

COMMISSIONE II

GIUSTIZIA

5.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 3 MARZO 1988

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GIUSEPPE GARGANI

INDICE

	PAG.
Disegno e proposte di legge (Seguito della discussione e rinvio con nomina di un Comitato ristretto):	
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)	3
Gargani Giuseppe, <i>Presidente</i>	3, 12, 13
Del Pennino Antonio, <i>Relatore</i>	6
Fracchia Bruno	10
Mellini Mauro	6, 8, 12, 13
Vassalli Giuliano, <i>Ministro di grazia e giustizia</i>	3, 6, 8, 10

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 10.

ANTONIO BARGONE, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente. *(È approvato).*

Seguito della 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) (1142-1489-1580-1832-1843-1867-1876-1882-1891-1895-1995-B).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione abbinata del disegno e delle proposte di legge di iniziativa dei deputati 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 », già approvati, in un testo unificato, dalla Camera nella seduta del 21 dicembre 1987 e modificati dal Senato nella seduta del 18 febbraio 1988.

Ieri sera, al termine della discussione sulle linee generali, il relatore Del Penino ha svolto la sua replica. Do quindi la parola al ministro Vassalli per la replica del Governo.

GIULIANO VASSALLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Signor presidente, onorevoli deputati, sarò breve nello svolgere questa replica alla vigilia di un impegnativo lavoro del Comitato ristretto, quindi di una presa di posizione sui singoli articoli del provvedimento modificato dal Senato. Del resto, gli interventi svoltisi nella seduta di ieri hanno dimostrato che tutti i deputati si sono attenuti a questa linea, che è stata grandissimamente agevolata dalla relazione svolta dall'onorevole Del Penino, al quale va, prima di tutto, il ringraziamento del Governo.

Se dovessi fare una valutazione complessiva del lavoro del Senato, al di là di quella che può essere la visione diretta degli atti da parte della Camera, direi che vi è stato un enorme impegno critico e collaborativo — forse superiore al previsto, data l'ampiezza del dibattito che già aveva avuto luogo in questo ramo del Parlamento — i cui risultati reali, tuttavia, sono stati modesti, poiché spesso si è arrivati alla conclusione di mantenere il testo varato dalla Camera. Va sottolineato il fatto che, là dove la normativa approvata da questo ramo del Parlamento è stata mantenuta, ciò non è stato frutto di disattenzione da parte del Senato ma, viceversa, di un vaglio molto rigoroso, esercitato con grandissima puntualità e dedizione.

Al Senato, soprattutto in Aula, il Governo ha assunto un atteggiamento molto remissivo, rimettendosi quasi sempre alle scelte dell'Assemblea. In questa sede vorrei dare ragione di questo atteggiamento. Prima di tutto esso è derivato dalla consapevolezza dell'impegno con il quale la Camera ha esaminato un provvedimento così complesso e del modo con cui ha

superato le varie difficoltà. Sappiamo bene cosa ci fosse sotto ogni articolo ed anche sotto ogni articolo mancato (ad esempio quello relativo alla disciplina degli organi collegiali): per questo motivo, non ho mai cessato di raccomandare di non aprire un conflitto tra i due rami del Parlamento.

La ragione ulteriore è che il Governo versava, allora, in stato di crisi. Solo eccezionalmente era stato consentito, con decisione del Presidente del Senato, contrastato peraltro da alcuni gruppi, che per questo provvedimento venisse seguita la procedura prevista per i decreti-legge, quindi che potesse aver luogo la discussione e che il Governo potesse interloquire (nonostante qualcuno abbia addirittura prefigurato l'ipotesi che io mi dovessi assentare dall'Aula). Ovviamente, in questo contesto, e date queste particolari circostanze, ho ritenuto di non presentare emendamenti governativi, ma semplicemente di prendere posizione su quelli proposti dai senatori; nel concreto, ho preso questa posizione prevalentemente rimettendomi alle decisioni dell'Assemblea.

Adesso, venuta a cessare la seconda ragione di quell'atteggiamento, poiché il Governo è attualmente nella pienezza dei suoi poteri, credo che finirò comunque per l'assumere anche in questo ramo del Parlamento un atteggiamento remissivo su tutto o quasi tutto. Presenterò, infatti, soltanto due emendamenti, uno modificativo ed uno soppressivo, ai quali accennerò poi brevemente.

Chiedo scusa se in questa replica — che sarà molto breve e sintetica anche in considerazione degli impegni dell'Assemblea — non menzionerò il contenuto degli interventi, numerosi ed importanti, che sono stati svolti ieri; tuttavia, non posso fare a meno di ringraziare nominativamente tutti coloro che hanno preso la parola fornendo il loro contributo al dibattito, quindi i deputati Maceratini, Tassi, Guidetti Serra, Mellini, Violante, Biondi, Facchiano, Alagna, Vairo e Casini. Ovviamente, un ringraziamento particolare va al presidente Gargani, per il

modo in cui ha diretto la seduta, ed al relatore Del Pennino per la già citata relazione.

