VINCENZO LA ROCCA

DEPUTATO AL PARLAMENTO

LA GIUSTIZIA È IN CRISI

DISCORSO

PRONUNCIATO ALLA CAMERA DEI DEPUTATI
NELLA SEDUTA DEL 4 OTTOBRE 1957

STABILIMENTO TIPOGRAFICO CARLO COLOMBO

85

VINCENZO LA ROCCA

DEPUTATO AL PARLAMENTO

LA GIUSTIZIA È IN CRISI

DISCORSO

PRONUNCIATO ALLA CAMERA DEI DEPUTATI
NELLA SEDUTA DEL 4 OTTOBRE 1957

STABILIMENTO TIPOGRAFICO CARLO COLOMBO

ASSR

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

LA ROCCA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, si dice, in via generale, che le somme stanziate in bilancio per l'amministrazione della giustizia rappresentano il termometro della maturità di un popolo, costituiscono l'indice del suo progresso e del suo sviluppo. È accolta, fin nei libri di scuola, la sostanza di una massima di Mario Pagano: che, se la furia di una tempesta ci gettasse sulle rive di un paese lontano, conosceremmo il grado di civiltà di quella gente dal complesso delle sue leggi. Tutti concordano, filosofi, giuristi, uomini politici, tutti concordano nell'affermare che la giustizia è il fondamento di uno Stato, è il volto raggiante di una nazione.

Ma, per ognuno di questi aspetti, noi, italiani d'oggi, non abbiamo di che gloriarci e neanche di che stare allegri. E se i problemi della giustizia si possono dividere in due categorie: quelli che, per la loro soluzione, richiedono larghezza di mezzi, e quelli, invece, che hanno bisogno di una sapiente elaborazione legislativa, è doveroso riconoscere che i problemi della giustizia stanno tutti dinanzi a noi, aperti, e aspettano di essere affrontati e risolti; e il bilancio che esaminiamo, dal punto di vista contabile, è il bilancio della lesina, dell'angustia, della miseria; e, sul piano dell'attività legislativa, è il bilancio del torpore, dell'inerzia o del-

l'immobilità, eccettuato il caso che, per motivi di convenienza, si debbano rivedere talune norme codificate; e per lo spirito di rinvio e di conservazione, che ha guidato il governo e la maggioranza parlamentare, ed ha rimandate di dilazione in dilazione alla sepoltura le proposte e le iniziative intese a gettare un ponte fra il vecchio e il nuovo, per la ferma e tenace volontà del governo e della sua maggioranza di non modificare le vecchie leggi e adeguarle ai principî consacrati dalla Costituzione, è il bilancio della confusione, della babele, del caos.

Lo Stato italiano ha una nuova forma di governo, essendo noi passati dalla monarchia alla repubblica. Il mutamento di regime avrebbe dovuto ripercuotersi sull'antico sistema. Ma il passaggio dalla monarchia alla repubblica non ha mutata nè abolita la legislazione precedente, di epoca, d'ispirazione e di origine diverse, per il dogma della continuità dell'ordinamento giuridico, che è diventato un'arma nelle mani delle forze conservatrici, per non attuare la Costituzione. Vi è di più. La monarchia sabauda, fedele alle sue tradizioni, s'identificò con il fascismo, che trattò quest'aula da bivacco per una soldataglia manesca; fece dell'esecutivo, incarnato nel primo ministro, la sorgente di tutti i poteri; annullò il cittadino di fronte allo Stato ed elevò a norma l'arbitrio amministrativo; spense la libertà nel vomito dell'orgia e diede il paese alla voglia dei predoni; dichiarò il pericolo l'asse di un nuovo stile di vita, la civiltà, lo splendore di una perpetua soverchieria; e affermò la « vocazione d'oltremare », cioè la sete di avventura, come la sola creatrice di bellezza e di signoria nel mondo; condannò lo spirito di pace come rinunzia alla lotta e segno di scadimento, e tenne la

88

guerra per la prova che, più di ogni altra, imprime un sigillo di nobiltà ai popoli, la esaltò come un evento lirico ed uno scoppio entusiastico della volontà di creazione; e, in concreto, la scatenò tre volte, per preparare lo spazio « mistico » alla riapparizione dell'impero sui « colli fatali di Roma ».

L'esperienza del fascismo dall'allegro coraggio e dalla tempra eroica l'abbiamo pagata con una disfatta militare senza precedenti nella nostra storia e con la più grande catastrofe nazionale. Al regime totalitario, che si è concluso in un disastro, è succeduta una democrazia parlamentare, in cui la sovranità, almeno in linea di principio, appartiene al popolo. Sulle rovine del vecchio edificio è sorta un'architettura nuova, cementata dal sangue di miriadi di morti, costruita idealmente con la fiamma d'innumerevoli anime ebre, assai più belle della musica di colui che attrasse le pietre a formar le mura di Tebe.

La carta del nuovo patto ristabilisce su base democratica i rapporti tra il cittadino e lo Stato, capovolti dal fascismo; risolleva le immagini della libertà e della giustizia, che erano state abbattute nel fango della dittatura; assicura a tutti, senza distinzione di sorta, l'esercizio dei diritti civili e l'uguaglianza avanti alla legge; pone in primo piano la questione sociale; ripudia la guerra come strumento di aggressione. E un tratto caratteristico della Costituzione è che essa non si restringe ad un fermento critico, sul terreno legislativo, contro il passato, ma con le sue disposizioni, specie nei titoli II e III, che si riferiscono al settore economico e al campo sociale, è un attacco all'assetto presente, per trasformarlo; e, più che un auspicio o una promessa, è l'impegno

di tradurre alcune formule giuridiche nella realtà di un ordine nuovo.

Da questo punto di vista, lo Statuto repubblicano, prescrivendo innovazioni radicali nella struttura economica e politica del paese, costituisce la piattaforma per un'azione di largo respiro, diretta a conquistare una più ampia ed effettiva democrazia. Ma le leggi che rispecchiavano la società com'era organizzata al tempo della monarchia e del fascismo, sono rimaste, per l'essenziale, le stesse.

Un aspetto del dramma nazionale.

E forse l'aspetto più sconcertante del dramma nazionale è l'aspetto del dramma che nasce dal contrasto tra quello che vale come diritto e quello che bisognerebbe che il diritto fosse, dalla divergenza, che a volte diventa frattura, tra le leggi quali sono, e le leggi quali dovrebbero essere, per aderire ad una esigenza di giustizia effettiva e corrispondere ai precetti della Costituzione.

Se si eccettuano le riforme di carattere novellistico in materia processuale, civile e penale: riforme che, imposte dalla dottrina e dalla pratica, non hanno cambiato la fisionomia dei due codici, – a dieci anni dall'entrata in vigore dello Statuto repubblicano il complesso delle leggi anteriori alla Costituzione è rimasto qual'era; e la vita del nostro popolo continua ad essere regolata, nelle sfere del diritto pubblico e privato, dalle norme emanate nel periodo della dittatura terroristica del fascismo: norme che, onestamente, bisogna considerare come una camicia di forza buttata addosso agli italiani, per tramutarli da cittadini in sudditi.

Vado oltre. Qualche volta, gli emendamenti apportati a vecchie disposizioni sono

valsi ad aggravare la realtà, portando la situazione ancora più indietro, com'è avvenuto per la modifica dell'articolo 72 del codice di procedura civile, che servì da mezzo per affermare ed applicare il principio di un diritto, estraneo al nostro ordinamento.

Con la facoltà concessa al pubblico ministero d'impugnare le sentenze relative all'efficacia delle pronunzie straniere in questioni matrimoniali, si capovolse la giurisprudenza, si negò un diritto sostanziale sullo statuto delle persone, si stabilì che, in materia d'indissolubilità del matrimonio, e ai fini della trascrizione nei registri dello stato civile, i criterî e le direttive dell'autorità ecclesiastica prevalessero nel conflitto con la nostra legge positiva, in ordine alla convenzione internazionale dell'Aja del 1902, da noi approvata, e quindi entrata a far parte del nostro ordinamento giuridico.

E con una semplice facoltà di procedura, con un semplice mezzo strumentale, si attua una politica dogmatica, che sa di sacrestia, si cristallizzano tragiche situazioni di fatto, si stringe di nuovi giri la vite.

Siamo ridotti a una condizione, che non è possibile sostenere più oltre: intricati in un groviglio di norme, che si contraddicono e si distruggono a vicenda; scossi da un disordine legislativo, che mette in gioco il valore imperativo stesso del diritto, che, per la sua forza, dev'essere certo e dev'essere uno.

Fermandoci alla linee generali, senza entrare, per il momento, in dettagli, noi abbiamo, da un lato, i precetti della Costituzione, dichiarata solennemente la «legge fondamentale», cioè la legge delle leggi, che è piena di spirito democratico, ricostruisce in forma repubblicana l'ossatura dello Stato e rinnova la società in senso progressivo; e,

91

dall'altro, una selva di materiali legislativi che, in grandissima parte, hanno il marchio fascista, non si accordano con i principî del nuovo ordinamento, stridono, anzi, con essi, cioè sono incompatibili con la Costituzione, e, tuttavia, restano in vigore, non sono abrogati, sì che, modificando una formula, in apparenza paradossale, ma sostanzialmente vera, di un autorevole costituzionalista, l'Esposito: che, nella Repubblica italiana, sopravvive il regno d'Italia, è lecito affermare che la nostra Repubblica democratica, fondata sul lavoro, è di continuo minacciata dalla spettro della monarchia fascista, per la contemporanea esistenza di norme statutarie, ispirate a concetti di libertà e di giustizia sociale, e di un insieme di leggi dittatoriali, pervase dal caporalismo fascista, che ne annullano ogni efficacia.

E non parlo dell'inflazione delle leggi speciali, che sono tali e tante da creare un labirinto in cui è difficile muoversi, pur col soccorso del filo di qualche Arianna, ed hanno eccitato l'acume del sorriso mentale in molti studiosi, con arguzie e facezie di questo tenore: che un avvocato, richiesto dell'opera sua e udito il racconto del fatto, dice al cliente: Mi hai esposto il tuo caso. Adesso aiutami a trovare, nel mucchio, l'ultimo testo che regola la questione.

E si capisce che l'intervento continuo dello Stato in ogni campo di attività e il moltiplicarsi delle leggi che ne deriva, traggono la funzione legislativa fuori dell'alveo in cui dev'essere contenuta secondo il dettato costituzionale; provocano slittamenti di potere, con frequenti violazioni del confine tra legislativo ed esecutivo, tra Camere e Governo; diminuiscono la garanzia di un'accurata e meditata formazione delle norme giu-

92

ridiche; accrescono la sfiducia e, talvolta, la disobbedienza dell'uomo della strada, posto nell'impossibilità di conoscere le innumerevoli disposizioni che è tenuto a rispettare.

Aperto dissidio fra il diritto com'è fissato nei codici della monarchia fascista e il diritto com'è consacrato nello Statuto repubblicano.

Distacco profondo tra una legislazione, superata, nel suo spirito informatore, dalla realtà storica, e la coscienza sociale espressa dalla Costituzione, che, tuttavia, non è riuscita a versarsi nello stampo di leggi ordinarie in armonia con le necessità e le tendenze nuove.

Ed è manifesto il pericolo che il giudice, nell'adempiere al suo ufficio, da servitore ed interprete, diventi il critico della legge; che si trovi nell'alternativa di osservare lo Statuto o di applicare una legge in contrasto con esso; che oscilli tra il rimaner fedele alla sopravvivenza di norme storicamente morte ma formalmente in vigore, o l'obbedire al comando costituzionale, che respinge la concezione autoritaria del recente passato e prescrive indirizzi nuovi come linfa del diritto di domani.

È manifesto il pericolo che, nella crisi che attraversiamo ed in cui si riflette il travaglio della trasformazione della società nazionale, si giunga ad una discriminazione giudiziaria tra leggi giuste ed ingiuste, a una distinzione tra norme, che sono da ritenersi ancora valide o debbano invece considerarsi abrogate, secondo gli orientamenti, le intime convinzioni e la logica giuridica dei magistrati chiamati a pronunziarsi sulle controversie concrete; e che dal sistema della legalità si passi al sistema della giustizia politica del caso per caso, con la conseguenza che se ne vanno al diavolo la certezza del

93

diritto e la eguaglianza dei cittadini davanti alla legge, per le eventuali difformità di decisioni sulla stessa materia o, addirittura, sulla medesima questione.

Lo scricchiolio alla base del sistema.

E non è necessario un orecchio estremamente sensibile per cogliere un certo scricchiolio alla base dell'edificio, dove, per antonomasia, si amministra la giustizia, con fenomeni ed episodi allarmanti, che tutti ricordiamo: con certe deviazioni del supremo collegio dalla sua funzione istituzionale e le motivazioni oblique da parte di alcuni organi giudiziari per disobbedire alla legge; con l'animoso dissenso di magistrature di merito dagli oracoli della Cassazione e le varie sentenze, in cui i giudici, scendendo dal loro seggio, si sono fatti parte ed hanno trasformato il loro banco in una tribuna politica. Basta guardare all'evoluzione della giurisprudenza, specie del supremo collegio, intorno ad un gruppo di problemi: nell'orbita del diritto privato, in tema di locazioni, di validità di clausole valutarie, di svalutazione della moneta, ecc.; e, nel campo del diritto pubblico, in merito alla confisca dei beni ed alla impugnabilità delle sentenze dell'Alta Corte, ai sopra profitti di regime o alla epurazione, all'applicazione dell'amnistia per sevizie ai partigiani o alla responsabilità nei delitti di collaborazionismo con il tedesco invasore, ecc., e, via via, alle controversie che, in qualunque modo, hanno un rilievo ecclesiastico: cause matrimoniali, offese al Pontefice, ecc., fino alla interpretazione delle norme costituzionali, per negare al maggior numero di esse ogni efficacia immediata, anche solo abrogativa.

Si vedrà che la giurisprudenza è largamente influenzata dal clima politico generale, ed è uno specchio della realtà più fedele della legislazione; che la magistratura, e particolarmente quella alta, provvede ad adattare la legge ai mutamenti della situazione; che la volontà del legislatore è, di solito, rispettata nella misura in cui le correnti sociali, dalle quali sono nate le leggi, conservano la loro autorità e il loro peso, cioé si tengono bene in sella ed hanno la forza per garantire l'osservanza delle loro decisioni. E questo accade perché il nostro ordinamento giuridico è un sistema di lacune oltre i limiti consentiti; e dall'immobilismo conservatore della maggioranza è condannato a reggersi, con una sorta di equilibrio instabile, sopra un contrasto che non si concilia e ne dissecca le radici: sul contrasto fra un particolare *ius conditum* e *condendum* insieme, il diritto com'è sancito e annunziato dalla Costituzione, e un altro *ius*, quello scritto nella legislazione esistente, che si servì della più ortodossa tecnica giuridica come di un paravento, dietro il quale si nascondeva, come realtà sovrana, l'arbitrio.

Considerazione quanto mai triste, perché, senza rimasticare motivi di rancida retorica, non può negarsi che la nostra è pur sempre la terra dove fiorì l'istituto del pretore di Roma; la terra in cui si dilatò dai rostri la sapienza della giustizia repubblicana come volontà costante di attribuire a ciascuno quello che gli è dovuto, e il nostro popolo – vivaio d'intelligenza – ha sempre avuto una vocazione per il diritto, anche nelle epoche buie, dopo il crollo dell'antica grandezza, quando non potè altro che addolcire col fiore della sua umanità la rabbia ottusa della violenza barbara; e, a cominciare dal

secolo XVIII, si è dimostrato, nelle discipline giuridiche, un inesausto generatore d'impulsi, ha improntato di sé il mondo della cultura, specie nella scienza del diritto pubblico, ha acceso delle sue faville le più diverse genti d'Europa, con la rivoluzione provocata, nel campo degli studi e della legislazione, dal libro di Beccaria fino al maturarsi della scuola classica, ispirata all'illuminismo, e poi della scuola positiva che, se non altro, ha avuto il merito di opporre la concretezza dei suoi metodi alla concezione astratta di un diritto puro, di guardare non solo al delitto ma anche all'uomo, al delinquente, non solo all'ente giuridico, cioè alla violazione della legge, ma anche al fatto, ed ha assegnato al giurista il compito di adeguare la norma alla coscienza sociale, come viene formandosi nelle tappe dell'evoluzione storica. E non vorrei che le mie osservazioni venissero attribuite ad uno spirito di avversità preconcetta: a quello stato di rottura o di guerra fredda che, non voluto da noi, si è creato da tempo, nel Parlamento e nel paese, e impedisce ogni dialogo fruttuoso ed ogni collaborazione costruttiva tra maggioranza e opposizione. Il bilancio della giustizia, che, forse, è il più politico di tutti, abbraccia, dunque, un campo vastissimo: e non può essere contenuto nei limiti dei dati contabili, o ridotto ad un brutale calcolo di fondi. Ma le cifre hanno un loro linguaggio; e dicono chiaramente che il Tesoro ha disposto, da sempre, che faccia sottili le spese un dicastero, la cui funzione dovrebbe essere al sommo dei compiti, ed in cima a ogni altra attività, in uno Stato di diritto.

Si leva un rumore d'inferno per mantenere il cosiddetto ordine pubblico, che in molti casi è l'ordine del capriccio poliziesco e dell'in-

96

teresse governativo; e, qui, non si sta sul tirato, né si bada al conto, nel fornire di personale, di armi e di ogni sorta di mezzi le caserme dei carabinieri e le questure, per gli schieramenti di forze e i caroselli delle camionette, nelle piazze e nelle vie, tutte le volte che pacifici cittadini si radunano per esaminare i loro problemi o rivendicare i loro diritti.

L'amministrazione della giustizia risponde dinanzi al paese di un ordine diverso e più alto: di quell'ordine interno, al quale accennava Romagnosi, che non si ottiene con la prontezza dei consigli maneschi della polizia o con i provvedimenti da stato d'assedio dei prefetti; e consiste nella sicurezza intimamente convinta, nella pace e, se è possibile, nella concordia, sia pure discorde, che è poi armonia, di milioni e milioni di uomini, di milioni di uomini che non soffrono di scetticismo e si ritengono garantiti nella loro persona e nel godimento dei loro beni, materiali e morali, in quanto sono parte viva di una società, che ha, per suo fulcro, la giustizia.

E la giustizia fu rappresentata dagli antichi nell'aspetto di una dea, che aveva gli occhi chiari, non velati né appannati da nulla.

La penuria dei mezzi.

A quest'amministrazione spetterebbe, quindi, il primo posto, nella scala dei valori, nella lista delle precedenze.

Invece, è abbassata al ruolo di una cenerentola, senza neppure la prospettiva che un cherubino azzurro venga d'improvviso a trarla dalla strettezza del suo vivere e dalle sue pene. Sui tremila e cento miliardi e più, che lo Stato ha posto in bilancio per l'esercizio

97

in corso, ne sono destinati soltanto 61 o 62 alla giustizia, con un aumento di nove miliardi circa, sulla cifra dell'anno passato, che superava di poco i 53 miliardi.

Ma l'onorevole relatore, sull'esempio di tutti gli altri relatori di parte sua, che lo hanno preceduto in questo dibattito, ha dovuto affrettarsi a precisare che le maggiori somme stanziate non servono ad allargare gli organici o a migliorare i servizi, cioè non sono dirette a potenziare l'attività generale nel settore della giustizia, ma sono assorbite dall'aggravio di oneri preesistenti: il debito vitalizio, l'aumento del costo del personale, alcune centinaia di milioni in più per gli istituti di prevenzione e di pena, ecc. Ad ogni modo, calcolando l'adeguamento dei prezzi e degli stipendi al corso mutevole della valuta, oggi come circa novant'anni fa, nella prima fase unitaria, il bilancio della giustizia non incide che nella misura del due per cento sulle spese generali dello Stato; ed il nostro gran tesoriero meriterebbe veramente di essere raffigurato, dinanzi alle miriadi d'italiani, che aspettano da anni di veder definita una loro pretesa, sodisfatta una loro ragione o riconosciuta la loro innocenza, e sono schiacciati dalle imposte e bestemmiano talvolta « il seme di lor semenza e di lor nascimento » per dirla alla dantesca, meriterebbe, il gran tesoriero, di essere raffigurato come quei chercuti « guerci della mente », in cui l'avarizia usò « il suo soperchio » e che il terribile giudice condannò, nel quarto cerchio, a voltar « pesi per forza di poppa ». E non si tratta di frasi o di letteratura.

In primo luogo, non concedere i fondi necessari all'amministrazione giudiziaria significa impedire la verità nel suo cammino, o ritardarne la marcia, o tenerla fuori la

porta, o precipitarla addirittura dalla rupe Tarpeia, che fu il monte della cieca giustizia. E questo, a parte il fatto che non alimenta la fiducia del popolo nell'azione dello Stato, è radice d'imprevedibili mali.

Certe arruffate vicende di casa nostra hanno suonato più volte l'allarme, travolgendo la pubblica opinione.

La storia delle nazioni civili ammonisce che taluni affari sono usciti dalle aule dei tribunali, e, irrompendo nelle vie, hanno acceso roghi di passione, da cui si sprigionavano faville, capaci di appiccare i più vasti incendi. In secondo luogo, l'amministrazione giudiziaria non è un ramo secco, che non dà frutto; né è tra quelle che pesano di più nel bilancio dello Stato, con una burocrazia parassitaria di mosche cocchiere, che cresce sul corpo della nazione e ne ostruisce i pori.

Al contrario, essa è una fonte di entrate cospicue e sicure; e, con le tasse di bollo e di registro, copre in larga misura il costo dell'organizzazione e del funzionamento dei servizi.

E se il Tesoro si disponesse a non lesinare i fondi, non farebbe, in ultima analisi, che rendere con una mano quello che esso prende con l'altra.

Ma il Tesoro non cede di un'unghia; e nella distribuzione delle somme, riserva alla giustizia l'eterna quota del due per cento sul totale delle spese, anche se la cifra degli stanziamenti, per altri dicasteri, dal 1948 ad oggi, è salita come sale un termometro immerso nell'acqua bollente, e gli uomini di governo seguitano in ogni circostanza a celebrare la giustizia come il pilastro fondamentale del regime democratico e il monumento più duraturo del bronzo, che un popolo innalza a se stesso, e riconoscono che, dal modo con cui

essa è amministrata, cioè dal suo onesto ed efficace svolgimento, dipendono la tranquillità del paese e la sicurezza dello Stato.

Par di sognare un qualche episodio di cronaca bizantina. Nei discorsi programmatici, nelle riunioni solenni, fiori e ditirambi alla dea, levata sugli altari, tra nuvoli d'incenso.

Terminate le cerimonie, cadono gl'inni, le ghirlande vanno ad accrescere lo strame su cui tante altre idealità e tante altre promesse giacciono in frantumi, e la bella immortale è relegata in soffitta, cacciata in un angolo, com'è la sorte dei parenti poveri, mentre il bilancio che esaminiamo, spogliato delle foglie morte, ossia degli obblighi già esistenti, si restringe a poco, e, per virtù degli organi interni e delle risorse della amministrazione, cioè per il gettito delle tasse giudiziarie, non è intieramente passivo. Esperimentiamo l'amara verità delle parole di Orlando: che il problema del riordinamento della giustizia è di continuo dibattuto, e non è mai risolto. Infatti, da dieci anni, con una monotonia stucchevole, gli oratori dei diversi partiti ripetono dai loro banchi sempre le stesse cose, perché da parte del governo si fanno sempre le medesime cose.

Moviamo critiche aspre, e non sotto forma di Tersite, che si bastona; denunziamo insufficienze manifeste, che la pratica segnala da tempo; sollecitiamo riforme necessarie, che la Costituzione prescrive; esprimiamo voti.

L'onorevole ministro di turno ascolta, annota, assicura di provvedere, e, dopo una girandola di parole, tutto resta come prima.

Le discussioni sui bilanci non sono che esercitazioni oratorie, cioè mulinelli di frasi, a cui non seguono i fatti, diceva Giustino Fortunato. E aveva ragione. Col voto favo-

100

revole, dopo un coro di lamentele, di proteste, di accuse, che ogni volta si rinnovano, il governo si considera autorizzato a non correggere la sua impostazione, ad insistere nel suo sistema; e la politica farisaica, in un naviglio simile a quello di Gulliver, approda all'isola, tutt'altro che simbolica, della menzogna.

L'edilizia giudiziaria
e gli organici.

E cominciamo dall'edilizia. Tutti chiedono che l'amministrazione della giustizia si svolga in condizioni materiali di dignità.

Alcuni vanno oltre, e sostengono che, l'ufficio sovrumano del giudicare essendo la celebrazione di un rito, le celebrazioni hanno bisogno di un clima e di una cornice particolari: che sentano di liturgia. Con la povertà nostra, che non può avere l'aspetto della magnificenza, non sarebbe ragionevole pretendere che alla maestà della giustizia offrissimo davvero un trono, che, in definitiva, è una poltrona dorata: quattro assi coperti di velluto, come diceva Napoleone.

Ma abbiamo l'obbligo di salvare, quanto meno, la forma, il decoro. C'è qualche palazzo che sa dell'epoca tiranna, quando l'architettura doveva essere il linguaggio della potenza ed un fulcro dell'ostentazione del regime: con sale pompose, dove gli stucchi e le figure dipinte ritraggono la gonfiezza di un'accigliata ed acida autorità.

