

ASSEMBLEA COSTITUENTE

COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE

SECONDA SOTTOCOMMISSIONE (SECONDA SEZIONE)

10.

RESOCONTO SOMMARIO

DELLA SEDUTA POMERIDIANA DI VENERDÌ 20 DICEMBRE 1946

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE CONTI

INDICE

	Pag.
Potere giudiziario (<i>Seguito della discussione</i>)	73
TARGETTI - CALAMANDREI, <i>Relatore</i> - PRESIDENTE - LACONI - LEONE GIO- VANNI, <i>Relatore</i> - AMBROSINI - MANNI- RONI - CAPPI - DI GIOVANNI - RA- VAGNAN - BOZZI.	

La seduta comincia alle 15.15.

Seguito della discussione sul potere giudiziario.

TARGETTI chiarisce che la sua proposta di non inserire nella Carta costituzionale il secondo comma dell'articolo 12 della relazione Calamandrei, non tende ad esprimere parere contrario all'unicità della Cassazione, bensì a lasciare al legislatore futuro la possibilità di modificare l'attuale ordinamento. Inserendo il comma, se si volessero far risorgere le Cassazioni regionali, dovrebbe essere modificata la legge sull'ordinamento giudiziario, la qual cosa è sottoposta a determinate procedure. A suo avviso, quindi, non inserendo il capoverso proposto, sussistono egualmente tutte le garanzie necessarie per il mantenimento dell'unità della Cassazione.

Dichiara che la sua titubanza a sancire espressamente nella Carta costituzionale l'uni-

tà della Cassazione dipende da molteplici considerazioni. Ricorda innanzi tutto che quando, dopo lunghe discussioni, si giunse all'abolizione delle Cassazioni regionali, gli argomenti addotti non furono per lui del tutto convincenti, anche perché egli li ricollegava al precedente esempio della unificazione delle Cassazioni penali, che risaliva al 1888. Pur riconoscendo che con le Cassazioni regionali la legge poteva mutare da una Regione all'altra, con la Cassazione unica penale si muta legge mutando Sezione, senza uscire da Roma; con la differenza in peggio che le Corti di cassazione regionali, che avevano tradizioni non ingloriose, davano un'uniformità d'interpretazione valevole almeno entro un determinato spazio geografico.

Inoltre la Cassazione unica, pur corrispondendo ad un alto ideale procedurale, porta degli inconvenienti pratici, come quello di allontanare, in certo senso, una parte dei cittadini dal terzo grado. Bisogna infine considerare che l'esistenza a Roma della Cassazione unica concorre ad aumentare gli inconvenienti dell'eccessivo accentramento.

Insiste quindi che nella Costituzione non sia inclusa alcuna norma riguardante il principio della Cassazione unica.

CALAMANDREI, *Relatore*, dichiara di aderire alla proposta Targetti e di ritirare il capoverso in esame.

PRESIDENTE avverte che la discussione verterà sull'articolo 24 del progetto Calamandrei: « I Magistrati non possono essere iscritti ad alcun partito politico (?) ».

Fa osservare che l'onorevole Calamandrei ha posto alla fine dell'articolo un punto interrogativo, che sta a dimostrare la sua incertezza sulla proposta stessa.

LACONI ritiene che l'articolo non debba essere inserito nella Costituzione.

LEONE GIOVANNI, *Relatore*, propone l'emendamento aggiuntivo: « ... o ad associazioni segrete ».

LACONI fa notare che un articolo approvato dalla prima Sottocommissione vieta le associazioni segrete.

LEONE GIOVANNI, *Relatore*, propone allora che l'emendamento sia votato con la riserva di riesaminare il problema in sede di coordinamento, pur non ritenendo inutile il divieto in questa sede, qualora venisse altrove sancito il divieto delle associazioni segrete.

PRESIDENTE avverte che l'onorevole Bozzi è d'avviso di aggiungere all'articolo anche la norma riguardante il divieto per i magistrati di conseguire onorificenze.

LEONE GIOVANNI, *Relatore*, crede che in tal caso sarebbe necessario chiarire se si tratta delle sole onorificenze nazionali o anche di quelle straniere. Dichiarò di essere favorevole all'inserimento di tale principio per svincolare il magistrato da eventuali legami con elementi politici e per porlo in una situazione di prestigio assoluto, per il quale l'onorificenza non possa conferire alcuna maggiore autorità o diminuirlo rispetto ad altri. Cita in proposito il frequente caso di cancellieri insigniti della commenda, mentre il giudice è cavaliere; il che può togliere prestigio al magistrato.

AMBROSINI ritiene che non si debba scendere a simili dettagli nella Carta costituzionale, ma che della materia debba occuparsi una legge particolare. Propone quindi che la norma per il divieto alla concessione di onorificenze sia rinviata alla legge sull'ordinamento giudiziario.

MANNIRONI pensa che, prima di prendere una decisione in proposito, si debba conoscere la sorte delle onorificenze fino ad ora conseguite, perché la disposizione potrebbe apparire anche come un rifiuto ad eventuali onorificenze concesse dalla Repubblica. Dichiarò tuttavia di essere contrario sia all'appartenenza dei magistrati a partiti politici, sia alla concessione ad essi di onorificenze di qualsiasi genere.

TARGETTI ammette che, se il magistrato si occupa attivamente di politica, facendo come suol dirsi, vita di partito, può finire col compromettere, anche senza accorgersene e contro la sua intenzione, la sua libertà di apprezzamento. Ed anche se questo non accade, può sempre autorizzarne il sospetto. Tuttavia egli non è favorevole ad un divieto che verrebbe a limitare quella libertà di pensiero di cui si deve essere assertori per tutti. Nota anche che è già stata ammessa nel progetto l'eleggibilità del magistrato.

PRESIDENTE ritiene che eventualmente la contraddizione potrà essere eliminata in sede di coordinamento.

Dichiara quindi di essere contrario a qualunque disposizione che limiti la libertà del magistrato, in quanto questo deve avere la consapevolezza del suo alto ufficio e non iscriversi ad alcun partito o associazione segreta: colui che si iscrive riduce la propria libertà, mentre deve sentire per primo la necessità di non aver di fronte al pubblico una classificazione politica che possa metterlo in sospetto. È, purtroppo, il caso che si sta constatando attualmente nel Lazio, ove qualche pretore ardente monarchico commette abusi e parzialità, naturalmente in danno di elementi che non seguono la sua corrente.

LACONI ricorda che in una precedente seduta, parlando dell'indipendenza della magistratura, è stata fatta una dichiarazione contro la tendenza a considerare il magistrato come una figura astratta, a metterlo cioè fuori del mondo vivo e reale in cui tutti gli uomini hanno degli interessi e si muovono coerentemente con essi. Ritiene quindi che l'introdurre una norma come quella proposta sarebbe un'ipocrisia, nel senso che si creerebbe in sostanza una norma puramente formale, che non avrebbe alcun contenuto pratico. Osserva che il Presidente ha citato il caso di pretori monarchici, che commettono abusi; fa notare però che questo si verifica anche in altri campi, ma non dipende dal fatto dell'iscrizione ad un partito, bensì dai compromessi a cui taluni addiventano con la propria coscienza. A suo avviso, nessun divieto formale sancito nella Costituzione potrà impedire al giudice, se mancante appunto di questa coscienza, di continuare a muoversi secondo le sue tradizioni, i suoi interessi di classe e così via.

Dichiara invece di essere d'accordo per quanto riguarda il divieto ai magistrati di appartenenza ad associazioni segrete.

AMBROSINI, in antitesi con l'onorevole Laconi, ritiene che il divieto ai magistrati di appartenenza ai partiti costituisca per lo meno

una remora. Quando, infatti, tale divieto non sia sancito, è facile che il magistrato si iscriva e partecipi alle riunioni di partito; quindi, lungi dal rimanere completamente passivo, finirebbe con l'essere travolto dalla passione politica e diverrebbe un combattente nell'agone politico, in modo da mettere in pericolo la sua completa indipendenza. Questo non esclude d'altronde che il magistrato possa come cittadino, partecipare alla vita pubblica. Ricorda in proposito la prassi inglese, del Paese cioè della massima libertà, ove i cittadini possono partecipare pienamente alla vita pubblica, ma non devono prendere in essa parte preminente, quando appartengano come funzionari ad amministrazioni pubbliche. Dichiaro pertanto di essere favorevole all'articolo proposto, con l'emendamento aggiuntivo che prescrive il divieto di appartenenza ad associazioni segrete.