Di questa relazione terrò conto come breve traccia — anche se, naturalmente, le mie posizioni potranno divergere, su alcuni punti, da quelle dell'onorevole Del Pennino — poiché ritengo utile, in riferimento agli emendamenti apportati dal Senato, la distinzione operata dal relatore tra quelli sui quali non pensa di doversi soffermare in quanto contenenti modifiche puramente formali, quelli ai quali aderisce, quelli che considera passibili di correzione o per i quali propone un'ulteriore revisione da parte di questa Commissione.

Peraltro, poiché la relazione si dipana attraverso una disamina articolo per articolo, anch'io cercherò di attenermi a questo metodo. Quindi, utilizzandola come traccia, per comodità di lavoro, dirò subito che, per quanto riguarda l'articolo 2, personalmente non concordo con l'onorevole Del Pennino quando considera migliorativa la modifica apportata dal Senato relativamente all'identificazione dei casi di colpa grave. Non ritengo affatto che quella modifica sia migliorativa e dico anche che, storicamente, essa costituisce un compromesso richiesto dal senatore Lipari, il quale voleva a tutti i costi che venisse introdotta la disciplina degli organi collegiali. È interessante osservare come, al Senato, i massimi fautori di tale disciplina siano stati i senatori Lipari e Covi: dopo essere stati sostenitori del « no » al referendum, quando si è posta la necessità — conseguente ai risultati referendari — di varare la legge oggi al nostro esame, hanno sostenuto che, affinché questa sia veramente completa, è indispensabile prevedere la disciplina degli organi collegiali. D'altra parte, mentre si introduce tale disciplina, si restringe il concetto di violazione di legge a quello di disapplicazione di legge, concetti che nella dialettica parlamentare si spiegano, ma che nella logica non hanno base, in quanto eterogenei. Da quel compromesso, dunque, è derivata una impostazione che non trova il mio consenso, poiché ulteriormente restrittiva, senza ragione, del

concetto di colpa grave. Comunque, pur non condividendo una simile scelta, mi rimetto alla decisione di questo ramo del Parlamento.

Sempre a proposito dell'articolo 2, devo rilevare che il riferimento alle « prove ritualmente assunte », introdotto dal Senato al secondo comma (dopo esser stato, invece, scartato dalla Camera), costituisce un'ulteriore restrizione dell'ambito della ipotizzata responsabilità civile del magistrato; quindi non mi trova in alcun modo entusiasta. Sottolineo questo aspetto affinché, nel quadro generale, la Camera sappia che il Senato ha operato anche in senso ulteriormente restrittivo nell'ambito, appunto, della responsabilità civile del magistrato e non sempre in senso opposto. Tuttavia, anche su questo punto, non ho motivo di arrivare ad un « braccio di ferro » e mi rimetterò alla decisione della Camera, che dovrebbe essere favorevole alla tesi seguita dal Senato.

Con l'articolo 3, invece, il Senato ha scelto la strada opposta, nel senso di aver reso più rigorosa la responsabilità per diniego di giustizia in materia di libertà personale, tema nei confronti del quale la Camera si era dimostrata particolarmente sensibile introducendo una disposizione che non era originariamente prevista né nel testo governativo né nelle proposte di legge di iniziativa parlamentare. Il Senato, infatti, ha voluto fissare tassativamente in cinque giorni il termine indicato al terzo comma, appunto con riferimento ai casi di limitazione della libertà personale dell'imputato. Anche a tale riguardo mi rimetterò alla decisione della Commissione che, stando alla relazione dell'onorevole Del Pennino, non dovrebbe essere favorevole in considerazione di una serie di motivi e di perplessità. Personalmente, poiché la libertà personale è un bene prezioso, come noi tutti sappiamo, sarei dell'opinione di mantenere il testo approvato dal Senato, in quanto una persona in carcere già da cinque giorni non dovrebbe subire altre restrizioni; tuttavia, come ho già detto, anche su questo punto mi rimetto a quella che sarà la decisione

della Commissione. Mi riservo comunque di esprimere un parere esplicito su questo punto alla Commissione.

Per quello che riguarda l'altra innovazione, sottolineata dal relatore, introdotta dal Senato nell'articolo 3, specifico che si tratta di una tipica ipotesi di diniego di giustizia. Devo dire che, sempre con riferimento al dibattito avvenuto nell'altro ramo del Parlamento, siamo stati molto vicini ad introdurre l'azione diretta per diniego di giustizia. Vi era una forte corrente di pensiero che, limitatamente a questo punto, avrebbe voluto che non fosse introdotta l'azione di rivalsa ma, al contrario, l'azione diretta come nel caso della responsabilità penale. Questa corrente, ad un certo momento del dibattito in Senato, sembrava largamente maggioritaria. Ma, all'ultimo istante, la democrazia cristiana non ha ritenuto di accedere a questa linea, alla quale, viceversa, la sinistra indipendente ed il partito comunista erano favorevoli. La democrazia cristiana non aderì a questa tesi sottolineando che sarebbe stato sufficiente, in tutti i casi di questo tipo, l'articolo 328 del codice penale. A molti, tuttavia, questa posizione non è sembrata convincente in quanto potrebbero esserci dei casi di diniego di giustizia suscettibili di azione diretta e non integralmente coperti dall'area della responsabilità penale in base al citato articolo 328.