Vi sono vecchi edifici, che traducono in pietre la volontà di dominio delle classi di età morte: rabberciati alla meglio per il nuovo uso e non sempre rispondenti alle esigenze molteplici dei servizi. Poi, nella generalità dei casi, le preture, i tribunali, le corti sono allogati in una specie di gabbie e di serragli,

101

che abbassano il prestigio dell'ordine giudiziario, che avviliscono la funzione della giustizia: con aule sporche ed anguste, che molti chiamano spelonche o paragonano a taverne: con una serie di celle conventuali per il lavoro dei giudici e dei cancellieri, con mobili sgangherati e vecchi arredi, senza locali per gli archivi, per i difensori, per i testimoni, per gl'imputati, tra labirinti di scale e corridoi. In una città, una corte d'assise ha dovuto riparare in fretta nella sala del consiglio comunale, perché l'aula dove essa sedeva, era battuta dalla pioggia, durante una tempesta.

In un'altra città, il tribunale, se la corte d'assise lavora, è costretto a ritrarsi sotto i tetti, e, per decidere, si riunisce in un ballatoio, che serve da camera di consiglio, con un giudice che monta la guardia, per impedire l'accesso agli estranei.

Questo risulta da testimonianze non dubbie, da documenti ufficiali.

E l'assurdo è che all'edilizia giudiziaria – dalle costruzioni nuove alla manutenzione, al restauro e all'arredamento dei locali – sono tenuti, per legge, a provvedere i comuni, i quali hanno, in maggioranza, bilanci fallimentari, e, qualche volta, non riescono a pagare in termine gl'impiegati e non dispongono di risorse neanche per le opere pubbliche più urgenti; e il contributo statale, diviso tra necessità senza numero, non rappresenta che una stilla d'acqua in una terra affocata, « con le labbra aperte » per l'arsura.

Ed ecco un quadro approssimativo di quelli che un onorevole ministro ha detto gli « strumenti inanimati », necessari all'amministrazione della giustizia per adempiere i propri compiti.

E passiamo, per adoperare le parole dell'onorevole ministro, già citato, agli strumenti

animati, agli attori della vicenda giudiziaria: agli organici dei magistrati e dei funzionari di cancelleria e segreteria.

A tale riguardo, l'onorevole relatore inclina ad un ottimismo che stupisce: egli vede tutto color di rosa o tinto di azzurro e, con una bonomia da dottor Panglos, scrive che il ministero ha le carte in regola, anche per gli organici, in contrasto, su questo punto, con tutti i relatori che prima di lui hanno trattato la questione, nei due rami del Parlamento, ed in contrasto con le dichiarazioni degli stessi ministri, che, nei dibattiti sugli esercizi finanziari, non potendo nascondere la verità, hanno dovuto ammettere che i quadri, nei diversi rami dell'amministrazione, non sono al completo, neanche sulla carta.

ROCCHETTI, *Relatore*. Chi lo dice? Non l'ho affatto detto. Legga il passo della mia relazione. Ella sta combattendo contro i mulini a vento.

LA ROCCA. Ella ha affermato nella sua relazione che oggi i quadri sono completi.

ROCCHETTI, *Relatore*. Ella sta creando una frase che non è scritta.

LA ROCCA. Non sto citando le parole testuali, ma mi riferisco al succo della sua relazione, al concetto. Ella ha detto che, per i quadri, non c'è più da lamentarsi.

ROCCHETTI, *Relatore*. Ella stava parlando dell'edilizia o dei quadri?

LA ROCCA. Sono passato ai quadri, al personale. Ho finito con l'edilizia. Vuole che parli per un'ora dell'edilizia?

ROCCHETTI, *Relatore*. No.

LA ROCCA. Ella forse badava ad altro, inseguiva fantasmi assenti.

ROCCHETTI, *Relatore*. Sto seguendo con molta attenzione il suo *excursus*.

103

LA ROCCA. Altri esporranno, o discuteranno, le ragioni del fatto, che, per consenso unanime, si restringono sostanzialmente ad una: alla penuria dei mezzi, posti a disposizione del ministero, alla tenacissima volontà di praticare la politica della scure in danno della giustizia, di serrare il pugno e mettere il catenaccio ad un campo, che, nell'utile generale, dovrebbe essere il meglio fecondato, perché questo sì, il non tirare sul prezzo per il funzionamento dei servizi giudiziari e il dare quanto più si possa alla missione tremenda del giudicare, si risolvono in un'economia effettiva: nell'economia di non scuotere la fiducia dei cittadini negli organi dello Stato, nell'economia di rafforzare la base degl'istituti democratici, nell'economia di scongiurare turbamenti, sussulti, che, all'improvviso, come la rapina di un vento, possono afferrare e sconvolgere la coscienza del paese, per una giustizia che tarda, che vacilla o che smarrisce la strada e non è affermata.

In una vita, che ha l'intelligenza per suo fuoco centrale, il popolo che donò sempre grandemente, senza mai nulla chiedere in cambio, adesso vuole sia maestra colei che non fu concepita nelle tenebre della matrice, ma nei lampeggiamenti del cervello maschio; colei che, nella potestà immensa del punire, dell'assolvere, del condonare, ha, e deve avere, l'occhio e la mano infallibili, perchè sia dato a ciascuno il suo, come insegnò l'antica sapienza, e perchè la giustizia, oltre a questo, oltre ad essere come uno spasimo di misura e di peso, sia anche perfetta carità, secondo una definizione di sapore cristiano.

Di qua, la necessità di fornire la magistratura della più sensibile delle bilance, da non collocarsi più sui vecchi banchi, dove i tarli scavano i loro labirinti dubitosi: la necessità

104

di finirla col criterio della lesina e dello stento in un settore d'interesse vitale, e per un auspicio, che è garanzia di libertà: che si obbedisca soltanto alla legge, senza torcerle il collo nell'interpretazione; che l'idolo, un giorno o l'altro, non sia rovesciato a furia dal suo piedistallo, e, come nel giambo dell'irrisore, le viole non odorino «per divenir letame».

Ma i fatti restano fatti.

Se nella distribuzione generale delle spese, la parte fatta all'amministrazione giudiziaria è rimasta, dall'unità in poi, invariata, nel senso di un eccesso di parsimonia, la situazione dei quadri e del personale, in riferimento al numero, non ha avuto spostamenti di rilievo, specie se si tien conto che, nel periodo trascorso, la popolazione si è quasi raddoppiata; si è intensificato il ritmo dei traffici e degli affari; si sono moltiplicati i rapporti già esistenti e sono apparse nuove forze sulla scena, con le loro rivendicazioni, e avvenimenti d'importanza storica hanno modificate le condizioni della società.

Senza dubbio, il problema che affanna il paese è principalmente un problema di leggi, come vedremo.

Però, è anche un problema di uomini e di mezzi materiali. «Tutto quel complesso di cose e di persone, che si chiama giustizia», mi par si legga in Manzoni. E il mondo giudiziario si è cristallizzato, nei suoi limiti e nella sua struttura, sul terreno del 1871.

Al tempo della prima tappa unitaria, con 27 milioni (circa) di abitanti, l'organico della magistratura contava 4.905 elementi, che salirono a 5.064 nel 1891.

Oggi, dopo gli aumenti disposti nel 1956, esso è costituito di 5.703 unità, con una differenza, teorica, di 637 posti, che poi si trovano nelle tabelle, cioè non sono coperti.

105

La crisi di carattere strumentale.

Intanto, la funzione della magistratura e di tutto l'apparato giudiziario si allarga senza tregua, con la rapidità e l'espansione vertiginose della vita, e per il fatto che lo Stato, nella sua essenza di organo della classe dominante, non è uno spettatore inerte di quello che avviene, non assiste ai complessi fenomeni sociali, economici con le braccia incrociate, ma interviene in ogni campo, ed interviene non per battere « alle chiuse imposte con ramicelli di fiori », o per volgersi ai cittadini con esortazioni di carattere francescano: interviene con una serie di norme, che sono ordini precisi, divieti di fare o di non fare, accompagnati da sanzioni: cioè, sostenuti dalla forza, appoggiati al bastone. Ormai, accanto alla legislazione ordinaria, un'altra ve n'è, di contenuto speciale, che tratta le materie più diverse, spesso in modo disordinato e con una tecnica deplorevole, e, sottoposta al vaglio dell'esperienza, subisce revisioni continue, come accadeva nella Firenze bollata da Dante, madre di « tanto sottili provvedimenti », che non giungeva a mezzo novembre quel che essa d'ottobre filava.

E, di là da questa montagna di leggi, che mordono, di solito, gli sciagurati ed ai Cagliostri reggono il lume, i compiti dei giudici e del personale crescono.

Nella sfera del diritto privato, ad esempio, la magistratura, oltre le attribuzioni che le sono proprie, esercita il controllo di legittimità sulle società anonime, che sono il lievito guasto della nostra economia, ed ogni tanto si mettono al riparo dai creditori, facendo quei bucati a spese altrui, chiamati fallimenti.

Nella sfera del diritto pubblico, dopo la riforma parziale del codice di procedura,

si consideri l'aumento di attività degli uffici giudiziari, per la notifica agli avvocati di determinati atti, per l'obbligo dei giudici di provvedere, con ordinanza, sulle richieste della difesa, per le scarcerazioni in base ai termini scaduti, per i ricorsi, anche a scopo dilatorio, in Cassazione, che ora si discutono in udienza, e non sono falciati, a mucchi, in camera di consiglio, per infondatezza di motivi. Inoltre, prevale l'uso di garantire l'adempimento di disposizioni amministrative con precetti penali, che appesantisce il carico di lavoro e aggrava lo squilibrio tra strumenti e fini, tra uffici e compiti. Gli onorevoli ministri, che si sono succeduti nel cambio della guardia, hanno sempre riconosciuto che gli organici della magistratura non sono adeguati « allo sviluppo della popolazione ed all'intensificarsi del commercio e dei rapporti sociali »; ed hanno indicate, come radici del disagio, la tradizionale angustia dei mezzi finanziari e la difficoltà di reclutare gli elementi idonei alla funzione di giudici, per la scarsezza o la impreparazione dei candidati, negli esami di concorso.

L'onorevole relatore afferma, invece, che l'attuale organico è proporzionato alle nostre necessità; e, a sostegno della sua tesi, cita l'esempio dell'Inghilterra, che se dispone, da un lato, di un sottile corpo giudiziario, dall'altro ha un livello di vita e tradizioni e costumi diversissimi dai nostri, e ancora oggi solleva su una specie di pulpito i magistrati con tanto di parrucca, in aule raccolte che hanno un sentore di cappelle, tra l'attenzione silenziosa del pubblico, la deferenza non mentita degli avvocati, in un clima di fiducia e di rispetto reciproci.

Non accenno, per brevità, ai vuoti nei ruoli, già esigui, dei cancellieri e dei segre-

107

tari: con l'accresciuto volume degli affari, penali e civili, per l'aumento delle denunzie dei reati e l'aumento delle procedure esecutive, dei protesti cambiari, dei decreti ingiuntivi, dei pignoramenti, delle vendite: dati e cifre, in cui batte il polso della nazione.

E mancano gli ufficiali giudiziari, detti, dagli spiriti caustici, le api dello Stato, che succhiano polline dai fiori più nascosti e contribuiscono a produrre il... miele nazionale.

La situazione, che, per un insieme di manchevolezze d'indole strumentale, non è allegra, si complica per l'inquietudine e lo scontento della magistratura, che è incaricata di applicare il diritto ed attuare la giustizia nelle controversie concrete. Lo scontento, che si manifesta nei congressi, nei discorsi inaugurali degli anni giudiziari, in ordini del giorno e con agitazioni e proteste di tipo particolare, nasce da più ragioni: dalle condizioni economiche della categoria, dal sistema delle promozioni, che genera ineguaglianze e crea incertezze per l'avvenire, dalla subordinazione di fatto dell'ordine giudiziario al potere esecutivo.

Quanto al trattamento economico, è nell'interesse del paese impedire che gli uomini chiamati a giudicare gli altri uomini, a decidere della libertà, dell'onore e dei beni materiali dei cittadini, vivano in una sorta di splendida miseria, cioè nelle strette del bisogno, e siano indotti in tentazioni.

L'Assemblea Costituente volle che l'indipendenza della magistratura, consacrata nell'articolo 104, non fosse soltanto una dichiarazione di principio, ma poggiasse su di un terreno solido, avesse concrete garanzie; e, in un ordine del giorno votato all'unanimità, legò l'indipendenza dell'ordine giudiziario, distinto da tutti gli altri, anche al fattore

economico, al compenso da corripondersi ai magistrati, per la loro altissima missione.

La legge Piccioni del 1951, in parziale osservanza della deliberazione dei costituenti, si provò a dare ai magistrati una posizione autonoma, superiore a quella degli altri funzionari dello Stato.

In cambio, furono abolite le indennità, corrisposte prima: dall'indennità di carica, di toga, ecc., al premio di presenza, allo straordinario, alla tredicesima mensilità, e via di seguito. È accaduto che, per il rincaro dei prezzi e lo slittamento della valuta, mentre le diverse categorie d'impiegati statali hanno ottenuto, a furia di scioperi e di strilli, un qualche miglioramento delle loro condizioni, la magistratura è rimasta inchiodata alla croce della legge Piccioni; e, in questo modo, i riconoscimenti che non è giusto, né utile, che si consumi povera e trita l'esistenza di coloro a cui è affidato il compito di applicare le leggi, si sono risolti in fumo.

Ora, la necessità di sottrarre i giudici, che sono uomini, a preoccupazioni di natura economica, perché essi attendano con serenità di spirito alla loro fatica, e la necessità, anche, di elevare l'ordine giudizirio ad una situazione che risponda al prestigio della funzione, son questioni di politica governativa, da non considerarsi alla stregua di un vantaggio di categoria, ma di un alto interesse pubblico.

Per il resto, sono problemi che hanno quasi cent'anni: problemi che hanno varcato il limitare della decrepitezza.

Il sistema delle promozioni.

In un secolo di vita nazionale unitaria, le norme che disciplinano la carriera dei magistrati sono state modificate una decina

109

di volte, passando con una scala di variazioni continue dal solo criterio dell'anzianità, adottato nel 1865, a quello misto dell'anzianità e del merito, con scrutinio e concorso, per titoli e per esami; e il frutto di tanta elaborazione è che la legge sull'ordinamento giudiziario dev'essere intieramente rimaneggiata per una sistemazione organica della tormentata materia.

Le cose, oggi, stanno a questo punto. Il sistema delle promozioni, che determina un grave disagio nei magistrati, perché non garantisce a nessuno il posto che gli spetta, è duplice: scrutinio e concorso; e l'uno e l'altro si basano sulle informazioni dei capi e sulla valutazione di venti sentenze: dieci, emesse in un periodo di tempo stabilito, volta per volta, dal decreto ministeriale, e dieci a scelta del candidato.

E comincia la lotteria.

In primo luogo, la commissione esaminatrice non è in condizioni di esprimere un fondato giudizio sul valore dei titoli presentati, perché non conosce gli elementi delle controversie.

Il merito d'una sentenza non consiste in una ornata disquisizione giuridica o in una dimostrazione di cultura, ma nel risolvere bene il caso concreto; consiste, cioè, in una diritta applicazione della norma giuridica al fatto.

Il cittadino, che si reca in tribunale, vuole giustizia e non parole eloquenti. Il povero Renzo, che è una fonte calpestata, la preda di una soverchieria, non sa che farsene del latino dei dottori, e chiede che la legge sia il suo scudo.

La commissione, senza gli atti processuali alla mano, non può controllare l'aderenza del diritto alla specie in esame, né la giustezza della decisione adottata; e giudica, di solito,

a misura della dottrina condensata nei lavori dei concorrenti. Di qua, le sentenze che trascurano i fatti e diventano vetrine di erudizione scientifica o scaffali di pedanteria, per servire da trampolini, nei salti di carriera.

In pratica, vi sono magistrati, che si trovano più vicini al sole, che hanno modo di entrare nel gradimento dei capi, che, per il loro servizio, dispongono di maggior tempo, e possono studiare con pace, compiere un lavoro di lena, arricchirlo dell'oro dei classici, ed affrontare l'alea dei concorsi, sostenuti da un fascio di sentenze, che non sono pronunzie di carattere pratico, ma una sorta di monografie intorno alle tesi e agli argomenti più arditi e costituiscono buonissime scale per salire.

Vi sono, invece, altri magistrati, che tirano il carro nell'ombra, in sedi lontane, e tornano a casa morti dalla stanchezza, dopo interminabili udienze o dopo giornate di sgobbo negli uffici, e non hanno ozi per curvarsi sui libri e stendere sentenze dotte; e per adempiere il compito loro, che è quello di definire i processi e rendere giustizia, non badano a se stessi, fornendo i titoli per la promozione; e, negli avanzamenti, restano in coda.

Secondariamente, non è lecito stabilire un confronto serio tra elementi non omogenei, perché se è vero che i magistrati si distinguono tra loro solo per diversità di funzioni, le funzioni variando alla stregua degli organi giurisdizionali di cui essi fanno parte: tribunale, corte d'appello, corte di cassazione, è anche vero che, tra i magistrati, esiste una disparità, non per gli scopi da raggiungere, ma per i servizi a cui sono destinati.

Essi muovono da un comune fondamento di studi, da un livello di preparazione intel-

lettuale comune, per dividersi tra i due rami del diritto, privato e pubblico.

Questa distinzione di compiti, che, in astratto, non crea gerarchie, nè costituisce diminuzione di valore per alcuno, provoca, nella realtà, agli effetti della carriera, differenze notevoli fra i giudici assegnati all'una o all'altra branca di lavoro, ed è cagione di squilibrio e di malessere nella magistratura, che è l'organizzazione fondamentale della giustizia.

I civilisti tengono il campo, perché sono considerati le lampade del diritto, i serbatoi della scienza giuridica. Essi hanno tolto per sè, come loro viatico, l'insegnamento di Genovese: che la giustizia è studio, che il diritto è pensiero e che il giurista si forma, appropriandosi l'antica saggezza, convertendo in suo miele il succo e la sostanza dei testi. E, a furia di rimasticamenti scolastici e di sofisticherie appoggiate all'autorità dei morti, giungono, di solito, al traguardo delle promozioni e si levano a papaveri dell'ordine giudiziario.

Nell'orbita del diritto pubblico la situazione è diversa. I giudici addetti al penale, che debbono veramente immergersi con le loro radici in ogni campo della conoscenza ed essere forniti di una sensibilità pronta a cogliere ogni palpito, ogni fremito intorno e tutto quel che trema, piange, urla, delira nel tumulto e nei dedali della vita; che sono chiamati a misurare, col metro della legge, la miseria umana, la demenza umana, la colpa umana, l'immensità della sciagura umana ed a tenere la terribile contabilità del sangue; questi magistrati, che decidono, con le loro sentenze, dei massimi beni dei cittadini, della libertà e dell'onore, son tenuti, nella valutazione dell'ambiente giudiziario, come in disparte o «in

gran dispitto », quando non sono considerati zavorra nella nave dell'amministrazione della giustizia.

Si tratta di una diseguaglianza, che è materiale esplosivo nelle viscere della società.

Un tizio, che vede respinta la sua istanza in un contrasto di carattere privato, può ricevere ingiustamente un danno nella sfera del suo patrimonio, che, in un certo senso, ha sempre modo di ricostruire.

Dopo l'affermazione della responsabilità per delitto, c'è uno strepito di catene, c'è uno sbattere di cancelli; ed il resto è silenzio, il resto è una disperazione in piedi, per anni, sui mattoni di una cella, che diventa un sepolcro dei vivi.

E il condannato, insieme con la reputatazione, che non è lo stemma funerario di Falstaf, perde il meglio di sé, la parte immortale di noi stessi, secondo l'immagine del tragico inglese.

A proposito dell'indipendenza della magistratura.

Qui, sorge il problema dell'indipendenza della magistratura, che è il presupposto per una sana amministrazione della giustizia, e, quindi, è la premessa per la garanzia dei cittadini, nel senso che i cittadini hanno, tutti, il medesimo peso nella simbolica bilancia adoperata dai giudici.

In concreto, la magistratura è sempre nelle mani dell'esecutivo.

SCALFARO, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. I fatti!

LA ROCCA. Indubbiamente, la radice dell'indipendenza dei magistrati sta, innanzi tutto, nella coscienza di ognuno: « la dolce compagnia che l'uom francheggia, sotto

l'usbergo del sentirsi pura », come diceva il padre Dante.

Ma i magistrati sono uomini come gli altri; e l'austerità della toga non li trasforma in una milizia di santi o di eroi, che hanno la virtù di vincere se stessi.

Non a caso, ministri come Zanardelli, Gianturco, Mortara, ecc., tendevano ad impedire qualsiasi ingerenza esterna nell'ordine giudiziario ed a sottrarre la magistratura ad ogni forma di pressione governativa.

L'onorevole sottosegretario vuole la denunzia dei fatti. Ebbene, la magistratura, soggetta in linea teorica soltanto alla legge, non è ancora disciplinata da un organo supremo, che ne sia l'espressione, e, perciò, è colpita nella sua stessa struttura organizzativa.

Inoltre, la legge De Francisci del 1933, che non richiede commenti, è stata trasfusa nell'ordinamento giudiziario del 1941, che è sempre in vigore.

Le conseguenze di questo stato di cose sono note e la realtà ha in sè la luce del sole.

Il ministro nomina le commissioni dei concorsi e degli scrutini; il ministro firma i decreti di trasferimento dei magistrati; il governo, nel suo insieme, provvede alle nomine per il grado terzo, fissando la destinazione dei presidenti delle corti d'appello e dei procuratori generali alle varie sedi.

E non si ripeta il ritornello che i movimenti si compiono in base alle relazioni dei capi o ai pareri del Consiglio della magistratura, perché, tanto per citare un esempio recentissimo, a Napoli, anche le pietre sanno che, per l'impuntatura di un prefetto, sostenuto naturalmente dal ministro dell'interno, non è stata approvata la nomina di un insigne magistrato alla presidenza di quella corte d'appello. E ricordo il caso a conferma del

fatto che l'esecutivo è, in ultima analisi, il vero arbitro della sorte dei magistrati e non perché non sia stata accolta con favore la designazione dell'attuale presidente della Corte, che ha la stima e la fiducia del mondo forense ed è circondato da generali simpatie. E se è vero che l'ansia di andare avanti, anche a forza di gomiti, è una coltura di bacilli, che avvelena l'ambiente giudiziario e turba la serenità dei giudici, è anche vero che la promozione è l'unico mezzo consentito al magistrato per ottenere, a parte il resto, un miglioramento della posizione economica e delle condizioni di vita.

Di qua, in alcuni giudici, le « armonie prestabilite » secondo gli schemi di Leibnitz, o una flessuosa agilità della spina dorsale, o una soverchia sollecitudine per la propria salute, cioè l'attenzione a muoversi secondo il vento che tira, per non incorrere in... angustie bronchiali.

Un alto magistrato a riposo, Peretti Griva, scrive, nelle sue memorie, che la storia della magistratura italiana è una storia d'ingerenze politiche, « le quali hanno creata una vera attitudine alle influenze esterne ».

E smaschera la condotta dei guardasigilli, che intervengono negli affari giurisdizionali non soltanto con circolari, richieste e sollecitazioni a giudici singoli, a collegi o a capi, ma, talvolta, con avvisi e pareri su questioni, in cui il convincimento del magistrato « dovrebb'essere assolutamente libero ».

E nessuno, ch'io sappia, si è provato a dimostrare che Peretti Griva è un mentitore o un pazzo.

Balladore-Pallieri, che insegna all'università cattolica di Milano e non può essere scambiato per un giacobino sovvertitore, accusa apertamente la magistratura, quella

115

alta, perché, tra gli altri suoi... meriti, « ha continuato nella vecchia abitudine, contratta durante il fascismo, di mostrarsi troppo prona ai desideri del governo ».

Qualche procuratore generale, ad esempio Chieppa, ha parlato, sia pure con cautela, di « sintomi d'invadenza » da una parte e di segni di « aquiescenza inerte » dall'altra.

In un'assemblea di giuristi a Bologna, nel 1952, il consigliere di cassazione Torrenti dichiarò che si tardava ad attuare la Costituzione nella parte che si riferisce all'ordine giudiziario, per il timore che « una casta chiusa di magistrati potesse assumere una posizione contraria » alle direttive governative e per la preoccupazione degli uomini politici di perdere « quell'influenza che essi possono esercitare » sui giudici.

In una serie di ordini del giorno, i magistrati di alcune corti d'appello (Venezia, Milano, ecc), nel chiedere l'applicazione dei principî costituzionali sull'autonomia dell'ordine giudiziario, hanno accennato a « una atmosfera di sfiducia » dell'opinione pubblica, per il sospetto che all'opera della magistratura non siano estranee « interferenze di carattere politico o comunque collegantisi al potere esecutivo ». Del resto, la famosa circolare del ministro dell'interno ai prefetti, nell'estate del 1948, chiarisce i rapporti fra governo e magistratura; cioè mostra come il governo concepisce e rispetta l'indipendenza della magistratura.

Dopo l'attentato all'onorevole Togliatti e le vicende che ne seguirono, l'onorevole Scelba ordinò ai prefetti d'intervenire presso l'autorità giudiziaria, perché si desse una particolare configurazione giuridica, e precisamente quella dell'insurrezione armata, alle manifestazioni di protesta svoltesi nel paese, e

116

si adoperasse la maniera forte, anche sul piano giudiziario, mantenendo la custodia preventiva e negando la concessione di ogni beneficio nei riguardi dei cittadini tratti in arresto per i fatti del 14 luglio.

