

COMMISSIONE II

GIUSTIZIA

4.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 2 MARZO 1988

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GIUSEPPE GARGANI

INDI

DEL VICEPRESIDENTE EGIDIO ALAGNA

INDICE

	PAG.		PAG.
Sostituzione:		Alagna Egidio, <i>Presidente</i>	13, 15, 23, 29, 30
Gargani Giuseppe, <i>Presidente</i>	3	Biondi Alfredo	27, 28
Disegno e proposte di legge (Discussione e rinvio):		Casini Carlo	14, 15, 17, 26
Gargani ed altri; Zangheri ed altri; La Malfa ed altri; Facchiano ed altri; Rodotà; Guidetti Serra ed altri; Biondi ed altri; Andò ed altri; Mellini ed altri; Maceratini ed altri: Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati (<i>Approvati in un testo unificato, dalla Camera e modificati dal Senato</i>) (1142-1489-1580-1834-1843-1867-1876-1882-1891-1895-1995-B)	3	Del Pennino Antonio, <i>Relatore</i>	4, 9 10, 11, 32, 33
Gargani Giuseppe, <i>Presidente</i>	3, 8	Facchiano Ferdinando	24, 28
	9, 17, 23, 30, 32, 33	Guidetti Serra Bianca	17
		Maceratini Giulio	8, 9, 10, 11
		Mellini Mauro	18, 20, 22
		Nicotra Benedetto Vincenzo	22
		Tassi Carlo	11, 13, 26
		Vairo Gaetano	31
		Vassalli Giuliano, <i>Ministro di grazia e giustizia</i>	10, 13, 16, 20, 22, 33
		Violante Luciano	23, 24, 26, 27

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 9,45.

GAETANO VAIRO, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente. *(È approvato).*

Sostituzione.

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 19, terzo comma, del regolamento, l'onorevole Facchiano sostituisce l'onorevole Massari per l'intera durata della discussione del progetto di legge.

Discussione del disegno e delle proposte di legge Gargani ed altri; Zangheri ed altri; La Malfa ed altri; Facchiano ed altri; Rodotà; Guidetti Serra ed altri; Biondi ed altri; Andò ed altri; Mellini ed altri; Maceratini ed altri: Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati (Approvati, in un testo unificato, dalla Camera e modificati dal Senato) (1142-1489-1580-1834-1843-1867-1876-1882-1891-1895-1995-B).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione abbinata del disegno e delle proposte di legge d'iniziativa dei deputati Gargani, Scotti Vincenzo, Nicotra e Vairo; Zangheri, Tortorella, Violante, Pedrazzi Cipolla, Alborghetti, Barbera, Bargone, Ferrara, Finocchiaro Fidelbo, Forleo, Fracchia, Ghezzi, Minucci, Orlandi, Trabacchi, Turco e Vacca; La Malfa, Del Pennino,

De Carolis, Castagnetti Guglielmo, Bogi, Bruni Giovanni Battista, Dutto, Firpo, Galasso, Grillo Salvatore; Martino, Medri, Nucara, Pellicanò e Santoro; Facchiano, Caria, Bruno Antonio, Bruno Paolo, Cerutti, Ciampaglia, Ciocia, Madaudo, Manzolini, Massari, Nicolazzi e Romita; Rodotà; Guidetti Serra, Russo Franco, Arnaboldi, Capanna, Cipriani, Russo Spina, Ronchi e Tamino; Biondi, Battistuzzi, Altissimo, Serrentino e de Lorenzo; Andò, De Michelis, Alagna, Buffoni, Cardetti, Piro, Amodeo, Cappiello, Noci, Principe e Sanguineti; Mellini, Aglietta, Modugno, Pannella, Rutelli, Stanzani Ghedini, Teodori, Vesce e Zevi; Maceratini, Pazzaglia, Trantino, Tassi, Berselli, Caradonna, Franchi, Guarra, Lo Porto, Macaluso, Mazzone, Mitolo, Nania, Parlato, Tatarella, Tremaglia e Valensise: « Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati », già approvati, in un testo unificato, dalla Camera nella seduta del 21 dicembre 1987 e modificati dal Senato nella seduta del 18 febbraio 1988. Comunico che ai sensi dell'articolo 65, comma 2, del regolamento, su richiesta del gruppo comunista, la pubblicità dei lavori della Commissione per le sedute in sede legislativa dedicate alla responsabilità civile dei giudici avrà luogo mediante utilizzo dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

Comunico altresì che la V Commissione bilancio ha espresso ieri parere favorevole sul provvedimento in discussione; mancando, per altro, il prescritto parere della I Commissione affari costituzionali, la Commissione potrà limitarsi, nel frattempo, alla sola discussione sulle linee

generali del progetto di legge senza poter iniziare l'esame dell'articolato.

Data la rilevanza dell'argomento in discussione, sarò grato se i competenti uffici di stenografia delle Commissioni parlamentari potranno far pervenire alla Commissione la bozza di resoconto stenografico entro la giornata successiva allo svolgimento di ogni singola seduta.

Ricordo ai commissari, circa la presentazione di emendamenti, che verrà data dalla presidenza integrale applicazione del comma 2 dell'articolo 94 del regolamento che prevede la possibilità di presentazione di emendamenti, subemendamenti ed articoli aggiuntivi prima dell'inizio della discussione degli articoli cui si riferiscono.

Sulle modifiche apportate dal Senato ha facoltà di riferire l'onorevole Del Pennino.

ANTONIO DEL PENNINO, *Relatore*. Signor presidente, onorevoli colleghi, il testo del provvedimento sulla responsabilità civile dei magistrati, dopo la seconda lettura fattane dal Senato, ritorna al nostro esame modificato in diversi punti, anche se l'impianto sostanziale della proposta di legge rimane quello che era stato definito attraverso il voto di questo ramo del Parlamento.

Credo si debba in questa occasione evitare di ripetere l'insieme delle considerazioni generali di ordine politico e giuridico che sono state al centro del dibattito svoltosi nel novembre e nel dicembre scorso in questa Camera e riprese poi nella discussione al Senato, e si debba, altresì, fissare la nostra attenzione sull'esame delle modifiche al testo che sono state apportate dall'altro ramo del Parlamento.

Possiamo dividere queste modifiche in tre gruppi: una serie di modifiche puramente formali volte a perfezionare tecnicamente la formulazione del testo; un secondo gruppo di modifiche di carattere sostanziale che rappresentano un miglioramento rispetto alla versione della Camera e che credo debbano essere senz'altro accolte; infine, un terzo gruppo è

quello rappresentato da correttivi sostanziali su cui credo sia necessaria una riflessione da parte della Commissione, e per alcuni di essi francamente appare al relatore opportuna un'ulteriore revisione da parte di questo ramo del Parlamento.

Non mi soffermerò sul primo gruppo di modifiche, quelle di carattere puramente formale, data la loro scarsa rilevanza nell'economia del nostro dibattito, dando per scontato che esse siano comunque accettate da questo ramo del Parlamento.

Per comodità di analisi affronterò insieme, seguendo la progressione dei vari articoli, tutte le modifiche di carattere sostanziale, sia quelle che giudico un perfezionamento del testo da parte del Senato, sia quelle che considero motivo di riflessione critica, avanzando per queste ultime alcune proposte.

L'articolo 2, per quanto riguarda la tipicizzazione della colpa grave, sostituisce all'originaria previsione di « grave violazione di legge determinata da negligenza inescusabile » tre fattispecie più precise: la disapplicazione di legge vigente determinata da negligenza inescusabile, l'applicazione di una legge non vigente determinata da negligenza inescusabile e l'emissione di provvedimento concernente la libertà della persona fuori dei casi consentiti dalla legge oppure senza motivazione. Si tratta di una formulazione analoga a quella contenuta nel testo che io stesso avevo sottoposto, nella seduta del 2 dicembre 1987, al Comitato ristretto formato da questa Commissione, e che integrano fattispecie certamente più precise di quelle poi approvate dalla nostra Assemblea.

Sempre all'articolo 2 si è precisato che nell'esercizio delle funzioni giudiziarie non può dar luogo a responsabilità, oltre alle attività di interpretazione di norme di diritto (formula questa che sostituisce la precedente dizione della Camera che parlava di interpretazione della legge) e di valutazione del fatto, anche quella di valutazione delle prove ritualmente assunte: una precisazione questa che già alcuni colleghi, in particolare

l'onorevole Rizzo, avevano sottolineato come opportuna nella discussione svoltasi in questo ramo del Parlamento.

All'ultimo comma dell'articolo 3, nei casi di provvedimenti che concernono la libertà personale dell'imputato, è stata modificata l'originaria previsione della Camera per cui vi era diniego di giustizia trascorsi cinque giorni dal deposito dell'istanza o dal verificarsi di una situazione o dalla decorrenza di un termine che rendono incompatibile la permanenza della misura restrittiva della libertà personale. Nella formulazione adottata dal Senato il diniego di giustizia scatta, invece, a partire dallo stesso giorno in cui si è verificata la situazione o è decorso il termine che rendono incompatibile il permanere di una misura restrittiva. Si tratta di una disposizione astrattamente giusta, ma vale la pena di riflettere se nel concreto esercizio dell'attività giudiziaria si debba configurare una così drastica ipotesi del diniego di giustizia.

La nuova stesura dell'articolo 4 prevede che l'azione di risarcimento sia promossa non genericamente nei confronti dello Stato, ma nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*. Essa contiene una più accurata specificazione per la definizione di quale sia il tribunale territorialmente competente a giudicare sull'azione e una definizione più precisa dei casi in cui l'azione può essere effettivamente esercitata. Vi è una innovazione rispetto alla norma che era contenuta nell'articolo 2 del testo varato da questo ramo del Parlamento e che è stata trasferita all'articolo 4 del testo del Senato. Si stabilisce cioè che, quando non siano previsti mezzi ordinari di impugnazione o altri rimedi, l'azione di risarcimento del danno contro lo Stato possa essere esercitata solo quando sia esaurito il grado del procedimento, non solo la fase. Tale previsione appare particolarmente opportuna perché elimina la possibilità di proporre l'azione quando il magistrato, il cui comportamento si assume aver provocato il danno ingiusto, è ancora investito del procedimento.

All'articolo 5 il Senato ha introdotto due termini, uno di 30 giorni, che decorre dalla prima udienza per il tribunale, ma di cui non è chiaro il *dies a quo* per la corte d'appello, e uno di 60 giorni, a partire dal deposito del ricorso, per la Cassazione. Entro tali termini gli stessi organi devono pronunciarsi sull'ammissibilità della domanda di risarcimento nei confronti dello Stato. Viene, altresì, stabilito che il mancato rispetto dei termini costituisce diniego di giustizia.

Ora, a parte il fatto che 30 giorni sembrano invero scarsi per garantire il diritto di difesa per l'avvocatura dello Stato e che sarebbe quindi opportuno unificare i termini a 60 giorni, vi è da domandarsi se, nelle attuali condizioni del sistema giudiziario, il configurare, in caso di mancato rispetto di tali termini, un'ipotesi di diniego di giustizia non estenda tale concetto oltre la logica cui si ispira l'articolo 3.

Corretta appare, invece, la specificazione introdotta dal Senato al quinto comma dell'articolo 5 per cui, quando la corte d'appello o la Cassazione dichiarino ammissibile la domanda e rimettano gli atti del procedimento al tribunale, questo decide in composizione diversa.

Tale modifica rispetto al testo della Camera mira ad evitare, giustamente, che sulla domanda si pronunci un giudice che già aveva espresso opinione contraria all'ammissibilità.

L'articolo 6, innovando rispetto alla disciplina della Camera, prevede che in caso di intervento del magistrato nel giudizio contro lo Stato, ai sensi del secondo comma dell'articolo 105 del codice di procedura civile, la decisione faccia stato nel giudizio di rivalsa nei confronti del magistrato.

È una norma sistematicamente e concettualmente corretta, anche se essa avrà l'effetto di ridurre notevolmente i casi di magistrati che interverranno nel giudizio di risarcimento, con conseguente possibile indebolimento della difesa dello Stato nei confronti del cittadino che ha invocato il lesso diritto.

L'articolo 7 prevede espressamente che l'azione di rivalsa debba essere esercitata entro un anno da quando la responsabilità dello Stato è divenuta esecutiva in base a titolo giudiziale o stragiudiziale, rendendo esplicita l'ipotesi di soluzione transattiva che era solo sottintesa nel testo della Camera, il quale stabiliva che « lo Stato entro un anno dall'avvenuto risarcimento esercita l'azione di rivalsa nei confronti del magistrato ».

Nonostante, a mio avviso, non innovi sostanzialmente il testo della Camera, tale esplicitazione ha tuttavia suscitato non pochi rilievi in quanto la rivalsa potrebbe essere attivata nei confronti di un magistrato non in seguito a pronuncia giudiziaria, ma in base ad una transazione discrezionalmente decisa dal potere esecutivo. Devo, però, ribadire che, secondo me, il Senato non ha fatto altro che rendere esplicito ciò che era già implicito nel testo della Camera, al di là di una valutazione di merito.

Un'ulteriore innovazione è contenuta, rispetto al testo della Camera, nel secondo comma dell'articolo 7, a proposito della responsabilità dei cittadini estranei alla magistratura che concorrono a formare organi giudiziari collegiali.

Viene, infatti, previsto che essi rispondano in sede di rivalsa non solo per dolo, ma anche per i casi di colpa grave consistenti nell'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento, o nella negazione di un fatto che invece incontrastabilmente risulta.

Una delle modifiche più sostanziali apportate dal Senato riguarda, all'articolo 8, l'entità della rivalsa in caso di colpa. La previsione della Camera era che la misura della rivalsa non potesse superare una somma pari al terzo dello stipendio annuo del magistrato, al netto delle trattenute fiscali, anche se richiesta con più azioni. Viceversa, l'innovazione introdotta dal Senato prevede che la misura della rivalsa non possa superare una somma pari al terzo di un'annualità dello stipendio, al netto delle trattenute fiscali, per ciascuna azione di rivalsa.

Ho già detto nella relazione che accompagnò il disegno di legge varato dalla Commissione per l'Assemblea che l'ipotesi di più azioni di rivalsa nei confronti del medesimo magistrato è un'ipotesi auspicabilmente di scuola.

Poiché, per altro, non si può escludere, nel caso di processi del lavoro interessanti una pluralità di soggetti, che ognuno di questi eccipisca eventuali responsabilità con separate azioni, la modifica, nella forma introdotta dal Senato, non appare opportuna. Sarebbe al relatore più opportuno tornare alla formulazione contenuta nel testo della Commissione giustizia del Senato, la quale prevedeva che — in caso di colpa — se la rivalsa è richiesta con più azioni la misura di essa è aumentata sino alla metà dello stipendio annuo netto del magistrato; o prevedere, almeno, che la misura della rivalsa non possa superare la somma di un terzo per ciascuna azione, purché i fatti che hanno dato motivo per l'azione di risarcimento del danno siano fra loro diversi.