Le due innovazioni minori introdotte nell'articolo 3 sono il residuo di una posizione — diciamo così — « aggressiva » che era stata assunta per espungere il diniego di giustizia dai casi di rivalsa e di responsabilità diretta dello Stato.

Per quanto riguarda l'articolo 4, relativo alla competenza ed ai termini, prendo atto dell'osservazione del relatore secondo cui tale norma contiene una più accurata definizione del tribunale territorialmente competente, ed anch'io mi esprimo in questo senso.

Vi è in questo articolo una modifica fondamentale, che fu oggetto di ampio dibattito sia in Commissione sia in Assemblea al Senato, relativa alla soppressione del riferimento alla fase. Su questo

punto mi rimetto alle decisioni della Commissione, riconoscendo che su di esso vi sono argomenti a favore e contro. Mi sembra che gli argomenti favorevoli alla soppressione abbiano trovato accoglienza nella relazione. Ciò che più suscitava timori era la difficoltà di un contatto diretto tra la parte ed il pubblico ministero. Infatti la parte potrebbe promuovere, una volta esaurita la fase istruttoria, un'azione di risarcimento contro provvedimenti adottati in quella fase dallo stesso pubblico ministero che potrebbe poi avere di fronte in udienza. Queste difficoltà, sottolineate da alcune parti politiche, hanno prevalso ed hanno condotto alla soppressione del riferimento alla fase. Anche questa è un'altra misura protettiva della posizione del magistrato, introdotta dal Senato, nei cui confronti mi rimetterò alle decisioni di questa Commissione.

L'articolo 5 ripropone la questione della esplicita menzione del fatto che il mancato rispetto dei termini costituisce diniego di giustizia. Anche questo aspetto rappresenta un riflesso della posizione che ho citato e che è stata molto più presente nel dibattito al Senato di quanto non lo sia stata presso questo ramo del Parlamento. Nell'ambito della sottolineatura dell'importanza del diniego di giustizia come segno grave della eventuale mancanza da parte del magistrato, si inquadra l'esplicito riferimento al fatto che anche il mancato rispetto dei termini di ammissibilità costituisce diniego di giustizia. Preferirei che questo punto fosse mantenuto perché difficilmente il Senato accetterebbe di ritornare sulle proprie posizioni. Il Senato, infatti, tiene molto al mantenimento dell'ultima parte dell'articolo 5 ...

ANTONIO DEL PENNINO, *Relatore*. Si tratta dell'ultima parte del quarto comma dell'articolo 5.

GIULIANO VASSALLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Esattamente; esso recita: « Il mancato rispetto del termine previsto al comma 2 nonché di quelli previsti dal

presente comma relativi alla assunzione di decisioni da parte della corte d'appello e della Corte di cassazione costituisce diniego di giustizia ».

Quanto alla lunghezza dei termini, mi rimetto alle decisioni della Commissione. Effettivamente, come sostiene il relatore, trenta giorni sono pochi per garantire il diritto di difesa per l'Avvocatura dello Stato e, quindi, si propone di portare questo termine a sessanta giorni. Su questo punto non ho delle riserve da avanzare; l'essenziale è che ci sia un termine. Si tratta di un aspetto sul quale ho assunto una posizione assai ferma al Senato, trattandosi di un preciso impegno assunto dal Governo. Il presidente ricorderà che all'inizio il giudizio di ammissibilità costituiva un impegno del Governo, anche se non figurava nel disegno di legge originario. Su questo punto, pur essendo state presentate in Commissione diverse proposte soppressive molto rigorose, dissi che non avrei potuto recedere e che il parere del Governo sarebbe stato, come poi fu, contrario a tutti gli emendamenti.

MAURO MELLINI. Non ci si è preoccupati del fatto che nei cinque giorni non è possibile depositare il ricorso in Cassazione. Solamente per ritirare un atto notificato a Milano occorrono quattro giorni.

GIULIANO VASSALLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Per quanto riguarda il giudizio di ammissibilità (che adesso, in quanto tale, non rappresenta più una questione, poiché la sua esistenza è stata acquisita in entrambi i rami del Parlamento), ricordo di aver sempre espresso parere contrario agli emendamenti presentati per sopprimere tale principio (in particolare al Senato vi era una fortissima corrente favorevole alla soppressione). Tale mia presa di posizione si è riverberata nell'osservazione che, comunque, il giudizio di ammissibilità non deve costituire un'ulteriore lungaggine che può ostacolare il cittadino nel far valere la propria azione.

Tutti ricorderanno il *leitmotiv*, per cui si lamentava il rischio, a causa delle innovazioni introdotte nella normativa, di

ottenere soddisfazione dalla giustizia soltanto dopo un cospicuo numero di anni; in particolare, il senatore Vitalone, intervenendo più volte prima dei *referendum*, aveva paventato il pericolo che i tempi della giustizia potessero divenire ancora più lunghi di quelli attuali.

In questo quadro il Senato, una volta accolto il criterio dell'ammissibilità, ha voluto introdurre dei termini; se comunque la Camera, senza modificare il principio ormai accettato (perché la soppressione dei termini rappresenterebbe una sorta di « schiaffo » nei confronti dell'altro ramo del Parlamento), volesse allungarli (favorendo in tal modo l'attore, la magistratura, le cancellerie o l'organizzazione giudiziaria nel suo complesso), non avrei alcuna difficoltà.

Desidero soltanto raccomandare di non sopprimere i limiti temporali, perché secondo l'intendimento del Senato dei termini, più o meno lunghi, debbono pur esistere. Raccomando, altresì, prudenza nel considerare le deliberazioni assunte dal Senato in merito all'articolo 5, quarto comma, che contiene, come ha osservato l'onorevole Del Pennino, una certa illogicità; sono d'accordo con le osservazioni favorevoli formulate da quest'ultimo a proposito della possibilità per il tribunale di prendere una decisione in una composizione interamente diversa.

Passando ad esaminare l'articolo 6, che riguarda il famoso problema dell'intervento del magistrato nel giudizio (che tanto ha tormentato questa Commissione nella prima lettura del provvedimento, continuando poi ad interessare l'altro ramo del Parlamento, nonostante l'apporto di vari giuristi), ricordo che tale tematica è stata oggetto di ampie disquisizioni e valutazioni da parte del Senato. In particolare, intervenendo nell'Assemblea dell'altro ramo del Parlamento, ebbi occasione di dire al senatore Covi che con tale norma si è posta in essere una deroga al sistema: si è, infatti, stabilito che la sentenza pronunciata nel giudizio promosso contro lo Stato non costituisce giudicato nei confronti dell'intervenuto volontario (o adesivo, come viene chia-

mato: vi è poi un altro aggettivo escogitato dalla dottrina processualistica, di cui ora non ricordo il nome). Tale tipo di intervento si ha semplicemente per contribuire alla prova a favore della parte resistente. Effettivamente la dottrina è orientata nel senso di stabilire che, una volta intervenuta, la sentenza faccia stato; da parte mia ho avuto modo di osservare che sono state fatte molte deroghe a questo principio. La Camera ha ritenuto di non conferire alla sentenza forma di giudicato, nonostante l'intervento nei confronti della persona convenuta: sia dal punto di vista giuridico, sia da quello politico è stata data una risposta che ha fatto prevalere l'introduzione di questa innovazione, che certamente presenta un notevole rilievo.

Le obiezioni sollevate dagli avversari di tale innovazione, che al Senato sono rimasti in minoranza, consistevano nel timore che i magistrati potrebbero finire per non intervenire più nel giudizio; altri sostenevano, invece, che non vi è nulla di male nel ricorso all'Avvocatura dello Stato, o ad uno dei canali che normalmente possono essere usati per offrire alla parte resistente tutti gli elementi della difesa, lasciando piena libertà nel giudizio di rivalsa. Altri ancora ritenevano che creare una così grave disarmonia nel sistema, ricominciando la causa nei confronti del magistrato senza alcuna limitazione di sorta, costituisse un fatto che non trovava alcuna giustificazione. L'onorevole Del Pennino ha, invece, affermato che si tratta di una norma sistematicamente e concettualmente corretta, a prescindere dagli effetti che potrà avere in futuro.

Vi è, inoltre, il delicato problema dell'azione di rivalsa: nel testo dell'articolo 7 elaborato dal Senato è stato introdotto espressamente come punto di riferimento il principio che lo Stato deve esercitare l'azione di rivalsa nei confronti del magistrato entro un anno dall'entrata in vigore della propria responsabilità in base a titolo giudiziale e stragiudiziale. Ricordo che nel testo varato dalla Camera vi era scritto « esercita », inteso nel senso di « deve esercitare ». Nell'altro ramo del

Parlamento, onorevoli Tassi e Maceratini, è stato approvato, con il parere favorevole del relatore, un emendamento presentato dal gruppo del MSI-destra nazionale che ha esplicitato il concetto, sostituendo la parola « esercita » con le parole « deve esercitare ». Tale formulazione certamente elimina ogni dubbio in proposito, anche se — conformemente a quanto affermato dal relatore — reputo preferibile la dizione proposta della Camera.

MAURO MELLINI. Vi è però una conseguenza, e cioè che, se lo Stato non esercita tale azione nel termine prescritto, interviene la decadenza; il magistrato può, in tal modo, trarre vantaggio da tale norma.

GIULIANO VASSALLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Ricordo che al Senato non sollevai obiezioni su questo emendamento; ora però vorrei che venissero formulate valutazioni più precise sugli effetti che può avere l'adozione dell'una o dell'altra formulazione. Il punto grave è che il magistrato si può trovare esposto ad un giudizio di rivalsa, come è stato osservato, per effetto di una sola transazione, alla quale egli può essere stato completamente estraneo; infatti, mentre nella causa egli aveva la possibilità di intervenire, nella transazione non l'aveva. Si tratta di una questione delicata.

Ritengo che, mantenendo all'articolo 6 il riferimento al secondo comma dell'articolo 105 del codice di procedura civile e considerato che — come ha affermato l'onorevole Del Pennino — la Camera, parlando di risarcimento, intendeva fare riferimento a quello derivante dalla transazione, ritengo che la soluzione adottata dal Senato sia quella più corretta.

Piuttosto si potrebbe considerare la possibilità di un emendamento aggiuntivo, sempre inerente a questa situazione. Non si tratta di una proposta, ma soltanto di un suggerimento, posto che esso possa trovare collocazione nell'ambito in cui si trova ad operare questo ramo del Parlamento, limitato alle modifiche ap-

portate dal Senato al testo approvato dalla Camera.

L'articolo 9, relativo all'azione disciplinare, recita: « Il procuratore generale presso la Corte di cassazione per i magistrati ordinari o il titolare dell'azione disciplinare negli altri casi devono esercitare l'azione disciplinare nei confronti del magistrato per i fatti che hanno dato causa all'azione di risarcimento, salvo che non sia stata già proposta, entro due mesi dalla comunicazione di cui al comma 5 dell'articolo 5. »

Non è detto che tale obbligo scatti anche in caso di trasmissione; se si elimina questo articolo, l'intero discorso viene a cadere, altrimenti quest'obbligo sarebbe stato da escludere. Nel caso di una transazione *ante litem*, di cui il magistrato non sa nulla, egli non può essere sottoposto ad un'azione disciplinare.

Per quello che riguarda l'articolo 8, il disegno di legge del Governo — sul quale la Camera non ebbe nulla da obiettare — era il più protettivo possibile nei confronti dei magistrati. Di fronte alle molte polemiche ed agli articoli di Beria D'Argentine, fui proprio io ad introdurre l'inciso « anche con più azioni », che fu accolto dal Governo ed a proposito del quale la Camera non fece osservazioni.

Il Senato, invece, la considerò una soluzione eccessiva ed assurda, una sorta di « licenza di uccidere » fornita al magistrato. Obiettò che in questo modo un giudice, una volta sottoposto ad una decurtazione del proprio stipendio annuo, avrebbe potuto indeterminatamente continuare ad operare liberamente, sapendo che, in ogni caso, avrebbe rischiato soltanto una quota limitata del proprio stipendio. Nella Commissione giustizia del Senato si verificò una vera e propria « insurrezione » da parte di tutti i gruppi, i quali furono tutti d'accordo nel contestare il sistema proposto.

Si propose pertanto che, pur mantenendo una limitazione della misura del risarcimento a parte dello stipendio annuo, questa dovesse valere per ogni azione di rivalsa alla quale il magistrato fosse sottoposto.

Oggi, invece, mi trovo di fronte ad una proposta alternativa dell'onorevole Del Pennino molto interessante ed acuta. Egli propone che, pur condividendo la necessità di evitare che il giudice sia munito di una licenza di « malfare » indeterminata, sia però limitata l'esposizione del magistrato. Tale risultato si può raggiungere o modificando il limite previsto dal testo del Senato, elevandolo alla metà dello stipendio, invece che ad un terzo, oppure — a mio parere, questa seconda soluzione è preferibile — eliminando la possibilità di moltiplicazione della rivalsa quando si tratti di un unico fatto che danneggi più parti.

In questo caso l'unità del fatto giustifica che ci sia una sola decurtazione, mentre se si tratta di una pluralità di casi diversi deve valere il principio della possibilità di moltiplicare la rivalsa.

In conclusione, comunque, su questo argomento mi rimetterò al parere della Commissione, anche perché — ripeto — il disegno di legge originario era il più protettivo possibile nei confronti del magistrato.

Non posso ovviamente garantirlo, ma ritengo che questa soluzione intermedia proposta dall'onorevole Del Pennino potrebbe essere accolta dal Senato, tanto più che vi è l'ulteriore limite del dolo.

Vi è poi da affrontare la questione, estremamente delicata, degli estranei. A questo proposito (vi ho già accennato ieri durante un'interruzione cortesemente consentita dal presidente), sono emerse quattro diverse teorie.

Ad un estremo vi è quella, fatta propria dalla Camera, secondo la quale tutti i soggetti estranei devono rispondere esclusivamente in caso di dolo.

All'altro estremo vi sono coloro che sostengono che debbono rispondere tutti quanti ed in tutti i casi di colpa grave, compresa la violazione di legge, poiché tutti, giudici conciliatori, giudici popolari ed esperti, sono tenuti a conoscere le norme. Non siamo di fronte ad un *jury* americano che deve emettere solo verdetti di colpevolezza.

Vi erano poi due posizioni intermedie. La prima prevedeva di scindere in due gruppi i casi di colpa grave e di considerare responsabili i non esperti di leggi solo in relazione ai punti *b)* e *c)*, concernenti la valutazione del fatto, e non responsabili in relazione al punto *a)*. La valutazione del fatto può essere compiuta, infatti, sia dai giudici conciliatori sia dai giudici popolari, anche se giudicano in equità, sia, a maggior ragione, dai vari esperti.

La seconda tesi compromissoria, nata nel corso del dibattito al Senato, è quella che poi ha prevalso. Secondo questa impostazione si è operata una distinzione nell'ambito degli estranei alla giustizia ordinaria: a giudici conciliatori e giudici popolari si è lasciata la responsabilità soltanto per i casi di dolo, così come aveva fatto la Camera (i rilievi avanzati dall'onorevole Maceratini ieri, pertanto, non possono essere presi in considerazione, in quanto si tratta di una parte non modificata dal Senato). È stata invece accolta la mia proposta originaria limitatamente agli estranei che concorrono a formare o formano organi giudiziari collegiali; essi, infatti, non solo conoscono i fatti, le tecniche ed i problemi, ma ne sanno molto di più degli stessi magistrati ordinari che compongono quei collegi e sono i massimi responsabili delle decisioni.

Vorrei ricordarvi un momento chi sono questi esperti: per le sezioni agrarie agronomi e agrimensori; per le sezioni tossicodipendenze psicologi, neuropsichiatri, tossicologi e sociologi; per i tribunali dei minorenni insegnanti, psicologi ed esperti di pedagogia dell'età evolutiva; per le commissioni tributarie avvocati, magistrati e funzionari dell'amministrazione finanziaria; per il tribunale delle acque ingegneri idraulici e tecnici del settore, e così via.

Si tratta, quindi, di cittadini idonei a partecipare all'attività della magistratura, secondo quanto prevede il secondo comma dell'articolo 102 della Costituzione, e che concorrono a formare o formano organi giudiziari collegiali chiamati

a fornire ricostruzioni tecniche dei fatti, ad identificare il rapporto specifico tra fattispecie concrete e formule giuridiche per determinate materie specialistiche. Si ritiene, pertanto, che possano rispondere per travisamento dei fatti.

Il Senato, invece, ha ritenuto che lo stesso discorso non potesse valere per i giudici conciliatori e popolari, poiché essi sono chiamati a questa funzione a prescindere dalle loro capacità professionali specifiche: ecco la ragione dell'emendamento senatoriale. Quindi, vi prego di considerare tale emendamento con molta attenzione e comprensione, in quanto è il frutto di una disamina meditata e specifica di questa delicata materia.

Per inciso, dirò che non mi sembra molto fondato — ma non ho approfondito la questione — il rilievo formulato ieri dall'onorevole Facchiano, se non erro, secondo il quale vi sarebbe una disparità di trattamento tra gli estranei, che risponderebbero illimitatamente per dolo, ed i giudici togati i quali, viceversa, in sede di azione di regresso esercitata da parte della Corte dei conti anche per i reati, potrebbero essere colpiti in misura minore, dati i poteri riduttivi della stessa Corte. Vorrei che riflettete attentamente, anche se non credo sia più possibile proporre modifiche in questo senso. Nel caso di azione da reato, l'offeso si può costituire parte civile ed ottenere il diritto all'integrale risarcimento del danno.

BRUNO FRACCHIA. Se il privato agisce nei confronti dello Stato, quest'ultimo ha diritto di rivalersi sul magistrato. La Corte dei conti rappresenta per lo Stato, quanto ad azione di rivalsa, un limite notevole. Mi pare di notare in ciò una contraddizione.

GIULIANO VASSALLI, Ministro di grazia e giustizia. Per quanto riguarda il problema rappresentato dalla disciplina prevista per la Corte dei conti, mi riservo di valutarlo meglio, anche in relazione alle proposte avanzate dall'onorevole Del Pennino.

Conoscete la mia situazione personale e, quindi, la mia posizione; so che ai ministri possono essere delegate materie diverse da quelle di loro competenza, ma il fatto di dover rispondere da solo circa materie tipicamente proprie della Presidenza del Consiglio, come la Corte dei conti ed il Consiglio di Stato, ha creato in me uno stato di disagio, che si è aggravato, nonostante gli apporti dei ministri competenti, quando ho riscontrato la tendenza, poi prevalsa alla Camera, di attribuire alla Corte dei conti anche competenze del tutto estranee all'azione civile e, tanto più, all'azione disciplinare e che, a mio giudizio, dovevano rimanere al di fuori del provvedimento al nostro esame.

Al contrario, debbo prendere posizione in merito agli articoli 11 e 12: dopo l'espressione del parere da parte della Commissione affari costituzionali, che credo sarà fermamente contrario, presenterò due emendamenti soppressivi. Gli articoli sopracitati non possono essere accettati, in quanto conseguenti ad una improvvisa proposta del gruppo comunista, illustrata dalla senatrice Tossi Brutti, motivata da ragioni di analogia tra la Corte dei conti ed il Consiglio di Stato. Per i presentatori dell'emendamento, l'elemento politico, come entrava nella Corte dei conti, doveva entrare anche nel Consiglio di Stato, se si volevano evitare gravi incongruenze. A quel punto, colti di sorpresa, avvertimmo che qualcosa non andava, a parte la nostra contrarietà ad inserire argomenti assolutamente estranei alla responsabilità civile dei magistrati nel provvedimento che si stava esaminando. Il relatore, senatore Gallo, si rimise all'Assemblea ed io, anche per la situazione che vi ho spiegato, feci altrettanto.

Ora, debbo far notare alla Commissione che il regio decreto n. 273 del 9 febbraio 1939 prevede il parere obbligatorio del Consiglio di Stato per tutti i provvedimenti legislativi che importino il conferimento di nuove attribuzioni allo stesso Consiglio di Stato, oppure alla Corte dei conti, la soppressione o la modificazione di quelle esistenti o che comunque riguardino l'ordinamento e le

funzioni dei predetti consessi. Tale parere non è stato chiesto: sono cose che succedono, ma ciò ha inciso sulla composizione dell'organo di autogoverno dell'amministrazione. Inoltre, la questione, a mio giudizio, non è stata oggetto di un approfondito dibattito in sede parlamentare.

Non era valida neppure la giustificazione trovata per la Corte dei conti, rappresentata dal fatto di non avere un organo disciplinare (allora, poiché si è istituito il consiglio di presidenza, si potevano stabilirne anche le funzioni; così è stato per la magistratura militare: abbiamo sentito ieri le osservazioni in proposito dell'onorevole Mellini). Infatti, il Consiglio di Stato ha già un consiglio di presidenza: è stato istituito con la recentissima legge 27 aprile 1982, n. 186 (articoli 7 e seguenti), come organo di autogoverno a base elettiva. Tra l'altro, il Senato non ha considerato che tale collegio è composto di 13 membri e non di 17, perché non ha tenuto conto della legge del 1982; in conseguenza di ciò, ha portato a 6, anziché a 4, come per la Corte dei conti, i membri laici.

L'inclusione di questi ultimi nel Consiglio di Stato dovrà essere presa in considerazione nel quadro di una riforma meditata ed approfondita della materia, diversamente da quanto è avvenuto al Senato, perché tale organo si occupa di nomine, di trasferimenti, di incarichi, di azioni disciplinari e svolge molte altre funzioni. Il Governo non può, ovviamente, aderire ad un suo nuovo assetto a così poca distanza dal 1982, in analogia a quanto stabilito per i magistrati ordinari, che trovano i loro presidi nel quarto comma dell'articolo 104 della Costituzione. Si potrebbe, in futuro, proporre l'integrazione del consiglio di presidenza; allo stato attuale, inserire in tale organo della magistratura amministrativa 6 membri estranei (dopo aver, inoltre, mal interpretato il numero iniziale dei componenti che sono 13 e non 17) mi sembra eccessivo, per cui il Governo presenterà emendamenti soppressivi degli articoli 11 e 12. Tale posizione non è determinata da ragioni di dissenso circa il contenuto del-

l'articolato, ma dalla sua estraneità alla materia in esame. Mi scuso per essermi dilungato maggiormente su tali argomenti, ma è stato necessario, giacché il relatore non ne ha trattato nella sua relazione.

L'articolo 13 è il frutto di pressioni esercitate su tutti i gruppi parlamentari dai partiti che hanno sostenuto il *referendum*, anche se non mi sono chiare le motivazioni. Inoltre, se non ricordo male, il relatore ha espresso parere positivo; il Governo, come ha già fatto al Senato, si rimette alla decisione della Camera per motivi di estraneità della materia al provvedimento in esame.

Ritengo che le funzioni del consiglio di presidenza della Corte dei conti non costituiscano materia da disciplinare con questa legge, a differenza di quanto ha deciso la Camera anche in seguito all'accordo tra la democrazia cristiana e il partito comunista. L'atteggiamento remissivo del Governo è motivato dalla scarsa comprensione verso tutti questi « treni » che passano per le aule parlamentari e sui quali ognuno carica la propria « merce ». Quindi, non assumerò la posizione radicalmente negativa che taluno attendeva dal Governo.

Anche per quanto riguarda l'articolo 18, assumerò una posizione remissiva. Ricordo che su tale materia si sono avute controversie anche in questo ramo del Parlamento.

Vi ricordo che le norme contenute nell'articolo furono avanzate dai senatori Covi e Lipari i quali erano fautori del « no » al *referendum* abrogativo — il primo appoggiando la posizione della propria parte politica, il secondo approfittando dell'ambiguità del suo partito — e contrari ad approvare una legge in queste condizioni; ciò nonostante, con grande senso di responsabilità, questi due senatori ed altri ancora hanno voluto questa disciplina. Sull'articolo 18 vi fu l'atteggiamento deciso del partito comunista che, tramite il senatore Macis, subordinò all'ottenimento di mie precisazioni la decisione relativa all'organizzazione del servizio di verbalizzazione.

In questa sede si è trattato delle difficoltà materiali che tale servizio presenta: sul problema vi è uno studio prodotto dal Ministero del quale, se lo desiderate, posso fornire l'appunto in cui viene spiegato il modo di realizzazione della famosa scheda-tipo. Questo documento aggiuntivo dovrebbe essere redatto in tutti i processi e per ogni deliberazione con modalità tali da evitare la violazione del segreto. Lo studio spiegava, inoltre, come sarebbe stato possibile rintracciare le schede del verbale relativo ad un determinato procedimento e quali annotazioni dovessero essere inserite nelle stesse, le quali, poi, avrebbero dovuto essere sigillate e collocate in buste chiuse. Si illustrava, quindi, il modo in cui istituire il modello D previsto dalla legge e le modalità di conservazione della documentazione relativa al servizio. Da ciò, naturalmente, emergeva un aggravio notevole del lavoro organizzativo a carico del Ministero di grazia e giustizia proporzionato, comunque, come ha affermato qualche collega ieri, alla sua concreta utilità nei casi singoli.

Dopo aver fornito queste precise assicurazioni, anche il senatore Macis si ritenne soddisfatto e il gruppo comunista votò a favore dell'articolo 18.

Ora apprendo che le preoccupazioni riguardo alla macchinosità necessaria per attuare il sistema di verbalizzazione portano ad una posizione diversa da quella assunta dal Senato. Su tale punto, comunque, mi rimetto alla decisione della Camera.

Non mi esprimo in relazione all'enorme rilievo con cui la stampa ha affrontato le questioni relative al provvedimento in discussione. Ho letto l'articolo del professor Barile e penso che esso influirà direttamente sulle posizioni del gruppo della sinistra indipendente (che sostenne accanitamente la modifica dell'articolo 18) e sull'atteggiamento dei senatori comunisti.

Ho avuto modo di leggere anche il brevissimo articolo dell'onorevole Gargani e non sono d'accordo con lui quando afferma che la giurisprudenza non dovrà

occuparsi di questa materia se non vi sarà una regolamentazione legislativa.

Esistono opinioni diverse, ma sono tutte viziate da elementi di contraddittorietà e dalla mancanza di informazione: mi riferisco in particolare all'intervento di due magistrati, Nebbia e Caselli, i quali hanno esposto le loro posizioni senza che fossero suffragate da una sufficiente informazione — che avrebbero potuto acquisire — circa il testo predisposto dal Senato.

Preannuncio, quindi, l'atteggiamento remissivo del Governo, sottolineando, però, che il Senato ha lavorato con straordinaria attenzione su questo provvedimento anche nelle parti in cui non ha accolto le decisioni espresse dalla Camera senza modificare, comunque, l'impianto generale della legge.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro Vassalli per l'approfondita replica che ha toccato tutti i punti emersi nel corso della discussione sulle linee generali.

Propongo che venga costituito un comitato ristretto composto dai colleghi che ne facevano parte durante l'esame in prima lettura del provvedimento.

MAURO MELLINI. Mi domando quale compito debba svolgere il comitato ristretto, cioè se esso abbia una funzione analoga a quella del Comitato dei nove riguardo agli emendamenti.

PRESIDENTE. Compito del comitato ristretto sarà di esaminare il testo trasmessoci dal Senato, nonché gli emendamenti eventualmente ad esso proposti. Vi è, inoltre, un problema di ordine procedurale: pur essendo stata adita da me con molto impegno, la Commissione affari costituzionali non si è riunita per esprimere il suo parere, che è vincolante, per cui noi oggi non potremmo comunque passare all'esame delle modifiche apportate dal Senato a questo provvedimento sulla responsabilità civile dei giudici.

Un calendario dei nostri lavori è già stato concordato: la Commissione tornerà

a riunirsi, qualora la I Commissione abbia espresso il parere di competenza, martedì prossimo alle 15; fino ad allora — lavorando oggi pomeriggio e domani mattina — il comitato ristretto potrà procedere all'esame dell'articolato.

MAURO MELLINI. Poiché il comitato ristretto porta avanti i suoi lavori in modo del tutto informale, vorrei che ci fosse estrema chiarezza. Normalmente il comitato si occupa di redigere un testo base, mentre in questo caso deve esaminare degli emendamenti; preannuncio che è mia intenzione presentarne alcuni.

PRESIDENTE. Abbiamo già stabilito che gli emendamenti potranno essere presentati fino alle 14 di martedì. Questa decisione è stata presa di comune accordo: ciò non toglie che rimane ferma la possibilità di presentare emendamenti ai

sensi e nei termini di cui all'articolo 94 del regolamento. Tuttavia, mi pare più che opportuno che il comitato ristretto esamini nel dettaglio l'insieme delle questioni emerse nel dibattito a fine di agevolare la successiva discussione dell'articolato da parte della Commissione plenaria. È per tale motivo che ne propongo la costituzione. Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Il seguito della discussione del progetto di legge è rinviato a martedì 8 marzo, alle 15.

La seduta termina alle 11,15.

*IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
DOTT. TEODOSIO ZOTTA*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO