa, in doppio grado, è al di fuori della realtà costituzionale. Quel doppio grado, che ha un carattere chiaramente corporativo, viene ad essere riesumato proprio per la Magistratura, con una escursione nostalgica verso concezioni

che ormai non si combinano con lo spirito pubblico rinnovato.

MORO, *Ministro di grazia e giustizia*. Anche l'Associazione magistrati lo chiede nei suoi emendamenti.

LEONE. Mi permetta di dissentire. Io ho voluto appunto dare uno sguardo a queste richieste ed ho rilevato che quello che lei chiama « doppio grado », nel pensiero dei magistrati è un doppio grado diretto e non indiretto. Dovremmo essere degli analfabeti per non capirlo. Non c'è la figura del delegato, quindi la verità è che si tratta di un doppio grado diretto. È l'intero Ordine che, distinto per funzioni, designa i propri candidati e poi su base nazionale i candidati vengono eletti.

MARZOLA. Lei lo accetta, onorevole Ministro?

MORO, *Ministro di grazia e giustizia*. No, a tutela della libertà vera dei magistrati.

LEONE. Si tratta sempre della solita interpretazione *ad usum delphini*. La realtà è che anche negli emendamenti, che mi sono pervenuti da parte dell'illustre magistrato dottor Chieppa, si vuole appunto cercar di salvare almeno la forma, con la preoccupazione di non dare scacco alla costruzione governativa. Naturalmente, un ingegno come quello del Chieppa, avrebbe saputo e potuto manovrare su questo terreno. Ed ha manovrato così bene che è riuscito a salvare la faccia, ma in realtà vi ha capovolto e vi ha distrutto il sistema e

siete rimasti completamente isolati. Così come isolati sono i sostenitori della terna famosa, per la nomina degli altissimi gradi. Quella terna la quale fa poi centro a quel Comitato presidenziale che è veramente la caratteristica più impressionante del vostro sistema.

Che cosa significa questa terna e soprattutto che cosa significa questo Comitato presidenziale? È veramente una specie di altissimo commissariato che non ha nessunissimo addentellato con quelli che sono i precetti costituzionali. È venuto fuori come Minerva dal cervello di Giove — mi consenta l'onorevole De Pietro di vedere in lui addirittura Giove — ma la realtà è che quel comitato è stato una creazione veramente aberrante. Che cosa significa? Che cosa rappresenta? È veramente una categoria al di sopra di tutte le altre? Esce fuori completamente dall'economia del disegno di legge, esce fuori da tutte le interpretazioni che si possono dare, è una costruzione assolutamente arbitraria.

Però, si è voluto attenuare in qualche modo la funzione stessa di questa terna e si è detto — mi pare nell'emendamento ministeriale all'articolo 40 per quanto concerne l'elezione degli altissimi gradi — che il parere di questa famosa terna non deve essere decisivo; dando all'Assemblea la facoltà di nominare, semmai in disaccordo, un proprio rappresentante. Ma intanto la terna rimane, non scompare, sta lì. Non si verificherà mai nella pratica un con-

flitto di questa specie, perchè bisognerebbe ipotizzare una insurrezione dell'Assemblea nei confronti della terna famosa e di coloro che la costituiscono.

Quindi, vedete che, facendo la politica dei pesi e dei contrappesi, esce fuori un disegno di legge di compromesso, che non potrà in nessuna maniera avere quei caratteri di realizzazione costituzionale così come noi riteniamo opportuno.

Del Comitato presidenziale abbiamo già parlato. Quanto allo scioglimento anticipato del Consiglio superiore della magistratura, potevate anche escogitare un sistema commissariale. Lo volete sciogliere preventivamente, perchè?

MORO, *Ministro di grazia e giustizia*. Non noi, ma il Presidente della Repubblica...

LEONE... sentito però il parere della famosa terna. È proprio su questo elemento preoccupante che io voglio richiamare la sua attenzione, onorevole Ministro; perchè lei è spiritualmente idoneo a comprendere certe situazioni.

È giusto che un potere così alto, quello dello scioglimento, sia demandato al Presidente della Repubblica; ma ciò che non riesco a comprendere è quando si pone ancora una volta un legame con quella costruzione eterogenea che è il Comitato ...dei capi dell'Ordine.

MORO, *Ministro di grazia e giustizia*. Perchè non ha simpatia per il Comitato? Esso è

composto dai più alti rappresentanti tra cui un rappresentante parlamentare.

LEONE. Dice la relazione del Guardasigilli del tempo: « Sotto il profilo strettamente pratico l'attribuzione al Presidente del Consiglio del potere di scioglimento assicura e garantisce il retto uso del potere stesso, nell'esercizio del quale gli sarà utile contributo il parere, se pure non vincolante, di un organo qualificato... ». Comunque, il Governo crede di mantenerlo, questo principio?