E credo che, in materia d'intromissione di un potere nel campo di un altro potere, non si possa andare più oltre. In conseguenza, non c'è da stupirsi per le storture e gli sbalzi improvvisi che si notano nell'indirizzo della giurisprudenza. E chi voglia rendersi conto delle ragioni coperte di certe deviazioni e di certi mutamenti nella condotta della magistratura, non ha che da badare alle variazioni del clima politico ed al corso delle vicende elettorali. Così, una sentenza della corte d'appello di Cagliari, nel febbraio 1954, largamente riportata dalla stampa tecnica, afferma il principio che non costituisce reato il fatto del sacerdote che, dal pulpito, fa propaganda contro i partiti marxisti, « perché in questo modo la battaglia politica si traduce in crociata religiosa », ma costituisce, invece, reato, il fatto del sacerdote che, sempre dal pulpito, avversa il partito monarchico, « le cui ideologie non sono contrarie al diritto divino, e non tendono a combattere la Chiesa e a negarle i diritti riconosciuti dai patti lateranensi ». Così, dopo il rimaneggiamento dell'articolo 72 del codice di procedura civile, si è capovolta la giurisprudenza sulla questione, delicatissima, delle cause matrimoniali.

In un primo tempo, la Cassazione, a sezioni unite (è nota la sentenza 8 luglio 1948), stabilì che la giurisdizione in tema di nullità del matrimonio religioso spettava all'autorità ecclesiastica e la giurisdizione sulla validità della trascrizione dell'atto, per la efficacia di diritto civile, era esclusivamente dello Stato. In altri termini, si riconobbero

117

due sfere di giurisdizione: quella degli organi ecclesiastici sul vigore dei matrimoni concordatari e quella della magistratura sulla validità della trascrizione del matrimonio religioso e sulla validità della trascrizione delle sentenze straniere in cause matrimoniali, secondo la convenzione internazionale dell'Aja del 1902, entrata a far parte del nostro ordinamento giuridico con la legge del 7 settembre 1905. In un secondo tempo, modificato l'articolo 72 del codice di procedura civile, che attribuisce al pubblico ministero il potere d'impugnazione contro le sentenze che dichiarino l'efficacia di pronunzie straniere relative a cause matrimoniali, la Cassazione ha deciso in un senso nettamente contrario al principio accolto nel 1948 ed ha proclamato il dogma che il vincolo del matrimonio concordatario è indissolubile e preclude ogni possibilità di riconoscimento di sentenze straniere.

Negli anni scorsi, abbiamo avuto un altro capovolgimento della giurisprudenza, in un'altra materia, anch'essa di grande importanza per larghi strati della popolazione.

La Cassazione, a sezioni unite, riconobbe, da principio, il buon diritto dei mezzadri in ordine ai contributi unificati. Dopo brevissimo tempo, e senza che fatti nuovi giustificassero un indirizzo diverso, la Cassazione, sempre a sezioni unite, tornò sull'argomento ed emise una sentenza che era l'opposto della prima, negando il criterio e le ragioni pochi mesi innanzi largamente riconosciuti.

E queste sterzate brusche possono considerarsi il termomento della situazione.

È necessario, perciò, liberare i magistrati dalla tentazione di non obbedire alla loro coscienza. E la chiave di volta per ottenere il massimo d'indipendenza dell'ordine giu-

diziario è la formazione del Consiglio superiore che, per norma costituzionale, provvede alle assunzioni, alle assegnazioni e ai trasferimenti, alle promozioni e ai provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati. Dopo otto anni, il governo si è finalmente deciso a presentare un disegno di legge, che ora è sottoposto all'esame della Camera. Non è il caso di anticipare giudizi sullo schema ministeriale. Ma, per un'effettiva libertà di pensiero dei giudici, bisognerà impedire che si costituisca, nel nuovo organo, una dittatura degli alti gradi, o c'è il pericolo che l'attuale stato delle cose peggiori, che non si troverà, domani, una magistratura di merito la quale ardisca levarsi contro l'orientamento, erroneo, della Cassazione, e trionfi, come regola di vita, il più deplorevole conformismo alla volontà dei capi.

Perciò, mi sembra che non si possa accettare il sistema elettorale proposto dal governo.

Infatti, il disegno di legge divide artificiosamente il corpo elettorale in tre categorie, attribuendo a ciascuna di esse una rappresentanza inversamente proporzionale alla loro consistenza numerica.

Ma un organo di governo a base elettiva deve adeguarsi nella sua composizione al corpo elettorale che lo esprime.

E questo criterio già assicura una notevole preponderanza, in senso di relatività, ai magistrati delle funzioni più elevate, se si tiene conto del numero di ogni categoria.

La lentezza della giustizia
e il codice di procedura civile.

La penuria dei mezzi, la strettezza del personale, l'inquietudine dei magistrati, per motivi economici e ragioni di carriera, non

119

aiutano il funzionamento dell'amministrazione giudiziaria. E nel tempo in cui lo stile del mondo è lo scorcio, e le ali secondano il senso vero della vita e bisognerebbe levare sugli altari l'arte del Tintoretto, che serrava in pochi palmi di tela la veemenza della folgore, la giustizia, per opinione unanime, è di una lentezza esasperante. A tutto si aggiungono le forme processuali, che costituiscono il più grave ostacolo ad una sollecita ed efficiente risoluzione degli affari giudiziari; onde, più che il verso di Petrarca: « intelletto veloce come pardo », torna alla memoria la esclamazione di Augusto nell'atto di legar l'impero alla tardità di Tiberio: *miserum populum qui sub tam lentis maxillis erit:* misero il popolo che sarà masticato da così lente mascelle.

Consideriamo, ad esempio, il processo civile. Non intendo qui riaccendere la polemica se il codice del 1940, entrato in vigore nel 1942, nacque dal seme del pensiero di Chiovenda ed alla sua elaborazione parteciparono, in larga misura, i Calamandrei, i Carnelutti, i Redenti, ecc.; se, nei principî direttivi, esso allunghi le sue radici nel codice di rito austriaco, ritenuto dai giuristi un modello, o se, invece, il testo legislativo non fu, per l'essenziale, l'opera di certi dottori, che servirono in livrea la tirannide fascista, ed abbia, quindi, il marchio della dittatura.

Senza dubbio, la tesi, sostenuta da troppa gente, che il diritto non ha nulla da vedere con la politica, o sta al di sopra della politica, è una grossolana sciocchezza, che ha, tra i rimasticatori di frasi fatte, il corso di una moneta falsa.

Sappiamo tutti che il diritto non può essere se non l'espressione di determinati rap-

porti economici e sociali, in un determinato periodo storico, e, perciò, traduce in legge la volontà della classe che ha in mano il potere.

La storia del diritto dimostra proprio questo: che i diversi gruppi sociali, che si sono succeduti al timone, hanno sempre adoperata la legislazione come uno strumento del loro dominio, per la difesa dei loro interessi particolari e l'attuazione dei loro programmi.

Ed il fascismo, a tale riguardo, è stato nettissimo: vale a dire, non ha peccato di oscurità, di dubbiezze o di riserve ambigue.

Per il fascismo, tutto era nello Stato, e nulla esisteva e tanto meno aveva valore fuori dello Stato, concepito e attuato come volontà di potenza e d'imperio.

Se il secolo XIX si era informato all'idea liberale, dopo che il ventilabro sanguinoso di Napoleone aveva sparsi i germi di libertà e d'indipendenza nelle terre d'Europa, il secolo XX doveva recare l'impronta della concezione fascista, la chiave magica per aprire la porta alla potenza essendo la « volontà disciplinata », cioè l'obbedienza « cadaverica » dei cittadini, ridotti ad un gregge.

E nella sua ottusa baldanza, il fascismo pretendeva di essere la pietra tombale sui rottami di tutte le dottrine: dal liberalismo, definito l'anticamera dell'anarchia, al marxismo, che presumeva di liquidare, in sede scientifica, con un paio di frasi sull'impossibilità di spiegare la storia alla stregua della lotta di classe e del mutamento dei mezzi di produzione.

In conseguenza, come respingeva gli abbracci universali e considerava la guerra una forza liberatrice e creatrice, così non ammetteva che il numero potesse dirigere la società umana; non accettava che questo numero

121

potesse governare a traverso una consultazione periodica; affermava la disuguaglianza irrimediabile e feconda degli uomini, che è assurdo voler livellare a traverso un fatto meccanico, quale il suffragio universale: e spregiava le masse, chiamandole armenti e un insieme di comparse. Ora, la negazione violenta e dogmatica di tutto il complesso delle ideologie democratiche si realizzò via via nelle leggi e negl'istituti del regime, che fecero dello Stato un assoluto, davanti al quale gli individui non erano niente, e misero in trono il principio di autorità.

Gli zelatori del codice dicono che il nostro diritto processuale accoglie, in definitiva, la proposta di Chiovenda, che iniziò, nei primi anni del 1900, una radicale revisione teorica degli istituti processuali e rivendicò al diritto pubblico l'azione civile, studiandola non più come espressione di una lotta d'interessi privati, ma come strumento della più augusta tra le funzioni dello Stato.

Di qua, la prevalenza della discussione orale sulla trattazione scritta della controversia, la concentrazione di tutte le attività nell'udienza, e la immediatezza delle relazioni tra le parti e il giudice, che partecipa attivamente al processo ed è munito dei poteri necessari per dirigerlo.

Ma gli zelatori dimenticano che, allo schema di Chiovenda e al contributo scientifico di Calamandrei, Carnelutti, Redenti, ecc., si è sovrapposto il lavoro di adeguamento delle norme alle finalità del regime da parte di uomini come Rocco, De Francisci, Solmi e Grandi, che erano ministri di grazia e giustizia e gittarono nel piatto della bilancia il peso di un'autorità senza limiti; e dimenticano, gli zelatori, che il guardasigilli fascista dichiarò, senza equivoci, che l'edificio della

122

legislazione era la manifestazione unitaria di un'unica realtà e che la riforma degli istituti processuali esprimeva la stessa funzione che l'Italia, assordata dalle fanfare di guerra e dal passo dell'oca, adempiva con le sue imprese di rapina: « con la conquista e la creazione del suo impero ».

Si legge, infatti, nella relazione, che il fattore decisivo per l'attuazione della riforma fu indubbiamente il fattore politico; che se il codice del 1865 rifletteva le premesse individualiste poste alla base dello Stato liberale, il codice del 1940 voleva essere, con decisa consapevolezza, « espressione storica dello Stato fascista e corporativo », col rafforzamento del principio di autorità dello Stato, che si traduceva, nel processo, nel rafforzamento dell'autorità del giudice: rafforzamento che non si restringeva ad un aumento dei poteri di un organo statale, né ad una estensione dell'ingerenza di quest'organo nella sfera dei diritti individuali del cittadino, ma significava il mutato indirizzo nella valutazione degli interessi tutelati dal diritto ed il rinnovato sistema dei rapporti tra l'individuo e lo Stato.

Questo codice, ispirato, come gli altri, agli scopi della dittatura, poggiava su due pilastri: il giudice istruttore e l'ordinanza. Il giudice, cardine della riforma e fulcro del procedimento, avrebbe dovuto adoperarsi a mettere in luce il vero volto della causa, ad eliminare il troppo e il vano, a ridurre la controversia alle questioni essenziali, che avevano bisogno di essere decise.

Ma il giudice, schiacciato dal numero delle cause, che non aveva modo di studiare, rischiava di calcare le orme di quel suo antico collega, ricordato da Rabelais, che, per fare presto ed essere imparziale, risolveva gli affari sottoposti al suo esame a colpi di dadi.

123

E l'ordinanza, revocabile all'infinito con lo sconcio che il giudice dichiarava erroneo quello che prima aveva ritenuto giusto, non solo non costituiva un punto fermo del processo, come era nel proposito degli innovatori, ma rendeva eterna la lite, peggio delle sentenze interlocutorie della vecchia procedura.

E tutto questo in aule trasformate in una specie di borse giudiziarie, dove tutti urlavano, premevano, si accapigliavano; onde veniva fatto di ripensare al tribunale descritto da Benvenuto, dove un giudice, con aspetto di Plutone, stava sopra un alto seggio, circondato da una folla di procuratori e di avvocati, che proponevano le loro istanze e gridavano a coro, sì che poteva dirsi « quel luogo dove si litiga essere un inferno ».

Si ripete, ancora oggi, che il codice del 1940 presupponeva una disponibilità di mezzi, dal punto di vista materiale, e una ricchezza di strumenti, dal punto di vista del personale, che non sono mai esistite e non esistono: presupponeva, cioè, quadri completi, locali completi, cancellerie complete, ruoli degli ufficiali giudiziari completi. Di qua, l'affermazione che i difetti non consisterebbero nel sistema, ma nella penuria dei mezzi, per lo svolgersi del processo civile con la prontezza, l'efficacia e l'economia di spese richieste dall'impostazione dei principî, e che le norme procedurali sarebbero impedite o distorte nella loro applicazione per la mancata riforma di carattere tecnico amministrativo dei servizi giudiziari, secondo le necessità della vita moderna.

Il fatto è che il codice del 1940, elaborato sulle direttive dell'oralità, della concentrazione processuale e del rafforzamento del potere del giudice, quale riflesso del principio di autorità, che informava tutto l'ordina-

124

mento «politico, giuridico ed economico dello Stato fascista»; che il nuovo codice, lodato come la conclusione del pensiero scientifico e dell'esperienza pratica di cinquant'anni intesi a creare strumenti efficaci per la definizione delle controversie civili, secondo un concetto di giustizia rapida e sostanziale, si è dimostrato, alla prova, non rispondente alle finalità di snellire il processo; e si è dovuto porre mano ad un ritocco provvisorio del testo legislativo, con il ripristino della citazione a udienza fissa, con la riduzione, in più giusti limiti, dei poteri del giudice, con l'aumentato controllo del collegio sull'attività istruttoria, con l'abolizione delle preclusioni dei mezzi difensivi in primo e secondo grado, con la possibilità dell'impugnazione immediata di tutte le sentenze, anche non definitive, con l'ammissione di nuove prove in appello, non più subordinate all'autorizzazione giudiziale, ecc.

Il rimaneggiamento di carattere novellistico del 1950, con l'introduzione di nuovi istituti ed il ritorno, in qualche punto, alle disposizioni del rito sommario, non ha modificata la situazione e forse ha aggravato il marasma, rallentando ancora più la già torpida procedura. In pratica, il mondo economico, con l'urto degli interessi nel campo dell'industria, dell'agricoltura, del commercio, della banca, dell'assicurazione, non ricorre alla giustizia togata, e preferisce arbitrati e transazioni, per la durata delle controversie, per il costo delle liti e, forse, per non mettere le carte in tavola, dal punto di vista della consistenza patrimoniale, cioè, per non fare certi bucati in piazza, sotto gli occhi di tutti.

Ma a me non preme rinnovare critiche, che ormai sanno di stantìo.

125

Che dei grossi magnati si scontrino nell'arena giudiziaria per la spartizione di un qualche bottino, e che il litigio si trascini per anni, non rappresenta, in ultima analisi, la fine del mondo, e, in ogni caso, procura un utile alle finanze dello Stato.

Ma che un povero disgraziato, ad esempio, un lavoratore, cacciato dalla fabbrica, dal campo, dalla bottega o dall'ufficio e derubato dal padrone, debba aspettare un'eternità per vedere affermato un suo diritto, è veramente abominevole.

È stato detto e ripetuto da molti che, oggi, all'economia della rendita si è sostituita quella del salario e dello stipendio, e che il libro del lavoro supera quello della proprietà.

E non occorre ricordare che le controversie del lavoro hanno la loro sede nel sistema del codice del 1940, « fondamentalmente, d'ispirazione corporativa ».

Il processo, dichiarò Grandi, si presentò come strumento di attuazione dei principî dello Stato fascista in materia corporativa.

E l'attribuzione delle vertenze del lavoro al processo ordinario non volle essere soltanto un'opera di coordinamento legislativo; ma rispose ad una più profonda ragione di ordine politico: l'affermazione dell'unità di giurisdizione e l'inserzione organica dell'ordinamento corporativo nel nostro sistema giuridico, la corporazione, come istituto, dovendo realizzare l'equilibrio degli interessi opposti ed essendo chiamata ad attuare la profezia d'Isaia: che i lupi e gli agnelli vivono e mangiano insieme, nel medesimo prato.

Quello che si verifica, nella pratica attuazione, è generalmente noto. Si trovano di fronte due forze opposte, ma che non hanno da gittare nella bilancia il medesimo peso o una medesima spada.

126

Una parte, se non ha la ragione dalla sua, ha, però, il portafogli, la potenza del danaro, il privilegio della ricchezza; e si serve di tutti gli espedienti della procedura per tirare in lungo la contesa, far capitale del tempo, e dare, in definitiva, di meno, costringendo l'avversario ad arrendersi.

L'altra parte è nelle strette del bisogno; ha dietro di sé il focolare, il desco, la culla, e non può aspettare.

L'una parte specula sulla tortuosità del rito, per assottigliare la fetta di pane e lesinare il boccone.

L'altra parte ha fame, ha fretta e vorrebbe strappare.

L'indugio lavora per l'una, aggrava le condizioni dell'altra.

E accade che il padrone, seduto sul sacco di scudi, prende alla gola l'operaio e lo strozza.

Lo ha sfruttato prima: lo schiaccia dopo. E si tratta di migliaia e migliaia di casi.

Ecco il nodo della questione. Ed ecco l'urgenza di rivedere la materia, non ostanti la caduta delle impalcature corporative e la specialità delle controversie del lavoro, che, però, restano inserite nello schema del processo ordinario di cognizione.

La crisi della giustizia.

C'è, dunque, una crisi, nell'amministrazione della giustizia, che nasce da un complesso di circostanze, e che può dirsi una crisi di organizzazione, di uomini, di mezzi. Ed è in atto una crisi più tremenda e irta di maggiori pericoli, una crisi che investe la essenza e i fini della giustizia, che, per non essere falsa o per non diventare assurda, deve avere, come suo fulcro, la certezza e l'unità del diritto.

127

Si proclama, a gran voce, che il nostro è uno Stato di diritto.

Ora, lo Stato di diritto è quello che agisce nei limiti della legalità più rigorosa; quello i cui poteri discrezionali sono ridotti al minimo e, in ogni caso, sono vigilati dal controllo di legittimità.

E questo Stato si basa sopra un insieme di leggi che, nei loro principî, non danno luogo a dubbi, ad incertezze, a contrasti, nella loro interpretazione, per essere applicate.

Insomma, lo Stato di diritto consiste in un ordinamento, che vincola il cittadino, ma anche gli organi dello Stato, i limiti e i rapporti fra i cittadini, fra i cittadini e lo Stato e tra i pubblici poteri, fino al più alto, essendo regolati da norme, eguali per tutti, sotto il presidio di garanzie precostituite, atte ad assicurarne l'osservanza.

E qui assume un grande rilievo l'opera del ministro, non solo per la vigilanza sulla formulazione delle leggi e sul coordinamento di queste con la legislazione generale.

Sotto questo aspetto, bisognerà ... tornare indietro, risalire al tempo, al costume e allo stile dei Gianturco, dei Mortara, degli Orlando, degli Scialoia, quando il ministro della giustizia non era trascinato a rimorchio dai responsabili politici degli altri dicasteri; ma era considerato, quale dev'essere, veramente, il custode della vita giuridica dello Stato di fronte a tutti ed il garante della perfezione tecnica della produzione legislativa.

Dopo la formazione del Consiglio superiore della magistratura, il ruolo del guardasigilli non potrà ridursi al ruolo di ministro degli istituti di pena e dei funzionari di segreteria e di cancelleria.

Uno dei compiti istituzionali del guardasigilli rimarrà sempre quello di apporre il

128

visto ai provvedimenti legislativi: di dare, cioè, il crisma della legittimità formale alle leggi dello Stato.

Egli, quindi, partecipa alla fase di preparazione e di elaborazione delle leggi, al perfezionamento tecnico di esse, in un momento in cui l'aumento della produzione legislativa risponde all'estenzione e all'intensificazione dell'attività statale, e la matrice della vita giuridica del paese rischia, con i vari uffici legislativi presso i vari ministeri, di sdoppiarsi, di moltiplicarsi o di ridursi a frammenti, col danno che ne deriva a tutto l'assetto giuridico.

Inoltre, una delle funzioni essenziali del guardasigilli è di stimolare l'attuazione dei precetti costituzionali e rendere effettivo il regime che la Costituzione ha fissato.

C'è di più. Sotto l'impero dell'editto albertino, non si poneva il problema della costituzionalità delle leggi, in quanto le norme dello Statuto si potevano modificare con provvedimenti legislativi ordinari.

Oggi, dato il carattere rigido della Costituzione, si rende necessario, da parte del ministro, un vigile controllo sulla rispondenza delle norme che vengono emanate ai principî della Carta costituzionale.

Ed in questo periodo di transizione, in cui vige una codificazione superata dai tempi e i nuovi principî statutarî non sono applicati, la crisi della legalità è manifesta, per lo sgretolamento dell'unità del diritto e per certa tendenza, volta ad innalzare il giudice e a deprimere il legislatore costituente.

Per secoli, l'Italia non aveva potuto esprimersi come nazione intiera, ma soltanto in alcune voci ed in alcuni segni. Non si era espressa in quell'affermazione superba di vita che fu il Rinascimento, quando, pur ca-

129

dute le libertà comunali e costituiti i principati nuovi, di contro al servaggio straniero s'infiammò la visione di Machiavelli, e si maturò, con una serie di politici insigni, l'arte di governare, non fondata su metodi scolastici e su puerili illusioni, ma sulla realtà viva, sui fatti, sull'esperienza, sullo studio degli uomini e degli istituti.

Non si era espressa nemmeno nel Rinascimento, che costituì la prima tappa del nostro rinnovamento in senso democratico, della nostra rinascita nella libertà, e fu l'incandescenza dei vari elementi del popolo che si fusero in nazione.

Ma l'Italia si è espressa intiera nella sua guerra contro la tirannide interna e la soggezione straniera; ed il capolavoro di questa sua espressione, nel linguaggio del diritto, è stata la Carta costituzionale.

La sostanza della Costituzione.

Consenta, onorevole ministro, che io ricordi a me stesso il contenuto della Costituzione. Essa ha in sé gli elementi essenziali di un programma di sviluppo della società e dello Stato, nel senso che non si deve restaurare un regime democratico parlamentare di vecchio tipo e lasciare in piedi l'edificio di quella plutocrazia capitalista, che portò nelle sue visceri il fascismo; ma bisogna edificare una società nuova e un nuovo Stato, in cui sia possibile avviare ad una radicale soluzione i problemi di unità nazionale, di libertà, di giustizia sociale, di progresso economico, lasciati aperti dal primo Risorgimento.

Essa, la Costituzione, prevede un potere che ha la sua base nelle masse lavoratrici, impedisce ai monopoli dell'industria e della

130

proprietà terriera di dare la loro impronta alla vita nazionale, e, in pratica, di dirigerla; trasforma, quindi, le strutture economiche, garantisce ed estende i diritti di libertà, distrugge le incrostazioni burocratiche e poliziesche, modifica il centralismo, che fu tipico dello Stato italiano, introduce un sistema di larghe autonomie attraverso i comuni, le province e le regioni, attua la democrazia con un contenuto nuovo, che è quello della trasformazione profonda dell'ordinamento economico e sociale. In concreto, la Costituzione non si limita a riconoscere in modo formale i diritti democratici dei cittadini, ma sancisce il principio che debbono essere rimossi gli ostacoli che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e la effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale dello Stato (articolo 3 della Costituzione).

Forse queste cose non interessano il ministro di grazia e giustizia, il quale, come vedo, si allontana, ma certe verità è bene ripeterle, egualmente, ad alta voce. Dalle premesse alle quali ho accennato, deriva il diritto dei lavoratori non solo di organizzarsi liberamente e in modo autonomo, per migliorare le loro condizioni di vita, ma il diritto di partecipare alla direzione della società e dello Stato ed alla determinazione della politica nazionale (articoli 18 e 49); nel campo dei rapporti economico-sociali, la Costituzione riconosce a tutti i cittadini, uomini e donne, il diritto al lavoro, con l'impegno da parte dello Stato di promuovere le condizioni che lo rendano effettivo, e il diritto a una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro fornito, e ad ogni cittadino inabile e sprovvisto di mezzi, riconosce

131

« il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale » (articoli 4, 36, 37, 38).

Per quanto riguarda la proprietà privata, essa è garantita dalla legge, « allo scopo di assicurarne la funzione sociale »; e, proprio per questo, la Costituzione ne stabilisce i limiti e ne prevede, eventualmente, la espropriazione, salvo indennizzo, soprattutto d'imprese e di categorie d'imprese che si riferiscono a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale (articoli 42 e 43). In ordine alla proprietà terriera privata, la Costituzione stabilisce di fissare un limite alla sua estensione, impone la bonifica delle terre e la trasformazione del latifondo (articolo 44).

In altri termini, l'ordinamento disegnato dalla Costituzione si attua in una democrazia, concepita non come una semplice democrazia politica, in cui son riconosciuti e garantiti giuridicamente i diritti e le libertà fondamentali ed è affermata l'eguaglianza « davanti alla legge » (articolo 3) di tutti i cittadini, ma come una democrazia sociale, in cui la libertà e l'eguaglianza politiche, più che essere proclamate soltanto di diritto, debbono essere realizzate attraverso una trasformazione economica della società, un sostanziale rinnovamento di tutte le strutture.

A differenza di altre costituzioni borghesi, la nostra Costituzione ha questo di particolare: che non si accontenta di fissare i diritti formali del cittadino, ma sposta il centro di gravità sulle condizioni che garantiscono l'esercizio di questi diritti, sulla possibilità di esercitarli, sui mezzi per esercitarli. Così negli articoli 3, 4, 34, 36, 37, 38, 51, ecc., che tendono a rendere effettivi taluni diritti: il diritto ad un lavoro equamente retribuito

132

senza distinzioni di sesso (articoli 4, 36, 37), il diritto alla scuola e da parte dei capaci e dei meritevoli, anche se poveri in canna, quello di raggiungere i gradi più alti negli studi (articolo 34) e di accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di uguaglianza (articolo 51), il diritto per gl'inabili e i minorati, per i disoccupati e i vecchi, all'educazione, al mantenimento e all'assistenza sociale (articolo 38), il diritto, anche degl'indigenti, alla difesa, cioè ai mezzi per agire in giudizio, e alle cure gratuite, (articoli 24 e 32), il diritto di sciopero (articolo 40), insomma la garanzia ad ognuno del diritto del « pieno sviluppo della persona umana » (articolo 3). In questo insieme di disposizioni non c'è soltanto un'affermazione di principi o una serie di promesse che si prolungano nel futuro, o la linea di un programma, affidato, per la sua attuazione, alla lealtà e allo zelo costituzionali del Parlamento; ma vi è tracciato nettamente un binario che incide sull'attività legislativa, vi è chiaramente sancito il « compito della Repubblica » (articolo 3), cioè l'impegno dello Stato, di abbattere gli ostacoli di ordine economico e sociale che sbarrano la strada al progresso e, sulle macerie dell'antico edificio che crolla, levare al cielo un'architettura nuova, che sia il linguaggio del tempo nostro e risponda all'anelito e alle necessità della enorme maggioranza del popolo.

Di qua, le norme per l'azione da compiere nel settore dei rapporti economico-sociali ai fini di quel vasto rinnovamento, che è un tratto caratteristico della fisionomia costituzionale del nostro Stato: il rispetto della proprietà privata, ma con la prescrizione dei modi di godimento e dei limiti « allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti » (articolo 42)

133

il riconoscimento dell'iniziativa privata, a condizione che essa non si svolga « in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana » (articolo 41); e, quindi, l'ammissione che l'una e l'altra siano sottoposte a obblighi ed a vincoli da parte dello Stato, nell'interesse generale (articoli 43 e 44), rimettendo alla legge ordinaria di stabilire le forme dell'intervento statale, cioè di determinare i programmi e i controlli, perché l'attività pubblica e privata sia indirizzata e coordinata a fini sociali (articolo 41). E nel testo costituzionale sono indicate le vie da battere, per ottenere lo scopo: l'espropriazione e il trasferimento ad enti pubblici o a comunità di lavoratori d'imprese o di categorie d'imprese che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia, o a situazioni di monopolio (articolo 43); l'incremento della cooperazione « a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata », sotto gli opportuni controlli disposti dalla legge (articolo 45); la riforma agraria, con i confini e i termini della proprietà, con la bonifica delle terre e la trasformazione del lati fondo, per il razionale sfruttamento del suolo e per equi rapporti sociali (articolo 44); le norme e i limiti della successione legittima e testamentaria, e i diritti dello Stato sull'eredità (articolo 42, ultimo comma); il dovere di tutti di concorrere alle spese pubbliche secondo la loro capacità contributiva ed il sistema tributario informato a criteri di progressività (articolo 53).

La giurisprudenza e le norme costituzionali.

Ecco, onorevoli colleghi, nelle linee essenziali, il quadro della Costituzione, indipendentemente dai rapporti fra i poteri basati

134

sui principî, cari a Montesquieu, dell'equilibrio e della separazione, che servirono a garantire i diritti dell'uomo e del cittadino contro l'assolutismo monarchico.

E rispondo subito ad un vostro intimo pensiero o a non so quale vostro discreto mormorio, onorevoli ministro e sottosegretario, e colleghi della Commissione. Voi forse dite: che c'entra tutto questo ?

La risposta è che voi, signori del Governo, non avete voluto, in nove anni, adeguare le leggi anteriori alla legge delle leggi, che è la Costituzione: e questa vostra inadempienza è una delle maggiori colpe che avete dinanzi al Parlamento, al popolo italiano e alle generazioni che verranno.

È innegabile che, mentre il testo costituzionale veniva elaborato, articolo per articolo, dall'Assemblea, nella stampa, nelle università, nelle riviste tecniche si aprì un dibattito sulla natura e sull'efficacia delle norme, sul loro contenuto e sulla loro applicabilità; e spuntarono, come funghi, i Labeoni, i Pomponii, i Modestini, i Papiniani, fari e serbatoi di sapienza giuridica, ad insegnare che una Costituzione non può confondersi con un programma, che si protende nell'avvenire, o con un messaggio di filosofia politica, come la dichiarazione dell'89, che pure mutò il volto della Francia e, poi, dell'Europa, non ostante la sua pretesa astrattezza; ma deve rispecchiare ciò che veramente esiste, esprimere quello che è stato già ottenuto: essere, insomma, un bilancio del cammino percorso e la consacrazione legislativa delle tappe raggiunte, delle conquiste realizzate.

E i pedagoghi, in allarme per le fratture costituzionali e i cosiddetti vuoti legislativi, si opponevano a fare *tabula rasa* del vecchio ordinamento, calcolando di rendere via via

135

innocue le formule « sovversive » di uno Statuto, che riconosceva il diritto al lavoro e annunziava e prescriveva determinate riforme dell'ossatura economica e politica del paese; e sostenevano la necessità di rimettere al legislatore ordinario il compimento delle strutture dell'apparato costituzionale e il rinnovamento sociale dello Stato.

Nel febbraio del 1948, a poco più di un mese dall'entrata in vigore della nuova legge fondamentale, fu assestato il primo colpo di accetta alla giovane pianta della Costituzione, come per metterne sollecitamente le radici al sole.

La Corte di cassazione, chiamata a decidere, in base al ricorso prodotto da alcuni condannati per collaborazionismo, sull'abrogazione tacita delle leggi anteriori alla Costituzione, e divenute incompatibili con essa, sottopose a una specie di delibazione l'intiero testo statutario e stabilì, con una distinzione delle norme costituzionali empirica ed arbitraria, un principio che, per gran tempo, è stato un caposaldo dell'indirizzo di tutta la giurisprudenza dei magistrati di merito, che ha contribuito in larga misura agli inadempimenti costituzionali ed è all'origine del marasma politico, e della babele e del *caos*, a cui siamo ridotti nell'orbita del diritto.

Per la cronaca, non è la prima volta che la suprema Corte, uscendo dai limiti della sua competenza, si attribuisce poteri che non sono i suoi e invade un campo che è proprio del legislativo.

Al tempo della Costituente, la suprema Corte, sostenendo di adempiere la sua funzione, che è quella d'interpretare la legge e di applicarla al caso concreto, ritenne di potersi mettere al di sopra del legislatore, nella questione della inoppugnabilità delle sentenze dell'Alta Corte.

136

L'articolo 9 del decreto-legge luogotenenziale del 15 settembre 1944, stabiliva, in modo non equivoco, che le sentenze e i provvedimenti dell'Alta Corte non erano soggetti ad alcun mezzo d'impugnazione, proprio sul modello di una norma identica della legge fascista del 1926, che sottraeva, espressamente, le pronunzie del tribunale speciale a qualsiasi forma di sindacato giurisdizionale.

Nel clima della dittatura, il supremo Collegio non sollevò la minima eccezione al rispetto di norme che annullavano i diritti del cittadino e riducevano il nostro popolo ad un armento spogliato fino all'ultimo bioccolo di lana; e obbedì, con la mano levata nel saluto fascista, al comando del legislatore.

A consacrare l'alba della democrazia, e quasi a dimostrare che in regime di libertà ognuno è padrone di regolarsi come gli piace meglio e possono fare strame delle leggi anche gli organi incaricati d'imporne l'osservanza, la Corte di cassazione elaborò una giurisprudenza, che, per il soverchio ardimento e la manifesta infondatezza, colpì di stupore perfino i grossi tangheri, che si impancavano a maestri di diritto nelle università fasciste, e mise a rumore l'Assemblea Costituente, che volle conoscere dal governo se, per avventura, la suprema Corte non intendesse farsi Parlamento, e rendersi autonoma e indipendente da ogni altro potere, ed anche dalle leggi dello Stato.

In una sentenza del maggio del 1946, la Cassazione, a sezioni unite (presidente Pagano), dopo aver rilevato il contrasto tra « il concetto di giustizia che s'identifica con quello di libertà, e la esistenza in pratica di una giustizia privata dei controlli giurisdi-

137

zionali che ne costituiscono la più sicura garanzia », dichiarò ammissibile il ricorso proposto contro la sentenza pronunziata dall'Alta Corte il 12 marzo 1945, per violazione « di norme fondamentali del nostro ordinamento giuridico », in quanto una illegale dichiarazione di contumacia aveva impedita la costituzione del rapporto processuale.

E sulla medesima controversia, la Corte di cassazione, in un'altra sentenza, sempre a sezioni unite (presidente De Ficchy) andò più oltre, e dichiarò, – udite ! – che la clausola legislativa di inammissibilità di ogni impugnazione non è sufficiente di per sé ad escludere il ricorso per incompetenza ed eccesso di potere; e, configurando sotto il profilo di un eccesso di potere la illegale dichiarazione di contumacia dei ricorrenti, annullò la sentenza dell'Alta Corte.

L'indirizzo della Cassazione.

Negli anni scorsi, in merito all'efficacia delle norme statutarie, il pensiero e l'indirizzo del supremo Collegio sono stati questi.

I mutamenti, nella concezione politica e nella struttura costituzionale degli Stati, hanno riflessi fondamentali sugli ordinamenti giuridici e sollecitano, per armonia di sistema, generali revisioni.

Ma le costituzioni, in genere, non esprimono in forma compiuta norme suscettibili d'immediata applicazione. Esse si limitano, in massima parte, ad enunciare principî, orientamenti e tendenze o a porre, comunque, soltanto l'ossatura di costruzioni, che hanno bisogno di ulteriori sviluppi.

Avviene così che l'enunciazione costituzionale, mentre s'inserisce nella sopravvivenza dell'ordine giuridico preesistente, necessaria

138

per la continuità della vita del diritto, e si rivolge al legislatore per l'adeguamento del vecchio sistema alle concezioni nuove, lascia aperto un ampio ciclo, anteriore e posteriore alla propria emanazione, durante il quale la situazione normativa resta fluida e incerta, legata ancora al passato e fervida nello stesso tempo di fermenti nuovi in contrasto con gli antichi precetti.

In questo periodo, eccezionale e transitorio, in mancanza dell'opera del legislatore per l'attuazione delle riforme, acquista importanza essenziale la funzione della giurisprudenza, che ha il compito generale di adeguare, sul piano dell'interpretazione e dell'applicazione, le norme dell'ordinamento alla realtà mutevole, in continuo divenire, della vita giuridica, alla evoluzione di un mondo che si trasforma continuamente, sotto la spinta di esigenze nuove.

In questo passaggio da uno ad altro ordinamento, dal sistema totalitario – ad esempio – in cui soprastavano la personalità dello Stato e l'imperativo autoritario della sua autorità, al sistema democratico, in cui prevale la manifestazione della volontà popolare a traverso i suoi organi rappresentativi, in un'atmosfera di libertà e di eguaglianza, è necessario, ed utile, lasciare alla giurisprudenza « un margine di attribuzioni quasi regolatrici », con una funzione che si richiama a quella del pretore romano nella procedura formulare, e creare, con la elaborazione di massime uniformi, una catena di anelli intermedi tra il vecchio e il nuovo, tra il passato e il presente e integrare le deficienze di un sistema in crisi, mentre l'opera legislativa si costituisce e si affina: e questo per la immanente necessità della certezza del diritto, non potendosi ammettere, in linea teorica, la

139

sussistenza, nell'ordinamento giuridico, di carenze o lacune normative, in quanto ogni controversia deve trovare, in qualsiasi tempo, la piattaforma legislativa per la sua definizione.

Entrata in vigore la Costituzione, il 1° gennaio del 1948, c'è stata come un'eclissi, durata otto anni, nei quali, per la mancata formazione dell'organo supremo, a cui è attribuito il compito, in regime di Costituzione rigida, di garantirne l'osservanza di fronte ai poteri dello Stato, il sindacato costituzionale è rimasto affidato alla Corte di cassazione, come presupposto per l'applicazione della norma al caso concreto, e quindi con effetti congiunti di ordine costituzionale e giurisdizionale: cioè, col compito esclusivo di applicazione vera e propria della Costituzione nella sua realtà e nel suo spirito.

Si tratta di vedere come la Corte ha esercitata questa sua potestà interpretativa e regolatrice, indipendente da quella di ogni altro organo e potere. La magistratura, che, nel quadro dell'editto albertino, aveva esercitato il sindacato costituzionale limitandolo alla regolarità formale delle leggi, interpretò a suo modo la VII disposizione transitoria, ritenuta «non molto chiara», ed affermò la propria competenza nella maniera più ampia, come esplicazione, cioè, in via incidentale, di un sindacato intrinseco sulle leggi, sotto il profilo dell'osservanza sostanziale dei precetti costituzionali, anche se l'effetto delle decisioni restava circoscritto al caso in esame, senza possibilità di riflessi obiettivi generali sull'ordinamento giuridico.

Esteso il sindacato a tutte le leggi, anteriori e posteriori, sorse la questione della scelta qualitativa delle norme, ai fini della loro applicabilità, immediata o meno, ai casi della vita e nei giudizi, in quanto nell'edificio

140

costituzionale non erano uguali la posizione, il carattere e il peso delle varie norme, con affermazioni di cornice, intese a fissare direttive astratte o ad esprimere aspirazioni di ordine etico più che giuridico, con enunciazioni che presentavano, più o meno perfetta, una formulazione giuridica e con altre ancora, per le quali si poneva il problema della loro possibile operatività senza il sussidio integratore di una legislazione ordinaria di rinvio.

Tra l'estremismo di opinioni, intese a disconoscere *in toto* che, nella Costituzione, potessero riscontrarsi norme, da valere come comando di immediata osservanza, trattandosi soltanto di una enunciazione di principî di ordine astratto diretti al legislatore, e la tesi di ravvisare in ogni disposizione già un comando immediato cogente, la suprema Corte si attenne, « con criterio moderatore », ad una soluzione intermedia: distinguere, « con penetrante indagine », norma da norma, a seconda della loro formulazione e portata intrinseca, e nel quadro dell'ordinamento giuridico generale.

Di qua la nota classificazione fra norme *programmatiche* (o direttive) e norme *precettive*, e, nell'ambito di queste ultime, fra disposizioni precettive di immediata integrale applicazione, ed altre di applicazione in tutto od in parte differita, per l'esigenza di una ulteriore legiferazione ordinaria di concreta disciplina o di sviluppo.

Come ho già detto, il problema sull'efficacia dei precetti costituzionali si presentò subito dopo la loro entrata in vigore, poiché è del 7 febbraio 1948 la prima sentenza che esaminò la questione.

Con tale sentenza, le sezioni unite accolsero (e la giurisprudenza successiva vi si

141

è costantemente uniformata) la triplice distinzione in norme direttive, norme precettive di immediata applicazione e norme precettive di applicazione differita, con la conseguenza che, in base a questa distinzione, aspramente criticata dalla dottrina, ma ritenuta dal massimo organo giudiziario corrispondente al sistema, è stata riconosciuta la sopravvivenza attuale, o, come si dice con termine tecnico, la ultrattività di norme anteriori non conformi; ed è stata dichiarata tuttora applicabile la maggior parte della legislazione vigente, che lo Statuto repubblicano non ha fatto senz'altro decadere, dato il rinvio, tacito od espresso, a norme di completamento o a leggi di attuazione. E la Corte suprema, a traverso i suoi più autorevoli rappresentanti, ha difeso, in modo strenuo ed in tutte le circostanze, il suo orientamento come un vivo e costante riflesso del senso dello Stato e della continuità delle sue istituzioni, pur nel mutare degli eventi e della produzione legislativa, secondo le tradizioni dell'ordine giudiziario, che, nella applicazione di leggi fondamentali o nelle questioni di generale interesse, avrebbe trovato, in ogni tempo, il giusto equilibrio e l'aderenza alle necessità concrete, che assicurano il sodisfacimento delle esigenze vere di giustizia; e, quanto alle distinzioni così discusse, sull'efficacia e sul contenuto delle norme costituzionali, ha affermato, sempre, che proprio le direttive adottate nell'interpretare e nell'attuare le norme stesse, hanno contribuito al consolidamento del regime democratico.

Esamineremo, tra breve, alla stregua di fatti innegabili, su quale fondamento poggi la pretesa della Corte di cassazione, la quale avrebbe, con la elaborazione di una sana ed

162

oculata giurisprudenza e con il suo vaglio moderatore, supplito alle deficienze di un periodo di passaggio da uno ad altro regime, essendo inerte o tardando l'opera legislativa; e, nell'esplicazione della funzione giurisdizionale, in cui il potere giudiziario s'identifica, nell'esercizio della sua naturale potestà di applicare la legge per la risoluzione di controversie concrete, avrebbe fatta vivere la Costituzione, ne avrebbe attuati, quando già perfetti, i comandi, ne avrebbe denunciate le manchevolezze, eccitando la funzione riorganizzativa degli altri poteri; e, con le necessità del provvedere, avrebbe indicati gl'indirizzi da seguire, gli schemi da sviluppare, rendendo più facile, per questa via, l'opera del legislatore, con l'aiuto dell'esperienza per i riflessi delle decisioni giudiziarie sulla realtà sociale; e, in definitiva, si sarebbe uniformata sempre allo spirito dello Statuto repubblicano, nella visione, ad un tempo positiva ed evolutiva, dell'ordinamento giuridico.

In concreto, il fulcro della posizione del supremo Collegio nella sua opera esegetica ed in quella di interpretazione della carta statutaria e riguardo al contenuto e ai limiti del sindacato costituzionale, attribuito, in un primo tempo, alla giurisdizione, consiste in quella linea direttiva della Cassazione, che una larga corrente dottrinale ha definito «l'immobilismo conservatore della Corte».

L'atteggiamento conservatore della Corte.

E non si tratta di opinioni avventate, di critiche estremiste e senza base, di attacchi alla «scarsa sensibilità della magistratura» di fronte ai problemi che le nuove norme hanno fatto sorgere, insomma, di una valutazione ingiusta o di un misconoscimento.

143

da parte dei « cultori del diritto costituzionale », del « contributo apportato dal massimo organo giudiziario in relazione alle necessità cui urgeva provvedere e alle difficoltà, non lievi, da superare », in un periodo di transizione legislativa, in cui il sistema giuridico era fluido e in evoluzione; e, da un lato, non riusciva facile l'accertamento delle norme applicabili per saggiata vitalità nell'ordine nuovo e per constatata attualità di aderenza alle questioni controverse, e, dall'altro, per l'esigenza della certezza del diritto, bisognava inquadrare in una disciplina tutti gli atteggiamenti delle situazioni che mutavano.

La stessa Corte suprema, nella parola e negli scritti di suoi autorevolissimi membri, ha affermato che la magistratura « è la pietra angolare sulla quale si comincia a ricostruire, nelle varie strutture, il nuovo Stato », e, pertanto, è naturale che la giurisdizione, nei suoi organi tradizionali, intervenga, per prima, a « moderare le esuberanze della piazza », a « contemperare i conflitti acutizzati degli interessi e delle idee », a « riportare ordine e misura nella vita tumultuosa della società » e nelle « incerte e spesso impulsive manifestazioni autoritarie » del nuovo regime (dal che risulta che vengono superati i limiti della funzione interpretativa con una sostanziale modifica di certe disposizioni); ha dichiarato che « la continuità dell'ordinamento giuridico rifugge da sussulti violenti e da rivolgimenti immaturi », i quali provocherebbero un turbamento pericoloso « anche nelle svolte rivoluzionarie della storia dei popoli »; e, sopra tutto, ha sostenuto che « le costituzioni, specie quando sopravvengono al crollo di un precedente regime, con la sostituzione di uno ad altro sistema, rappresentano una rivoluzione giuridica », che

144

porterebbe a « risultati estremamente pregiudizievoli, di carattere sociale e privato », ove si effettuasse in maniera folgorante, con effetti di rottura e di distruzione delle situazioni anteriori: quando, cioè, all'abbattimento del vecchio non corrisponda nel medesimo tempo la costruzione del nuovo.

Ecco l'argomento che sta al centro di una tale impostazione.

Il ripudio di un procedimento di gradualità nell'osservanza della Costituzione, parallela allo sviluppo della riorganizzazione statale e alla formazione della coscienza democratica; in altri termini, una svolta brusca od un salto avrebbe sconvolto il campo giurisdizionale, per la funzione negativa del sindacato costituzionale attribuito ai giudici, nel senso di non applicare una norma, ritenuta in contrasto con la Costituzione, ma senza la potestà di utilizzarne un'altra più adatta, se essa non esiste, con la conseguenza che una incauta interpretazione evolutiva avrebbe creato lacune nel sistema giuridico, in danno della regolarità dei rapporti e della certezza del diritto, mentre una simile giurisprudenza non sarebbe valsa a sollecitare l'attività legislativa, dato l'effetto limitato delle decisioni giudiziarie, senza riflessi generali di abrogazione delle norme.

E la Corte, sempre per bocca di suoi altissimi esponenti, ha respinta la critica, formulata da diversi settori, di « un conservatorismo preconcetto ed antistorico », per un'applicazione costituzionale ristretta o « addirittura carente »; ed ha ripetuto che « è stata la giurisdizione (cioè essa Corte) a dare il primo alito di vita alla Costituzione », passando ad elencare, in appoggio alla sua tesi, le norme dichiarate precettive, e quindi di efficacia immediata, nell'ambito proces-

145

suale e per quanto si riferisce al diritto sostanziale: quella dell'articolo 111, relativa alla impugnabilità, con ricorso alla Cassazione, di tutti i provvedimenti sulla libertà personale; dell'articolo 113, che accorda la tutela giurisdizionale contro gli atti della pubblica amministrazione; dell'articolo 17, sul diritto di riunione, con abrogazione di ogni norma contraria; dell'articolo 40, sulla libertà di sciopero, con limitazione, però, a quello economico; dell'articolo 36, concernente il diritto del lavoratore alla minima retribuzione salariale ed alle ferie; dell'articolo 23, sul divieto d'imporre ai cittadini prestazioni personali o patrimoniali, se non con legge.

Alle considerazioni del supremo Collegio è facile rispondere.

È stato detto che la famosa distinzione tripartita ha avuto risultati di grande importanza, in quanto molte norme della Costituzione sono state riconosciute di carattere precettivo, e, perciò, subito vincolanti per i cittadini, per gli organi dello Stato e per i giudici, tenuti ad applicarle nelle decisioni di loro competenza. Non è il momento di riaprire il dibattito, di natura teorica, sulla consistenza del punto di vista della Corte, per la soluzione adottata. Ma, a parte il fatto che nel nostro sistema, di tipo rigido, che pone la gerarchia delle fonti, limita il contenuto delle leggi e subordina il potere legislativo al costituzionale, la norma statutaria non ha bisogno del crisma della magistratura, nè di alcun vaglio pregiudiziale e delibativo, per essere quello che essa è: vale a dire, un comando, che prevale su tutti gli altri; a parte questo, è vero, invece, che i gruppi di norme ritenute programmatiche, cioè affermazioni astratte, che

146

richiedono l'intervento del legislatore per diventare operanti e concrete, principî direttivi, che debbono essere tradotti in leggi ordinarie, per entrare in vigore anche nei confronti dei singoli, sono moltissimi: investono i rapporti civili, sociali, politici ed economici dei cittadini, ossia la base della Costituzione; e, senza forza abrogativa delle disposizioni esistenti, lasciano in piedi una legislazione, sostanzialmente in contrasto con la lettera e con lo spirito dello Statuto repubblicano.

In proposito, le citazioni appaiono superflue.

La Cassazione ha ritenuto di carattere programmatico l'articolo 39 sull'organizzazione sindacale, gli articoli 8 e 19 sulla disciplina delle confessioni religiose diverse dalla cattolica, gli articoli 48 e 51, che si riferiscono alla eguaglianza dei cittadini nell'elettorato attivo e passivo, l'articolo 24 circa la riparazione degli errori giudiziari, l'articolo 51 concernente l'eguaglianza dei cittadini dell'uno e dell'altro sesso per accedere ai pubblici uffici, l'articolo 53 sul concorso alle pubbliche spese; ed ha ritenuto di carattere puramente direttivo la disposizione dell'articolo 4 sul diritto al lavoro, cioè sul diritto di ognuno ad ottenere un lavoro garantito.

Si è, poi, esclusa, con costante indirizzo, la esistenza di un comando immediato, per un altro gruppo di norme: ad esempio, per gli articoli 13, 16 e 21 sulla libertà personale e su alcuni dei diritti ad essa connessi (libertà di stampa, ecc.); in relazione all'articolo 13, si sono ritenute tuttora valide le disposizioni del testo unico della legge di pubblica sicurezza circa gl'istituti dell'ammonizione e del confino; si è affermata, rispetto all'articolo 16, la legittimità dell'ordine di rimpatrio, alla stregua dell'articolo 157 del testo unico

147

di pubblica sicurezza; si è considerato in vigore l'articolo 2 della stessa legge, relativo alla facoltà dei prefetti di emanare i provvedimenti per la tutela dell'ordine pubblico, e via di seguito.

A tirare le somme, la Corte suprema ha dato vita giuridica alla Costituzione, dichiarando di esecuzione immediata l'articolo 10, che riguarda i rapporti internazionali, per gli accordi conclusi dopo il 1947, o l'articolo 68, sulle prerogative dei membri del Parlamento, ed affermando, in base all'articolo 7 sui patti lateranensi, che è sempre operativo l'articolo 8 del trattato in ordine alla tutela personale del Sommo Pontefice.

È stato anche detto che, d'ordinario, le costituzioni, come complessi di canoni e di fini volti a indirizzare il presente e il divenire delle nazioni, si elaborano e misurano, a traverso continuo travaglio, per un tempo più o meno lungo, assumendo forma perfetta ed efficacia solo dopo anni di attesa, durante i quali i decreti dell'esecutivo e il graduale sviluppo di strutture e di organi nel lume anticipatore dell'elaborazione giurisprudenziale segnano il cammino e regolano, nell'essenziale, la vita dello Stato: in altri termini, è stato detto che le carte fondamentali pongono semi, che fruttano nel futuro e tracciano i binari, su cui deve procedere il lavoro legislativo.

La Costituzione è un tutto organico ed armonioso.

Sotto il profilo storico, e sul piano della dottrina, è vero il contrario, perché le costituzioni non possono confondersi con dei programmi, nè trasformarsi in sollecitazioni od aneliti ad un domani migliore.

148

Esse rappresentano un bilancio della via percorsa, dell'opera compiuta; e registrano e consacrano, per via di norme cogenti, i mutamenti che si sono verificati nella vita economica, politica e sociale di una nazione, in un dato periodo.

Un tratto caratteristico della nostra Carta costituzionale sta, appunto, in questo: che essa esprime, in formule giuridiche, le necessità dell'ora, e, accogliendo il testamento dei morti e i voti del popolo, ordina che si rimuovano senza ritardo gli ostacoli alla marcia innanzi del paese, che si compiano determinate riforme come tappe di una vasta azione di rinnovamento, che si attui una pacifica trasformazione sociale come premessa per costruire una democrazia fondata sul lavoro.

Ed è un criterio empirico ed arbitrario quello di convertire il testo costituzionale in un sistema di compartimenti stagni, o, peggio, di spezzarlo in una rosa di frammenti, qua chiari, là scuri; con una distinzione tra norma e norma: l'una con forza d'imperio, l'altra con un contenuto di stimolo o di preghiera; questa, ferrigna e immediatamente esecutiva, *erga omnes*, quest'altra, un mollume bastardo, che ha, sì e no, nel suo interno, un lievito di sollecitazione: come se il costituente, che volle, in primo luogo, nettare il terreno dal letame fascista e proclamare, a tutti, ch'egli recava « la stella del mattino », secondo l'immagine del poeta giovanile arso in un rogo di resina a piè dell'Appennino, come se il costituente, che lavorò con tenacia a chiudere il varco all'arbitrio, a garantire la rinascita del paese nella libertà, nella pace e nella giustizia sociale, per certi problemi avesse aderito alla realtà e camminato con passi di bove nella strada della sapienza, elaborando precetti che avevano perfezione di vere norme e, perciò,

169

erano di subita applicazione, e, per altre materie e questioni, che costituiscono il nucleo non modificabile del testo, la linfa vitale dello Statuto, se ne fosse andato a passeggiare fra le stelle, piacendosi a formulare esortazioni che sanno di predica e di filosofia, ma, quanto ad efficacia pratica, sul piano della concretezza, sono come sospese in una sorta di limbo giuridico o vivono nella stratosfera.

Nè si dica, in difesa di un atteggiamento che, senza dubbio, ha concorso a determinare l'arresto e l'involuzione costituzionali, che la divisione delle norme in tre tipi o categorie nasce « dalla forza stessa delle cose », dal panorama dello Statuto, fatto di luci e di ombre, di toni accesi e di scorci; risulta dalla lettera del testo, che presenta, in molte parti, un carattere di generalità, o rinvia, in modo esplicito, al legislatore ordinario per la disciplina di determinati rapporti, per l'attuazione di certi principî o per il compimento di taluni istituti; e non è una trovata della magistratura, che ha assolto il suo compito di vestale della legge, interpretandola ed applicandola alle situazioni controverse; e, di più, nell'esercizio della giurisdizione, ha colmato il vuoto, creato dall'inerzia legislativa, ha accordate le necessità dello Stato con i diritti dei cittadini, ha aiutato il passaggio dal vecchio al nuovo regime.

La Costituzione è un tutto organico ed armonioso, che rientra per ogni riguardo, sotto ogni profilo, nella competenza esclusiva del Parlamento; che è tassativamente sottratto all'indagine, alla valutazione e alla critica di qualsiasi altro organo; che, in conseguenza, nessuno ha il potere di tagliare a pezzi, e con una chirurgia da beccaio, per saggiarne, in una specie di sala operatoria, la validità e la forza.

150

La stessa Corte costituzionale, che è posta al vertice della piramide dello Stato, che può essere chiamata a giudicare sulle accuse promosse contro il Presidente della Repubblica ed i ministri, che, nelle sue attribuzioni, partecipa, sia pure con forme e procedimenti giurisdizionali, alla funzione legislativa ampiamente intesa, provvedendo, a traverso il suo sindacato, alla posizione obiettiva del diritto, tende, sul piano generale, alla conservazione dell'integrità del sistema; esercita un controllo astratto, positivo o negativo, sulla purezza delle norme; opera, direttamente, sulle leggi, per dichiararne la legittimità alla stregua della Costituzione, con effetto di sostanziale abrogazione, *erga omnes*, cioè con effetto d'immediata eliminazione della norma, ritenuta incompatibile con la Costituzione, dall'ordinamento giuridico; insomma, accerta, oltre la regolarità formale, l'aderenza ortodossa delle fonti normative allo spirito e alla lettera dello Statuto; ma non ha essa, organo supremo, alcuna competenza a sancire o a negare l'efficacia dei precetti costituzionali, che, in base alla formulazione e al contenuto dell'ultimo comma della XVIII disposizione transitoria, debbono essere « fedelmente » osservati, nel loro insieme, « come legge fondamentale della Repubblica, da tutti i cittadini e dagli organi dello Stato ».

E qui non accade ripetere che la legge costituzionale, per la sua intrinseca natura nel sistema di Costituzione rigida, prevale sulla legge ordinaria, né ricordare che la Cassazione, nel periodo in cui rivendicò a sé stessa l'ufficio di sindacare la legittimità costituzionale delle leggi, varcò tutti i limiti, si mise oltre l'ambito della competenza della stessa Corte costituzionale, ed entrò, come

151

già fece altre volte dopo il crollo del fascismo, nel campo riservato esclusivamente al potere legislativo.

In secondo luogo, dalla nota distinzione tra norme programmatiche e norme precettive, e precettive complete e non complete, che è sciancata in dottrina e non può essere accolta dalla pratica, la Cassazione ha tratto una conclusione aberrante, quanto ai riverberi dei principî costituzionali sul vigore, o, in via subordinata, sulla interpretazione della legislazione.

Essa, che, per compito istituzionale, decide solo il caso controverso sottoposto al suo esame, senza ripercussioni generali obiettive sull'ordinamento giuridico, ha stabilito che le norme costituzionali hanno capacità di abrogazione di norme anteriori diverse, solo quando, perfette, anche riguardo all'elaborazione tecnica, esprimono un comando, che sostituisce l'imperativo contrario di una legge preesistente, per non incorrere nei così detti vuoti legislativi, per il presunto *horror vacui* del diritto, dovendo le controversie essere definite sempre nel quadro del sistema giuridico attuale.

L'efficacia delle norme costituzionali.

Con questa giurisprudenza, che, di fatto, ha concesso un nuovo certificato di vita a tantissime leggi fasciste, manifestamente inconciliabili con la Costituzione, la Corte ha passato la spugna, quella «spugna umida che cancella ogni traccia», di cui parlavano i greci, sopra una diversità generalmente riconosciuta e non discussa della scienza giuridica; ha mischiati e confusi due concetti, che non sono identici, né si muovono sul medesimo piano, che la dottrina, senza con-

152

trasti, ha tenuto sempre distinti, che il diritto positivo delinea con contorni netti: l'abrogazione delle leggi per incompatibilità e quella per sostituzione; ha buttati a mare i principî generali fissati nell'articolo 15 delle disposizioni preliminari al codice civile, dov'è chiaramente detto che le leggi anteriori sono abrogate « o per incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti, o perché la nuova legge regola l'intiera materia »; non ha tenuto conto che la Costituzione non è un codice speciale, nè un decreto o un provvedimento che disciplina determinati rapporti, con la previsione di tutti i casi possibili, ma contiene, in ogni sua norma, ancora più di un codice, di un decreto o di un provvedimento speciale, un imperativo, a cui si deve obbedire; ha oscurata una verità, che è l'asse del sistema voluto dal costituente: vale a dire che i precetti statutari, che, per loro natura, non possono, in ogni specie, sostituire, con minute indicazioni, disposizioni anteriori, ma hanno sempre la capacità di annullarle, fanno parte dell'ordinamento giuridico, e prevalgono su tutte le altre norme; e non è necessario l'intervento del legislatore, con affermazioni o divieti di dettaglio, perché leggi in contrasto col nuovo ordinamento perdano il loro vigore, e siano, praticamente, soppresse; non ha considerato, infine, che, a prescindere dalla esattezza della nota classificazione, le norme costituzionali, ritenute programmatiche, consacrano principî fondamentali, che, da un lato, vincolano il Parlamento e, dall'altro, si riverberano su tutta la legislazione; e, anche quando si limitano a tracciare indirizzi di futura attuazione, hanno sempre un contenuto concreto, che deve, quanto meno, servire da linea direttiva per lo spirito da infondere nell'in-

153

terpretazione e nell'applicazione di leggi, storicamente superate, ma rimaste, formalmente, in piedi.

Ammettiamo, in via d'ipotesi, che una norma a carattere programmatico sia una enunciazione soltanto, non suscettibile d'immediata attuazione.

Essa esprime sempre, con l'affermazione di un principio di diritto, un comando o un divieto, che è un imperativo categorico per il legislatore ordinario, nel senso che lo costringe ad uniformarsi alla linea direttiva di diritto posta nella norma costituzionale, lo obbliga a muoversi nell'ambito segnato dalla norma, con una sanzione che si riflette sulla validità della legge, nel caso che essa non aderisca al canone dettato dal precetto statutario, perché la legge emanata in contrasto con la Costituzione nasce viziata da illegittimità costituzionale, e, dichiarata inefficace dal competente organo dello Stato, non produce effetti giuridici, non vale come legge.

E non è possibile sostenere che una simile norma è semplicemente una frase, che non opera più del fumo o di un otre.

Già la Corte costituzionale, in alcune sue sentenze (nella seconda e nella nona), ha ribadito con forza concetti, che sono pacifici in dottrina e che il supremo Collegio certamente non ignora. In primo luogo, le leggi, e, tanto meno la Costituzione, non possono prevedere e disciplinare tutte le mutevoli situazioni di fatto, né graduare in astratto e in anticipo le limitazioni poste all'esercizio dei diritti. In secondo luogo, è normale che il dettato costituzionale non copra, per tutta la sua estensione, la materia regolata dalle norme ad essa sottordinate nella scala dei valori giuridici. Infine, non è nemmeno pensabile che la norma costituzionale possa, se

154

veramente se ne vuole il rispetto, essere sprovvista di sanzione.

Ora, una norma, detta programmatica, anche in attesa di un intervento legislativo integratore, ha sempre carattere precettivo; e, se essa non è d'immediata applicabilità, nel suo indirizzo generale, toglie, in qualunque caso, valore alle disposizioni che non si conciliano con lo spirito ed il criterio che la informano; ed è compito esclusivo del Parlamento provvedere alle incompletezze legislative che possono derivare dall'abrograzione di norme anteriori.

E non ha maggior fondamento l'altra tesi della Cassazione: che la sua giurisprudenza, cauta e moderatrice, mirava a garantire la continuità nel funzionamento degli organi e degl'istituti dello Stato e ad impedire fratture, irte di pericoli, nell'ordinamento giuridico.

Bisognò, altra volta, affrontare la crisi che nasce da una trasformazione di regimi, e, nel secolo scorso, la situazione era più intricata e difficile di quella di oggi, perché si trattava non soltanto di abbattere architetture incrostate ancora di letame feudale, ma di fondere, come in un crogiuolo, e ridurre ad unità i complessi legislativi delle varie parti d'Italia, che si saldavano nella monarchia sabauda.

E gli avi magnanimi del Risorgimento non furono afferrati dalle vertigini sull'orlo dei vuoti che minacciavano di aprirsi nell'assetto giuridico del paese.

È vero che l'editto albertino, che era flessibile e poteva essere modificato con leggi ordinarie, senza particolari procedure, conteneva nell'articolo 81 una clausola, che sopprimeva le disposizioni inconciliabili con lo Statuto; ma è anche vero che magistrati, giuristi ed uomini politici sostennero concor-

155

demente la liquidazione di tutti gl'istituti contrari ai principî del governo costituzionale, come i privilegi di classe, le incapacità civili e religiose, i tribunali straordinari, i poteri anormali della polizia, ecc.; e suggellarono con i fatti l'abrograzione delle leggi, dei decreti, dei regolamenti, degli usi, che non si accordavano col nuovo ordinamento.

La magistratura, senza preoccuparsi delle lacune nel sistema giuridico, che, per altro, sono di competenza del legislatore e non riguardano gli organi chiamati ad applicare le leggi, non volle farsi lo scudo e il sostegno del passato regime; obbedì senza riserve al comando della carta statutaria; fu l'espressione dello spirito dei tempi, spazzando i rottami delle vecchie strutture che ingombravano il campo e preparando lo spazio per la costruzione del nuovo.

Le cassazioni regionali di Torino, di Genova, di Firenze, ecc., affermarono costantemente che « non era necessario alcun provvedimento legislativo per considerare abrogate le leggi incompatibili con i nuovi ordinamenti giuridici e con i principî costitutivi del nuovo diritto pubblico », e aggiunsero che « la sola apparizione dello statuto portava abrogazione immediata, *ipso iure*, di tutto ciò che allo statuto fosse contrario ».

E lo statuto albertino seppe adattarsi, per cinquant'anni, con la sua flessibilità, ai mutamenti che si verificavano nel paese, anche se in ultimo, a furia di essere elastico, accolse nel suo ambito il fascismo, che gli scavò la fossa, dopo averlo fatto a pezzi, e col procedimento, ricordato da Orlando, in cui la violenza si univa alla frode, invertì il rapporto fondamentale tra il cittadino e lo Stato e demolì l'edificio del Risorgimento.

156

Dopo quasi un secolo, lo sviluppo del pensiero giuridico ci ha condotti ad uno spostamento radicale dell'indirizzo teorico della giurisprudenza e ad un notevole passo innanzi nel divenire del diritto.

Il supremo Collegio, che ha il compito istituzionale, secondo l'ordinamento giudiziario, di « mantenere l'esatta osservanza delle leggi », che tutela, cioè, l'unità della legge nei confronti degli organi di giurisdizione ordinaria e assicura l'uniformità dell'interpretazione e dell'applicazione del diritto (che è il presupposto della vera giustizia); il supremo Collegio, che dice di « rendere, il più possibile, operanti le nuove disposizioni », non ha riconosciuta, in via generale, alcuna efficacia immediata alle norme costituzionali; ha giudicato che esse hanno il potere di abrogare il precetto contenuto in una legge anteriore solo quando lo sostituiscono in modo esplicito con un nuovo precetto; e con l'insegnamento che la formula statutaria sopravvenuta non ha, in se stessa, la forza di annullare una norma precedente, anche se incompatibile con i principî della Costituzione, con questo inaccettabile insegnamento, contro il quale cominciano a rivoltarsi, per buona sorte, alcune magistrature di merito, non ha di certo aiutata l'attuazione né imposto il rispetto dello Statuto repubblicano. Un costituzionalista al di sopra della mischia, Balladore-Pallieri, che non è sospettabile di tendenze estremiste, ha scritto, a chiare lettere, che « la magistratura italiana ha piuttosto favorita che raffrenata » la volontà del governo di « non dare applicazione alla Costituzione », e che « il mezzo adoperato a tal fine è stato quello di distinguere tra norme precettive e norme meramente programmatiche ».

157

Altri eminenti giuristi, delle correnti dottrinali più diverse, hanno osservato che la magistratura avrebbe potuto (e dovuto) accogliere nella sua giurisprudenza le linee direttive della Costituzione, considerandole principî generali già entrati a far parte del nostro diritto positivo, e, caso per caso, avrebbe potuto non applicare vecchie leggi che esprimono un regime di polizia in contrasto con la nuova legalità e dichiararle abrogate per incompatibilità (alla stregua dell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale); ma, invece, si è mostrata incline ad estendere il campo delle norme programmatiche e negare ad esse, in attesa delle leggi di attuazione, ogni vigore immediato, anche semplicemente abrogativo, con la conseguenza che si è riconosciuta agli organi amministrativi la potestà di vietare o ridurre l'esercizio di un diritto sancito come inviolabile dalla Costituzione, in quanto si aspetta l'emanazione della legge ordinaria che passi la spugna sulla norma del caporalismo fascista: con la conseguenza, cioè, che «la vecchia disposizione poliziesca fascista – come ha detto senza equivoci Balladore-Pallieri – continua imperterrita a governare il paese, irridendo alla nuova Costituzione». E giuristi di ogni tendenza hanno rilevato l'errore d'impostazione della Corte suprema, che si riassume nella pretesa che la norma costituzionale, superiore ad ogni altra nella gerarchia delle fonti, debba dettare un comando ben definito o fornire una dettagliata indicazione, per avere efficacia: che, in altri termini, la Costituzione, da un organico insieme di principî e di precetti com'è, debba sbriciolarsi in una casistica multiforme e complessa, da inquadrare in una serie di schemi e da far aderire alla singolarità dei rapporti ed alle minute esigenze concrete.

158

La Costituzione è rimasta incompiuta.

Qui, è inutile indagare se la Corte di cassazione abbia previsti i risultati della sua posizione. È un fatto che le sue massime sono diventate la trincea e la bandiera di quante forze si oppongono, con varie manovre, all'osservanza della Costituzione, ferme a dottrine senza sale e senza cemento, a istituti politici più morti di una cassapanca tarlata, e si affannano a conservare quel che è già corrotto, a custodire focolari estinti, ceneri senza faville, o s'illudono di preparare la via al ritorno del passato, ormai sepolto nel cimitero della storia. Ed è pure un fatto che, a dieci anni dalla sua promulgazione, la Costituzione è rimasta incompiuta nella sua parte strutturale e in quella ordinativa della società, come fu disegnata dal legislatore: è rimasta incompiuta negli organi più caratteristici, destinati ad essere i muri maestri del nuovo edificio e ad imprimere alla fisionomia dello Stato un suggello inconfondibile; ed è rimasta incompiuta nell'attuazione delle norme, che si riferiscono ai diritti e ai doveri dei cittadini, nel campo dei rapporti civili, economici e sociali, e possono ben dirsi altri connotati d'identità del nostro tipo di Stato. Così, a prescindere dalle regioni a statuti speciali, non si è realizzato l'assetto regionale, che riguarda l'essenza costituzionale dello Stato e un aspetto della sua rinascita democratica e rappresenta una originale innovazione della nostra Repubblica, unitaria e, nello stesso tempo, ripartita in enti autonomi, con un audace decentramento di potestà normative e con una considerevole diminuzione dell'onnipotenza della burocrazia al servizio del governo di Roma.

159

È stato relegato in soffitta l'istituto del *referendum*, caro alla tradizione repubblicana e accolto nel testo statutario, come strumento di partecipazione diretta del popolo alla funzione legislativa, per l'abrogazione delle leggi ordinarie e la formazione di quelle costituzionali, secondo gli articoli 75 e 138. Son dovuti passare otto anni per il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, composto di esperti e di rappresentanti delle categorie produttive, con attribuzioni di consulenza per le Camere e il Governo e di collaborazione alla legislazione economica e sociale, alla stregua dell'articolo 99. È ancora sulla carta il Consiglio superiore della magistratura, cioè l'organo che, sottraendo la famiglia giudiziaria all'influenza dell'esecutivo, assicura ai giudici quell'indipendenza, che è garanzia di legalità e si risolve in una maggiore tutela dei diritti individuali dei cittadini. Solo dopo otto anni, tra le spinte e le proteste indignate di una parte e gli espedienti dilatori e l'ostruzionismo di un'altra, si è formata la Corte costituzionale, che, giudicando sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi, è chiamata ad esercitare un controllo sugli atti del potere legislativo e difende la Costituzione contro i possibili attentati del Parlamento. E poiché il massimo organo di garanzia costituzionale, con le sue sentenze, che si ripercuotono su tutta la legislazione, ha provocato un terremoto, togliendo valore a molte disposizioni in contrasto con lo Statuto e correggendo, su questo piano, l'indirizzo della Cassazione a favore della perdurante efficacia di norme, dichiarate invece illegittime; poiché quest'aderenza allo spirito ed ai precetti della Carta costituzionale poteva andare lontano e forzare la situazione, lasciando

160

« pur grattar dov'è la rogna », la Corte, dopo un anno di lavoro, ha avuto improvvisamente una crisi, della quale non conosciamo i termini e i motivi reali, con le dimissioni dell'uomo insigne, che presiedeva, con tanta autorità e tanta sapienza, l'alto consesso, ed era, per tutti, per lo Stato e per i cittadini, una certezza assoluta di rettitudine, di probità mentale, di obbedienza soltanto alla legge, ed incarnava le gloriose tradizioni del pensiero giuridico meridionale, da Filangieri e Tanucci e Pagano ad Enrico Pessina.

Ed alla mancata attuazione della parte organizzativa della Costituzione ha corrisposto la sopravvivenza di organi ed istituti che, per volontà del legislatore, dovevano scomparire: dalle giurisdizioni speciali, soggette, entro cinque anni, almeno a revisione (VI disposizione transitoria), al prefetto (articoli 124, 125, 130), simbolo del governo accentrato, che Luigi Einaudi bollò con uno dei suoi marchi più duri, dicendolo un'infezione inoculata nel corpo politico italiano da Napoleone e gran nemico della democrazia.

Ma la carenza costituzionale è ancora più sprezzante nella parte che regola la società, in quanto i diritti civili e politici, cioè le libertà essenziali, rischiano di convertirsi in semplici interessi privi di tutela – e, di fatto, sono consentiti o negati ad arbitrio delle autorità amministrative – ed in quanto i diritti economici e sociali rappresentano una visione d'avvenire o, addirittura, un miraggio, come una sorgente d'acqua nelle sabbie del deserto senza vie, arroventato dal sole.

Che cosa leggete, monsignore, domandava Polonio ad Amleto, nella immortale tragedia inglese? E il principe rispondeva: parole, parole, parole!

161

Ad opera del governo e della sua maggioranza, che hanno spregiata la Costituzione, come una « faccenduola » e manifestato, più volte, il proposito di modificarla e smorzarne l'afflato innovatore; ad opera di alcuni vertici dell'ordine giudiziario, che si sono attaccati a cento e cento uncini per non attribuire alle norme statutarie un contenuto concreto e per applicarle alla rovescia; ad opera delle correnti politiche, dei gruppi sociali e di tutti i mammoni decrepiti, che guardano indietro e vorrebbero spingere il paese a far « retroso calle », son diventate parole le affermazioni degli articoli 1, 2, 4 e 36 che, in sostanza, dichiarano il diritto al lavoro equamente retribuito, e l'impegno dello Stato di garantirne l'esercizio, se abbiamo un esercito di disoccupati che, in percentuale, è il più grosso di Europa e, forse, del mondo, e cresce ogni giorno di numero, e se, per una contraddizione angosciosa ed oggi insanabile, il progresso tecnico, in luogo di assorbire altre forze produttive ed innalzare il livello di vita dei lavoratori, butta continuamente nuovi operai sul lastrico e li condanna all'avvilimento e alla fame. E parole sono quelle dell'articolo 3, che consacra l'eguaglianza e la pari dignità sociale di tutti i cittadini, senza distinzioni di alcun genere, se le discriminazioni per ragioni di sesso, non ostante il precetto degli articoli 3 e 51, paiono insormontabili e quelle di natura politica e religiosa dividono, nelle direttive e nella pratica degli organi amministrativi, la nazione in due campi.

E parole sono gli obblighi assunti dalla Repubblica nell'articolo 5 in ordine alle autonomie locali, se lo Stato, lontanissimo dal promuovere l'assetto regionale e il decentramento amministrativo, diventa sempre più

162

un apparato di centralismo burocratico e non è disposto ad adeguare i principî della legislazione all'esigenze dell'autonomia e del decentramento.

Parole gli articoli 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, ecc., perché i diritti che essi sanciscono vengono d'ordinario annullati dall'applicazione delle disposizioni della legge di pubblica sicurezza, che la giurisprudenza della Cassazione ha ritenute sempre in vigore.

E abbiamo dovuto aspettare che la Corte costituzionale, sotto la guida dell'onorevole De Nicola, pronunziando nei giudizi promossi con ordinanze delle magistrature di merito, dichiarasse la illegittimità costituzionale di alcune norme dettate nell'articolo 113 della legge di pubblica sicurezza, col risultato di eliminarle dal sistema giuridico, perché, contrariamente alle decisioni del supremo Collegio, diventasse operante, cioè d'immediata applicazione, l'articolo 21 della Costituzione, che sottrae la stampa e la manifestazione del pensiero, diffuso con qualsiasi mezzo, ad autorizzazioni o censure.

E sono parole gli articoli 24, 25, 27 e 28 relativi a un'altra serie di diritti, perché gli errori giudiziari si moltiplicano con le stagioni e non sono riparati, neppure a titolo di soccorso; i poveri in canna non hanno modo di agire dinanzi alle varie giurisdizioni e la difesa non è garantita in alcun momento, e specie nella fase investigativa, tra le branche della polizia, e nel periodo istruttorio penale (articolo 24); perché i cittadini sono distolti dal giudice naturale, deferiti, per pretesi reati politici, ai tribunali militari e sottoposti a misure di sicurezza dalle autorità amministrative (articolo 25); perché si può essere responsabili per fatto altrui e la presunzione d'innocenza dell'imputato sino alla

163

condanna definitiva è una favola che non incanta neppure gli sciocchi (articolo 27); e perché, infine, i dipendenti e i funzionari statali non rispondono dei danni che cagionano ai cittadini, con atti compiuti in violazione di diritti (articolo 28).

La Costituzione, come si è visto, ricostruisce, in forma repubblicana, le strutture dello Stato e prescrive le riforme di carattere economico, destinate a rinnovare la società in senso progressivo.

Essa organizza i meccanismi giuridici e i congegni di governo; e disciplina la vita sociale, che ha, come suoi cardini, il lavoro, l'eguaglianza, la giustizia, la libertà. E, per consacrare, dopo l'orgia di arbitrî della dittatura, il ritorno all'impero della legge, ha elevato a regola fondamentale dello Stato il riconoscimento e il rispetto di quei diritti che formano il patrimonio della personalità umana contro l'arma dei poteri discrezionali dell'esecutivo. Ebbene – a parte la traduzione dello statuto albertino nell'architettura della Repubblica, che sanzionò per via legislativa un cambiamento già avvenuto negli organi costituzionali, con la caduta della monarchia – in dieci anni non solamente non si è provveduto a realizzare un minimo di rinnovamento, nelle vecchie strutture, nè si è posto mano a regolare i rapporti che, in tutti i campi, dovevano dare una impronta nuova alla società, ma si è compiuta, all'inizio con un lavoro di talpe, poi con baldanza aperta, un'opera di restaurazione degli antichi ordinamenti, fino a ridurre il principio di legalità a poco più di un'etichetta, per la provata possibilità di violarlo senza rischi, ogni giorno. Soprattutto, non si è voluto rivedere una legislazione che fu elaborata su misura come strumento di dominio e di oppressione di un

pugno di banditi sulla maggioranza del popolo italiano; non si è voluto adeguare, con le necessarie integrazioni e modifiche, il diritto positivo alle precise indicazioni dello Statuto; e gli alti gradi della magistratura, che obbedirono in camicia nera alla volontà del legislatore fascista, per il postulato che la funzione dei giudici è di applicare la legge, quando si è trattato di obbedire alla volontà del legislatore democratico e di applicare la Costituzione, che è la matrice delle leggi, hanno inventata la teoria della distinzione tra norme di diverso peso e di posizione diversa sul piano costituzionale: quelle che contengono un precetto, esprimono un comando, e non richiedono, per la loro attuazione, un intervento legislativo che ne determini la sostanza e i limiti – ed a contarle, queste norme, dette precettive, bastano le dita di una mano – e quelle, invece, che non hanno compiutezza di norme giuridiche né carattere cogente e non possono essere immediatamente osservate o imposte all'osservanza, e sono tutte le altre; ed alla stregua di una tale dottrina hanno risolto il problema del contrasto tra legislazione anteriore e Costituzione e della impossibilità di coesistenza del vecchio col nuovo, nel senso di giudicare valide e mantenere in vita le disposizioni che fecero del nostro paese una terra di sudditi e non di cittadini e che il legislatore costituente ha, nettamente, ripudiato. (*Commenti*).

Il messaggio del Presidente della Repubblica al Parlamento.

Del resto, per rispondere ai vostri mormorii, vi cito un'autorità, sulla quale mi auguro non vogliate discutere, quella del più alto magistrato dello Stato. La sostanza

165

delle mie osservazioni è confermata dal messaggio del Presidente della Repubblica al Parlamento. In sintesi, il messaggio dice che nessun progresso vero si realizza nella vita interna della nazione senza il concorso del mondo del lavoro; che i dirigenti e gl'imprenditori hanno già nella organizzazione politica dello Stato un'influenza adeguata alla loro importanza economica, ma le masse lavoratrici e i ceti medi, condotti fino alle soglie del potere dal suffragio universale, non partecipano alla direzione dello Stato; che è interesse fondamentale della democrazia riconoscere in modo concreto i nuovi diritti e la nuova posizione delle forze del lavoro, per consolidare le basi della stabilità degl'istituti a traverso l'ampliato consenso; che il primo problema da risolvere, in ordine di urgenza, è di eliminare, con il suo corteo di miseria e di stenti, la disoccupazione, e utilizzare il potenziale di lavoro inerte, che costituisce una riserva di energie creative negate allo sviluppo del paese; che, nella ricerca di nuove forme di economia, bisogna garantire il pieno esercizio della libertà e disciplinare e contenere i tentativi di predominio che le grosse concentrazioni della ricchezza esercitano sui pubblici poteri; che il Parlamento ha la funzione d'impegnare, senza ritardi, l'ordinamento giuridico nella trasformazione delle strutture economiche e sociali; che lo Stato è tutore imparziale della libertà e dell'uguaglianza dei cittadini nella legge, ecc. E, dopo avere ammonito che lo Stato di diritto non è un'affermazione puramente giuridica, ma l'espressione di un'esigenza politica e sociale a cui la democrazia deve tendere, come a fine inderogabile, se vuole affermarsi e sopravvivere, e dopo il riferimento alle parole del Pontefice, che l'uomo

166

della strada non deve vivere nel timore di subire l'arbitrio, nè sospettare che dietro la facciata del potere si nasconde il giuoco di potenti gruppi organizzati, il messaggio presidenziale termina con un richiamo energico alla necessità che la Costituzione si attui negl'istituti previsti e nell'adeguamento della legislazione alle norme statutarie. E credo di aver suggellato, con una testimonianza di non dubbio valore, quello che ho detto a proposito della carenza costituzionale.

Qual è stato, al riguardo, l'atteggiamento del Governo? Voi, onorevoli avversari, dite di volere rispondere: rispondete!

È inutile dire che nessun governo, nel presentarsi alle Camere per ottenere la fiducia, ha confessato il proposito di buttare a mare la Costituzione e mettere il tallone della polizia sulle tavole della legge e sul collo degl'italiani. Al contrario, ciascun Presidente del Consiglio, nelle comunicazioni al Parlamento, ha proclamata la volontà di seguire una politica di rigido rispetto delle libertà costituzionali, di estrema difesa delle istituzioni democratiche, di progresso economico e sociale, per assicurare al popolo migliori condizioni di vita.

Il governo di fronte alla Costituzione.

Ad esempio, l'onorevole Scelba, quando precisò le direttive della sua azione, nel febbraio del 1954, dimenticò di aver parlato, altra volta, della Costituzione come di una «trappola»; e mostrò di volersi ricordare, dopo tanti anni, che la nostra terra, che pure crebbe con la polvere degli estranei e serba l'impronta di una civiltà millenaria, oltre ad essere la madre delle biade, fu anche la madre dei popoli, che dette il suo spirito al mondo nell'irraggiamento dell'idea umana del diritto.

167

Egli disse che il principale compito del governo era « la riaffermazione dell'impero della legge », il che, tradotto in... volgare, significava che la legge non era stata fino ad allora rispettata; e in questo quadro, con il consolidamento della democrazia e l'attuazione degli organi e degl'istituti previsti dalla Costituzione, rientrava l'adeguamento dell'attuale legislazione, ivi compresa la legge di pubblica sicurezza, ai principî della Carta costituzionale.

Onorevole ministro, onorevoli colleghi, non si era spenta l'eco di queste dichiarazioni, in cui la giustizia fu esaltata come il « pilastro fondamentale di un regime democratico », e l'impegno dell'onorevole Scelba, di osservare fedelmente le leggi della Repubblica, ebbe il suggello dei fatti, quella che Antonio Labriola chiamava la dialettica obiettiva. Il 4 dicembre fu emanata una circolare del Consiglio dei ministri, che stracciò il patto costituzionale con una brutalità ed un cinismo non dissimili alla maniera ottusa dei cancellieri tedeschi dai pezzi di carta, ed alla legalità repubblicana sostituì l'arbitrio amministrativo. Il comunicato ministeriale del 4 dicembre 1954 può dirsi, infatti, un piano programmatico per gli eccessi di potere. Con esso il governo annunziò apertamente la sua decisione di abolire il principio della « imparzialità dell'amministrazione » nei riguardi dei cittadini appartenenti a determinati settori politici o a determinate confessioni religiose. Alla stregua di un tale indirizzo, la pubblica amministrazione era autorizzata ad esercitare i suoi poteri discrezionali, non già nell'interesse del servizio e nel rispetto dell'obbligo costituzionale d'imparzialità, ma come strumento di lotta, a vantaggio di una parte contro le forze dell'opposizione.

168

Del resto, simili provvedimenti discriminatori non rappresentavano una novità. Essi si trovavano nella scia di antiche tradizioni, inducevano a ricordare un articolo dello statuto concesso da Pio IX nel marzo 1948, il quale stabiliva che la pratica del culto cattolico era « condizione necessaria per il godimento dei diritti politici dello Stato ».

La Costituzione, ritenuta un catechismo di massime astratte e senza valore da una dottrina diarroica e da una giurisprudenza non conforme allo spirito statutario e al pensiero sociale, ha creato un sistema di garanzie, allo scopo di rendere effettivo l'uso dei diritti conferiti agli individui. Essa ha chiuse nei confini della legge le attribuzioni della polizia: ha sottoposta a controllo l'attività degli organi dello Stato; ha dato modo al cittadino di difendere le sue ragioni contro gli attentati delle stesse Camere o del governo, con l'eccezione, in via incidentale, di incostituzionalità della legge e l'intervento della Corte, che può dichiarare inesistenti, sul piano giuridico, le norme contrarie alla Costituzione; ha spezzata nelle mani dell'esecutivo l'arma della discriminazione, che è il pretesto e lo schermo legale, per commettere i peggiori abusi. Gli articoli 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 25, ecc., riducono e contengono in una certa sfera i poteri della polizia che, secondo il testo unico del 1931, sono praticamente illimitati: tali, cioè, che, indipendentemente dal fine specifico di tutela della tranquillità e di prevenzione dei reati, che spetta alle questure, l'esercizio di un diritto dipende, in moltissimi casi, dalla concessione dell'autorità di pubblica sicurezza.

L'articolo 28 sancisce che i funzionari e i dipendenti degli enti pubblici sono direttamente responsabili degli atti compiuti in

169

violazione dei diritti. L'articolo 97 consacra « il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione ». L'articolo 113 dispone che è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi nei confronti della pubblica amministrazione. E dall'esigenza della giustizia amministrativa nacque in Italia, nel secolo scorso, la giurisdizione di legittimità del Consiglio di Stato.

La circolare ministeriale del 4 dicembre si provò a distruggere le conquiste realizzate in tanti anni di sacrifici e di lotte. Essa volle significare una sfida al popolo e una mina posta alla base della Costituzione e rappresentò lo slittamento della democrazia verso un regime di paternalismo poliziesco, in cui il pubblico denaro diventò il patrimonio di un gruppo dirigente e fu adoperato senza parsimonia e senza pudicizia come mezzo di pressione verso taluni, quale amo di corruzione o bandiera di ricatto per altri e come forma di premio per altri ancora, che servivano la fazione e, a spese del buono Stato, montavano la guardia al santo sepolcro.

È facile intendere che, sulle orme di una politica di discriminazione proseguita senza scrupoli e camuffata di legalità, i padroni crebbero di baldanza e si gittarono con furia in una impresa che, sostenuta a viso aperto dagli organi governativi, non richiedeva per motore gli attributi di Colleoni: si rimisero a cavallo, anzi s'incastrarono nell'arcione, con in mano la frusta e gli speroni agli stivali, nelle campagne, e levarono il bastone nelle fabbriche, trasformate via via in reclusori per i lavoratori. Nel clima di una congiuntura favorevole, aumentò il volume della produzione, salirono gli utili delle aziende, ma non si attenuò il flagello della disoccupazione, i salari non ebbero fiato per inseguire il rialzo

170

dei prezzi, e gli operai, spremuti fino all'ultima stilla delle loro forze, videro martellate le loro organizzazioni, ridotto il campo dei loro diritti e delle loro libertà, nei luoghi di lavoro, diminuite le possibilità contrattuali dei loro sindacati, e vissero nell'atmosfera di paura instaurata dall'assolutismo padronale, non dissimile al corporativismo fascista, sotto la minaccia dei licenziamenti, mentre il grande capitale intascava profitti, sudando sangue e fango da tutti i pori.

Caduto, per le note vicende, l'onorevole Scelba, gli successe l'onorevole Segni che, nelle comunicazioni alle Camere (luglio 1955), s'impegnò, su scala più larga, a difendere gl'istituti democratici creati dalla Costituzione, a completare l'ordinamento giuridico della Repubblica, ad osservare il principio dell'eguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge.

Egli disse che l'azione del governo doveva essere indirizzata non solo ai problemi materiali della casa, del pane, del lavoro, ma ai problemi, non meno gravi, di ordine morale e giuridico: l'attuazione della Costituzione, la garanzia e la difesa della libertà, l'imparziale e costante applicazione della legge, il buono ed onesto andamento dell'amministrazione, ecc.

E sottolineò con forza che la base di ogni ordinamento sociale è il diritto, « dalla cui completezza, certezza ed osservanza » dipende il ritmo della vita nazionale, il progresso civile ed economico di essa.

Nella risposta ai vari interventi sul programma governativo, l'onorevole Segni ribadì questi concetti, dichiarando che l'arma per assicurare la vita dello Stato democratico è il fermo rispetto della legge: principio che non è di diritto privato, né viene a noi dalla

rivoluzione francese, ma risale alle fonti della civiltà latina, illuminata dalla massima di Cicerone, nell'orazione in difesa di Cluentio: che l'essere servi delle leggi è la premessa della libertà. Insomma, il governo dell'onorevole Segni, alla stregua di affermazioni solenni, voleva dimostrarsi il «realizzatore fedele» dei principî costituzionali, «per garantire nella libertà l'esistenza stessa della democrazia».

Inoltre, l'onorevole Segni, in qualità di ministro dell'agricoltura, aveva presentato, nel novembre del 1948, un disegno di legge che, se mirava a conservare nella più larga misura possibile i rapporti contrattuali esistenti nelle campagne ed a cristallizzare lo *statu quo*, modificava la disciplina tradizionale della risoluzione dei contratti e non lasciava la disdetta alla discrezione del proprietario, essendo essa consentita in ipotesi determinate, che realizzavano in certo senso la giusta causa.

Da Presidente del Consiglio, l'onorevole Segni confermò di voler «definire l'annosa questione dei patti agrari», in quanto «la stabilità sul fondo di coloro che più direttamente partecipano al processo produttivo» e «la sicurezza e la chiarezza dei rapporti contrattuali» sono un «fattore essenziale della produzione».

Queste le prospettive, che accesero nella coscienza popolare tante luci di speranza, per l'obbligo assunto dal governo di attuare certe riforme e d'integrare la Costituzione nei suoi organi e nei suoi istituti. In pratica, l'onorevole Segni fu costretto a vivere di compromessi che, in definitiva, lo hanno logorato: a sacrificare alla formula del centro democratico, di cui il suo governo era l'espressione, alcuni convincimenti di carattere

172

sociale, a rinunziare, per esempio, sul problema agrario, alle soluzioni che egli stesso aveva proposto.

Ed il rinnegamento della giusta causa fu cagione di rovina anche per il suo ministero.

Quanto ai principî che ispiravano il programma governativo e al rispetto della Costituzione, avvenne l'incredibile.

Il contrasto fra la Corte costituzionale e il Governo.

Dopo otto anni, entrò finalmente in funzione la Corte costituzionale.

Questa, nel nostro sistema, eccettuato il regolamento di limiti tra le sfere di competenza legislativa delle regioni verso lo Stato e delle regioni tra loro, non può esercitare in modo autonomo il sindacato di costituzionalità delle leggi, ma svolge la sua attività solo a traverso il provvedimento di un organo fornito di giurisdizione, che la investe del potere di conoscere di una questione di legittimità costituzionale. In altri termini, un giudizio in corso è il presupposto indispensabile per eccitare la giurisdizione costituzionale, con l'obbligo di valutare, da una parte, l'effettiva incidenza della questione di costituzionalità sul tema della causa e, dall'altra, il fondamento apparente, il *fumus boni iuris*, della questione stessa, che non si risolva in espediente dilatorio. Ne deriva che le questioni di costituzionalità sono sottoposte, prima che al sindacato della Corte, al vaglio preventivo della magistratura, di ogni giudice – ordinario, amministrativo, speciale – investito di un processo: dato che l'apertura o la chiusura della via che conduce al controllo costituzionale dipende dalla decisione del giudice.

173

Insomma, il sindacato di costituzionalità è subordinato alla valutazione preventiva, di apparente fondatezza, del giudice, dalla cui ordinanza dipende la rimessione alla sede costituzionale dell'incidente.

E di qua, si deduce che il vero organo della legittimità costituzionale delle leggi è e rimane l'organo delle singole autorità giurisdizionali.

Ma veniamo al sodo. In tutti i giudizi celebrati davanti alla Corte, interviene il Presidente del Consiglio dei ministri, a mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato; e, in tutti i giudizi, l'Avvocatura dello Stato, in rappresentanza del Presidente del Consiglio, sollevò, in via principale e pregiudiziale, l'eccezione d'incompetenza della Corte a giudicare dalla legittimità costituzionale delle leggi anteriori all'entrata in vigore della Costituzione, sostenendo che il rapporto tra legge anteriore e Costituzione è tale da non dare mai luogo, in caso di contrasto, ad illegittimità costituzionale, ma ad abrogazione tacita; e, subordinatamente e nel merito, chiese che si dichiarasse non sussistere incompatibilità tra i principî della Costituzione e le norme impugnate, che erano, nel maggior numero, disposizioni della legge di pubblica sicurezza, con conseguente affermazione di legittimità costituzionale delle norme in contestazione.

È inutile aggiungere che la tesi aveva la sua radice nella distinzione delle norme costituzionali in precettive e programmatiche.

Su questo fondamento, l'Avvocatura dedusse che i precetti costituzionali sono validi ed hanno efficacia quando provvedono per il futuro e non quando si volgono al passato; che l'eventuale conflitto tra una legge preesistente e la Costituzione deve

174

risolversi sul piano dell'abrogazione della legge incompatibile con la Costituzione e che a giudicare su tale questione è competente la magistratura ordinaria, trattandosi di controversia di mera abrogazione per successione di leggi.

L'anno scorso, nella discussione su questo bilancio, l'insigne collega, onorevole Gullo, rivolse al ministro una domanda, che non ebbe risposta: se, cioè, l'Avvocatura, nel sostenere ripetutamente che la questione d'incostituzionalità delle norme anteriori alla Costituzione è sottratta al controllo della Corte ed a cancellare il passato legislativo in contrasto con lo Statuto provvede la magistratura ordinaria, agì di sua iniziativa, all'insaputa e alle spalle del Presidente del Consiglio, o se la linea difensiva seguita con tanta caparbietà non fu elaborata d'accordo col governo o voluta e dettata dal governo.

È chiaro che la domanda dell'onorevole Gullo era, come si dice, puramente retorica, non essendo concepibile, neanche in via d'ipotesi, che l'Avvocatura generale, organo dello Stato, prendesse, in un problema di così grave importanza, la posizione che ha presa, e la mantenesse ostinatamente, in una serie di giudizî, senza la piena approvazione dell'esecutivo, dal quale essa dipende.

In realtà, il governo, ripetendo in tutti i processi dinanzi alla Corte, per il tramite dell'Avvocatura dello Stato, che il rapporto fra legge anteriore e Costituzione è tale da non dare mai luogo, in caso di conflitto, ad illegittimità costituzionale, ma ad abrogazione tacita, volle dire apertamente che, per esso governo, sono sempre valide le leggi fasciste.

La Corte, presieduta dall'onorevole De Nicola, nettò il campo da certi detriti mentali,

175

fin dalla prima sentenza, che è un documento di alto valore giuridico.

Innanzi tutto, essa affermò la sua competenza esclusiva a giudicare sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti equiparati, anche se anteriori all'entrata in vigore della Costituzione, in base agli articoli 134 e 136 dello Statuto.

Poi dimostrò che la tesi adottata dal governo, attraverso l'Avvocatura dello Stato, non ha fondamento: in primo luogo, perchè non bisogna confondere il problema dell'abrogazione delle leggi con quello della illegittimità costituzionale, che sorge proprio quando l'abrogazione della legge sia stata esclusa e diventa necessaria la pronunzia della Corte; secondariamente, perchè, dal lato testuale, l'articolo 134 della Costituzione e l'articolo 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948 parlano di questioni di legittimità costituzionale delle leggi, senza fare distinzioni, e, dal lato logico, il rapporto fra leggi ordinarie e leggi costituzionali e il grado che ad esse spetta nella gerachia delle fonti non mutano, siano le leggi ordinarie anteriori o posteriori alla Costituzione, nell'uno e nell'altro caso la legge costituzionale, per la sua intrinseca natura nel sistema della Costituzione rigida, dovendo prevalere sulla legge ordinaria, e, infine, perchè i due istituti giuridici dell'abrogazione e della illegittimità costituzionale delle leggi non sono identici fra loro, producono effetti diversi ed hanno diverse competenze,

Chiunque voglia esaminare onestamente la situazione deve riconoscere, dunque, che il governo ha difeso con tenacia, dinanzi alla Corte costituzionale, la validità e l'efficacia di una legislazione, che ha l'impronta e lo spirito autoritario della dittatura e non si concilia con lo Statuto repubblicano.

176

Onorevole Gonella, ella che voleva, già nel 1953, rivedere la Costituzione, nel caso in cui il corpo elettorale avesse approvato la legge maggioritaria, cioè la legge truffa, e avere nelle mani gli strumenti pronti...

Una voce al centro. Si salvi chi può!

GONELLA. *Ministro di grazia e giustizia.* Non ho mai detto questo.

LA ROCCA. Si salverà lei, onorevole collega del centro, perché gli altri non si salverebbero. Mi rendo conto che voi avete interesse a mantenere in vita gli strumenti legislativi fascisti, perché servono benissimo la vostra aspirazione ad un regime clericale totalitario. A tale riguardo, è vero o non è vero, signori del Governo, che, ufficialmente, dinanzi al più alto organo costituzionale dello Stato, avete sostenuto la permanente efficacia di leggi, che la Costituzione intende abolire?

PRESIDENTE. Onorevole La Rocca, mi permetto di ricordarle che ella sta parlando da oltre due ore, superando il termine concordato.

LA ROCCA. Dobbiamo stabilire delle verità e certe cose bisogna dirle, sia pure in fretta, e per sommi capi.

Il codice civile è una mazza nel pugno dei padroni.

Cominciamo dal codice civile. Si afferma che esso è l'opera di maestri del diritto, che lavorarono sotto la guida di Scialoia; che esso sta nel solco della nostra migliore tradizione giuridica, riassume i risultati raggiunti dall'elaborazione del diritto anteriore, a traverso l'attività di generazioni di giuristi e la collaborazione della giurisprudenza, e rispecchia, in più parti, l'esigenze sociali, a cui deve rispondere la funzione del diritto moderno.

177

Anche qui, chi si provi a leggere la relazione di Grandi al libro *Della proprietà* (30 gennaio 1941) vedrà che la riforma del codice civile non si propose di migliorare tecnicamente il contenuto delle vecchie disposizioni, ma di adeguare le norme del diritto privato ai principî riassunti nella carta del lavoro e inquadrare, in modo totalitario, le attività economiche nell'ordinamento corporativo, informato al concetto dell'unità « morale, politica ed economica » della nazione, che « si realizza integralmente nello Stato ».

Fra diritto e politica v'è un nesso indissolubile, insiste Grandi nella relazione, il diritto non essendo fine a se stesso, ma il mezzo per ottenere gli scopi ai quali tende la comunità nazionale e dovendo essere, in conseguenza, « permeato » dei criteri direttivi, che guidano la società in un determinato momento storico.

La rivoluzione francese, abbattendo le impalcature dell'antico regime e sopprimendo gli anelli intermedi fra lo Stato e i singoli, esaltò, con l'individualismo liberale, la libertà privata dell'« individuo », atomo disperso e staccato dalle complessità nazionali.

Nella legislazione fascista domina, invece, l'autorità dello Stato, come organismo che opera con propria volontà e con proprie finalità, a cui ogni altro interesse dev'essere subordinato – continua il guardasigilli Grandi.

Il principio della suprema autorità dello Stato si riflette, dunque, anche sugl'istituti che regolano i rapporti economici. Ma, di là dalle frasi sulla civiltà del lavoro, la sostanza dell'ordinamento non muta. L'asse del codice è il mio e il tuo e la signoria generale dell'uomo sopra i suoi beni: il diritto del proprietario di godere e disporre delle cose in modo pieno,

178

esclusivo, secondo la lettera dell'articolo 832: cioè, nella maniera più assoluta, come diceva il vecchio articolo 463. Anzi, alla stregua dei principî corporativi, i quali considerano « l'iniziativa privata come lo strumento più efficace e più utile nell'interesse della nazione » (dichiarazione settima della carta di lavoro), la proprietà privata non solo è riconosciuta e protetta, ma « completa la personalità umana », costituisce, cioè, il principale attributo dell'individuo, con la conseguenza che il povero diavolo privo di mezzi è da ritenersi una sottospecie dell'uomo, una sorta di minorato o d'interdetto, che non conta e non pesa nulla ed è solo oggetto di sfruttamento.

DE MARSANICH. Ma questi non sono principî fascisti: sono gli immortali principî della rivoluzione francese. In Inghilterra si dice che chi non ha non è.

LA ROCCA. È inutile aggiungere che questi concetti sono respinti dalla nostra Costituzione.

DE MARSANICH. E perché? Perché è detto che la proprietà deve avere una funzione sociale? Non si tratta di una innovazione, ma di uno sviluppo dei principî precedenti. Del resto, ella sa che anche l'onorevole Calamandrei ha collaborato a quei codici.

LA ROCCA. Ma all'onorevole Calamandrei si sono aggiunti i legislatori fascisti.

DE MARSANICH. Tutti riconoscono che il codice penale italiano rappresenta un progresso giuridico.

LA ROCCA. Del codice penale discuteremo tra poco.

E, quanto al lavoro, non più considerato una merce, ma diventato il fulcro di tutto il nostro diritto con la sua caratteristica di dovere civile, secondo le parole del legislatore fascista, e in merito alla tutela e alle garanzie

179

per i lavoratori, provvede, nel codice del 1941, sempre in vigore, il famoso articolo 2118, sulla rescissione dei rapporti contrattuali, che è... un titolo di nobiltà del fascismo e una testimonianza non dubbia del suo carattere sociale, che non è stato rivisto nè ritoccato, e rappresenta la falce nelle mani dei padroni, per le continue mietiture dei lavoratori in ogni campo della produzione.

L'onorevole Scelba, nel discorso di chiusura sulle comunicazioni del governo, nel marzo del 1954, promise una legge, che doveva attribuire valore giuridico alle stipulazioni sindacali e fissare le sanzioni nei casi d'inosservanza.

In occasione analoga, l'onorevole Segni, nel discorso del 18 luglio 1955, rinnovò l'assicurazione del governo, di voler dare « forza vincolante alle condizioni sostanziali di prestazione del lavoro », senza intaccare, per altro, i principî affermati dall'articolo 39 della Costituzione. Ma, se bene anche i critici più benevoli dell'attuale codice civile affermino la necessità di profonde modificazioni, specie per quel che si riferisce alla proprietà e ai rapporti di lavoro, per la riforma agraria in corso di svolgimento, per l'ordinamento sindacale, per i contratti collettivi ed altri istituti connessi, le cose restano al punto di prima.

L'articolo 2118 sancisce la potestà dei padroni di rescindere brutalmente i contratti, di buttare i lavoratori sulla strada, licenziandoli *ad nutum;* ed il nostro diritto civile, che non si concilia con il contenuto sociale della Costituzione, continua ad essere impostato sulla difesa ad oltranza della proprietà privata, nel senso più stretto e antisociale, e impedisce la realizzazione delle riforme di struttura, come dimostra la lotta per i patti

180

agrari, intesa a modificare i rapporti sul luogo di lavoro e a porre sul medesimo piano produttivo il contadino, il mezzadro e il proprietario, abolendo forme contrattuali che sono strumenti di pura concessione, residui di un'epoca morta, e ci rimandano a stadî quanto mai lontani nell'evoluzione del nostro diritto.

Le innumerevoli storture del codice penale.

E la situazione non solo si aggrava, ma appare assurda, se passiamo nel campo del diritto pubblico.

Secondo alcuni, l'attuale codice penale non sarebbe legato, nel suo filo conduttore, ad alcun regime politico; nella sua linea scientifica, risponderebbe ai più sani criteri della dottrina; costituirebbe un tentativo di conciliazione fra le due correnti fondamentali del diritto penale, tra la scuola classica e quella positiva; rappresenterebbe, oltre che una manifestazione conciliativa del nostro pensiero giuridico penale, un compromesso anche per il concetto della pena; e, per questo insieme di pregi, sarebbe ammirato da studiosi stranieri.

L'onorevole relatore sostiene, d'accordo con i suoi, che il codice Rocco può sopravvivere al tempo in cui fu pubblicato, perché, « come opera di pensiero e di scienza », esprime il risultato di studio e di esperienza di almeno due generazioni di giuristi, la cui fatica non può essere rinnegata. Qualcuno ha addirittura sostenuto che i principi fondamentali della Costituzione, sotto il profilo penale, si trovano già consacrati nel codice: quello della legalità, con il rispetto delle regole: *nullum crimen sine lege*, e *nulla poena sine lege;* la

181

non retroattività della norma penale; un fatto delittuoso, che il magistrato debba giudicare; inoltre, la responsabilità personale, l'umanità della pena e la distinzione tra pena e misure di sicurezza. E, ammessa l'impronta autoritaria della parte speciale, si sostiene che esso codice, nella parte generale, è in armonia con la tradizione liberale del nostro paese e dell'Europa.

Secondo l'onorevole Moro, che pure è stato guardasigilli, si tratta di un codice serio e scientificamente avanzato, che ha bisogno di qualche revisione, di qualche ritocco, ma che non può essere condannato in blocco, nè dal punto di vista dottrinale nè da quello politico.

Quanto ai legami con la politica, basta dare una occhiata alla relazione.

Nel trattare dei principi informatori del codice, Rocco scrisse chiaramente che la nuova opera legislativa rifletteva la coscienza sociale e politica dello Stato, propria del regime, e che il sistema del nuovo codice s'ispireva alla filosofia giuridica generale del fascismo, diversa da quella degli illuministi, che informò la rivoluzione del 1789, la dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino, i codici penali del 1791 e del 3 brumaio e la stessa codificazione penale di Napoleone, che fu il modello su cui si plasmarono, per oltre un secolo, le legislazioni in alcune nazioni d'Europa e in Italia, compreso il codice penale del 1889.

E, dopo un'interpretazione quanto mai discutibile del pensiero di Filangieri e di Beccaria, di Carrara e di Pessina, sul diritto di punire nelle mani dello Stato, torna in campo la « filosofia giuridica penale del fascismo », che, opponendosi alla concezione individualista dell'illuminismo francese sulla potestà

182

statuale di punire, e dichiarando di volersi collegare, non si sa come, alla tradizione di Romagnosi e di Carmignani, porta la pena alle stelle, « per assicurare e garantire le condizioni fondámentali e indispensabili della vita in comune »; e, per meglio difendere lo Stato contro il pericolo della criminalità, introduce nel codice, a modello per i legislatori del mondo, le misure di sicurezza, accessorie o surrogatorie della pena, come mezzi di prevenzione di nuovi reati, distinte dalle misure ordinarie di polizia, cioè di quelle proprie della legge di pubblica sicurezza del 1926, diventata il famoso testo unico del 1931, altra corona di lauro e di quercia del regime; e, allargati i limiti della « difesa sociale », non repressiva soltanto ma anche preventiva contro il delitto, affermato il principio della responsabilità penale sul fondamento della libera volontà, richiama sulla scena il carnefice; nella patria dei Verri e di Beccaria, per aderire a « imprescindibili esigenze politiche e sociali », mette al vertice della scala dei castighi la pena di morte, con l'autorità di san Tommaso che, nella *Summa*, legittimò il sacrificio supremo dell'uomo, in nome dei « fini immanenti della società », che annullano i fini dell'individuo, e, pare incredibile, alla stregua dei medesimi scritti di Beccaria, che, secondo il legislatore fascista, sostenne e non sostenne, in teoria, l'abolizione della pena capitale.

E con questo salto indietro nella storia, con questa ricaduta nella barbarie, il relatore fascista ardisce affermare che « la nuova legislazione non segna un regresso », «non abbandona alcuna tradizione di cui l'Italia debba essere fiera »; che, anzi, una tale riforma « costituisce un altro felice segno del mutato spirito della nazione, della riacquistata viri-

183

lità ed energia del nostro popolo, della totale liberazione della nostra cultura giuridica e politica dall'influsso di ideologie straniere ».

In merito all'affermazione che il codice penale sarebbe un monumento di sapienza giuridica, tolto a modello da legislatori di altri paesi, c'è veramente da domandarsi che cosa c'invidiano, sul piano tecnico e nel campo del progresso scientifico, i giuristi stranieri.

C'invidiano, ed hanno l'ansia d'inserire nel corpo del loro diritto pubblico, gli articoli 41, 42, 90, 92, 110, 116 e via di seguito, che sanciscono norme paradossali, aberranti, estranee alla nostra tradizione ed offensive per la coscienza giuridica del popolo italiano ?

Vogliamo, a mo' d'esempio, continuare a battere le mani all'articolo 41 sul consorso di cause ?

La scienza giuridica fascista, lodata dai dottori, sentenziò che le cause preesistenti o simultanee o sopravvenute, anche se indipendenti dall'azione o dall'omissione del colpevole, non escludono il rapporto di causualità fra l'azione o l'omissione e l'evento.

Quel pezzente del codice Zanardelli stabiliva una diminuzione di pena, se la morte non sarebbe avvenuta senza il concorso di condizioni preesistenti, ignote al colpevole, o di cause sopravvenute, indipendenti dal suo fatto.

Ed è giusto che, quando l'uomo agisce senza conoscere le cause preesistenti o concomitanti, non debba risponderne, o, se lo debba, sia condannato ad una pena minore.

Ma l'articolo 41 respinge il criterio di responsabilità proporzionata al grado di effettivo contributo dell'agente alla produzione del fatto criminoso; consacra il principio dell'equivalenza degli antecedenti cau-

sali, e stabilisce che, qualora l'ultimo di essi sia costituito da una condotta umana ed imputabile, esiste il rapporto di causalità fisica tra la condotta e l'evento, prescindendo da qualsiasi considerazione di carattere quantitativo.

Ne deriva che, secondo il codice, il rapporto di causalità fisica esiste anche quando la condotta dell'agente abbia, sia pure in minima parte, contribuito al verificarsi dell'evento, se bene altri fattori siano stati di un'efficacia di gran lunga più notevole o addirittura preponderante.

O vogliamo gloriarci come di una conquista scientifica, come di un passo innanzi nel pensiero del diritto, in merito alla disposizione dell'articolo 42 sulla responsabilità obiettiva ?

In parole povere, che significa responsabilità obiettiva ? Significa rispondere di un evento che non si voleva, o saldare il conto per un fatto che l'imputato non ha commesso, con un calcio al principio della responsabilità penale, basato sulla libera volontà.

E che dire di quell'articolo 90, che fa il processo al fulmine e chiude in gabbia l'uragano ?

Anche qui, il principio dell'imputabilità morale, fondato sulla media capacità e, quindi, sulla libertà d'intendere e di volere, se ne va al diavolo.

L'arte, la grande arte, proprio come il sole, mette dell'oro anche sui letamai: ma il legislatore fascista, che modifica tutto, trasfigura a suo arbitrio l'uomo; con un tratto di penna, caccia il demonio dalla « guaina » delle membra nostre; abolisce gli stati emotivi o passionali, che « non escludono né diminuiscono l'imputabilità »; e manda tutti in galera, con le stesse catene: Fedra ed Oreste, Otello ed Amleto.

185

E l'articolo 92 misura con il medesimo metro e pesa con la stessa bilancia il sano e l'infermo, chi è nel pieno possesso delle sue facoltà e chi ha disperso le sue forze o smarrito se stesso nel vino, dimenticando che la responsabilità penale è legata alla capacità d'intendere e di volere ed alla coscienza e volontarietà degli atti.

Non canto le lodi dell'uva, che pecca d'impudicizia col sole e di lui s'incinge, né tesso l'elogio del vino, che pure scioglie gli affanni e, di sotto le sue prigioni di vetro, manda agli uomini un saluto pieno di luce e di fraternità.

Ma, tra l'essere ed il non essere, tra la coscienza lucida e la nebbia o la tenebra interiore, è come un istmo, dove anche il sangue splendente dei papaveri è roseo come le rose.

E non è facile, o è addirittura impossibile, stabilire quando è superato il limite, e si passa dalla luce all'ombra o al buio.

L'infelice o lo sciagurato che, per uscire dall'inferno della sua vita, si annienta nell'alcool, e, per caso, commette un delitto, è precipitato in un pozzo e, per giunta, gli si buttano le pietre addosso (articolo 94).

E la deroga al principio dell'imputabilità morale, su cui è imperniato il sistema punitivo, è giustificata con superiori ragioni di ordine politico e sociale, per la necessità di porre freno, con un criterio di rigore, ad una particolare forma di delinquenza.

L'articolo 110 sulla correità è un'insalata mischiata o un calderone, dove si è versato a bollire ogni cosa, nel senso che, quando più persone concorrono nel medesimo reato, soggiacciono tutte, nella stessa misura, alla medesima pena.

In questa materia, il codice attuale, abolite le distinzioni previste nel codice

186

Zanardelli, ha adottato, in linea generale, il criterio di una eguale responsabilità per coloro che abbiano, comunque, partecipato alla consumazione del delitto, salvo, per la prima parte dell'articolo 114, una diminuzione facoltativa di pena, per l'ipotesi di concorso di minima importanza.

Tale criterio è direttamente legato al sistema del codice in tema di rapporto di causalità, per il quale tutte le condizioni che concorrono a produrre l'evento sono cause di esso; onde, come si legge nella relazione ministeriale al progetto, se l'evento è dovuto all'attività cosciente di più persone, a ciascuno dei partecipi dev'essere attribuita la responsabilità per intiero.

Nel vituperato codice Zanardelli era accolta, invece, per i rapporti di causalità, la distinzione, delineata dalla dottrina, fra complicità e correità, anche se essa costituiva una fonte d'innumerevoli e sottili questioni giuridiche, per la difficoltà d'inquadrare in preordinati schemi l'entità del contributo di ciascun concorrente al verificarsi del fatto.

E, per l'articolo 116, chi compie un'azione che costituisce reato, senza volerne le conseguenze, è condannato come se queste conseguenze egli le avesse volute. Si richiederebbe un lungo discorso per questo articolo, oscurissimo dal lato testuale, cagione di sempre nuovi contrasti per le difficoltà d'interpretrazione ed ispirato, al solito, ad un criterio di eccessivo rigore.

In sostanza, viene sancito un vero e proprio caso di responsabilità obiettiva. Si ritiene responsabile il concorrente, che volle un reato diverso da quello commesso, in base ad un legame di semplice derivazione materiale ed escludendo l'elemento soggettivo della responsabilità, che dev'essere, invece, ricercata in

187

forza di criteri di efficienza e di prevedibilità, alla stregua di un nesso causale tra evento diverso, voluto da taluno dei concorrenti, e quello realizzato dagli altri: cioè, alla stregua di un nesso di causa ad effetto, non solo materiale, ma anche psichico, nel senso che il reato non deve uscire dal campo di previsione dei compartecipi.

Ma sarebbe assurdo entrare in più minuti dettagli e piegarsi a raccogliere tutte le perle disseminate nel testo ed infilarle in collane.

D'altra parte, gli stessi difensori del codice, i sapientissimi, i quali affermano che esso, per i suoi pregi, si mise, al suo apparire, all'avanguardia della legislazione penale del mondo, e si oppongono ad una riforma integrale e sollecitano, al più, delle modifiche o dei ritocchi, riconoscono i gravi difetti del sistema: in primo luogo, la faccia livida del castigo immanente e le oscure formulazioni; poi, certe norme di sapore medioevale, davvero sconcertanti; il cumolo materiale delle pene in luogo di quello giuridico; i principî di causalità; le lesioni tra parenti e i delitti contro la libertà sessuale quasi sempre senza potere di remissione; la mancanza di graduazione, consacrata dal codice Zanardelli, nel concetto della provocazione; la liquidazione dell'eccesso nel fine per il delitto di lesioni; l'imbroglio delle circostanze aggravanti, che operano oggettivamente e si risolvono in paurosi aumenti di pena, ecc.

E si dica se la riforma di Rocco, dal punto di vista della scienza del diritto, debba ritenersi, com'è scritto nella relazione al codice di procedura, «una delle più alte e imponenti affermazioni del genio giuridico nazionale»!

188

I delitti contro la personalità dello Stato.

Poi, sono configurati i delitti contro la personalità dello Stato.

Qui, il codice fascista diventa la bisaccia di un mendicante, che insacca tutto quello che una società civile elimina sotto forma di escrementi mentali.

Le incriminazioni contenute nella legge del 26 novembre 1926, che istituì il tribunale speciale per una « severa giustizia », come disse Mussolini al Senato, furono tradotte in una serie di ipotesi delittuose, che hanno sempre vigore. Così, l'articolo 304 del codice Rocco accoglie integralmente il contenuto dell'articolo 3 della legge del 1926, per la configurazione di un delitto di nuovo conio, del delitto di cospirazione, che viene consumato col semplice accordo fra due persone: senza neppure la condizione di una preparazione qualsiasi dei mezzi per l'esecuzione.

A tale stregua, per la punibilità, da uno a sei anni di reclusione, non è necessario un fatto: basta il pensiero; non è richiesta una azione o un'omissione: si colpisce l'intenzione.

E l'articolo 305 mette la giunta alla derrata. Se la cospirazione, cioè un proposito, che non si traduce in alcun atto concreto, consiste non più in un « accordo », ma in un'associazione di tre persone, il solo fatto di partecipare a questa associazione-fantasma, che non muove gesto né parola, è punito con la reclusione da due a otto anni: e coloro che « promuovono, costituiscono od organizzano » questa associazione del nulla, sono puniti, per ciò solo, vale a dire per il solo ardimento di bisbigliarsi qualche parolina all'orecchio nel segreto di una soffitta, con la reclusione da cinque a dodici anni.

189

E bisogna convenire che le ipotesi previste negli articolo 304 e 305, come trovate per l'esercizio dell'abuso e la sicurezza della tirannide, sono veramente un'alzata d'ingegno, degna del consolato d'oro di un guardasigilil della statura di Alfredo Rocco, che, fin dagli inizi del secolo, delirava addirittura sulla necessità di un codice penale amministrativo.

Ed il succo dell'articolo 4 della legge del 1926, col divieto di ricostituire, sotto qualsiasi forma, associazioni o partiti disciolti per ordine dell'autorità, alimenta le diverse ipotesi previste negli articoli 270, 271, 272, 273, 274 del codice penale, che nessuno ha mai pensato di abrogare.

Per l'articolo 270 si schiaccia con la reclusione da cinque a dodici anni chiunque promuove o dirige associazioni volte a stabilire la dittatura di una classe sociale sulle altre, o a sopprimere una classe sociale o a sovvertire gli ordinamenti economici o sociali; l'articolo 271 punisce con la reclusione da uno a tre anni coloro che si propongono di svolgere un'attività diretta a « deprimere il sentimento nazionale »; e l'articolo 272 fissa la pena della reclusione da uno a cinque anni per chiunque fa propaganda per la instaurazione della dittatura di una classe o per il sovvertimento degli ordinamenti economici o sociali.

Riguardo alla chiarezza, queste disposizioni hanno in sé una luce meridiana. Quanto alla loro possibile applicazione, non c'é che da consultare un trattato di diritto penale, del Manzini ad esempio, per convincersi che nel territorio della Repubblica non ci sono manette sufficienti da stringere ai polsi dei cittadini responsabili di un'attività, che, se è lecita in uno Stato democratico ed è consentita dalla Costituzione, è considerata, invece, come la manifestazione della crimina-

190

lità più pericolosa dal codice in vigore, che nega e condanna il diritto di associazione, la libertà di pensiero e la pluralità dei partiti.

E ancora: l'articolo 269 riproduce in maniera testuale la norma contenuta nella legge del 1926 sull'« attività antinazionale del cittadino all'estero », che diminuisce il prestigio dello Stato, con la diffusione di voci o notizie tendenziose, o svolge comunque un'attività, che danneggia gl'interessi nazionali.

In proposito, è nota la sentenza della corte d'appello di Perugia, che interpreta il contenuto dell'articolo 269. La volontà della legge è d'impedire la libera manifestazione del pensiero del cittadino, dovunque egli si trovi, la critica politica e la censura al governo integrando gli estremi del reato.

In base agli articoli 273 e 274, è delitto non solo la creazione, ma la semplice partecipazione ad associazioni, enti o istituti di carattere internazionale.

E la teoria che la lotta di classe è la forza motrice della storia rischia di cadere sotto la sanzione dell'articolo 415, che punisce con la reclusione fino a sei anni l'istigazione all'odio fra le classi sociali.

E se ogni sistema giuridico è sempre, in qualche parte, lacunoso, è difficile immaginare che ordinamenti di altri paesi, anche meno avanzati del nostro, siano lacerati da antinomie così sconcertanti, per l'esistenza contemporanea di norme ispirate a principi generali in aperto contrasto fra loro: le une dichiarando « diritti » ciò che le altre definiscono « crimini ».

Poi c'è l'incitamento a pugnalare i cittadini alle spalle, facendo la spia.

L'articolo 408 premia il ravvedimento attivo: concede l'impunità a coloro che sciolgono o determinano lo scioglimento dell'as-

191

sociazione, recedono dall'accordo o dall'associazione, impediscono, comunque, che si compia l'esecuzione del delitto per cui è intervenuto l'accordo o si è costituita l'associazione.

E l'esimente si applica al delatore, che tradisce i compagni e li consegna alla polizia. Tutto questo per la necessità di salvaguardare i supremi interessi dello Stato, che rinunzia alla potestà di punire e passa sulle considerazioni etiche e sulle ripugnanze morali.

Qui, veramente, il codice Rocco è nel solco delle peggiori tradizioni, il diritto romano e quello intermedio ammettendo esenzione da pena a favore dei delatori, nei delitti di Stato.

Ma il codice del 1889 respinse la disposizione sull'impunità ai delatori, perché l'eccitamento alla delazione non rispondeva ai principî di progresso che informavano il testo legislativo, e perché, come si legge nella relazione ministeriale al progetto del 1883, « nessun interesse di Stato può giustificare un tradimento, sia pure un tradimento fra scellerati ».

Il codice di procedura penale.

Questo diritto della repressione, dell'ergastolo e delle manette ad oltranza ha come strumento di attuazione un codice di procedura, che – è bene non dimenticarlo – fu definito da Arturo Rocco il più fascista di tutti, per lo spirito autoritario che lo informa.

Si consideri la posizione del pubblico ministero, che promuove l'azione, raccoglie le prove, compie indagini in ogni stadio del processo, chiede l'emissione dei mandati di cattura, impugna i provvedimenti, archivia, ecc.,

192

traendosi a rimorchio il giudice istruttore. Egli ha poteri immensi, e la difesa, che incarna il diritto di libertà del cittadino, è tenuta fuori la porta, per tutto il periodo inquisitorio.

Il giudice e l'avvocato dovrebbero costituire i pilastri sui quali poggia l'arco della lotta giudiziaria. Ed il procedimento dovrebbe essere un dibattito o un contrasto, a condizioni eguali, fra le parti: fondato sulla presunzione dell'innocenza dell'imputato fino alla sentenza definitiva.

Ma anche in udienza il difensore, che non sia Demostene, o non abbia, per altra via, una qualche autorità, rischia di vedere troncato a mezzo il suo dire dal presidente, che, a norma di legge, gli fissa un termine per concludere, e leva la clessidra, come fosse una scure.

Di più, la fase istruttoria, che si svolge nel segreto, è dominata dalle caserme e dalle questure.

Già Montesquieu affermava che la chiave del processo sta nelle prime indagini, nell'istruzione preliminare. Questa chiave a poco a poco è stata consegnata alla polizia, che dipende, nella sua maggioranza, dal ministro dell'interno.

Il vecchio codice impediva in maniera assoluta agli ufficiali di polizia di procedere all'interrogatorio dell'imputato e di compiere atti di ricognizione o di confronto, per evitare abusi, che, poi, non sono favole, e non aiutano di sicuro la ricerca della verità.

Dall'avvento del fascismo, i compiti della polizia si sono allargati smisuratamente, anche per la inosservanza di alcune disposizioni del codice, e dalle sommarie informazioni sconfinano nell'interrogatorio dell'imputato, nell'esame dei testi, nelle ricognizioni e nei confronti, nelle perquisizioni e nei sequestri, nell'intercettazione delle comunicazioni telefo-

1193

niche, ecc.; e, per questa via, con la raccolta delle prime indagini, di tracce ed elementi indiziari, la polizia pone le basi effettive del processo, dà a questo una fisionomia e un indirizzo che difficilmente potranno, in seguito, essere modificati; e si attua una pericolosa abdicazione di poteri che spettano al magistrato, chiamato a tutelare i diritti e la libertà del cittadino nell'orbita delle leggi.

E chi è pratico di vita giudiziaria non può non ripensare alla fine ironia di France, per il processo contro il povero venditore d'erbe, che si rinnova ogni giorno, nei modi più diversi, nelle aule dei tribunali.

Il succo è questo. L'agente di polizia, come uomo, può sbagliare: ma, come pubblico ufficiale, è infallibile: è un'entità, è un'idea pura, come un raggio della divinità disceso sulla sbarra.

Inoltre, l'agente è una molecola dello Stato, che risiede in ognuno dei suoi funzionari. E diminuire l'autorità dell'agente di polizia è indebolire lo Stato, è minarlo nelle sue basi.

Di qua, l'affermazione della responsabilità dell'imputato, con la conseguenza che la giustizia si risolve, molte volte, nella sanzione delle ingiustizie costituite e tra il delitto e l'innocenza non c'è altro che un pezzo di carta, sulla quale un presidente alla Bourriche scrive il dispositivo di una sentenza canonica: vale a dire, amministra la giustizia in base a regole fisse, a un certo numero di sacri canoni, e non con i brividi della carne e la luce dell'intelligenza.

E, sempre per la stretta del tempo, non parlo di quello che avviene nel corso delle indagini, nelle questure. L'elenco dei rei confessi, che poi sono stati assolti per non avere commesso il fatto, è la più tremenda denunzia

194

contro una civiltà mentita, contro una barbarie coperta di fronzoli.

A parte gli scandali Corbisiero, Tacconi, Briganti, ecc., basterebbe il caso di quella ragazza che, sospettata di furto e trascinata in caserma, per sottrarsi a sevizie insostenibili, appiccò il fuoco alle sue vesti e si trasformò in una torcia viva.

La pietà, sposata allo sdegno, fece poi della tomba di quell'infelice (la Bergamo), seppellita nel campo dei poveri, un luogo fiorito, un altare di preghiere.

Un tempo, almeno, la tortura, come strumento per l'accertamento della verità, era sottoposta a norme fisse: era dosata, controllata, verbalizzata; non coperta da un'ipocrisia, che, per i disgraziati nelle unghie dei poliziotti, diventa un lenzuolo funebre.

Per giunta, gli errori giudiziari, che non sono una trovata della letteratura romantica, le sciagure di Valjean o di Katuscia, vengono regolati da quell'articolo 571 del codice di procedura, che riconosce la possibilità di riparazione soltanto a titolo di soccorso e sottopone la riparazione stessa alla condizione del bisogno, dell'assenza di condanne anteriori e posteriori alla sentenza annullata, ecc., come se si trattasse di un premio di buona condotta, e se bene l'articolo 24 della carta costituzionale ha enunciato una norma, che presuppone il riconoscimento della responsabilità dello Stato per il diritto delle vittime a un adeguato indennizzo.

Ma l'articolo 571 e i seguenti s'ispirano alla concezione di Rocco: che l'errore giudiziario è una specie d'infortunio che colpisce l'amministrazione della giustizia. Ed è sempre una visione d'avvenire l'effettiva assistenza in giudizio dei cittadini sforniti di mezzi, non ostante la norma statutaria, che

assicura la difesa ai poveri in ogni grado di giurisdizione.

C'è stata, nel 1955, una riforma di carattere novellistico.

Questa legge, che modifica le norme relative alla libertà provvisoria, ai mandati di cattura, alla limitazione del fermo di polizia, alle notifiche, alle impugnazioni, ecc., rappresenta, senza dubbio, un progresso sulla via dell'adeguamento delle norme processuali alla Costituzione, in quanto garantisce meglio i diritti di libertà e di difesa, isnellisce il procedimento, specie nella fase istruttoria, lo rende più conforme ai criteri di rispetto della personalità umana ed alla presunzione d'innocenza dell'imputato, ecc. Ma la revisione parziale del codice, nel giudizio di un insigne giurista, universalmente accettato, deve considerarsi solo un acconto, cioè un piccolo anticipo su quello che si dovrà fare per guarire dai suoi mali il procedimento penale, che resta un grande ammalato, com'è detto finanche dai sostenitori della vecchia legislazione fascista.

La giustizia militare e le giurisdizioni speciali.

Dovrebbe bastare. C'è invece la giustizia militare, che non è certo quella sognata: dagli occhi chiari e nata nel fuoco dell'intelligenza, se non si debbono trattare con la scopa le critiche sollevate da maestri del diritto sulla preparazione dei giudici militari e se rispondono a verità le affermazioni di un sostituto procuratore militare presso il tribunale di Milano, Filippo Zini, che «gli attuali tribunali militari non hanno sufficienti esperti in diritto, sono formati da superiori gerarchici dell'imputato, pro-

196

nunziano sentenze che, nel merito sono definitive » e, inoltre, « non godono di alcuna garanzia costituzionale e dipendono dal potere esecutivo ».

In pratica, l'estensione della giurisdizione militare oltre i limiti del prevedibile è un residuo della codificazione fascista, in base alla quale la competenza dei tribunali militari in tempo di pace, in luogo di rimanere strettamente limitata ai reati « esclusivamente » militari, commessi da militari « in servizio alle armi », fu allargata in modo da invadere il campo della giurisdizione ordinaria: ossia, per i reati che, previsti anche dal codice penale comune, dovrebbero essere di competenza dei giudici togati, e per i reati commessi da borghesi, che, pur trovandosi in congedo illimitato, siano però tuttora soggetti agli obblighi militari, cioè tuttora « appartenenti alle forze armate ».

Questo stabiliva il codice penale militare del 1941, tutto impregnato dello spirito autoritario e della brutalità caporalesca, che furono un tratto caratteristico dello Stato-caserma. E la giurisprudenza, tenendosi ferma alla lettera, non molto perspicua, di una formula legislativa, e attaccandosi all'uncino degli eterni cavilli, ha detto che i costituenti, riportando, nell'articolo 103, la terminologia usata dal codice penale militare, accolsero il significato e la definizione di quelle parole e, in conseguenza, attribuirono alla giurisdizione militare non solo i reati commessi da militari in servizio, ma anche quelli commessi da militari in congedo.

In questo modo, a traverso la competenza dei tribunali militari su reati politici, presentati come militari, la giuridizione militare diventa, per la enorme maggioranza dei cittadini, oltre che un'arma d'intimidazione

197

e di ricatto nelle mani dell'esecutivo, uno strumento di censura, che investe tutta la loro vita civile e le manifestazioni del loro pensiero, essendo quanto mai difficile stabilire, sul terreno della lotta politica, i confini tra il lecito e l'illecito, il consentito e il vietato, tra la critica e l'oltraggio (punibile), tra l'opposizione e il vilipendio, ecc.

Resterebbe aperta la questione dell'osservanza dell'articolo 111 della Costituzione, secondo il quale contro tutte « le sentenze e contro i provvedimenti sulla libertà personale, pronunziati dagli organi ordinari e speciali, è sempre ammesso ricorso in cassazione per violazione di legge ».

Alla stregua di questa norma, le sentenze del tribunale supremo militare dovrebbero essere impugnabili in cassazione per violazione di legge.

Ma, in realtà, il supremo organo giurisdizionale militare si sottrae a questo sindacato di legalità.

Secondo l'ordinamento della giustizia penale ordinaria, tutti i giudicabili hanno diritto a un doppio grado di giurisdizione, e, infine, al ricorso in Cassazione, la quale esamina le sole questioni di diritto, sotto il profilo della violazione di legge. Nel sistema della giustizia militare, invece, contro la sentenza del tribunale non si ha il diritto di proporre appello e ottenere dinanzi a un giudice superiore un riesame della causa, in fatto e in diritto. Contro le sentenze si può ricorrere, per soli motivi di diritto, al tribunale supremo militare, che è al vertice della scala giudiziaria delle forze armate ed è il solo ed assoluto interprete della legge penale militare.

Quanto al sindacato di legalità della Cassazione sul tribunale supremo militare, ga-

198

ranzia di giustizia e di uniformità del diritto, lo stesso supremo Collegio, che in altre circostanze si è dimostrato così geloso custode della sua competenza e delle sue attribuzioni, pare non abbia voluto abbassare il prestigio della burocrazia militare, *legibus soluta, superiorem non recognoscens*, che, da parte sua, non voleva il controllo di giudici togati.

In base alle norme fissate nell'articolo 111 e nella VI disposizione transitoria, l'ordinario ricorso per cassazione diventava proponibile.

Ma la Cassazione è stata di parere contrario. Ha negato all'articolo 111 ogni efficacia abrogativa nei confronti dell'articolo 400 del codice penale militare del tempo fascista, che ammetteva il ricorso alla Cassazione solo in via straordinaria e per motivi di «incompetenza o eccesso di pctere», considerando il tribunale supremo militare un organo incontrollabile e, perciò, supremo, per quanto si riferisce al merito delle sue decisioni; ed ha ritenuto che il ritardo del legislatore ordinario nell'attuare il riordinamento prescritto è sufficiente a prorogare il termine di sospensione stabilito nella VI disposizione transitoria e che, in conseguenza, l'articolo 111 non è applicabile al tribunale supremo militare.

Inoltre, sopravvivono gli organi speciali di giurisdizione, che, salvo quelli del consiglio di Stato, della Corte dei conti e dei tribunali militari, avrebbero dovuto essere rivisti, cioè non avrebbero dovuto più funzionare entro cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione, per un'esigenza fondamentale dello Stato di diritto, che è quella dell'unità della giurisdizione attribuita ad un solo organo, o, più esattamente, ai soli organi del potere giudiziario.

Ma la Corte di cassazione, a sezioni unite, in data 17 febbraio 1954, se dichiarò che l'articolo 102 contiene una norma precettiva e d'immediata applicazione, ritenne, per altro, che « il termine di cinque anni della VI disposizione transitoria è un termine sollecitatorio e non perentorio »; e pertanto tutti gli organi di giurisdizione speciale del vecchio Stato mantengono il loro potere e, nel continuare a decidere sui ricorsi che a loro pervengono, affermano le ragioni per le quali debbono restare in vita.

E Pinocchio disse che, quando il morto parla, è segno che gli dispiace di morire.

Abbiamo, dunque, pur nel campo speciale, una molteplicità di giustizia: quella militare, che ha il casco e i baffi, si sottrae al sindacato di legalità e rompe l'uniforme interpretazione della giurisprudenza; quella amministrativa, che dipende dal ministero dell'interno ed è... garanzia di serenità per tutti, e quella tributaria, che è nelle mani dell'amministrazione delle finanze.

E poi i maligni dicono che non c'è una giustizia eguale per tutti, né uniformità del criterio con cui essa viene amministrata.

Ma, viva la diversità, che è la sirena del mondo !

La legge di pubblica sicurezza.

Infine, c'è il testo unico della legge di pubblica sicurezza, che, insieme con il Codice penale e quello di procedura, costituisce il grosso carro legislativo, costruito dal fascismo, per passare sul corpo della libertà. E vi è in più il regolamento di pubblica sicurezza, composto di ben 366 articoli, che è pur esso una legge e, col pretesto di regolare l'applicazione del testo unico, lo peggiora.

Tutti sanno che il codice di polizia non ha precedenti nella storia del nostro paese.

Non ebbe un codice di polizia il Lombardo-veneto sotto lo scarpone di quella falsità costituita in violenza, che era la monarchia absburgica. Non lo conobbero lo Stato pontificio, il Piemonte, la Toscana, che provvidero a regolare, con una serie di norme, lo stato giuridico dei poliziotti.

Nella fase unitaria, le disposizioni del 1865, del 1889, del 1911 e del 1915 miravano a una tutela, in generale, dell'ordine pubblico e alla prevenzione dei reati.

Il testo unico del 1931 fu la camicia di forza degl'italiani e lo strumento dell'arbitrio governativo.

Lo stesso onorevole Scelba, da ministro dell'interno, s'impegnò, nel dicembre del 1948, a modificarlo radicalmente, ammettendo che non si conciliava con lo Statuto repubblicano; e presentò un disegno di legge, per un ritocco, in linea provvisoria, di alcuni articoli, mentre si elaborava un nuovo testo, conforme ai principî costituzionali.

E un aspetto del dramma nazionale è proprio questo.

La Costituzione garantisce i diritti di libertà del cittadino: la pratica li nega, in virtù di disposizioni poliziesche fasciste, rimaste in vigore, e per il fatto che la giurisprudenza ritiene che l'autorità amministrativa ha sempre il potere di disconoscere o limitare certi diritti, i principî costituzionali non essendo stati tradotti in norme di leggi ordinarie, abrogative delle leggi anteriori esistenti.

E il peggio è che anche quando le norme statutarie sono così nette e categoriche (« precettizie e complete », secondo la terminologia della giurisprudenza in voga) che neppure le sottili distinzioni della Corte suprema potreb-

ASSEMBLEA

bero privarle di efficacia, si trovano altri espedienti per non dichiarare la incompatibilità delle vecchie disposizioni con i precetti statutarî, e abrogarle.

Così, ad esempio: l'articolo 13 della Costituzione dice che la libertà personale è inviolabile, e non è ammessa alcuna forma di detenzione, d'ispezione o di perquisizione personale, né qualsiasi altra restrizione della libertà dell'individuo, « se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge ».

E per gli articoli 164 e seguenti e 180 e seguenti della legge di pubblica sicurezza, gli organi amministrativi, alle dipendenze dell'esecutivo, mandano al confino o danno l'ammonizione, con gli obblighi e le restrizioni che ne derivano.

L'articolo 16 della Costituzione, dopo aver dichiarato che ogni cittadino può circolare e soggiornare in qualsiasi parte del territorio nazionale, aggiunge che egli è libero di uscire dal territorio della Repubblica e di rientrarvi, e l'articolo 35 conferma la libertà di emigrazione; e, prima che la Corte costituzionale funzionasse, la polizia, alla stregua degli articoli 157 e seguenti del testo unico di pubblica sicurezza, impediva ai cittadini di soggiornare fuori del loro comune e usava nei loro confronti il rimpatrio obbligatorio; e, ancora oggi, nega o ritira il passaporto a chi ha il diritto di averlo, o lo restringe a determinati paesi.

E sono note le decisioni del supremo Collegio, le quali hanno ritenuto giusti l'arresto e la traduzione, con foglio di via obbligatorio, al comune di provvenienza, dei disoccupati in cerca di lavoro.

E oltre il capestro del testo unico di pubblica sicurezza, è sempre in piedi la

202

legislazione fascista del 1931 e del 1939 sulle migrazioni interne, che Einaudi ha definito la legislazione del domicilio coatto e della servitù della gleba.

Per la verità, si giunge all'assurdo.

Se l'emigrazione è libera, non può, o non... potrebbe, costituire reato l'incitamento ad esercitare un diritto garantito dalla Costituzione.

Invece, non è così. La legge 24 luglio 1930, con la quale il fascismo abbassò ai nostri confini un sipario di ferro e ci staccò dal resto del mondo, punisce come delitto l'eccitamento all'emigrazione, comunque compiuto.

E la Cassazione, a sezioni unite, ha riconosciuto, sia pure a denti stretti, che « la formulazione del testo costituzionale si presenta in termini così concreti e perentori da escludere ogni dilazione all'applicabilità del principio »; ma ha concluso che non esiste alcuna incompatibilità tra la norma costituzionale e la norma particolare dell'articolo 5, che « conserva intatta la propria forza giuridica, ed esige incondizionata osservanza da parte del giudice » (Sezioni unite, 4 luglio 1953).

Ed ecco l'insegnamento della suprema Corte sulla esistenza del reato previsto dall'articolo 5 della legge 24 luglio 1930, non ostante il precetto statutario.

L'articolo 17 della Costituzione assicura il diritto di riunione, con l'obbligo di preavviso all'autorità solo per le riunioni in luogo pubblico; e, nonostante il carattere precettivo della norma, riconosciuto anche dalla giurisprudenza, la polizia vieta, a suo arbitrio, riunioni e comizi, agitando lo spettro dell'ordine pubblico.

L'articolo 21 stabilisce che tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio

203

pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione, e che la stampa non può essere soggetta ad autorizzazioni o censure; e la polizia, fino ad ieri, cioè fino alla pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale, si è servita dell'articolo 113 del testo unico di pubblica sicurezza, come di un coperchio tombale sull'esercizio di questi diritti, stabilendo di fatto un controllo preventivo sulla stampa, con pretesa di una licenza da parte sua per l'affissione di giornali murali, disegni, cartelli, ecc.; e la Cassazione ha accolto la tesi della polizia, ed ha condannato i trasgressori dell'articolo 113 della legge di pubblica sicurezza, ritenendolo sempre valido, perché non abrogato dall'articolo 21 della Costituzione, che ha carattere programmatico e non precettivo.

C'è di più. Gli articoli 68 e seguenti continuano ad imporre la censura su tutti gli spettacoli teatrali, cinematografici, radiovisivi, ecc., come al tempo fascista, quando anche l'arte diventò ragione di Stato, il quale la incoraggiava ad essere serva, pagandola bene, per meglio sottometterla, e l'Italia indossava le più retoriche vesti che abbiano mai ricoperte le piaghe di una nazione civile.

Gli articoli 8 e 10 dello Statuto assicurano la libertà religiosa; e l'articolo 26 del testo unico l'annulla.

L'articolo 25 ordina che le misure di sicurezza vengano applicate soltanto dal giudice; e gli articoli 164 e 181 della legge di pubblica sicurezza consentono che il confino e l'ammonizione siano applicati da organi di polizia.

L'articolo 50 sancisce il diritto dei cittadini di rivolgere petizioni alle Camere per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità; e la legge di polizia ne

impedisce l'esercizio; e la Cassazione, a proposito dell'appello dei cittadini al Parlamento per il patto atlantico, mentre questo si discuteva, ritenne insindacabili i provvedimenti delle autorità di pubblica sicurezza, che, per i soliti motivi di ordine pubblico, avevano ostacolato il godimento del diritto di petizione.

L'articolo 10 della Costituzione assicura il diritto di asilo; e gli articoli 150, 151 e 152 della legge poliziesca lo negano.

L'articolo 49 della Carta consacra per tutti i cittadini il diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale; e l'articolo 209 della legge di pubblica sicurezza impone l'obbligo di comunicare alla polizia l'atto costitutivo, lo statuto, l'elenco nominativo delle cariche e dei soci e ogni altra notizia intorno alla organizzazione: cioè, attribuisce ai questori la potestà di controllare l'indirizzo la struttura e la consistenza di ogni così detta libera associazione.

Poi, vi sono gli articoli 2 del testo unico e 19 della legge comunale e provinciale, che fanno del prefetto un Giove tonante, che può fulminare chiunque con un semplice corrugar delle ciglia: che, in concreto, riduce, sospende o sopprime, senza limiti di tempo, le libertà fondamentali; e guai al cittadino che protesta o non obbedisce all'ordinanza prefettizia. Senza dubbio, i provvedimenti amministrativi del prefetto non sono da confondersi né con le leggi, né con i decreti-legge, che hanno altri caratteri ed altri effetti.

Tuttavia, bisogna riconoscere che certe sottili distinzioni, chiarissime in linea di diritto, non valgono per l'uomo della strada, al quale non importa che un'ordinanza prefettizia sia un atto amministrativo e non già

ASSEMBLEA

una norma giuridica, se le conseguenze, nei suoi confronti, sono le stesse, ed egli è trascinato in giudizio, forse con le manette ai polsi, e tra due carabinieri, ed è condannato, alla stregua dell'articolo 650 del codice penale, per inosservanza di una disposizione prefettizia e non per violazione di un precetto di legge, considerato che il giudice si restringe ad accertare, sopra tutto, se l'ordine, non rispettato, è « legalmente dato », cioè, se proviene da un'autorità competente ad emanarlo per ragione di sicurezza pubblica o di ordine pubblico, ecc., e, con il vento che spira, difficilmente si arrischia ad estendere il suo esame sulla validità e sul contenuto di un provvedimento, lesivo di diritti garantiti dalla Costituzione.

E quanto al potere conferito alla polizia di sovrapporre, caso per caso, ad una indeterminata volontà espressa nella legge, il suo variabile arbitrio, basta esaminare gli articoli 9 e 15 del testo unico: il primo sulle restrizioni che l'autorità di pubblica sicurezza può imporre per una autorizzazione o la concessione di una licenza; ed il secondo sull'« invito » a comparire dinanzi all'autorità di pubblica sicurezza, senza limiti di tempo nè indicazione di scopi e motivi, con le sanzioni che ne derivano in caso d'inosservanza.

E la Cassazione ed il Consiglio di Stato hanno affermate la legittimità e la validità del contenuto di tali norme, che attribuiscono alla polizia una eccessiva estensione di poteri discrezionali, perché non è delineato in alcun modo il campo in cui debbano essere contenuti l'attività della polizia e l'uso di certi poteri, l'esercizio di un diritto o il godimento di una facoltà dipendendo, in pratica, dal criterio o dal capriccio dell'autorità di pubblica sicurezza.

206

Perciò, si pone con urgenza il problema di farla finita con i poteri discrezionali, che sono le vie dell'arbitrio.

È innegabile che l'esercizio dei diritti civili e delle libertà politiche hanno dei limiti.

La stessa Corte costituzionale, nella sua prima sentenza, a proposito della legittimità dell'articolo 113 del testo unico di pubblica sicurezza, ha riconfermato, con la sua decisione, il principio che il concetto del limite è insito nel concetto di diritto, e che, nell'ambito dell'ordinamento giuridico, è necessario limitarsi reciprocamente, perché tutti possano coesistere nell'ordinata convivenza civile.

La questione è di stabilire che cosa s'intende per limite, come norma di freno, sotto il profilo costituzionale, ed a chi spetta di fissare questo limite, cioè chi ha la potestà di fissarlo, chi può disporre, nei confronti di tutti, il divieto.

Ecco la sostanza degli articoli della Costituzione, che attribuiscono al legislatore la disciplina di tale materia.

Tutto si riduce a questo: il limite all'esecizio di un diritto dev'essere sancito in una norma. Se questa restringe, in confini precisi, la sfera di libertà del cittadino, al potere del legislatore, che emana la disposizione, corrisponde il potere del giudice, chiamato ad applicarla, e non quello discrezionale dell'autorità di polizia, la quale manda « secondo che avvinghia ».

In altre parole, non può essere rilasciata all'esecutivo una specie di cambiale in bianco, rimettendo alla discrezionalità della polizia di sicurezza, con a capo il prefetto, di valutare, in concreto, se, come e quando la libertà debba o no essere limitata, perché,

207

in questo caso, lo Stato non è uno Stato di diritto, ma un inganno e una frode.

E gli abusi, le violenze, gli eccessi della polizia sono coperti da quell'articolo 16 del codice di procedura, in virtù del quale, senza l'autorizzazione del ministro della giustizia, non s'inizia l'azione penale contro gli agenti di pubblica sicurezza per fatti compiuti in servizio e relativi all'uso delle armi o di un altro mezzo di coazione fisica.

Le ragioni furono chiaramente esposte, nella sua relazione, da Rocco il guardasigilli, che considerò aberranti i criteri di politica remissiva e i vecchi pregiudizi assorbiti con le dottrine demo-liberali, che indussero ad affermare il principio che le armi sono date alla polizia per essere usate soltanto in caso di legittima difesa personale. Invece, secondo il legislatore fascista, l'impiego delle armi da parte della polizia non solamente non dev'essere punito, e a questo provvede il codice penale con l'articolo 53, ma non deve dar luogo neppure a procedimento penale. Perciò l'articolo 16 prescrive l'autorizzazione a procedere. Il diritto sostantivo considera legittimo l'uso delle armi o di un altro mezzo di coazione fisica, quando si tratta di respingere una violenza o di vincere una resistenza all'autorità. Ma queste determinazioni non possono mai essere tanto precise da prevedere ogni caso concreto, e la necessità di adoperare le armi implica spesso valutazioni politiche, che non sono di competenza dell'autorità giudiziaria. Ecco perché si richiede l'autorizzazione del ministro, che ha o può avere interesse a proteggere le azioni conformi alle necessità dello Stato.

Questi gli argomenti a sostegno della mostruosità dell'articolo 16, che sono, a quel che pare, validissimi sempre.

208

E quanti lavoratori uccisi ! Quanto sangue ! E nessun processo, mai. L'onorevole Tambroni, al Senato, nel dibattito sulla legge di pubblica sicurezza, dichiarò che « lo sforzo legislativo compiuto dal Parlamento negli ultimi dieci anni è stato proprio diretto a rendere la legislazione sempre piu aderente all'esigenze democratiche della maggioranza del popolo italiano ». E aggiunse che l'attuale codice di polizia non è, poi, « così oppressivo, se nessuno se ne è mai accorto ».

Lady Macbeth, nella tragedia inglese, diceva che tutti i fiori dei giardini d'Arabia non valevano a profumare le sue piccole mani !

E inutilmente, da anni, si denunzia dalla tribuna parlamentare, dalle cattedre universitarie e nelle aule dei tribunali il fatto che l'articolo 16 del codice di procedura è incompatibile con almeno tre disposizioni costituzionali, che prevedono la diretta responsabilità degli agenti e sono di carattere precettivo, anche a volersi attaccare alla famosa distinzione delle norme statutarie elaborata dalla Cassazione: l'articolo 3 sulla eguaglianza di tutti i cittaini davanti alla legge, l'articolo 112 sull'obbligo del pubblico ministero di esercitare l'azione penale e l'articolo 28 sulla responsabilità dei funzionari per gli atti compiuti in violazione di diritti.

Questo quadro della situazione, che rappresenta la realtà, persuaderebbe a non guardare con troppa fiducia al domani.

Da parte mia, concordo con la sentenza dell'*ars moriendi*: che vi è « un solo fallo grave al mondo: il fallo di chi dispera »: che « ben più colpevole fu Giuda in disperare che il giudeo in crocifiggere Gesù ».

Attraversiamo un periodo in cui i germi dell'avvenire, fecondati dal sangue, pre-

209

mono, di sotto la vecchia scorza che resiste, e rompono l'involucro.

Un'analisi attenta degli avvenimenti storici c'induce a ritenere che, nel corso della civiltà, non ci sono inverni, ma preparazioni.

Quale la generazione delle foglie, tale quella degli uomini: tante foglie il vento sparge alla terra, tante altre la selva germinando produce, quando la primavera torna, con gli anemoni in bocca. Così cantava l'epopea greca.

Ed anche questa selva italica, come a Dante piacque raffigurarla, questa selva superba di stirpi, di popoli, d'istituzioni, di glorie, non perdette mai, nel lungo inverno che le fu sopra, tutte le foglie. E noi lottiamo perché in quest'ora, così ricca di fermenti e di aneliti, la nostra selva italica, dopo i tempi bui che ormai ci sono alle spalle, estenda, con un lieto fremito di rigermogliamento, i suoi rami ai venti e ai soli novelli.

E facciamo voti che, proprio nel campo della giustizia, l'Italia democratica, quella nata dal sangue dei suoi figli migliori, dei martiri, degli eroi, riprenda il posto che le è assegnato dalla tradizione e dal genio della sua gente: un posto di avanguardia e di forza motrice, di spirito creatore: consapevoli che il diritto – come l'arte e la letteratura, e, forse, più dell'arte e della letteratura – è l'emanazione morale di una civiltà, la spirituale irradiazione di un popolo. (*Vivi applausi a sinistra — Congratulazioni*).

210