Può essere, invece, accolta l'altra modifica apportata dal Senato all'articolo 8 che parifica, in caso di dolo, la posizione degli estranei che partecipano all'esercizio di funzioni giudiziarie a quella dei magistrati, nel senso che non esiste limite all'entità della loro responsabilità patrimoniale.

Alcune sostanziali modifiche il Senato ha apportato anche agli articoli che si riferiscono agli organi investiti della competenza per i giudizi disciplinari nei confronti dei magistrati delle giurisdizioni amministrativa, contabile e militare. In particolare, per quanto riguarda la Corte dei conti è stata prevista l'istituzione non di un generico consiglio cui sono affidati i giudizi disciplinari, ma di un vero e proprio consiglio di presidenza, sul modello di quello esistente per il Consiglio di Stato a seguito della riforma del 1982. Ad esso è attribuita anche la competenza per i giudizi disciplinari e per i provvedimenti attinenti e conseguenti. In questo consiglio, come nel Consiglio superiore della magistratura militare, è prevista la

elezione, da parte delle due Camere, di alcuni componenti laici; analoga norma viene, all'articolo 11, stabilita per integrare la formazione del consiglio di presidenza della giustizia amministrativa. A tale proposito, va rilevato che il Senato si è opportunamente preoccupato di stabilire, con apposite norme, la preclusione per i cittadini eletti in questi consigli ad esercitare attività suscettibili di interferire con le funzioni dell'organo giudiziario del cui consiglio di presidenza siano stati chiamati a far parte. Per altro, lo *status* dei membri laici dei consigli rimane indefinito. Inoltre, non sembra totalmente accoglibile il sistema di elezione proposto, in virtù del quale ogni parlamentare può votare un solo candidato, senza che si sia stabilita alcuna maggioranza qualificata da conseguire per essere eletti. Al riguardo sembra opportuno recuperare il modello organizzativo proprio del Consiglio superiore della magistratura, sia in ordine allo *status* ed alle incompatibilità dei componenti laici dei consigli di presidenza, sia in riferimento al sistema di elezione da parte del Parlamento (a meno che non si voglia tornare alla originaria previsione della Camera che ne affidava la nomina ai Presidenti dei due rami del Parlamento).

Sempre a proposito delle norme che riguardano la Corte di conti, l'articolo 13 ha introdotto una disposizione concernente i referendari ed i primi referendari, per parificarne lo sviluppo di carriera a quello dei magistrati amministrativi, applicando le norme previste dalla legge 27 aprile 1982, n. 186, sul Consiglio di Stato ed i tribunali amministrativi regionali.

A tale proposito, va rilevato come, da un lato, si tratti di una misura che tende a superare la sperequazione attualmente esistente fra magistrati amministrativi e magistrati contabili per quanto riguarda l'ordinamento delle carriere e, dall'altro, come questa norma si muova nella logica, non certo esaltante, dell'automatismo e della progressione per anzianità senza demerito.

Infine, occorre considerare che la legge sulla responsabilità civile dei magistrati appare francamente una sede incongrua

per inserirvi anche norme relative allo sviluppo delle carriere.

La disposizione introdotta dall'articolo 18, che, in caso di deliberazione degli organi collegiali, prevede la verbalizzazione con la menzione dell'eventuale motivato dissenso da parte dei componenti del collegio rispetto a ciascuna delle questioni decise, innova sostanzialmente la scelta operata dalla Camera dei deputati, che aveva ritenuto di dover lasciare alla giurisprudenza la definizione del problema della responsabilità degli organi collegiali. Tale disposizione ha costituito motivo di accese polemiche anche nel dibattito sviluppatosi al Senato, trattandosi di un punto che suscita notevoli perplessità. Basti pensare alle difficoltà che si aggiungerebbero al già lento funzionamento dell'amministrazione della giustizia ove venisse richiesta la verbalizzazione di tutte le decisioni degli organi collegiali.

Debbono, inoltre, essere valutati i problemi che necessariamente comporterebbe, in un'amministrazione già molto « zoppicante » da un punto di vista operativo, la conservazione di centinaia di migliaia di verbali, dei quali, oltretutto, sarebbe difficile garantire l'assoluta segretezza.

Deve ancora considerarsi che la sola ipotesi che in un prossimo futuro possano essere resi pubblici tutte le opinioni ed i voti espressi nel segreto della camera di consiglio costituisce elemento che, nei processi di mafia e di camorra, può condizionare la libertà di decisione, in particolare dei giudici popolari, al di là del fatto che per questi ultimi sia configurabile una responsabilità civile soltanto in caso di dolo.

Sotto tale aspetto, anche se si considerassero superabili le obiezioni di carattere pratico prima ricordate, apparirebbe quanto meno necessario precisare che l'eventuale motivato dissenso debba riferirsi esclusivamente ad uno dei casi che configurano l'ipotesi di colpa grave ai sensi del comma 3 dell'articolo 2.

Con l'articolo 19, infine, il Senato ha provveduto alla modifica dell'articolo 328

del codice penale (omissione o rifiuto di atti d'ufficio), al fine di garantirne il coordinamento con le nuove disposizioni che definiscono l'ipotesi di diniego di giustizia.

In conclusione, sembra dunque al relatore che i gruppi di norme meritevoli di un riesame da parte della Commissione siano quattro. Si tratta, in particolare: di quelle contenute nell'ultimo comma dell'articolo 3 e dell'articolo 5, relative al diniego di giustizia; di quelle riguardanti l'importo della rivalsa; delle norme che si riferiscono alla formazione di consigli di presidenza della Corte dei conti, della giustizia amministrativa ed al consiglio della magistratura militare; infine, delle disposizioni concernenti la responsabilità dei componenti degli organi collegiali.

Sono questi i punti sui quali appare opportuno si concentri l'opera di revisione del testo del Senato, sempre che la Commissione convenga sul fatto di procedere — in occasione della terza lettura — ad altre modifiche, nonostante l'avvicinarsi della scadenza dei 120 giorni che la legge prevede per il rinvio dell'entrata in vigore dell'abrogazione delle norme vigenti del codice di procedura civile, in conseguenza della pronuncia referendaria. A tale proposito va comunque rilevato che un serrato esame da parte della Commissione di eventuali correzioni, quali quelle che ho sopra indicato, consentirebbero egualmente, ad avviso del relatore, di completare nei tempi necessari l'iter del provvedimento, senza correre il rischio di una *vacatio legis*.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali delle modifiche apportate dal Senato.

GIULIO MACERATINI. La relazione dell'onorevole Del Pennino ha, tra gli altri, anche il merito di aver messo a fuoco i punti sui quali dovremo soffermare la nostra attenzione.

Alcune delle osservazioni che avevamo formulato in occasione della prima lettura del provvedimento sono state, evidentemente, disattese al Senato. Si è pen-

sato di tornare su di esse per una sistemazione di questa non facile materia più confacente agli obiettivi che la legge si propone.

Vorrei affrontare, all'inizio del mio intervento, l'aspetto più grave, e forse non risolvibile, di questa legge: mi riferisco al problema della responsabilità nell'ambito degli organi collegiali. È ancora viva in me l'impressione suscitata ieri dagli argomenti che, in occasione dell'audizione dei rappresentanti dei magistrati, sono stati portati — devo dire non all'unanimità, ma in misura prevalente — a sostegno dell'abrogazione delle norme che il Senato ha ritenuto di introdurre sulla responsabilità degli organi collegiali.

A favore del mantenimento di una responsabilità ben articolata degli organi collegiali militano a mio avviso, almeno due argomenti. Il primo è che se le cose rimanessero nel modo stabilito qui alla Camera, cioè non prevedendo (salvo l'affermazione di principio dell'articolo 1 secondo il quale le norme contenute nella legge si applicano anche agli organi collegiali) una forma di responsabilità specifica degli organi collegiali, tale istituto sarebbe praticamente inoperante. Infatti, è stato più volte sottolineato che avremmo una « corsa » dei magistrati a far parte degli organi collegiali considerati una sorta di zona franca rispetto alla responsabilità, in luogo delle « trincee » costituite dagli organi monocratici per i quali, invece, la responsabilità sarebbe plasticamente costruita sulla base di questa legge. Questo è indubbiamente un elemento negativo del quale dobbiamo tenere conto. Esso va, però, bilanciato con gli elementi negativi che sono stati evidenziati e che derivano dalla macchinosa e forse impossibile applicazione delle norme sulla responsabilità civile degli organi collegiali. Viste nella realtà di tutti i giorni, queste obiezioni sembrano invalidabili perché la verbalizzazione del dissenso prevista per gli organi collegiali costringerebbe a verbalizzare tutti gli atti di questi ultimi per non far emergere quali siano le decisioni sulle quali vi è contrasto. Possiamo immaginare la situa-

zione che si avrebbe con l'applicazione di questo istituto nell'ambito dei maxiprocessi caratterizzati da centinaia di imputati, decine di questioni pregiudiziali e preliminari e, quindi, da centinaia di decisioni riferite ad ogni imputato e ad ogni capo di imputazione. Avremmo, quindi, una mole enorme di verbalizzazioni. Si potrebbe verificare anche il caso, realisticamente valutabile fin da adesso, di talune questioni pregiudiziali e preliminari sulle quali sin dall'inizio si potrebbero avere dei contrasti e che influirebbero sulla decisione di merito con implicazioni la cui estensione allo stato delle cose non è facilmente immaginabile, ma che è agevole prevedere paralizzerebbe l'attività giudiziaria, già oggi assai lenta.

Vi è la consapevolezza, da parte di chi vi parla, che sia l'una sia l'altra soluzione non siano interamente appaganti e che in entrambi i casi lasceremmo dei vuoti che ben difficilmente, a mio avviso, potrebbero essere colmati dalla giurisprudenza.

D'altra parte vi è stato un chiaro pronunciamento popolare e ad esso ci dobbiamo attenere. Sotto questo profilo la decisione assunta da questo ramo del Parlamento ci sembra preferibile rispetto alle complicazioni che deriverebbero dalla verbalizzazione dei voti dissenzienti espressi nel segreto della camera di consiglio. Ciò costringerebbe ad archiviare milioni di pareri, considerando il numero di sentenze emesse dagli organi collegiali ogni anno moltiplicato — secondo una stima approssimata ma attendibile — per il numero delle questioni incidentali che vengono affrontate in ogni procedimento. È facile prevedere le difficoltà cui si andrebbe incontro soprattutto da parte di chi deve ancora redigere i verbali delle cause in piedi, come i cavalli, nei corridoi dei tribunali (e questo accade spesso agli avvocati che si sostituiscono ai cancellieri).

Ma le difficoltà maggiori d'ordine concettuale sono relative al possibile stravolgimento del principio della camera di consiglio che nella segretezza ha la sua difesa. La camera di consiglio potrebbe

cessare di essere sede imparziale, serena ed anche ferma, se necessario, dell'applicazione della legge per diventare, invece, il luogo dei compromessi, dei giochi, magari trasversali, di una magistratura non tranquilla, non omogenea ma attraversata da contrasti spesso vivaci e pericolosi.

Quindi queste considerazioni, con la consapevolezza del quadro complessivo nel quale siamo chiamati ad operare, inducono il gruppo al quale appartengo ad orientarsi verso un ritorno al testo originario, che non solleva (così come, del resto, avevamo fatto nella nostra proposta di legge) il tema delicato e forse insolubile degli organi collegiali.

Ci sono altri aspetti sui quali credo — seguendo in larga parte il tracciato predisposto dal relatore — dovremo ritornare.

Sono molto preoccupato a proposito dell'articolo 7, che prevede per alcuni soggetti la responsabilità esclusivamente in caso di dolo. Sono preoccupato perché si inserisce nel testo votato dal Senato una distinzione che non si capisce come possa essere accettata concettualmente. Mi riferisco alla disposizione per cui i giudici conciliatori vengono considerati estranei all'amministrazione della giustizia. Questo è un fatto grave. I giudici conciliatori sono magistrati a tutti gli effetti, non possono essere ritenuti estranei nel senso inteso dalla Costituzione, che considera tali gli eventuali concorrenti alla formazione degli organi giudiziari.

ANTONIO DEL PENNINO, *Relatore*. Il Senato, però, non ha innovato su questo punto.

PRESIDENTE. I giudici conciliatori ed i giudici popolari hanno assunto una loro propria fisionomia.

GIULIO MACERATINI. Mi rendo conto di ciò, però una modifica è stata apportata. Il testo approvato dalla Camera limitava, infatti, l'ipotesi solamente al dolo, mentre il Senato l'ha estesa per alcuni soggetti alla colpa grave, creando una serie di problemi.

GIULIANO VASSALLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Al Senato si erano profilate quattro diverse posizioni. Alcuni volevano che si considerasse unicamente il dolo ed altri, all'opposto, che si prevedesse anche la colpa grave. Vi erano poi due posizioni intermedie: la prima — che era poi quella originaria del Governo — che affermava l'opportunità di prevedere le due ipotesi di colpa grave di cui alle lettere *b)* e *c)* del terzo comma dell'articolo 2 per tutti i soggetti indicati dall'articolo 7; la seconda — che è stata poi approvata dal Senato — auspicava che l'ipotesi si limitasse al dolo per i giudici conciliatori e popolari e venisse invece estesa alla colpa grave per i cittadini estranei alla magistratura appartenenti a collegi giudiziari.

ANTONIO DEL PENNINO, *Relatore*. Per i giudici conciliatori, l'ipotesi che prevedeva solamente il dolo era già contenuta nel testo della Camera ed è stata poi confermata dal Senato.

GIULIO MACERATINI. Su questo non ci sono dubbi, però il secondo comma dell'articolo 7 è stato modificato. Vorrei che si chiarisse ora se, in forza di tale modifica, la Camera possa nuovamente intervenire sull'intero secondo comma oppure no. Rimane, infatti, il problema dei cittadini estranei alla magistratura, che ritengo necessitino della massima tutela, forse ancor più dei giudici conciliatori e popolari.

Prendiamo come esempio i lavori delle commissioni tributarie. L'ipotesi di colpa grave consistente nel non aver tenuto conto di un fatto, la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento, è la classica « buccia di banana » nella quale può incorrere un estraneo. Ciò perché il relatore incaricato di esaminare il fascicolo può certamente commettere un errore in buona fede ed ancor più in buona fede lo commette, di conseguenza, il cittadino estraneo al collegio. C'è infatti un rapporto di grande fiducia con il relatore, per cui può accadere che l'estra-

neo non abbia letto un documento che determina invece, a suo carico, l'ipotesi di colpa grave.