MORO, *Ministro di grazia e giustizia*. Non lo so, ma credo che sia utile.

LEONE. Sono veramente confortato da questo « non lo so », pieno di intelligenza e di responsabilità!

SPALLINO, *relatore*. Dipende dal Parlamento e non dal Ministro, dipende dai nostri e dai vostri voti. Il Ministro fa un atto di riguardo quando dice: « non lo so ».

LEONE. La Segreteria del Consiglio superiore è alle dirette dipendenze del Comitato di presidenza. Così la sua ombra (rivolto al Ministro di grazia e giustizia) torna. Questo Comitato di presidenza dispone di quella che è in sostanza la vita pratica della Segreteria e siccome noi sappiamo come tale Comitato è costituito, ecco ancora ribadito il concetto del controllo assoluto e vincolante.

MORO, *Ministro di grazia e giustizia*. Quale Assemblea può fare a meno di un Comitato di presidenza?

LEONE. E poichè la Segreteria è alle dirette dipendenze del Comitato di presidenza, ed essendo l'organo che presiede alle funzioni amministrative ed esecutive nell'ambito delle quali si svolge l'attività del Consiglio, il Comitato di presidenza è l'arbitro della situazione, vigila su tutta la vita della Segreteria in modo vincolante e pressante. Ora, ditemi voi quale è il vero organo che condiziona in modo dittatoriale la vita pratica della Segreteria!

Per dare ancora una volta la sensazione viva, ai colleghi, di come è considerata la riforma del Guardasigilli del tempo; il quale ha condizionato questa discussione con il suo documento di cui ci siamo interessati prima, anche in rapporto alla forma; vi voglio dare lettura di un brano ricavato dal paragrafo 28 della relazione. Dice qui l'onorevole De Pietro: « Nella sostanza questa sta a significare (si tratta della forma che debbono acquistare i provvedimenti diretti del Consiglio, e cioè quella strana forma ambigua per cui si è discusso se si può o meno ricorrere alle altre magistrature amministrative dello Stato; elemento questo che ha dato agio alla polemica della destra, poichè si è detto che noi ci troviamo in presenza di un organismo abnorme che, ad un certo momento pur essendo di origine costituzionale e pure avendo una inpostazione di autonomia costituzionale tuttavia emette provvedimenti, che sono invece di natura am-

ministrativa; e di qui, discordia, incongruenza ed abnormità dell'istituzione stessa...):

SPALLINO, *relatore*. ...a pagina 21 della mia relazione è detto il contrario, in questa materia...

LEONE. ...dicevo dunque che, su questa forma dei provvedimenti, così si esprime il Ministro del tempo: « Nella sostanza sta a significare che le deliberazioni del Consiglio superiore, sebbene nel sistema del disegno di legge costituiscano, in conformità della Costituzione, la base necessaria perchè possa avere giuridica esistenza qualsiasi provvedimento riguardante lo *status* dei magistrati, tuttavia non hanno efficacia per se stesse di fronte all'interessato; ma l'acquistano mediante l'emana-
zione di un provvedimento di carattere prettamente amministrativo, quale è appunto il decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro o il decreto di quest'ultimo nei casi previsti dalla legge. Ciò chiarisce, in altri termini — e questo lo sottolineo ai fini dell'apprezzamento generale dello spirito della legge — *che le deliberazioni del Consiglio superiore costituiscono "un momento"*, sia pure il più saliente, del procedimento amministrativo riguardante la posizione giuridica dei magistrati ». Ma con questo avete detto tutto! Con questo il contenuto nettamente amministrativo della vostra riforma è messo pienamente in luce con evidenza sconcertante. Con questo poi venite a dirci che siete in grado di poter com-

prendere lo spirito della Costituzione? Con questo indirizzo piattamente amministrativo, che non si distacca di un'unghia da quella che è l'umiliazione burocratica dell'Istituto, che per noi invece è ricco di sovranità?

MORO, *Ministro di grazia e giustizia*. Cercherò poi di spiegarle il mio punto di vista.

LEONE. Ed io cercherò di comprenderlo. Noi non possiamo però dare un apprezzamento diverso.

Prima di me o sopra di me vi è un'altissima parola, che ci dà la sensazione precisa di come noi ci siamo distaccati *in toto* dalla vera forza originaria costituzionale della legge che il Paese invoca e che i magistrati attendono. Questo elemento interpretativo ci viene proprio dal messaggio presidenziale dell'11 maggio 1955. Noi abbiamo fatto un rapido *excursus* storico legislativo per cercare di ricavare da questa analisi il senso migliore della legge, lo spirito stesso della legge. Ma di questo spirito noi siamo stati edotti in una maniera particolare dal messaggio presidenziale. Anzi nella preparazione di questo nostro qualsiasi intervento ci siamo orientati, proprio come ad una stella polare, a questa interpretazione che ci dà tutto il contenuto costituzionale ed innovatore della legge da voi completamente dimenticato, abbandonato e qualche volta tradito.

SPALLINO, *relatore*. È citato nella mia relazione.

LEONE. Ed allora come armonizzate questo concetto con quello che voi avete partorito, quando vi si dice da così alta cattedra: «il Parlamento ha un'insostituibile funzione per far sì che l'ordinamento giuridico venga impegnato nello accompagnare e regolare senza intralci e senza ritardi, con mediata decisione ma insieme con vigile ardimento, la trasformazione delle strutture economiche e sociali?». Vedete come è ricca di insegnamenti questa parola.

Noi che facciamo la vita pratica forense, come l'onorevole Spallino e come altri, sappiamo che cosa significhi il magistrato in questo momento così delicato della vita nazionale, in cui un diritto nuovo sorge ed un diritto pubblico antico è rigettato dallo spirito della Nazione e retrocede. È il giudice che diventa spesso la lancetta del manometro. Lo vediamo nelle discussioni che facciamo e dobbiamo riconoscere che c'è veramente in tutta la Magistratura italiana un senso così netto e preciso del nuovo e del giusto, che veramente dà a noi praticanti, che siamo sempre a contatto con i magistrati, una certa fierezza ed un certo senso di sicurezza, specialmente per quanto concerne la giovane Magistratura. Stiamo attraversando un periodo di innovazione completa nel campo del diritto.

Vi è, ad esempio un diritto agrario in trasformazione. Io, che ho seguito per anni ed anni nella mia provincia di Teramo la vicenda

dei mezzadri e la vita delle Sezioni Specializzate; Sezioni che veramente hanno assunto una perfezione di metodi, una maturità di giudizio, un senso di equità e del nuovo che onora quella Magistratura; ho precisa la sensazione della nuova funzione del magistrato italiano in questo particolare momento. Si tratta di congiungere il vecchio ed il nuovo. È come un nuovo diritto pretorio che si viene costituendo mano mano... (*cenni di consenso del ministro Moro*).

Ora, se voi non rompete questa specie di sarcofago entro cui volete rinchiudere la Magistratura, se non date a questi magistrati il senso della sicurezza, se non li convincete che le loro sentenze non potranno subire menomazioni solo perchè vanno contro a determinati grandi interessi consolidati, come potete voi pretendere di realizzare questo nuovo pubblico messaggio presidenziale che è ricco di questo insegnamento? Ma allora non è una definizione puramente formale, lo stato di diritto. Mentre è proprio questa la sensazione che si ha nel seguire l'appassionata vicenda di questa discussione: che noi abbiamo confuso il senso formale col senso sostanziale. Noi qui abbiamo parlato e discusso di questo disegno di legge, almeno da quella parte, (rivolto ai banchi del centro) se non da questa; come se si trattasse di una legge consueta sull'ordinamento giudiziario. Non abbiamo colto il lato politico fondamentale innovatore della

legge stessa. Anzi, non solo non lo abbiamo colto; ma quando, per avventura, ce ne siamo accorti, lo abbiamo respinto, aduggiato, menomato. Questo, nelle relazioni, ed anche in tutta la linea di condotta del Governo nella discussione del disegno di legge.

E allora, un terzo monito: « per questo mi consentirete » — dice sempre il Presidente della Repubblica) — « di richiamare la necessità che la Costituzione sia compiuta negli istituti previsti, quali la Corte costituzionale, il Consiglio superiore della magistratura, l'Ordinamento regionale, il Consiglio dell'economia e del lavoro ». È proprio così, onorevoli colleghi!

È questo vecchio, antico e sempre nuovo popolo che rinnova sè stesso, rinnova le sue istituzioni, e solleva pezzo per pezzo l'edificio della sua nuova civiltà, democratica, repubblicana improntata a grandi ideali di natura sociale. La giustizia ha una grande funzione realizzatrice in tutto questo. Negare questa funzione innovatrice della giustizia, aduggiandola, come dicevo poc'anzi, con ordinamenti che non ne possano contenere l'impeto giovanile di rinnovamento, mi sembra che significhi operare in senso contrario allo spirito del precepto costituzionale. La giustizia deve fiorire in tutto il suo splendore nella nostra vecchia e gloriosa terra: deve garantire tutti i diritti dei cittadini, da quelli delle libertà politiche fino a quelli delle libertà economiche, nei limiti concessi dagli attuali ordinamenti; e senza per

questo perdere di vista quelli che possono essere i più grandi sviluppi a venire della nostra vita sociale.

È recisamente con questo augurio che ci interessiamo così appassionatamente e con questi elementi direttivi, del disegno di legge, perchè abbiamo la sicurezza, la certezza matematica che soltanto attraverso la Magistratura noi avremo la vera, salda, concreta realizzazione della democrazia di diritto in Italia.
(Vivi applausi dalla sinistra. Congratulazioni)..