CAPPI si associa alla considerazioni dell'onorevole Ambrosini.

CALAMANDREI, *Relatore*, richiama l'attenzione dei colleghi sul punto interrogativo posto in calce all'articolo; punto interrogativo che esprimeva uno stato di incertezza, nel quale dichiara di trovarsi tuttora, in quanto vede la fondatezza delle ragioni esposte dall'onorevole Laconi, non meno della fondatezza delle ragioni opposte. Ricorda che, allo scopo di chiarire questo stato di incertezza, in una rivista da lui indetta a Firenze, ha fatto sulla questione una specie di inchiesta, la quale ha provocato numerose risposte. È da notarsi che prevalentemente favorevoli al diritto di iscrizione ai partiti politici sono i giovani (e ciò si spiega pensando che a Firenze vi è un gruppo di giovani magistrati che furono durante l'occupazione tedesca veramente degli eroi: è quindi evidente che per essi il divieto di militare nei partiti politici suoni offesa) e prevalentemente contrari i vecchi. Desidera in proposito far conoscere ai colleghi il contenuto di una lettera, inviata da un vecchio consigliere di Corte di appello, mai iscritto al partito fascista, il quale, pur riconoscendo che le argomentazioni addotte nel *referendum* a favore della tesi della iscrizione possono in astratto apparire convincenti, soprattutto nella mentalità dei giovani che ricordano soltanto il ventennio di oppressione, nota che per gli anziani, che ricordano oltretutto la vita fascista quella pre-fascista, prevale il criterio della più assoluta neutralità. Nella lettera è citato il caso del pretore di un paese, segnalato per manchevolezze al Tribunale di Firenze e nei confronti del quale si chiedevano accertamenti dal Ministero. Condotte le indagini

relative, risultò che quel magistrato godeva presso tutti della massima fiducia. Si volle allora indagare sul lato politico e si venne a sapere da un ferroviere, iscritto al partito comunista, che il pretore era mal visto in paese perché appartenente al partito democristiano, mentre la popolazione desiderava che fosse comunista o almeno socialista. D'altra parte la più alta autorità ecclesiastica locale dichiarava di essere pienamente soddisfatta dell'operato del pretore, che era « anche troppo buono » nei riguardi della Chiesa.

La lettera citata sta a dimostrare, a suo avviso, i pericoli dell'appartenenza dei magistrati a partiti politici. Dichiaro d'altra parte che molte ragioni contrarie lo lasciano perplesso e che perciò egli si asterrà dal votare l'articolo proposto.

TARGETTI dichiara come ha già detto, di preferire che il magistrato non militi attivamente nei partiti e nelle associazioni segrete, rilevando che l'iscrizione a queste ultime può presentare inconveniente anche più grave perché, mentre l'iscrizione ad un partito è cosa palese, l'iscrizione a tali associazioni comporta l'obbligo del segreto, il che è in contrasto con la funzione del magistrato.

Ritiene, cionostante, che non sia opportuno inserire l'articolo proposto, anche perché, quando si stabilisce un divieto, bisogna nello stesso tempo prevederne la sanzione. Ciò comporterebbe la necessità di indagini, perché il magistrato potrebbe anche negare di essere iscritto ad un partito, e allora da parte del Consiglio Supremo della Magistratura dovrebbe essere fatta una inchiesta per accertare se il magistrato stesso ha detto o no il vero. Appurata la sua appartenenza ad un partito, dovrebbe essere destituito. Il che, a suo avviso, sarebbe molto grave e non avrebbe giustificazione adeguata. Propone quindi che il principio della opportunità che i magistrati non si iscrivano a partiti politici e ad associazioni segrete sia consacrato in un ordine del giorno, che però giustifichi la mancata votazione del divieto.

AMBROSINI dichiara che la lettera letta dall'onorevole Calamandrei ha rafforzato la sua convinzione della opportunità che l'articolo proposto sia inserito nella Costituzione.

All'obiezione dell'onorevole Targetti sulla necessità di prevedere delle sanzioni dopo aver stabilito il principio, risponde che, a suo avviso, ciò non è necessario, ricordando che talune disposizioni, della Costituzione non comportano alcuna sanzione e che, nel caso presente, la sanzione potrebbe essere pre-

vista e stabilita dalla legge sull'ordinamento giudiziario.

Data la solenne affermazione che si vuol fare sull'adozione del principio dell'auto governo della Magistratura, ritiene che sia ancora più necessario evitare che qualsiasi sospetto circonda l'ordine giudiziario; quindi la presente disposizione servirà a dare a tutti coloro che devono avvicinarsi alla giustizia l'impressione di potere serenamente ed equamente essere sottoposti al giudizio di magistrati non impigliati in lotte di parte.

DI GIOVANNI fa presente che il contenuto della lettera citata dall'onorevole Calamandrei, non ha tolto dal suo spirito le perplessità, anche perché, a suo avviso, la disposizione dell'articolo proposto potrebbe apparire contraria ai principi di libertà, che devono essere il fondamento della Carta costituzionale.

Accede quindi completamente all'idea degli onorevoli Laconi e Targetti di fare del principio una raccomandazione da inserire nei verbali, e di non includerlo nella Costituzione.

LACONI desidera far osservare che, nell'attuale ordinamento giudiziario, vi sono alcune disposizioni che si ricollegano a quella in esame, come il divieto fatto ai cancellieri di assumere la carica di assessori e altre del genere. Non sa se sia il caso di includere norme simili nella Costituzione, ma pensa che si dovrebbe trovare il modo di eliminare dei divieti che non rispondono allo spirito di una vera democrazia.

AMBROSINI dichiara di insistere, con altri colleghi, nella sua tesi, lontano da qualsiasi pensiero antidemocratico; che anzi tende all'affermazione del principio per un senso di vera democrazia, per collocare effettivamente gli uomini che esercitano l'alto magistero della giustizia su un'altare che li renda insospettabili.

LEONE GIOVANNI, *Relatore*, ritiene che il raffronto fatto dall'onorevole Laconi fra la disposizione in esame e le altre da lui citate, non possa farsi, in quanto vi è una serie di incompatibilità per i magistrati che devono rimanere nella legge sull'ordinamento giudiziario, mentre nel caso in discussione si va all'apice dei limiti dell'attività del magistrato. A suo avviso, è necessario che nella Carta Costituzionale sia fissato il divieto dell'appartenenza dei magistrati a partiti politici e ad associazioni segrete e che la materia non possa essere rinviata alla legge sull'ordinamento giudiziario.

Invita quindi i colleghi ad esaminare a fondo il problema e ad assumersi la respon-

sabilità della decisione, magari votando l'articolo per divisione.

MANNIRONI concorda sostanzialmente con l'onorevole Leone, ma dichiara di essere per la soluzione estrema, e cioè per il divieto assoluto in ambedue i casi.

Pur riconoscendo che la norma rappresenta per i magistrati un sacrificio, in quanto viene a privarli della libertà di professare apertamente le loro idee, pensa che tale sacrificio sia necessario, data l'importanza della funzione che si vuol loro affidare. Per potere inserire nella psicologia popolare la necessaria fiducia nella Magistratura, è indispensabile che vi sia in tutti il fermo convincimento che i magistrati sono liberi da legami di qualsiasi genere. Ora, chi vive la vita di partito sa che questa determina forme di solidarietà le quali creano legami superiori non forse alla volontà, ma agli orientamenti e alle tendenze degli individui.

Ritiene che la raccomandazione pura e semplice proposta dagli onorevoli Targetti e Di Giovanni sarebbe del tutto superflua e che sarebbe piuttosto preferibile non dire nulla.

RAVAGNAN osserva che nella lettera letta dall'onorevole Calamandrei è rappresentata una delle tante aberrazioni esistenti e che si potrebbero citare casi completamente opposti. Non si può da essa, in ogni modo, prender lo spunto per una decisione.

A suo avviso, ogni cittadino deve avere il diritto di professare le sue idee; tale fondamentale principio è sancito anche in un articolo della Costituzione. Se si approvasse l'articolo proposto, si verrebbe quasi ad ammettere nella Carta costituzionale che i partiti politici possono essere i corruttori dei magistrati; e nessun militante in un partito potrebbe sottoscrivere una tale norma. Personalmente è contrario all'articolo, in quanto si sentirebbe leso nella sua dignità e nella sua convinzione, pensando che si possa dire che il partito al quale egli appartiene possa dal pubblico essere giudicato suscettibile di influire sulla Magistratura affinché siano violate delle leggi nel suo interesse particolare: Bisogna infine considerare il fatto che l'essere iscritto ad un partito politico è puramente un fatto formale: infatti, se si suppone che un magistrato sia influenzabile, egli potrà esserlo tanto se sia iscritto quanto se non lo sia; dipenderà solo dalla sua onestà e dalla sua coscienza l'essere o meno suscettibile alle influenze esterne.

BOZZI, contrariamente all'onorevole Ravagnan, non ritiene che il fatto dell'iscrizione

a partiti politici sia puramente formale. Se bene, a suo avviso, non si possa impedire al magistrato, il quale è uomo che vive e deve vivere nella società, di avere delle idee politiche e di professarle liberamente, ritiene che non gli si possa consentire l'iscrizione in determinate organizzazioni politiche. In questa disciplina è a volte ferrea, e non corromperà forse il magistrato, ma, dato che egli è un uomo e come tale sensibile alle influenze umane, se non sulla sua coscienza, almeno sul suo subcosciente, questo vincolo di disciplina, che importa anche delle sanzioni, può agire in modo sfavorevole. Ma, anche ammettendo che tale movente interiore possa anche non agire nell'individuo, bisogna considerare l'impressione che può produrre nel pubblico un magistrato che, appartenendo notoriamente ad un partito politico o rivestendovi una carica, deve giudicare l'imputato iscritto al suo stesso partito o ad uno diametralmente opposto: se lo assolverà o lo condannerà, in qualunque caso vi sarà il pubblico convincimento che nella deliberazione abbia potuto influire il fatto dell'appartenenza a quel partito.

Dato che si vuol rendere indipendente la Magistratura non solo dal potere esecutivo, ma anche da tutte le altre forze politiche che ad esso si riconnettono, come i partiti politici che possono esercitare un'influenza sul magistrato attraverso mille forme dirette o indirette, pensa che la costituzione democratica italiana affermando che i magistrati devono liberamente professare le loro opinioni ma essere al di sopra dei partiti, segnerebbe un principio di grande democrazia. Analoghe considerazioni si devono fare per le associazioni segrete, che hanno disciplina più rigida di quella dei partiti stessi.

Vi è poi il problema della sanzione, prospettato dall'onorevole Targetti, la quale potrebbe anche non essere di natura disciplinare, in quanto non è vero che ogni norma debba dar luogo ad una punizione di qualsiasi genere. Vi può essere una sanzione di diversa natura, che si rivolge alla coscienza del magistrato, al quale la Costituzione impone di non appartenere a partiti politici, come la riprovazione del Consiglio della Magistratura o di altro genere, fino a giungere al procedimento disciplinare.

Desidera infine ricordare il problema del divieto di conferire onorificenze ai magistrati, notando che queste sono una delle miserie delle quali i magistrati subiscono la seduzione. È innegabile che il Deputato che sia riuscito a far nominare commendatore un ma-

gistrato potrà esercitare su lui una determinata influenza.

Altro problema, che sottopone all'attenzione dei colleghi senza discuterlo, è quello se i magistrati possano o no appartenere ad associazioni sindacali.

DI GIOVANNI osserva che con l'articolo proposto si imporrebbe un grave sacrificio alla Magistratura, come è riconosciuto anche dalla relazione del primo Presidente della Corte di cassazione.

A suo avviso, non si può considerare il magistrato avulso dalla vita reale; se esso ha una convinzione politica, se è iscritto a un partito a causa di un divieto formale, non rinunzierà in realtà né alle proprie convinzioni né alla propria iscrizione e di conseguenza si comporterà secondo la sua interiore coscienza. Quindi, o la passione politica sarà un elemento deformatore della dirittura morale del magistrato, ed allora egli agirà in conformità; o il magistrato saprà trovare in se stesso e nella coscienza della sua altissima funzione il mezzo per staccarsi dal dominio delle intime convinzioni, ed allora non vi sarà bisogno di consacrare un divieto che rappresenterebbe indubbiamente una menomazione della sua libertà e una espressione antidemocratica e di sfiducia verso di lui.

Ritiene infatti che sarebbe prova di sfiducia verso tutti gli appartenenti all'ordine giudiziario l'affermare nella Carta costituzionale che si teme che le convinzioni politiche possano deformare il senso altissimo della giustizia, base fondamentale dell'opera del magistrato.

Osserva infine che si avrà la pubblica estimazione verso i magistrati, se essi saranno circondati da tutte quelle garanzie che il progetto di Costituzione contiene e che si vanno via via esaminando; ma non sarà certo il divieto dell'iscrizione ai partiti che potrà accrescere la fiducia della collettività della Magistratura.

Dichiara quindi di essere nettamente contrario a che, nella Carta costituzionale, sia consacrato tale principio.

MANNIRONI osserva che gli sforzi per rendere il potere giudiziario completamente autonomo rispetto al potere esecutivo e legislativo tendono a creare una Magistratura veramente indipendente, che non soffra di influenze esterne e non sia sospettata di dipendenza da altri poteri. Consentendo l'iscrizione dei magistrati a partiti politici, si verrebbe meno al principio generale, in quanto da un lato si toglierebbe la dipendenza dei

magistrati dall'autorità governativa, mentre dall'altra si tollererebbe che essi appartenessero a partiti politici, con dipendenze gerarchiche e subordinazioni disciplinari.

TARGETTI propone il seguente ordine del giorno:

« La Commissione, pur riconoscendo che la partecipazione attiva alla vita dei partiti, come l'appartenenza ad associazioni segrete, può rendere più difficile al magistrato apprezzare fatti e giudicare persone, mantenendosi al disopra di qualsiasi prevenzione, e può diminuire la fiducia pubblica nella sua imparzialità, ritiene che stabilire il divieto proposto costituirebbe una contraddizione di quei principi di libertà, al cui rispetto, nei riguardi di tutti i cittadini, devono ispirarsi le norme costituzionali del nuovo regime ».

PRESIDENTE propone di iniziare la votazione sull'ordine del giorno dell'onorevole Targetti.

AMBROSINI ritiene che ciò non sia opportuno, in quanto, ove l'articolo proposto fosse respinto, egli voterebbe poi a favore dell'ordine del giorno.

LEONE GIOVANNI, *Relatore*, concorda con l'onorevole Ambrosini, sostenendo la necessità di votare prima l'articolo e successivamente la raccomandazione, che è ad esso subordinata.

DI GIOVANNI propone che l'articolo sia votato per appello nominale.

PRESIDENTE pone in votazione la prima parte dell'articolo:

« I magistrati non possono essere iscritti ad alcun partito politico ».

Votano a favore: Ambrosini, Bozzi, Bulloni, Cappi, Castiglia, Leone Giovanni, Mannironi, Uberti.

Votano contro: Bocconi, Di Giovanni, Farini, Laconi, Ravagnan, Targetti.

Astenuti: Calamandrei, Conti.

(Con 8 voti favorevoli, 6 contrari e 2 astensioni, è approvata).

Pone in votazione la seconda parte: « o ad alcuna associazione segreta ».

Votano a favore: Ambrosini, Bozzi, Bulloni, Cappi, Castiglia, Conti, Farini, Laconi, Leone Giovanni, Mannironi, Ravagnan, Targetti, Uberti.

Votano contro: Bocconi, Di Giovanni.

Astenuto: Calamandrei.

(Con 13 voti favorevoli, 2 contrari e una astensione è approvata).

La seduta termina alle 17.15.

Erano presenti: Ambrosini, Bocconi, Bozzi, Bulloni, Calamandrei, Cappi, Castiglia, Conti, Di Giovanni, Farini, Laconi, Leone Giovanni, Mannironi, Ravagnan, Targetti, Uberti.

Assente: Porzio.