Sono quindi del parere che sarebbe opportuno riportare l'intera previsione al solo caso di dolo.

Rimango in dubbio sul fatto che noi non abbiamo la possibilità di rivedere la questione per quanto riguarda i giudici conciliatori e popolari. Ritengo, infatti, che la disparità di trattamento potrebbe dar luogo a questioni di incostituzionalità: mi domando pertanto se, in presenza di una possibile incostituzionalità, non sarebbe meglio cercare di risolvere fin d'ora la questione.

Per quanto riguarda il problema della rivalsa, la previsione del Senato nasce indubbiamente in un'ottica diversa. È chiaro, infatti, che il testo scritto assume poi una sua autonomia rispetto a chi l'ha elaborato. A mio avviso il Senato voleva stabilire il principio che un magistrato, se raggiunto da più azioni per vari distinti atti lesivi, potesse essere colpito fino ad un terzo dello stipendio per ognuna di tali azioni. Si immaginava, inoltre, che nel corso della carriera di un magistrato ciò potesse verificarsi più volte. Il testo che è risultato invece — data per buona questa impostazione originaria — presta effettivamente il fianco alle osservazioni fatte dal relatore, perché da un unico comportamento, che leda però più parti, possono originarsi varie azioni. È chiaro che a questo punto i terzi dello stipendio inseguibili da parte dei vari soggetti lesi potrebbero essere decine e decine, per un unico atto lesivo.

Si potrebbe allora fissare, per ogni singola azione, il limite di un terzo. Ove però, vi siano più azioni che derivano da uno stesso procedimento, si potrebbe ipotizzare di fissare il suddetto limite alla metà; tuttavia, in quest'ultima fattispecie, non si comprende per quale motivo i singoli episodi che si verificano non possano essere ricondotti ad unità, consentendo di promuovere in ciascuno di essi un'azione di rivalsa nei confronti di un comportamento censurabile tenuto da un magi-

strato e protrattosi nel tempo. Su questo punto presenterò un emendamento e in quella sede ne illustrerò il contenuto.

Avviandomi alla conclusione, vorrei sottolineare la necessità di formulare in maniera diversa l'articolo 5, tenendo conto dell'esigenza di individuare non soltanto un giudizio di ammissibilità, con la conseguente possibilità di ricorrere in appello e in Cassazione, ma anche un giudizio di inammissibilità, che preveda la possibilità per l'Avvocatura dello Stato di portare avanti la sua linea di difesa in tutte le diverse fasi processuali. In tal senso erano indirizzate le norme approvate, in prima lettura, da questo ramo del Parlamento.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
EGIDIO ALAGNA

ANTONIO DEL PENNINO, *Relatore*. Dal punto di vista concettuale, ritengo che non sia possibile prendere in considerazione, oltre all'appellabilità della dichiarazione di inammissibilità, anche quella della dichiarazione di ammissibilità; su questo punto, infatti, il Senato non ha modificato il testo approvato dalla Camera.

GIULIO MACERATINI. Concludendo il mio intervento, vorrei affrontare la delicata questione che attiene al titolo giudiziale o stragiudiziale relativamente all'azione di rivalsa. Ritengo che non vi sia molto da aggiungere per quanto concerne il titolo giudiziale, mentre in ordine a quello stragiudiziale si scontrano due principi: innanzitutto, non vi è alcun dubbio che lo Stato, nel momento in cui assume la veste di convenuto nel giudizio di responsabilità, ha il diritto di risolvere il caso in via stragiudiziale, ossia mediante una transazione. Tuttavia, la soluzione stragiudiziale non è molto ben accettata da parte dei magistrati, in quanto potrebbe configurarsi come un procedimento finalizzato non tanto alla tutela degli interessi della pubblica amministra-

zione, quanto piuttosto a svilire la funzione dei magistrati, arrecando un grave danno alla loro categoria. Non mi pare, però, sostenibile neanche una tesi secondo cui l'Avvocatura dello Stato, in questo tipo di cause, dovrebbe adire tutti i gradi del giudizio prima di rivolgersi alla magistratura proponendo l'azione di rivalsa nei limiti precedentemente illustrati. In tal modo, infatti, si costringerebbe l'Avvocatura dello Stato a seguire una procedura del tutto eccezionale. Infatti, essa, di fronte ad una sentenza di primo grado, dovrebbe decidere di non ricorrere in appello; ci troveremmo, quindi, di fronte ad una soluzione che, se formalmente è di tipo giudiziale, nella sostanza assume un carattere stragiudiziale, dal momento che non vengono attivati tutti i possibili gradi del giudizio. Tale soluzione, anche se è stata autorevolmente sostenuta, mi sembra piuttosto pericolosa; pertanto, ritengo opportuno che su tale punto venga mantenuto il testo pervenutoci dal Senato. D'altra parte, l'intervento del magistrato (si potrà poi discutere circa la sua influenza sul giudizio di rivalsa) avrà l'effetto di determinare i necessari parametri difensivi per gli interessi dello Stato e del magistrato stesso. Tuttavia, in tal modo si rischia di introdurre un rito speciale valido soltanto per lo Stato, che è prodromo rispetto alla responsabilità dei magistrati, riducendo in maniera inaccettabile la possibilità di difesa da parte dello Stato stesso che, invece, deve esplicarsi con la massima libertà.

Concludo il mio intervento preannunciando che, in coerenza con le considerazioni fin qui esposte, presenteremo una serie di emendamenti.

CARLO TASSI. Signor presidente, onorevoli colleghi, ritengo che la discussione su un provvedimento in seconda lettura debba avere un profilo più basso rispetto a quello che sta acquistando in questa sede. Pertanto, nel rispetto dei principi del bicameralismo e del concetto stesso di seconda lettura, mi limiterò a prendere in esame le modifiche apportate dal Senato.

Vorrei, in primo luogo, sottolineare che mi appare priva di senso l'introduzione della responsabilità per i cittadini estranei alla magistratura che concorrono a formare organi giudiziari; in tal modo, infatti, si introduce una disparità di trattamento che finora non era stata rilevata.

Noi siamo contrari alla ricerca della responsabilità civile dei giudici negli organi collegiali per una questione non di principio, ma di sostanza — come ha affermato il collega Maceratini — in quanto è difficile riuscire ad enucleare il concetto di responsabile e quello di irresponsabile.

Non ha inoltre senso che questa responsabilità degli estranei abbia come parametro di rivalsa lo stipendio del magistrato. Chi sono gli estranei? Sono esperti, per esempio, dei collegi specializzati agrari e percepiscono un'indennità, non lo stipendio del magistrato. Pertanto, non capisco per quale motivo l'esperto facente parte di un collegio, a causa di un errore materiale o concettuale del giudice nella motivazione (perché alla fine la decisione, nella sostanza, sarà in parte influenzata dagli esperti estranei, ma la motivazione verrà generalmente redatta dal tecnico giuridico, dal giudice di carriera), debba pagare entro il limite dello stipendio del magistrato stesso, assunto come parametro. Ciò non ha significato.

Se poi dovessimo fare lo stesso esempio per le commissioni tributarie, la cosa sarebbe ancora più rilevante. A tale proposito, ricordo che questo ramo del Parlamento non ha accolto la nostra proposta di affidare ai rinnovati e riformati tribunali amministrativi regionali anche tutte le competenze tributarie, estendendo ad essi competenze territoriali pari a quelle dei tribunali ordinari. Tali commissioni tributarie svolgono quindi funzioni giurisdizionali di fatto, con il notevole rischio di causare danni rilevanti, in quanto la materia fiscale oggi è quella più ricca, nel senso che è la più « costosa » per i cittadini. Pertanto, non ha senso la modifica apportata dal Senato.

In base all'articolo 3 del testo al nostro esame, costituisce diniego di giustizia il rifiuto, l'omissione o il ritardo del ma-

gistrato; a mio parere, sarebbe già sufficiente la sola omissione, ma in ogni caso la definizione di diniego di giustizia sarebbe esauriente se si prevedessero solo l'omissione ed il ritardo. Cosa deve intendersi per rifiuto, secondo i nostri *patres conscripti*? Non lo so; l'omissione è un concetto molto più vasto del rifiuto, per cui non comprendo per quale motivo si debba apportare una modifica introducendo il rifiuto, se non per complicare la costruzione interpretativa della norma.

Allo stesso modo, non condivido le modifiche introdotte dal Senato all'articolo 4, sul quale, per altro, il mio gruppo non concordava fin dall'inizio. Innanzitutto, non ha senso imporre un termine di decadenza all'azione del risarcimento del danno, quando sappiamo che le azioni si prescrivono e che da esse non si decade in via ordinaria e generale. La decadenza è un concetto ben diverso dalla prescrizione: non è interrompibile e, soprattutto, deve partire da un termine certo per arrivare ad un termine certo.

Mi domando come faccia il cittadino a sapere quando la sentenza sia divenuta esecutiva, anche perché il giudizio di Cassazione viene notificato all'avvocato; addirittura, nel caso in cui l'imputato non sia ricorrente, ma lo sia solo l'ufficio, il giudizio non è notificato nemmeno al difensore di fiducia dell'imputato, ma solo ad un difensore d'ufficio nominato, per esempio, a Roma. Pertanto l'imputato, assolto con formula piena, può rischiare l'impugnazione del pubblico ministero, senza nemmeno sapere quando viene fissata l'udienza del suo ricorso. Se egli non sa quando diventa esecutiva la sentenza, non può avere la certezza dei termini.

Occorre, semmai, parlare di prescrizione, mentre si dovrebbe prevedere la decadenza solo se si introducesse l'obbligo per gli uffici di notificare il dispositivo della sentenza al cittadino. La sentenza viene notificata al contumace, che non si cura della giustizia, e non al cittadino, il quale magari non era presente alla lettura del dispositivo; specialmente nei maxiprocessi, frequenti e numerosi, è infatti difficile per il cittadino essere pre-

sente alla lettura del dispositivo e, conseguentemente, avere la certezza della decorrenza dei termini per l'eventuale impugnazione. Se ciò vale in termini generali, a maggior ragione deve essere considerato in termini particolari, cioè con riferimento al tipo di normativa oggi al nostro esame.

Sempre all'articolo 41, a nostro avviso dovrebbe essere ripristinato il terzo comma nel testo approvato dalla Camera. Al riguardo, nel caso indicato alla lettera b), si potrebbe passare dalla decadenza alla prescrizione, cambiando anche il termine previsto, in quanto la modifica introdotta dal Senato è « in bianco » e ci consente qualsiasi altra formulazione.

In base all'articolo 6, concernente l'intervento del magistrato nel giudizio, il magistrato stesso non può essere chiamato in causa, ma ha il diritto di intervenire volontariamente. Così come formulato, tale articolo comporterà enormi ritardi, ai quali si potrebbe ovviare prevedendo l'invio della copia dell'atto introduttivo, allegato alla semplice comunicazione. A mio avviso, l'azione di rivalsa contemplata dall'articolo 7 rientra, come tutte le azioni di rivalsa, nella discrezionalità degli organi dello Stato, cui spetta il compito di stabilire se tale azione debba fondarsi su un titolo giudiziale o stragiudiziale, al fine di evitare il rischio di utilizzare titoli non riconosciuti (come, ad esempio, la sentenza passata in giudicato) che non consentirebbero di recuperare le somme dovute. La disposizione, pertanto, genera confusione in quanto sottrae all'organo preposto a giudicare un rilevante ambito di discrezionalità. Per tali motivi, sarebbe stato opportuno conservare in materia la competenza della Corte dei conti, così come era stato proposto dal gruppo missino...

GIULIANO VASSALLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Vorrei osservare che anche il verbo « deve », contenuto nel primo comma dell'articolo 7, è stato introdotto grazie ad un emendamento missino approvato al Senato.

CARLO TASSI. Sì, signor ministro, tutto ciò a dimostrazione del senso di libertà che esiste nel nostro partito. La libertà è nel fascismo, anche se voi continuate a non capirlo...

PRESIDENTE. Onorevole Tassi, la prego di continuare il discorso interrotto.

CARLO TASSI. Non sono assolutamente d'accordo con il contenuto dell'articolo 8. Il concetto di continuità è stato introdotto nel sistema penale ed in quello fiscale fin dall'epoca del codice Zanardelli. Ciò nonostante, estendere la continuità alla responsabilità civile, vale a dire alla responsabilità cosiddetta aquiliana, non ha alcun senso. L'onorevole Maceratini ha fatto un opportuno riferimento all'atto dannoso (non a quello illecito, perché Dio dice che il giudizio è sacro e chi si appropria del giudizio è un usurpatore). L'articolo 8 si riferisce all'ipotesi di più azioni di rivalsa nei confronti del medesimo magistrato. Nella sua formulazione tale disposizione fornisce al magistrato un « abbonamento », una assoluzione *una tantum* per le eventuali frodi commesse in seguito, realizzando una palese forma di benevolenza nei confronti dei giudici. Tutto ciò produce in pratica una situazione che desta enormi perplessità perché, tra l'altro, consente al soggetto che sia incorso in un « errore » (blocco stradale o navale, ad esempio) di poter operare ancora azioni di questo genere, anche quando il primo errore sia stato di lieve entità, ma sia stato collegato all'azione di rivalsa.

Il settimo comma dell'articolo 10 stabilisce che: « Ciascun elettore ha facoltà di esprimere soltanto una preferenza. Sono nulli i voti espressi oltre tale numero ». Da tale formulazione sembrerebbe che ogni elettore possa esprimere più voti, mentre, in realtà, ciascuno può soltanto indicare più voti di preferenza.

Concordo sulla formulazione dell'articolo 16, modificando il quale i senatori hanno mostrato maggiore attenzione di quella che la Camera aveva riservato a questo argomento. Tuttavia, l'« allinea-

mento » all'articolo 328 del codice penale sarebbe dovuto essere, a mio avviso, totale e non parziale. La legge sulla responsabilità civile dei magistrati (che è una responsabilità civile di « Pantalone », dal momento che al magistrato non è riconducibile una responsabilità di tal genere) stabilisce che il magistrato risponde per dolo. Poiché la legge penale deve avere la stessa valenza per tutti, non riesco a comprendere come sia compatibile, stante il preciso riferimento al dolo, la configurazione di un reato specifico nel caso di omissione. Il codice Rocco, ed in generale i codici fascisti hanno riservato ai magistrati una condizione di favore di cui essi si sono sempre avvantaggiati e che hanno cercato di conservare fino a quando la Costituzione non ha riconosciuto agli organi giudiziari una posizione di autonomia. Per attenuare situazioni di particolare privilegio ritengo si debba procedere all'abrogazione del secondo comma dell'articolo 328 del codice penale.

CARLO CASINI. Interverrò molto brevemente sia perché ritengo che la discussione sulle linee generali debba essere contenuta, riservando alla fase dell'esame degli emendamenti la segnalazione dettagliata delle riflessioni dei gruppi e dei singoli parlamentari, sia perché taluni argomenti affrontati dai colleghi già intervenuti hanno anticipato questioni che avrei voluto trattare.

Vorrei soffermarmi, in particolare, su taluni aspetti che hanno caratterizzato l'incontro che nella serata di ieri l'ufficio di presidenza della nostra Commissione ha avuto con i rappresentanti dell'Associazione nazionale dei magistrati.

Una prima questione riguarda la nuova formulazione dell'articolo 8, concernente la misura del diritto di rivalsa. Il terzo comma di tale articolo stabilisce che: « La misura della rivalsa non può superare per ciascuna azione una somma pari al terzo di una annualità di stipendio, al netto delle trattenute fiscali, percepito dal magistrato al tempo in cui l'azione di risarcimento è proponibile ».

Tale formulazione genera profonde perplessità in ordine ai limiti cui riferirsi. A mio avviso, sarebbe stato necessario precisare che il limite riferito al terzo di una annualità di stipendio, a prescindere dal numero dei danneggiati e dalle modalità di esercizio dell'azione di responsabilità, riguarda l'unicità dell'azione provocatrice di danno compiuta dal magistrato. Al riguardo, l'esempio del sequestro di un immobile con mille inquilini mi sembra calzante, in quanto pone il problema di stabilire se si debba aver riguardo una sola volta al terzo di una annualità di stipendio, o se, invece, ci si debba riferire a tale cifra moltiplicata per mille volte.

In questo quadro si inserisce anche il problema dei maxiprocessi nei quali il numero dei danneggiati è sempre enorme.

Il secondo punto sul quale vorrei soffermarmi concerne la responsabilità dell'organo collegiale. Credo che un ripensamento sia imposto da ragioni di principio e da ragioni pratiche. Il primo argomento è costituito dal principio di collegialità. La volontà del collegio non è la volontà della maggioranza. Una volta che il dibattito è avvenuto all'interno del collegio, la volontà che da esso emerge è la volontà anche di colui che ha espresso un dissenso e che ha contribuito, attraverso la dialettica di tesi ed antitesi, a raggiungere il risultato definitivo.

Un secondo argomento riguarda il principio di responsabilità. Le ragioni della responsabilità concernenti la colpa grave sono tali che se in un collegio viene espresso un dissenso su questo aspetto, indicato dalla legge, non è ammissibile un'esclusione di responsabilità del singolo. Se il giudice di un tribunale sostiene che una norma è stata abrogata o si procede a verificarne la fondatezza di questa tesi, oppure non lo si fa. In quest'ultimo caso, tuttavia, siamo sul terreno del dolo, semmai eventuale. Si tratta di un situazione per la quale non può che esistere una responsabilità collegiale di tipo doloso; si può parlare, infatti, di dolo eventuale consistente nell'accettazione consapevole del rischio di sbagliare.

Vorrei ora affrontare un altro argomento del quale dovremo occuparci, cioè il principio della segretezza del lavoro del collegio. Si dirà che la segretezza viene mantenuta attraverso il sistema della busta chiusa, ma almeno un punto non sarà più segreto: se c'è una busta vuol dire che il voto non è stato unanime.

PRESIDENTE. Mi scusi, onorevole Casini, ma vorrei far presente che il Senato ha apportato una modifica nel senso che in ogni caso verrà redatto il verbale, a prescindere dall'esistenza del dissenso.

CARLO CASINI. Se è così, la mia lettura è stata superficiale; vorrei, tuttavia, osservare che ciò non fa cadere il mio argomento, ma lo trasforma da argomento di principio in motivazione di tipo pratico. Vorrà dire che per ogni decisione collegiale vi dovrà essere un meccanismo che moltiplicherà enormemente il lavoro degli uffici. Questa argomentazione di tipo pratico ha estrema importanza di fronte ad una giustizia il cui male principale è la lentezza. Ora, nel momento in cui stiamo per varare il nuovo codice di procedura penale, che richiede, per l'appunto, che il rito sia il più rapido possibile, introdurremmo un meccanismo che rallenterebbe il procedimento. Siamo da anni alla ricerca di strutture che snelliscano i processi, in particolare nel campo penale, ma il discorso è ancor più valido per il processo civile. Andiamo verso un procedimento nell'ambito del quale la sentenza può essere letta non solo nel dispositivo, ma anche nella parte motivata, per evitare il sistema delle notificazioni con l'intervento dell'ufficiale giudiziario. È stato compiuto uno sforzo per far sì che i processi siano più rapidi. Dobbiamo renderci conto che la lunghezza dei processi costituisce una ingiustizia in se stessa, perché una sentenza che giunge dopo molti anni è comunque, anche se vera, una sentenza ingiusta.

Per questi motivi è perfettamente inutile impantanarsi in una serie di norme le quali possono, in casi rarissimi, rendere risarcibile un danno individuale,

creando nel contempo una struttura complessa che allunga il processo e determina in ogni caso un'ingiustizia. Chiedo ai colleghi ed al ministro di prendere in seria considerazione questo argomento. Per citare un vecchio proverbio — forse un po' grossolano, ma che ha una sua validità in questo contesto — non si possono avere « la botte piena e la moglie ubriaca »; è necessario compiere delle scelte perché la giustizia sostanziale esige un processo celere.

La seconda questione pratica attiene all'intreccio tra varie questioni che si possono presentare nell'ambito di un procedimento. Spesso, rispetto ad una questione pregiudiziale che condiziona quella principale, potrebbe manifestarsi un dissenso. Mi chiedo se si giungerà ad una serie di dissensi a catena, se vi sarà una spinta a mantenere una posizione di dissenso rispetto ad altre successive questioni. Sono tutti problemi che vanno ben ponderati.

Infine, considerando che il magistrato non è tenuto ad essere un eroe, vorrei sottolineare anche altri problemi che la normativa sul dissenso potrebbe provocare. Potrebbe risultare incentivata la tendenza al dissenso per ragioni strumentali, in particolare nei processi che vedono implicati personaggi influenti. Di fronte ad una maggioranza che già si è formata nel collegio, il giudice potrebbe essere tentato di dissociarsi in ogni caso, così da avere le spalle coperte nel caso in cui gli altri avessero torto. Credo che questo sia un problema psicologico da valutare con estrema attenzione. Bisogna inoltre considerare che nel nostro paese esiste una delinquenza organizzata che, come risulta dalle cronache giudiziarie quasi quotidiane, non esita ad intimidire ed a colpire.

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
GIUSEPPE GARGANI**

CARLO CASINI. Vorrei sottolineare il rischio che in futuro si arrivi, attraverso un'azione di responsabilità pretestuosa,

ad un controllo che faccia emergere le opinioni dissenzienti e che costituisca un pericolo di inquinamento del dibattito nel collegio e, quindi, di distruzione della serenità dei giudizi.

Mi rendo conto del problema, ma, valutate fino in fondo tutte le questioni, credo che quest'ultima parte della legge meriti un ripensamento.

Non so se sia preferibile ripristinare il testo della Camera oppure cercare un'ulteriore soluzione che risponda, comunque, alle preoccupazioni che ho manifestato.

L'articolo 7 prevede che l'azione di regresso sia esercitata dallo Stato nei confronti del magistrato entro un anno dalla decisione passata in giudicato o dal titolo stragiudiziale. In questo caso, è evidentemente una conciliazione, una transazione giudiziale. Su questo, è stato detto, bisognerebbe riflettere perché si introduce un elemento di aleatorietà. Intendo dire che lo Stato potrebbe transigere, oppure non transigere e con ciò pregiudicare l'azione di responsabilità verso il magistrato. L'Associazione magistrati si era sempre schierata contro tale tipo di discrezionalità, anche quando si discusse il progetto Rognoni.

Non credo che ciò sia giusto, in quanto non mi sembra sussista un pericolo di aleatorietà.

Il Senato ha modificato all'articolo 6 la disposizione della Camera, stabilendo che il magistrato può intervenire se il suo comportamento rileva in giudizio e stabilendo che la sentenza fa stato nei confronti del magistrato se questi è intervenuto nel giudizio.

Mi sembra, allora, che i casi siano due. Se il magistrato non è intervenuto, la decisione non fa stato e quindi, a maggior ragione, non farà stato la transazione. Non credo che si possa negare allo Stato il potere di transigere, ad esempio per risparmiare le spese. La transazione non farà stato e avrà certamente molta meno autorevolezza di una decisione definitiva. Se, invece, il magistrato è intervenuto e si tratta di un intervento *ad adiuvandum*, in cui il magistrato — trattandosi

del secondo comma dell'articolo 105 — non fa valere diritti propri, ma sostiene le ragioni dello Stato, mi chiedo se il magistrato in questione intervenga con poteri dispositivi. Potrebbe cioè, in questo caso, impedire la transazione? Se potesse impedirla, o se fosse richiesta la sua firma, sarebbe anche giusto che la transazione facesse, in qualche modo, stato contro di lui. Ma se questo non è possibile, allora bisognerebbe dire che in caso di transazione la decisione non fa stato per il magistrato.

GIULIANO VASSALLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Per quanto riguarda la problematica relativa ai giudici conciliatori non è possibile proporre altre soluzioni, perché la Camera non può modificare che le parti emendate dal Senato.

Vorrei precisare che è necessario partire dal testo del Senato, anche se l'Associazione magistrati e i giornali vengono ad esporci cose che non trovano conforto in tale testo.

Durante i lavori al Senato ho svolto il compito di illustratore costante e continuo delle ragioni che avevano indotto la Camera dei deputati, nelle sue varie sedi, ad addivenire a determinate decisioni, risultanti dal testo. Più volte, al Senato, ho dovuto portare chiarimenti che sono sembrati utili.

Vorrei ora, nei limiti in cui è necessario, svolgere lo stesso ruolo, in questa sede, nei confronti del Senato, per il rispetto che è dovuto ad entrambi i rami del Parlamento. È necessario assumere il testo del Senato per quello che è.

Sulla questione degli organi collegiali, per la quale mi sono rimesso all'Assemblea, debbo dire che il Senato è addivenuto, in piena autonomia di decisione e senza alcuna partecipazione da parte del Governo — e soprattutto impressionato dall'articolo del professor Paolo Barile, uscito proprio in quei giorni su *Repubblica* — alle conclusioni di cui si è parlato. L'altro ramo del Parlamento non ha mai inteso, però, il sistema della busta chiusa come un *quid* che sorga soltanto in caso di dissenso. Tale sistema è indub-

biamente macchinoso e dà adito ad una serie di perplessità (quali quelle ricordate dall'onorevole Casini e dall'onorevole Maceratini) delle quali sono perfettamente consapevoli il Governo ed in particolare il Ministero, che dovrà organizzare questa nuova serie di procedure.

Il Senato non ha mai voluto, ripeto, limitare questo tipo di verbalizzazione ai casi di dissenso, tant'è vero che ha proposto modifiche dei codici di procedura penale e civile ed ha stabilito, proprio a tutela del segreto, che la deliberazione debba essere sempre verbalizzata in tutte le sue articolazioni, anche quando essa è assolutamente unanime.

Sarei lieto se venissero espresse tutte le critiche che si ritengono opportune alle modifiche apportate dal Senato, ma sempre attinenti al contenuto del testo: a tale scopo, vorrei invitare tutti gli interessati (mi riferisco in particolare ai giornalisti) a leggere attentamente i testi che provengono dal Parlamento.

PRESIDENTE. Per la verità vorrei chiarire al signor ministro che l'Associazione magistrati si è attenuta al testo del Senato.

CARLO CASINI. Vorrei chiarire, signor presidente, signor ministro, che l'errore è esclusivamente mio.

BIANCA GUIDETTI SERRA. Nel formulare alcune considerazioni relative alla struttura generale del provvedimento al nostro esame, desidero sottolineare che esso avrebbe dovuto avere fin dall'inizio un'impostazione diversa: si sarebbe dovuto, cioè, porre in primo piano non tanto la responsabilità dei giudici, quanto piuttosto il diritto del cittadino, che subisce un danno a seguito di un procedimento giudiziario, di ottenere il risarcimento del danno stesso da parte dello Stato, demandando alle competenti autorità la predisposizione di provvedimenti di carattere disciplinare o penale nei confronti dei magistrati. In tal modo, si sarebbe dato vita ad un provvedimento più equilibrato; tuttavia, una volta giunti al-

l'attuale fase procedurale, non è possibile tornare indietro, anche perché il testo al nostro esame ha raccolto un grande consenso.

Entrando nel merito dei problemi, vorrei soffermarmi sulla difficile scelta che riguarda la responsabilità dei giudici che fanno parte di un collegio; si tratta, infatti, di una questione per la quale non si possono trovare forme di aggiustamento se non si raggiunge un accordo. In proposito, si deve premettere che la responsabilità penale è sempre di carattere personale e, di conseguenza, non si può parlare di colpa grave per i membri di un collegio che non siano responsabili di azioni od omissioni da cui derivi un nocumento per i cittadini. In ordine a tale questione, le modifiche apportate dal Senato mi lasciano molto perplessa: se è vero, infatti, che vengono introdotte misure concrete per risolvere il problema in questione, è altrettanto vero che rimangono aperte una serie di questioni alle quali è difficile trovare una valida soluzione. In primo luogo, si deve valutare correttamente il concetto di collegialità delle decisioni. Infatti, una deliberazione può propriamente definirsi collegiale se deriva da uno scambio di opinioni diverse che, attraverso uno sforzo di confronto, concorrono a raggiungere un risultato unitario. In questo tipo di dialettica interna è assai difficile estrapolare la figura di colui che non condivide la volontà del collegio, soprattutto in presenza di decisioni molto complesse. Come è evidente, si tratta di una questione assai delicata: è molto difficile valutare quale sia l'opinione in contrasto con le altre, determinando così uno scarico di responsabilità, tanto più che un'eventuale dissenso dovrebbe risultare dagli atti processuali. Tutto ciò comporterebbe un aggravamento della situazione in atto nei nostri tribunali, di cui conosciamo molto bene le condizioni di funzionamento, caratterizzate da un gran numero di procedimenti in sospeso. In tale contesto, l'applicazione della norma in questione comporterebbe un ulteriore ritardo nella celebrazione dei processi.

Un altro elemento che deve essere preso in considerazione è costituito dal possibile atteggiamento di pavidità che i giudici sarebbero indotti ad assumere: se essi, esprimendo il loro punto di vista, correranno dei rischi, saranno naturalmente portati ad allinearsi alla volontà del collegio.

Sulla base delle considerazioni fin qui esposte, sono propensa ad adottare la soluzione che era stata scelta dalla Camera, anche perché si sta discutendo la riforma dei codici di procedura, nell'ambito della quale probabilmente si riproporranno problemi analoghi a quelli che stiamo affrontando ora. Appare, pertanto, opportuno accettare soluzioni che non siano eccessivamente compromissorie, di fronte all'incertezza delle scelte che dobbiamo compiere e in attesa che entrino in funzione i nuovi meccanismi che stiamo prevedendo.

In conclusione, ribadisco la mia opinione favorevole all'accoglimento del testo che la nostra Commissione aveva elaborato.

MAURO MELLINI. Signor presidente, colleghi, signor ministro, credo che debba essere svolta qualche osservazione di ordine generale sul significato complessivo dello sforzo compiuto dal Senato, al quale diamo volentieri atto di molta buona volontà. Si tratta, comunque, di una riflessione amara, proprio se consideriamo la buona volontà e qualche contributo di notevole valore tecnico offerto dal Senato. Il risultato, infatti, è complessivamente scadente, perché non si è voluti venir meno all'impianto di fondo anche quando lo sviluppo delle questioni particolari affrontate (e, talvolta, affrontate anche bene) non consentiva poi di trarre determinate conseguenze.

A mio avviso, attraverso una lettura dei primi articoli del testo al nostro esame si può dimostrare la non volontà e l'incapacità di assumere decisioni più rilevanti. Innanzitutto, il Senato, pur modificando l'articolo 2, ha conservato in esso il sostanziale equivoco tra danno prodotto dall'atto e danno prodotto da diniego di

giustizia, continuando a contrapporre diniego di giustizia ed atto colposo. Ritengo che si tratti di un errore, in quanto anche il diniego di giustizia è atto doloso o colposo, altrimenti si identificerebbe con il fatto del danno, che di per sé non è ingiusto se non è qualificato, appunto, da dolo o da colpa.

Ciò che più mi preoccupa è la cosiddetta tipizzazione della colpa, la quale rappresenta uno degli aspetti più clamorosamente sbagliati del testo: per colpa si deve intendere solo quest'ultima, non i fatti o il tipo delle azioni. Dal momento che si parla di danno, non possiamo più ricorrere ad un problema di tipizzazione delle azioni e dei comportamenti; occorre, invece, rifarsi al concetto di colpa quale viene definito dal codice civile. Ritengo gravemente erroneo, da un punto di vista sistematico, l'aver stabilito quale sia la colpa e cosa debba intendersi per colpa grave.

Il Senato, avendo modificato proprio la lettera a) del terzo comma dell'articolo 2, introducendo il termine di « disapplicazione di legge » in luogo di « grave violazione di legge », ha ristretto ciò che poteva apparire non più restringibile; infatti, se il termine « disapplicazione » ha un significato (e dobbiamo ritenere che il Senato gliene abbia attribuito uno), questo può consistere solo nel non tener conto assolutamente della legge, mentre invece il travisamento — anche quello grave, clamoroso, assurdo, folle — non è disapplicazione, ma violazione grave della legge. Si tratta di un aspetto rilevante delle decisioni assunte dal Senato, che non posso assolutamente condividere.

A questo punto del mio intervento, voglio precisare che, a mio avviso, la discussione sulle linee generali deve limitarsi a trattare alcune delle questioni più rilevanti; è questo il motivo per cui affronterò taluni problemi in seguito, in occasione della presentazione e dell'illustrazione di emendamenti da parte del mio gruppo.

Tornando ai singoli articoli, non mi convincono del tutto le modifiche all'ar-

articolo 3. Tuttavia, forse, in questo caso il Senato ha fatto bene a preoccuparsi di diminuire quella « elefantiasi » del giudizio attraverso il ripetersi delle varie fasi, della fase dell'ammissibilità del giudizio stesso da aggiungersi a quella di merito. Ritengo che il Senato abbia cercato di snellire nei tempi il giudizio di ammissibilità.

A questo punto, sorgono gravi preoccupazioni dovute al fatto che l'Avvocatura dello Stato, che ha una propria organizzazione, potrà costituirsi o meno in giudizio. I ricorsi in Cassazione vengono trattati dalla procura generale dello Stato. Se vogliamo che possa utilmente essere condotta questa azione nei confronti dello Stato, il quale è difeso in giudizio dall'Avvocatura, occorre tener presente la necessità di abbreviare i tempi della realizzazione del diritto. Ci avevano insegnato, infatti, che l'azione è il mezzo con cui si deve pervenire a tale realizzazione, la quale potrebbe essere vanificata da meccanismi che comportano tempi molto lunghi.

Non escludo, comunque, che il testo licenziato dal Senato necessiti di qualche aggiustamento; si tratta di un problema che affronteremo in sede di esame degli articoli e dei relativi emendamenti.

Del problema riguardante i termini ho parlato fin troppo; i colleghi e il ministro hanno dovuto sopportare lunghi interventi al riguardo da parte mia. Ritengo che l'anticipazione dei termini per la decadenza dell'azione di rivalsa comporti forme che possono risultare punitive nei confronti della parte, soprattutto in presenza di determinati tipi di procedimento, nell'ambito dei quali possono essere individuati alcuni atti dannosi, che possono creare un grave nocumento alla parte che deve agire in giudizio per tutelare il proprio diritto al risarcimento.

Per quanto riguarda l'intervento in giudizio del magistrato, ritengo che le modifiche apportate dal Senato siano positive, dal momento che si è stabilito che, ove la parte intervenga in giudizio, non lo fa per provocare una mera perdita di

tempo, ma per esercitare un ruolo che ha un effetto rilevante ai fini del giudizio stesso.

In riferimento all'azione di rivalsa, tratterò esclusivamente una questione che i rappresentanti dell'Associazione magistrati hanno ritenuto addirittura lesiva delle condizioni di indipendenza di cui godono. Tale atteggiamento è molto grave e desta preoccupazioni. Nella valutazione dei magistrati si concepisce l'azione di rivalsa (e, quindi, un fondamentale diritto del cittadino) come possibile prodromo di un nocumento nei confronti del giudice. In tal modo si configura una situazione in cui lo Stato non sarebbe tenuto ad assolvere ad un obbligo che gli è proprio, cioè quello di risarcire il cittadino. In pratica, non esisterebbe un diritto al risarcimento in funzione dell'azione, ma una situazione diametralmente opposta. Le doglianze espresse dall'Associazione dei magistrati si muovono, appunto, nel senso di non riconoscere un diritto al risarcimento in funzione dell'azione. Tale atteggiamento è tanto più grave ove si consideri che al magistrato è consentita la possibilità di intervenire in giudizio e di pervenire ad una transazione. In tal caso, nei confronti del magistrato dovrebbe essere dichiarata la cessazione della materia del contendere, non escludendo per ciò stesso che il magistrato abbia fatto tutto quanto in suo potere per pervenire ad un accordo il più possibile vantaggioso. La presenza del magistrato in giudizio, insomma, non impedisce la possibilità di risolvere il contenzioso transattivamente.

L'azione nei confronti dello Stato non rappresenta un mezzo di tutela volto a rendere più difficoltoso e più lontano possibile il momento in cui il magistrato deve rispondere nei confronti dello Stato. Per tale motivo ritengo che i magistrati non abbiano ragione di dolersi di una tale disposizione, dal momento che non è esclusa nei loro confronti la possibilità di attivare tutti i mezzi a loro disposizione nella fase del giudizio di rivalsa.

Il problema potrebbe, dunque, consistere nel fatto che l'obbligatorietà del

giudizio di rivalsa venga meno in presenza di una transazione. A mio avviso, la transazione non comporta obblighi in relazione all'azione disciplinare, così come malamente formulata nel testo del Senato. Ribadisco, pertanto, la mia contrarietà alle disposizioni relative all'azione disciplinare.

Intendo ora affrontare alcune questioni che « gridano vendetta al cospetto di Dio » e che riguardano due disposizioni inserite surrettiziamente nel testo del provvedimento, in palese violazione delle disposizioni regolamentari e delle competenze della Camera dei deputati.

La prima di queste riguarda la Corte dei conti. Il Senato ha ritenuto di stabilire che alla nomina dei cittadini che entrano a far parte della composizione di tale organismo debbano procedere le due Camere separatamente. Ritengo sia assurdo « inventare » nuove funzioni costituzionali attraverso una legge ordinaria. Tra l'altro, tale disposizione danneggia le minoranze parlamentari che, ovviamente, sono escluse dalla possibilità di proporre indicazioni che possano potenzialmente essere accettate a maggioranza.

Il quadro politico attuale, come del resto quello passato e, a mio avviso, quello del prossimo futuro, vedrà sempre la nomina dei candidati indicati dalla democrazia cristiana e dal partito comunista.

Una considerazione particolare intendo formulare a proposito dell'articolo 13, che trovo assolutamente scandaloso.

Ho provveduto a sottoporre alla Corte costituzionale la questione attinente ai rapporti informativi relativi ai referendum. A mio avviso, inserire nella legge un riferimento a tale categoria dà ragione a quanti, negli ultimi tempi, hanno sostenuto il ruolo prevaricatore delle *lobbies*.

GIULIANO VASSALLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Le *lobbies* sono state imposte dalle segreterie dei partiti.

MAURO MELLINI. Intendo ora sottoporre al ministro di grazia e giustizia

una grave questione di rilevanza costituzionale che si riferisce al Consiglio superiore della magistratura militare. Questa procedura è veramente scandalosa. Il Consiglio superiore della magistratura militare è stato introdotto di « soppiatto », senza nemmeno il parere della Commissione difesa.

Richiamo all'attenzione dei colleghi e del ministro questa anomalia.

La magistratura, come sancisce la Costituzione, è un ordine autonomo ed il Consiglio superiore della magistratura ha funzioni che attengono al suo autogoverno. Allora, dovete spiegarmi il perché della nomina di un presidente di sezione della Corte di cassazione nel Consiglio superiore della magistratura militare, organo veramente singolare perché ha un vicepresidente ma non un presidente. Certamente, vi sono forze politiche, ambienti e personaggi che finalizzano il loro operato alle vicepresidenze, ma è incredibile che si arrivi a creare un organo che ha solo vicepresidenze.

Vorrei sottolineare la grave incongruenza costituita dall'introduzione in quest'organo speciale di un magistrato ordinario. Vorrei che mi si spiegasse a quale titolo, con quale razionalità ed in base a quale riferimento costituzionale si sia operata una scelta di questo genere. Il presidente di sezione della Corte di cassazione è un magistrato ordinario; non credo che vi siano dubbi in proposito. Qualcuno ne ha avuti in passato, portando la questione dinanzi alla Corte costituzionale. Ora, la Corte di cassazione è un organo della giustizia ordinaria che ha competenze nel campo della giustizia militare, così come ha competenze per quanto riguarda la giustizia amministrativa, avendo conoscenza dei relativi provvedimenti ai sensi dell'articolo 111 della Costituzione. Ma la Corte di cassazione rimane organo della giurisdizione ordinaria, non diventa organo di giustizia militare per il fatto di conoscere dei ricorsi contro le decisioni delle corti militari d'appello o contro i provvedimenti del Tribunale militare di sorveglianza.

Ebbene, nell'ambito dell'organo di autogoverno della magistratura speciale militare viene introdotto un rappresentante della magistratura ordinaria. I magistrati, come abbiamo sentito nell'audizione in questa Commissione, non se ne preoccupano, forse perché un gettone di presenza in più non fa mai male. È, infatti, strano che in altri momenti essi abbiano paventato persino il pericolo della separazione delle carriere e di un diverso assetto della magistratura ed ora non abbiano ritenuto di preoccuparsi di fronte ad un fatto di tale gravità.

La violazione della Costituzione è, a mio avviso, ancora più palese laddove si afferma che questo rappresentante della magistratura ordinaria nell'ambito del consiglio della magistratura militare è nominato dal Consiglio superiore della magistratura. Quest'ultimo potrà dare il nulla osta affinché un magistrato eserciti funzioni che non hanno nulla a che fare con la magistratura (come la partecipazione al cosiddetto autogoverno della magistratura militare), ma non potrà mai arrivare a nominarlo. Il Consiglio superiore della magistratura non ha mai nominato (fino a poco tempo fa tutt'al più designava; vi era poi, in ogni caso, il decreto di nomina del Presidente della Repubblica). Invece, ora viene introdotto un potere di nomina da parte del Consiglio superiore della magistratura al di fuori dell'ambito della funzione giurisdizionale ordinaria. Vorrei dal ministro un chiarimento sul « pasticcio » costituito dalla presenza di un magistrato ordinario nel Consiglio superiore della magistratura militare e dal potere di nomina di tale magistrato attribuito al Consiglio superiore della magistratura.

In questo campo già esiste un « fuor d'opera » rappresentato dal procuratore generale militare presso la Corte di cassazione la quale, in modo autolesionistico, ha stabilito che questi possa essere nominato dal ministro della difesa tra semplici cittadini, purché ritenuti idonei. I magistrati, che si lamentano allorché si prospetta la separazione delle carriere,

sono arrivati alla follia che qualunque cittadino può essere nominato procuratore generale presso la Corte di cassazione, sia pure per singole materie.

Il « pasticcio » si complicherebbe ancora di più creando il precedente di un Consiglio superiore della magistratura che adotta provvedimenti estranei al governo della stessa: non so dove andremo a finire di questo passo.

Vorrei affrontare, concludendo, la questione delle deliberazioni degli organi collegiali attraverso una considerazione che non mi sembra sia stata svolta da altri colleghi. Con riferimento all'applicabilità della legge sulla responsabilità civile dei giudici ai magistrati che operano negli organi collegiali, ho sempre sostenuto che il problema non è quello dell'appartenenza o meno ad un organo collegiale, bensì quello della partecipazione agli atti della funzione collegiale. Il problema va posto in questi termini ed a mio avviso non siamo ancora usciti da questo equivoco.

Dico subito che, anche a costo di vedere ridotta a livelli — oserei dire — ridicoli la responsabilità civile, sono nettamente contrario all'istituto della busta chiusa.

La questione della busta chiusa, del dissenso, non attiene all'azione del cittadino, ma all'azione di rivalsa ed esclusivamente a questa.

Una volta che abbiamo previsto l'intervento soltanto volontario del magistrato nel giudizio di responsabilità per danni nei confronti dello Stato e che abbiamo, quindi, separato la questione della rivalsa da tale fase del giudizio, il magistrato che fa parte di un organo collegiale non è tenuto a sopportare le colpe dei colleghi, per il solo fatto che ci sia condanna dello Stato per un atto di un organo collegiale.

Non c'è da preoccuparsi che questo limiti la responsabilità, perché in presenza di una sentenza folle risulterà nel giudizio di rivalsa chi sia il folle che l'ha pronunciata. Il cittadino farà rilevare che

la sentenza gli attribuisce una violazione assurda, ad esempio di aver urtato, volando su di un somaro, la cuspide di una chiesa provocando danni. È chiaro che tale sentenza è folle e non spetta al cittadino dimostrare chi ne sia il responsabile. Egli chiederà soltanto di essere liberato dai suoi effetti, il resto riguarda il giudizio di rivalsa.

Il problema diventa allora il seguente: se si poteva operare un aggiustamento in ordine alla questione della responsabilità nell'ambito dell'attività degli organi collegiali, ciò andava fatto in relazione al giudizio di rivalsa e non in relazione alla decisione.

Se la questione della responsabilità degli organi collegiali avesse rappresentato un problema reale, non la si sarebbe dovuta affrontare soltanto con riferimento al dissenso nella decisione, perché in tal modo sarebbe stato completamente trascinato il problema del diniego di giustizia.

Occorreva allora verbalizzare altri atti, arrivando alla formulazione (che, mi permetto di ricordare, era quella della proposta di legge da noi presentata) secondo la quale i magistrati sono responsabili. Ciò in un progetto nel quale, però, l'azione era diretta nei confronti del magistrato, in relazione alla violazione di specifici doveri nell'ambito del collegio: ad esempio, il presidente non ha convocato il collegio, il relatore non ha svolto la relazione, i magistrati non hanno risposto alla convocazione, oppure non è stata pronunciata la sentenza e via dicendo. Agli effetti della rivalsa, bisognerebbe specificare quali siano le cause, ma ciò non è previsto. Ci si preoccupa del dissenso nella decisione e non di quella che, forse, in tutta l'economia del provvedimento al nostro esame, sarà l'unica questione che darà luogo a qualche azione di responsabilità: il diniego di giustizia. Su tale punto il Senato non è intervenuto.

Certo a questo punto i regolamenti, le norme, le procedure, l'intero ordinamento giuridico dovranno tenere conto di una questione che ha una sua complessità.

BENEDETTO VINCENZO NICOTRA. In sostanza, sul diniego di giustizia, il collega Mellini ritiene che il collegio sia irresponsabile?

MAURO MELLINI. No, tale preoccupazione è in ordine alle responsabilità dei singoli, perché non esistono regole particolari che documentino, ad esempio, la convocazione della camera di consiglio per decidere: non è dimostrabile che la convocazione ci sia stata, ma due giudici non si siano presentati.

Mi sembra, in definitiva, che l'intervento del Senato su questo punto non sia stato risolutivo.

Per quanto riguarda la questione del dissenso nella decisione, le mie preoccupazioni sono opposte rispetto a quelle espresse dai colleghi.

Non è vero infatti, a mio giudizio, che i magistrati, preoccupati dell'azione di rivalsa, si tireranno indietro e affermeranno sempre il loro dissenso. Sono convinto che i magistrati, prima che dell'azione di rivalsa, si preoccuperanno della motivazione che devono esprimere immediatamente. Essi si troveranno probabilmente d'accordo ed avranno un deterrente rispetto al contrasto con le opinioni, ad esempio, di un presidente un po' autoritario: chi non concorderà con gli altri dovrà motivare il suo dissenso. Si creerà, in tal modo, una situazione di appiattimento delle sentenze.

Devo aggiungere che se si dovesse, invece, assumere una decisione che prescinderebbe da tutti questi dati umani (che però sono quelli attraverso i quali si realizza la giustizia) le opinioni scontate sono spesso quelle adottate e sulle quali interviene la motivazione della sentenza. Sarebbe opportuno, pertanto, nell'immediatezza della verbalizzazione, esprimersi tramite motivazioni più articolate.

GIULIANO VASSALLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Le sue osservazioni, onorevole Mellini, sono molto interessanti, ma deve rendersi conto del fatto che l'istituzione

del Consiglio superiore della magistratura militare è stata ormai decisa sia dalla Camera, sia dal Senato (primo comma dell'articolo 11).

Quindi, non le resta che formulare eventuali emendamenti sulle parti del provvedimento modificate dall'altro ramo del Parlamento, che sono indubbiamente numerose.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, a questo punto ritengo opportuno organizzare il prosieguo dei nostri lavori. La fase della discussione sulle linee generali e delle repliche del relatore e del ministro dovrà concludersi entro le ore 14 di domani, in modo da poter poi procedere alla riunione informale del Comitato ristretto (lo stesso costituito durante l'esame del testo in prima lettura). La conclusione dell'*iter* del provvedimento è prevista entro la giornata di martedì 8 marzo.

Sospendo la seduta fino al termine dei lavori dell'Assemblea (intorno alle 19-19,30) per concludere la discussione sulle linee generali, sempre che il ministro Vassalli, impegnato in una riunione del Consiglio dei ministri, possa essere presente; in caso contrario, ricordo ai colleghi che la Commissione è già convocata, comunque, anche per domani mattina alle 9,30.

La seduta, sospesa alle 12,25, è ripresa alle 19,30.

**PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
EGIDIO ALAGNA**

PRESIDENTE. Riprendiamo la discussione del provvedimento.

LUCIANO VIOLANTE. Nel mio intervento intendo essere breve e seguire lo schema già adottato nella relazione del collega Del Pennino, improntata su singole questioni poste dal provvedimento al nostro esame.

Il gruppo comunista ha qualche perplessità circa il testo modificato dal Senato; esso ha per molti aspetti migliorato

quello proveniente dalla Camera, mentre per altri versi ha introdotto elementi suscettibili di riflessione.

Nell'ultima parte del terzo comma dell'articolo 3 nel testo del Senato è stabilito che il diniego di giustizia può coincidere « con il giorno in cui si è verificata una situazione o è decorso un termine che rendano incompatibile la permanenza della misura restrittiva della libertà personale ». La Camera aveva previsto che in ogni caso decorressero almeno cinque giorni per la delibera del giudice. Credo che l'aver fissato un termine entro lo stesso giorno — e quindi neanche entro le 24 ore — possa molto spesso provocare notevoli difficoltà o l'assoluta impossibilità di decidere. Da questo punto di vista, riteniamo sia opportuno tornare al testo approvato dalla Camera.

Più complesso si rivela il problema della composizione stragiudiziale delle vertenze fra cittadino e Stato. Il Senato ha esplicitato con chiarezza la chiusura giudiziale o stragiudiziale nel primo comma dell'articolo 7; tale puntualizzazione non era presente nella formulazione della Camera, la quale prevedeva testualmente: « Lo Stato entro un anno dall'avvenuto risarcimento esercita l'azione di rivalsa nei confronti del magistrato ». In questo caso, si poteva presumere che l'azione di rivalsa fosse determinata dall'intesa stragiudiziale. Con l'avvenuta chiarificazione presente nel testo del Senato, possono nascere effetti la cui rilevanza mi permetto di sottolineare: poiché l'azione di rivalsa è legittimata anche dalla composizione stragiudiziale e poiché quest'ultima fa scattare le condizioni per la ricusazione e l'astensione, se ne deduce che l'intesa di carattere privato ha come effetto la possibilità di incidere sullo *status* e sulla pienezza di giurisdizione del magistrato. Forse tale rilievo merita di essere recepito; d'altra parte, l'unica soluzione di questo problema sarebbe quella di escludere la possibilità di composizione stragiudiziale in questi casi, quasi si trattasse di diritti non disponibili, ma tale rimedio potrebbe essere considerato eccessivo. Segnalo, comunque, la que-

stione ai colleghi, perché la possano esaminare: da una parte, ripeto, l'intesa di carattere privatistico finisce per incidere sullo *status* del giudice, dall'altra sarebbe un'ingiustizia escludere l'azione di rivalsa nei casi di composizione stragiudiziale e si lascerebbe di volta in volta al Ministero la valutazione su quale giudice sia chiamato a decidere in caso di rivalsa.

Per quanto concerne l'articolo 8, che stabilisce la misura della rivalsa, segnalo alcune questioni. Il testo approvato dalla Camera parla di « più azioni » determinate dal medesimo comportamento, atto o provvedimento e stabilisce che in ogni caso, anche in presenza di azioni dipendenti dal medesimo tipo di reato, la misura della rivalsa non possa « superare una somma pari al terzo dello stipendio annuo ». Nel testo modificato dal Senato, invece, la grandezza del terzo dello stipendio annuo investe ciascuna azione, il che comporta il superamento di tale limite nel caso di cause civilistiche (nelle quali un certo numero di cause fa seguito ad una « pilota » o di processi con molti imputati. Preferirei una formulazione più vicina al testo della Camera, soprattutto per quanto riguarda i giurati ed il delicato problema degli effetti intimidatori possibili nei processi penali con un notevole numero di imputati; in questo caso, mi preoccupa degli effetti delle decisioni adottate dal cittadino qualsiasi, esposto ad una pressione psicologica, che può indurlo ad agire in maniera non corretta.

Sempre riguardo allo stesso articolo, desidero segnalare una questione assai più complessa: mi riferisco al coordinamento tra la seconda parte del terzo comma dell'articolo 8 e l'ultima parte del primo comma dell'articolo 15. Si tratta di una disparità di regime, che interessa la rivalsa nel caso di dolo e la rivalsa nel caso di fatto costituente reato. Per il dolo viene prevista la rivalsa integrale, mentre per il reato si applicano le disposizioni ordinarie con l'intervento del potere riduttivo della Corte dei conti. Qualora persista tale differenziazione, il magistrato che abbia commesso un reato dovrebbe risarcire una somma inferiore a

quella del magistrato che non ha commesso alcun reato, ma ha solo agito intenzionalmente. Mi pare che tale questione sia degna dell'attenzione dei colleghi.

Altro problema assai delicato riguarda l'articolo 10, secondo comma, lettera *d*), nel testo modificato dal Senato, con cui vengono disciplinate le modalità di elezione dei membri laici del consiglio di presidenza della Corte dei conti; la stessa questione sussiste, inoltre, per quanto riguarda il Consiglio di Stato e il Consiglio superiore della magistratura militare. Forse ci troviamo più nel campo di competenza della Commissione affari costituzionali che non nel nostro. Per quanto riguarda le modalità di votazione per ciascun deputato o senatore, credo sia opportuno attendere il parere della Commissione affari costituzionali; tuttavia, ritengo si possa configurare un caso di penetrazione all'interno della riserva costituzionale di regolamento di Camera e Senato. Non ricordo vi siano leggi che stabiliscano come debbano votare i parlamentari; vi sono casi in cui viene previsto un certo *quorum*, ma non vengono mai stabilite le procedure di voto.

FERDINANDO FACCHIANO. Si tratta dei tipici casi di *interna corporis*.

LUCIANO VIOLANTE. Intendo semplicemente porre tale questione, con riferimento alla garanzia delle riserve di regolamento poste a vari livelli del nostro ordinamento.

Ugualmente complesso appare il problema del sistema elettorale dei membri togati. Così com'è stato formulato, il testo del Senato prevede che i magistrati della Corte dei conti esprimano una preferenza, i magistrati militari ne esprimano due e i magistrati del Consiglio di Stato cinque. Questa differenziazione viene posta in assenza di una qualsiasi ragione specifica. Mentre fra una o due preferenze vi è poca differenza, fra una o due da una parte e cinque dall'altra vi è una notevole disparità, perché, se per un verso può significare la previsione di un mag-

gior spazio per le minoranze, per l'altro può significare esattamente l'opposto. Pertanto, qualora si dovesse introdurre questo meccanismo, si appaleserebbe la necessità di definire criteri uniformi per l'elezione.

Un'altra questione che desidero porre all'attenzione della Commissione è quella relativa allo *status* dei componenti laici.

Ritengo che a nessuno sia sfuggita la rilevanza istituzionale rappresentata dall'aver inserito membri laici negli organismi di presenza della Corte dei conti, al fine di « rompere » separatezze secolari — riferite, in particolare, non solo alla Corte dei conti, ma anche al Consiglio di Stato — e muoverci, così, sul terreno della democrazia. Tuttavia, pur dichiarandoci soddisfatti dell'estensione in tal senso operata dal Senato, non possiamo non rilevare l'evidenza di un problema che viene a porsi, e che è relativo — come ho accennato all'inizio — allo *status* dei componenti laici. Infatti, nella formulazione del testo approvato dal Senato, ci si limita a specificare che i cittadini chiamati a concorrere alla composizione del consiglio di presidenza non possono esercitare alcuna attività che risulti incompatibile con le loro funzioni. Ripeto: ci si limita a questo semplice diniego, e la mia impressione è che la norma così formulata pechi di eccessiva semplicità. In sostanza, se i cittadini che entrano a far parte del consiglio di presidenza non assumono un carico di *status* che consenta loro di partecipare a pieno titolo alla gestione di organismi complessi e con grandi tradizioni — e quindi non facili da governare — si rischia di far sì che essi finiscano col divenire soggetti puramente subalterni. Dunque, ben sapendo come la presenza dei laici negli organismi di gestione della giurisdizione possa produrre effetti gravi, mi permetto di sottoporre all'attenzione dei colleghi l'opportunità di estendere ad essi le disposizioni contenute negli articoli 33 e 40, relativi alle norme sul Consiglio superiore della magistratura e riguardanti, specificamente, le incompatibilità e gli assegni di indennità. L'intendimento è quello di prevedere un « forte »

status dei componenti laici, e conseguentemente una decisa scelta politica.

Passando ad altro argomento, desidero esprimere qualche perplessità sul secondo comma dell'articolo 13. Infatti, mentre il primo comma risulta essere coerente con la struttura della legge — mi riferisco al rapporto informativo — nutro qualche dubbio sul fatto che possa essere questo il provvedimento in cui stabilire gli avanzamenti di carriera dei magistrati, come di fatto accade con il comma in questione. Su questo punto, pertanto, prestremo particolare attenzione alle opinioni che i colleghi di altri gruppi politici esprimeranno nel prosieguo della discussione.

Qualche considerazione mi sia consentita, adesso, su uno dei punti più delicati della normativa al nostro esame, quello, cioè, relativo alla deliberazione degli organi collegiali, sulla quale osservazioni critiche sono state avanzate da parte di tutti i colleghi intervenuti questa mattina.

Premesso che, se il Senato avesse accettato l'impostazione della Camera, di non fare riferimento a questa specifica questione, sarebbe stata, ovviamente, la giurisprudenza ad organizzare la materia, è evidente che, avendo, invece, l'altro ramo del Parlamento prospettato una sua soluzione, sarebbe adesso inopportuno non considerarla, non foss'altro perché dovremmo render conto del motivo di questa scelta. Dunque, resta una norma delicata che impone qualche riflessione, anche in considerazione del fatto che né nel dibattito svoltosi alla Camera, né in quello tenutosi al Senato è stato chiarito se siamo alla ricerca di un fatto costitutivo del dissenso o di un fatto probatorio del dissenso stesso; non abbiamo, cioè, chiarito se costruiamo un fatto per il quale la prova del dissenso può essere superata in qualunque altro modo o essere accompagnata da altre prove, o se invece costruiamo un'ipotesi che è costitutiva dal punto di vista del processo di responsabilità del dissenso, di modo tale che il dissenso non può essere provato in

altro modo se non questo. Viene comunque a porsi anche un'altra questione, quella relativa al venir meno della segretezza della camera di consiglio, prefigurando quindi la possibilità di esprimere opinioni dissenzienti, così come del resto accade per altri ordinamenti.

Un'ulteriore osservazione relativa a questa norma introdotta dal Senato è che in quella sede si è fatto riferimento soltanto al caso di deliberazione che riguardi la sentenza, e non anche a quelle assunte con ordinanza.

CARLO CASINI. È un problema che m'ero posto anch'io...

LUCIANO VIOLANTE. Su questo punto, il terzo comma è abbastanza ambiguo, in quanto, mentre il primo e secondo comma fanno riferimento al processo penale e civile (non è contemplato il problema relativo al processo amministrativo), in esso vi è soltanto un riferimento implicito alle altre pronunce, e ciò non chiarisce come il problema possa strutturarsi in qualsiasi tipo di provvedimento.

E sempre con attinenza a questa specifica questione, i dubbi maggiori sorgono per il processo verbale, il quale dovrebbe consistere in una trascrizione fedele delle tante questioni che si delineano in camera di consiglio.

Dunque, se può essere considerato positivamente il fatto che il Senato abbia voluto individuare una soluzione esplicita al problema in questione, non può non rilevarsi, d'altra parte, come questa appaia per taluni aspetti oscura e per altri eccessivamente macchinosa.

Né sarei particolarmente favorevole all'ipotesi affacciata da qualche collega in ordine a responsabilità tipiche del presidente e del relatore, in quanto nel processo penale la figura di quest'ultimo non è contemplata. Dunque, già questo creerebbe qualche difficoltà. La soluzione prospettata, pertanto, a me non sembra praticabile, non foss'altro perché qualcuno potrebbe dire che il relatore non aveva citato una certa circostanza o non aveva indicato una certa prova. Mi chiedo,

quindi, se non sia auspicabile una soluzione di forte snellimento di questa procedura, pur non nascondendomi tutte le perplessità che in ogni caso ne deriverebbero. Riterrei, quindi, opportuno non tanto un processo verbale, quanto un sommario resoconto in cui dare conto delle decisioni assunte a maggioranza o motivare l'eventuale dissenso nei confronti di uno dei casi che configurano l'ipotesi di colpa grave ai sensi del terzo comma dell'articolo 2. Mi sembra che questa possa essere una strada da percorrere per affrontare il complesso problema del segreto in camera di consiglio.

CARLO TASSI. Nel caso di un processo a cinquanta imputati occorrerebbe un tempo lunghissimo!

LUCIANO VIOLANTE. Probabilmente il problema è più formale che sostanziale dal momento che la libertà in camera di consiglio è comunque salvaguardata; occorre, però, porcelo, perché esiste una forte tendenza degli organi giudiziari ad esasperare alcuni aspetti di questa legge, in modo talvolta irragionevole. Ricordo di aver letto un articolo scritto da un presidente di tribunale su *Il Sole 24 ore* che metteva in luce le difficoltà inerenti a questo problema.

Pertanto, un resoconto sommario, sintetico, che riguardi soltanto i motivi di cui all'articolo 2, può rappresentare un utile strumento.

In effetti, non vi sarà una sola busta per processo, ma una per ciascuna entrata o uscita dalla camera di consiglio. Di conseguenza, in un grande processo, le buste potranno essere molte e potrebbe presentarsi qualche difficoltà nella gestione di questa materia. Essa potrebbe essere delegata al Ministero di grazia e giustizia, il quale dovrebbe emanare disposizioni amministrative relative alle buste, per cui dovrebbero essere raggruppate e poi trasmesse al Ministero e da questo custodite, piuttosto che essere disperse nelle varie preture.

La responsabilità delle disfunzioni non deve ricadere su coloro che operano nel-

l'amministrazione della giustizia (i magistrati, i cancellieri), ma su coloro che assumono le decisioni politiche. È preferibile che gli operatori della giustizia si occupino del loro lavoro e che i problemi organizzativi vengano risolti da chi ha questo compito istituzionale.

Durante il breve dibattito in Assemblea sull'assegnazione in sede legislativa alla nostra Commissione di questo progetto di legge ci si è chiesti se vi fossero critiche da muovere in ordine alla funzionalità dei meccanismi previsti nel progetto di legge in esame. Lo stesso relatore, onorevole Del Pennino, ha richiamato l'attenzione su possibili miglioramenti da apportare al testo approvato dal Senato.

A nostro avviso, è quindi necessario cercare di migliorare il progetto di legge sulla responsabilità civile dei magistrati, tentando di armonizzare e rendere coerenti le varie parti del provvedimento.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
IUSEPPE GARGANI

ALFREDO BIONDI. Desidero intervenire brevemente in questa fase della discussione e considero necessario affrontare concretamente le questioni che ci si pongono su questa materia.

Condivido alcune osservazioni fatte dal relatore, per esempio quelle di ordine sistematico. Alcune perplessità sorgono relativamente all'integrazione dei collegi dei giudici amministrativi, alle modalità di scelta dei membri cosiddetti laici, alle interferenze operate negli *interna corporis* parlamentari per quanto riguarda le modalità di elezione da parte delle Camere dei cittadini da eleggere nel consiglio di presidenza della Corte dei conti e nel Consiglio superiore della magistratura militare. Anche per quanto riguarda l'articolo 11 del testo approvato dal Senato, credo che la scelta di integrare il consiglio di presidenza del Consiglio di Stato con sei cittadini eletti dalle due Camere non sia sufficientemente motivata dal punto di vista della funzionalità. Ritengo

criticabile l'inserimento di modifiche strutturali in organi di rilevanza costituzionale mediante una legge il cui oggetto è completamente diverso.

Per quanto riguarda l'articolo 18 e l'espressione del dissenso nella fase di formazione del giudizio, ritengo che il sistema attualmente seguito, che tutela la segretezza, vada in qualche modo conservato e che il sistema di servirsi di buste sollevi perplessità in ordine ai modi di realizzazione, in particolare per quanto riguarda la verbalizzazione.

Ieri sera, durante l'audizione informale della giunta dell'Associazione nazionale magistrati in sede di ufficio di presidenza della Commissione, ho ascoltato alcune pertinenti osservazioni relative al problema della responsabilità collegiale di cui all'articolo 18 del testo del Senato. In effetti, il Senato ha aperto un problema che non possiamo evitare di affrontare. Ritengo, però, che la soluzione adottata in prima lettura dalla Camera sia preferibile e che la proposta prospettata dal relatore, onorevole Del Pennino, il quale ritiene che l'eventuale motivato dissenso debba riferirsi esclusivamente ad uno dei casi che configurano l'ipotesi di colpa grave ai sensi del terzo comma dell'articolo 2, possa essere valutata con attenzione anche se non è esaustiva. Essa, infatti, lascia aperto il problema degli effetti che la posizione dissenziente produce in relazione alla decisione della causa; se un magistrato basasse la propria posizione dissenziente in camera di consiglio su determinati elementi che restassero ignoti, potrebbe aversi un caso di denegata giustizia. In questo caso, ci troveremo di fronte, più che ad una colpa, ad un fatto volontario che non corrisponderebbe al concetto più ampio di colpa come volontà affievolita ...

LUCIANO VIOLANTE. Le chiedo scusa per questa interruzione. Proprio ieri, è stato posto dai rappresentanti della magistratura il problema se il dolo civile non sia intenzionalità dell'effetto dannoso. Se così fosse, potrebbe essere superata l'obie-

zione che è stata sollevata. Tuttavia, non so se possa considerarsi come dolo la semplice coscienza e volontarietà dell'azione.

ALFREDO BIONDI. Direi che l'evento è *in re ipsa*, giacché, nel momento in cui si rimuove — quanto alla sua validità — un'eccezione che abbia per oggetto una negligenza imperdonabile, l'evento si traduce, in tal caso, in una decisione il cui effetto è viziato da un fatto non più colposo o negligente, ma consapevolmente pretermesso.

Pertanto, ritenevo che fosse assai difficile ipotizzare anche la responsabilità collegiale e ritengo che, quando si giunga alla soglia della decisione comune, l'aver « concorso » alla determinazione dell'evento (in questo caso, di un giudizio) che conglobi le diverse opinioni che si trasformano in una sintesi finale, non sia di per sé un fatto colposo, proprio perché vi è stata una riflessione che ha investito il libero convincimento di ciascuno (che può anche essersi formato male, ma che certamente non si è formato per colpa, attraverso una cognizione in cui sia difficile stabilire il dissenso come fonte di responsabilità).

Non intendo con questo affermare che il giudice sia un eroe; ritengo, tuttavia, che egli sia dotato di quella prudenza del « buon padre di famiglia » che, in presenza di situazioni che lo trovino dissenziente, lo induca in certo modo a distinguersi.

In tal modo, si finisce per premiare i più prudenti di fronte ad un'interpretazione giurisprudenziale che abbisogna di una definizione più evoluta; e, forse, si finisce per avere la tentazione di fermarsi alle questioni procedurali piuttosto che affrontare certe scottanti questioni di merito.

Dunque, nutro e nutro tuttora dubbi circa la configurabilità dell'ipotesi della responsabilità collegiale per colpa.

Naturalmente, alla Camera abbiamo preferito lasciare che fosse la giurispru-

denza a risolvere la questione. Il Senato ci ha, in un certo senso, « sfidati » a risolverla.

Penso che un tipo di soluzione come quella adottata dal Senato complicherebbe gravemente la vita giudiziaria, non solo quanto alle scansioni dove mettere tutto il materiale, ma anche e soprattutto in quanto la formazione della decisione finisce per risentire di questa riserva mentale.

Ritengo, invece, che si debba invogliare, almeno nella fase della decisione, alla formazione di un consenso più organico, di modo che la decisione stessa, se colposa, lo sia a pieno titolo e per l'intero collegio.

Da tale punto di vista, sarei favorevole ad un ritorno alle origini, non già per prudenza, o in difesa di questo « punto della bandierina » segnato dal Parlamento nell'interpretazione della possibilità di imputazione di responsabilità collegiale (ma senza distinzioni, a meno che non si voglia svolgere un ragionamento che attenga alla pubblicità, alla notizia così come si forma). È, questo, un altro aspetto la cui rilevanza non può essere elusa.

Per tali motivi, sono favorevole al ripristino della formulazione da noi adottata in prima lettura e, in via subordinata, alla proposta del relatore di limitarci all'ipotesi di cui all'articolo 2, punto 3. Tuttavia, su tale ultima formulazione — che intendo prendere in considerazione in via molto subordinata — non mi sento per ora di anticipare un giudizio positivo.

FERDINANDO FACCHIANO. Ritengo che abbiamo trattato con sufficiente ampiezza questo argomento, sia in Commissione, sia in Assemblea. Il Senato, dal canto suo, ha modificato alcune parti del provvedimento rimettendoci un testo che, a mio parere, non è stato approfondito con la necessaria cautela e con il necessario rigore, date l'importanza e la difficoltà della materia.

Non intendo ripetere quanto è stato già detto dai colleghi che mi hanno preceduto; né io stesso intendo ripetermi. Mi

riservo, tuttavia, di avanzare eventuali proposte specifiche nel corso dell'esame degli articoli.

A me sembra che l'argomento principe da trattare, l'oggetto primario del nostro contendere, sia l'articolo 18, il cui testo ha richiamato anche l'attenzione dell'Associazione nazionale magistrati in maniera ancora più vigile, costante ed assidua.

Pur tuttavia, devo ricordare — e vorrei che gli onorevoli colleghi mi aiutassero in tale compito — che, allorquando affrontammo il problema della responsabilità civile dei magistrati, i giudici dissero che non avremmo dovuto eludere il problema dell'organo collegiale qualora avessimo stabilito responsabilità meno gravi.

Fu proprio questo argomento ad indurci ad osservare che non avremmo potuto non pronunciarci su tale punto, affinché, una volta stabilita la responsabilità civile dell'organo monocratico, non potessimo sfuggire alla necessità di affrontare anche il problema dell'organo collegiale.

In quella sede, avvertimmo l'esigenza di disciplinare la responsabilità del dissenziente, nel senso di stabilire se vi fosse o meno.

Come i colleghi ricordano, nelle prime riunioni del Comitato ristretto il problema emerse attraverso una formulazione — certo carente ed insufficiente — circa il modo in cui discriminare il particolare aspetto della responsabilità collegiale. Successivamente, propendemmo per una formulazione più sintetica, che lasciava alla giurisprudenza il compito di riempire quello che, a mio avviso, non è un vuoto interpretativo ma un vuoto che, dato il « dogma » della competenza, non può non essere colmato dalla magistratura attraverso quel potere di supplenza che talvolta abbiamo ad essa attribuito.

Il Senato ha, però, disciplinato espressamente l'ipotesi della responsabilità collegiale, complicando terribilmente la vita giudiziaria. Tutti ne siamo consapevoli, eppure è necessario un ulteriore sforzo. Il collega Violante ha formulato una propo-

sta (che certamente merita di essere approfondita): quella di un resoconto sommario che si limiti a toccare i punti rilevanti. Tale soluzione potrebbe diminuire la macchinosità insita negli aspetti pratici dell'attuale formulazione del Senato. Allo stato, non mi sento di dire che sono totalmente d'accordo con tale proposta, ma certamente si tratta di un utile contributo al superamento del problema. Comunque, è necessario risolvere la questione senza eludere le proprie responsabilità.

Ritengo possa essere condiviso ciò che ha detto il collega Biondi in riferimento alle questioni relative alla Corte dei conti ed al Consiglio di Stato; tali argomenti potranno essere approfonditi in sede di esame dei singoli articoli.

Per quanto riguarda l'articolo 3, sono d'accordo circa l'opportunità di tornare alla formulazione della Camera. In relazione all'incongruenza fra l'articolo 8 e l'articolo 15, condivido totalmente le argomentazioni dell'onorevole Violante: si arriverebbe all'assurdo che il magistrato responsabile di reato paghi di meno di quello responsabile di dolo; si tratta di un paradosso, cui è necessario porre rimedio.

Non desidero aggiungere altro, se non l'invito a concedere più respiro ai componenti la Commissione durante l'esame dei singoli articoli, i quali vanno ponderati con molta attenzione, in modo che la fretta non « giochi brutti scherzi ». In proposito, desidero sottolineare l'opportunità di soffermarci in particolare sulla formulazione del rapporto fra il giudizio disciplinare e quello di rivalsa.

EGIDIO ALAGNA. Mi sembra che i colleghi Facchiano, Biondi e Violante abbiano chiarito in buona parte le questioni relative al provvedimento al nostro esame, tutti problemi in definitiva assai fondati, come, per esempio, quello riguardante il coordinamento fra gli articoli 8 e 15, per evitare il paradosso di un magistrato colpevole di reato punito in misura inferiore rispetto a quello responsabile per dolo.

Indubbiamente, la questione sulla quale ci si può dividere va individuata nell'articolo 18, relativo alla responsabilità degli organi collegiali. In proposito, i primi dissensi si manifestarono già durante la discussione in prima lettura svolta alla Camera dei deputati. In quella sede, fui tra coloro che sostennero, in conformità al progetto di legge socialista, la previsione di una forma di dissenso all'interno dell'organo collegiale diversa dalla *dissenting opinion*, vigente nei codici della *Common law*. Sempre in quell'occasione, l'Associazione nazionale magistrati espresse, per bocca di un proprio esponente, alcune tesi, con cui intendeva sconsigliare il Parlamento dallo stabilire forme di dissenso. Una prima argomentazione era costituita dalla tutela del segreto, prevista dal codice di procedura penale relativamente alle sentenze; un'altra questione concerneva l'opportunità di non esporre i giudici popolari alle possibili rappresaglie delle grandi organizzazioni a delinquere, in presenza di una notevole recrudescenza del fenomeno mafioso. Tali affermazioni partivano dal presupposto che in definitiva il segreto non sarebbe stato mantenuto. Oggi non credo che tali argomenti possano sussistere, in quanto la soluzione adottata dal Senato elimina il pericolo di rappresaglie e configura una forma di verbalizzazione, al termine del giudicato, in grado di tutelare la segretezza di chi abbia o meno dissentito. Il problema potrebbe sorgere solo in un secondo momento, qualora si concretizzasse una ipotesi di risarcimento.

Il collega Biondi accennava alle possibili complicazioni derivanti dalla configurazione del dissenso, il quale, in presenza dei noti disservizi ed inefficienze della struttura, finirebbe con il ritardare sempre più l'azione della giustizia. Credo sia necessario andare alla radice del problema, in quanto la stessa previsione della responsabilità civile dei magistrati costituisce, da questo punto di vista, una complicazione. Tuttavia, è evidente che in tutt'altra direzione si è espressa la volontà popolare scaturita dal *referendum*,

come anche la stragrande maggioranza del Parlamento, pronunciatisi a favore della responsabilità civile dei magistrati.

Ecco perché ritengo sia necessario affrontare tale questione con grande raziocinio. La scelta operata dal Senato può essere condivisa o meno, ma non vi è dubbio che con essa si è inteso uscire fuori da una certa nebulosità: rimettere alla valutazione giurisprudenziale non significa aver deciso con chiarezza e comporta una contraddizione in termini.

PRESIDENTE. Non credo che la scelta operata dalla Camera sia andata nel senso di « scaricare » le proprie responsabilità, come l'espressione « rimettere alla valutazione giurisprudenziale » — che va diffondendosi, al punto che il concetto è stato ripreso anche dalla stampa — autorizzerebbe a pensare. La norma licenziata da questo ramo del Parlamento può essere giudicata carente; forse avrebbe dovuto individuare con precisione una serie di casi, ma credo sia azzardato rilevare in essa una rinuncia di responsabilità.

EGIDIO ALAGNA. Condivido ciò che lei dice e ne faccio tesoro, tuttavia l'affermazione di principio, secondo cui gli organi collegiali sono responsabili, resta incompleta in assenza di una concreta previsione di tali responsabilità; stando così le cose, rimane al giudice il compito di scegliere quale strada adottare. Dichiaro, quindi, di condividere le considerazioni dei colleghi Biondi e Facchiano, anche se sarà assurdo lamentarci allorché sentiremo dire che la magistratura è chiamata a colmare le lacune o le latitanze del Parlamento.

Il Senato ha prospettato una sua soluzione, e pertanto, a parte il fatto di dividerla o meno, non credo che sia possibile per noi semplicisticamente attestarci su ciò che non abbiamo deciso o su quanto di lacunoso avevamo invece ipotizzato.

Certo, le tesi prospettate possono essere tutte valide, ma resto dell'opinione che la scelta operata dal Senato sia condivisibile, nonostante gli inconvenienti cui

può dar luogo, perché non si può non affrontare una riforma adducendone le responsabilità alla mancanza di strutture adeguate o ai rilevanti problemi che verrebbero ad ostacolare la celerità della giustizia. Del resto, le valutazioni espresse dall'onorevole Violante sono senz'altro pertinenti, dal momento che, nel merito, sono ben pochi i casi che dovrebbero essere affrontati, in quanto siamo di fronte ad una questione più di forma che di sostanza. Inoltre, la nostra esperienza di addetti al settore della giustizia (a quello dell'avvocatura, per quanto mi riguarda), mi induce a supporre che nella realtà non siano poi così numerosi i casi in cui in un collegio giudicante viene a verificarsi un aperto dissenso. Ed in tutta onestà debbo altresì riconoscere l'acutezza dell'osservazione del collega Mellini, allorché ha fatto rilevare che il problema, così come è stato risolto dal Senato, non dà soluzione ai casi di denegata giustizia, poiché non si comprende in che modo potrebbe essere verbalizzato ciò che non è oggetto di verbalizzazione.

Avviandomi alla conclusione di questo intervento, invito i colleghi ad una riflessione a mio avviso molto importante, quella relativa all'urgenza di legiferare, in quanto non possiamo contraddire la volontà che abbiamo più volte affermato, e cioè che il progetto di legge in esame risulti approvato entro la data dell'8 aprile. In pratica, non vorrei che l'aver chiesto la sede legislativa (conseguentemente privando l'Assemblea di un proprio diritto), adducendo la necessità di accelerare i tempi della discussione, significasse, invece, rinviare ulteriormente la conclusione dei nostri lavori. La Commissione deve assumere le sue decisioni e non limitarsi a manifestare apolitiche opinioni di dissenso sull'operato del Senato, anche perché, a parte il contenuto dell'articolo 18, credo si debba esprimere apprezzamento sul testo approvato dall'altro ramo del Parlamento, ed aggiungo che quest'ultimo potrebbe reagire in maniera proporzionata alle provocazioni di questa Camera.

Auspico, pertanto, che, conclusa la discussione sulle linee generali, si passi all'esame dell'articolato, affrontando in concreto gli argomenti sui quali abbiamo fin qui dibattuto. Sull'articolo 18, in particolare, dovremo assumere decisioni pertinenti, e a tal fine non credo sia peregrino ipotizzare una modifica dello stesso codice di procedura penale, la cui emanazione dovrebbe essere imminente.

E sempre a proposito dell'articolo 18, il ministro Vassalli sa meglio di noi, per la sua lunga esperienza, che, di fatto, nei casi di dissenso il segreto non è mai stato mantenuto. Il gruppo socialista si dichiara, pertanto, favorevole al testo approvato dal Senato, anche perché così avevamo opinato quando abbiamo avuto la possibilità di esprimerci in Assemblea. Credo, quindi, che con senso di responsabilità, nel momento in cui ci riuniremo in sede di Comitato ristretto, dovremo individuare le soluzioni atte a dirimere la questione.

L'opportunità del provvedimento al nostro esame è stata sottolineata, sia alla Camera sia al Senato, a stragrande maggioranza, ed esso assomma norme che, per quanto frutto di decisioni spesso tormentate, rappresentano la volontà del Parlamento di recepire ciò che il popolo ha espresso tramite la consultazione referendaria. Non comprendo, pertanto, perché su un provvedimento nato dall'accordo tra le tre grandi forze politiche, e sul quale è stato espresso un consenso unanime, sia alla Camera, sia al Senato, debbano manifestarsi adesso divisioni tutt'altro che produttive.

GAETANO VAIRO. Con l'intervento che mi accingo a svolgere intendo soffermarmi su un argomento, quello della responsabilità collegiale, che mi ha sempre visto convinto sostenitore di una tesi rafforzata, adesso, dalle motivazioni addotte da parte di coloro che dissentono dall'impostazione del Senato.

I colleghi intervenuti nel dibattito hanno evidenziato, in modo pressoché concorde, le loro perplessità sulla soluzione che l'articolo in questione offri-

rebbe, sia dal punto di vista pratico, sia dal punto di vista operativo. In effetti, si richiedono strutture organizzative che comporterebbero una delega al ministro, per ciò che attiene al loro aspetto operativo, e tali da rivelarsi inutili nella stragrande maggioranza dei casi. In secondo luogo, dal punto di vista concettuale, la norma in questione produce lo stravolgimento del principio della collegialità. Siamo quindi dinnanzi a due enormi inconvenienti, a fronte di una soluzione — quella prospettata dall'articolo 18 — che abbiamo sempre sostenuto essere attinente più ad una questione formale che sostanziale, in quanto, data la tipizzazione della colpa, la responsabilità collegiale risulta essere la cosa più ovvia di questo mondo, e tale, quindi, da non dare adito agli inconvenienti giustamente evidenziati dai colleghi. Di fronte a una materia tanto complessa il legislatore non dovrebbe ricercare la soluzione più logica, più saggia e meno onerosa? Ciò non significa che la Camera si debba attestare su una posizione passiva, senza affrontare i problemi posti dalla soluzione adottata dal Senato con l'articolo 18.

Ritengo che la formulazione scaturita dall'esame in prima lettura della Camera sia migliore dal punto di vista concettuale e pratico e confortata dalle opinioni dell'Associazione nazionale magistrati.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare, dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali delle modifiche apportate dal Senato.

ANTONIO DEL PENNINO, Relatore. Ho constatato con soddisfazione che i colleghi, nei loro interventi, si sono soffermati sugli aspetti che avevo indicato, nel corso della mia relazione, come suscettibili di perfezionamento, rispetto alle innovazioni introdotte dal Senato.

Intendo svolgere tre ordini di considerazioni. Innanzitutto, alcuni interventi si sono appuntati sul trattamento dei giudici conciliatori, sulla non prevista impugnabilità del decreto che dichiara l'ammissibilità della domanda di cui all'arti-

colo 5, sulla contraddizione che esisterebbe tra la rivalsa in caso di dolo, di cui all'articolo 8, e l'azione di regresso nel caso di fatti costituenti reato, di cui all'articolo 15.

Tali interventi hanno affrontato questioni che effettivamente esistono, ma che si riferiscono ad articoli che non sono stati modificati dal Senato e sui quali, pertanto, non possiamo intervenire.

Mi sembra poi che, da parte dei colleghi, sia stato espresso un orientamento sostanzialmente favorevole alla revisione dell'articolo 3, ultimo comma, dei termini fissati dall'articolo 5 e delle norme che riguardano gli ordinamenti delle magistrature speciali, con particolare riferimento ai sistemi di elezione dei componenti dei consigli di presidenza, nonché delle norme sulle carriere dei referendari della Corte dei conti, di cui all'articolo 13.

Ritengo che, su questi punti, il Comitato ristretto potrà addivenire alla formulazione di adeguate proposte di modifica.

Per quanto riguarda le norme sulla rivalsa, mi sembra che vi sia un'ampia intesa sull'inopportunità di lasciare invariato il terzo comma dell'articolo 8 del testo del Senato, che consente un cumulo di risarcimenti, anche fondati sul medesimo fatto.

Il punto più dibattuto è, invece, quello relativo alla responsabilità degli organi collegiali; a tale riguardo l'ipotesi dell'inserimento in busta chiusa delle verbalizzazioni delle decisioni degli organi collegiali va valutata considerando i possibili intralci e difficoltà che la verbalizzazione potrebbe produrre nel funzionamento della giustizia ed il possibile allungamento dei tempi dei giudizi. Alcuni colleghi hanno considerato quella soluzione insoddisfacente esprimendo perplessità in ordine alla sua funzionalità, al di là delle possibili violazioni della segretezza della camera di consiglio. Soprattutto il tema delle deliberazioni degli organi collegiali dovrà essere esaminato e dibattuto in sede di Comitato ristretto.

L'osservazione dell'onorevole Mellini, in ordine alla mancata previsione nel te-

sto dell'articolo 18 varato dal Senato di ogni previsione circa il diniego di giustizia da parte di organi collegiali, è interessante in quanto sottolinea l'esigenza di colpire, nei fatti, casi di violazione dei diritti dei cittadini. Per affrontare i casi di diniego di giustizia da parte degli organi collegiali dovremmo, però, configurare una responsabilità, da individuare all'interno degli organi collegiali, di coloro che impediscono il funzionamento dell'organo stesso. Si tratta di un problema su cui riflettere approfonditamente, tenendo conto delle numerose obiezioni avanzate dai colleghi. Comunque, ritengo — a mo' di considerazione ordinatoria finale — che sia possibile affrontare e risolvere nella giornata di domani tutte le altre questioni, sulle quali mi sembra vi sia minore dissenso e che esigono soltanto una « messa a punto » tecnica degli articoli, per concentrare poi, in sede di Comitato ristretto, la nostra riflessione sul problema degli organi collegiali.

GIULIANO VASSALLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Cosa pensa a proposito del riferimento al titolo stragiudiziale di cui all'articolo 7?

ANTONIO DEL PENNINO, *Relatore*. È una questione che risultava già implicitamente contenuta nella formulazione del testo approvato dalla Camera. Pertanto, il riesame di essa deve considerarsi concettualmente precluso.

Desidero ricordare che, allorché tale questione fu affrontata, si ipotizzò addirittura di indicare esplicitamente la fase di transizione. Alla fine, dopo alcuni interventi contrari a tale ipotesi, fu adottata una formulazione — un po' « gesuitica », se si vuole — con cui si andava a coprire anche la soluzione stragiudiziale.

Dunque, mi sembra difficile che si possa tornare sull'argomento, al di là delle oggettive preoccupazioni che sono state evidenziate nel corso delle valutazioni di merito.

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato a domani 3 marzo 1988, alle ore 10.

La seduta termina alle 20,45.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
DOTT. TEODOSIO ZOTTA

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO