

COMMISSIONE II

GIUSTIZIA

11.

SEDUTA DI MARTEDÌ 12 APRILE 1988

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GIUSEPPE GARGANI

INDI

DEL VICEPRESIDENTE EGIDIO ALAGNA

INDICE

	PAG.		PAG.
Missioni e sostituzioni:		Biondi Alfredo	9, 18, 22, 27, 28, 38
Gargani Giuseppe, <i>Presidente</i>	3	Calderisi Giuseppe	8
Disegno e proposte di legge (Seguito della discussione e approvazione):		Del Pennino Antonio	23, 42
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, modificati dal Senato, nuovamente modificati dalla II Commissione permanente della Camera e nuovamente modificati dal Senato</i>) (1142-1489-1580-1834-1843-1867-1876-1882-1891-1895-1995-D)	3	Facchiano Ferdinando	27, 36
Gargani Giuseppe, <i>Presidente</i>	3, 13, 14, 17, 26, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 45	Fracchia Bruno	12, 32
Alagna Egidio, <i>Presidente</i>	9, 17, 18, 20, 22, 43, 45	Fumagalli Carulli Ombretta	21, 22, 27
Bargone Antonio	40	Maceratini Giulio	33, 34
Binetti Vincenzo	2, 3, 24	Mellini Mauro	14, 20, 22, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 33, 34
		Nicotra Benedetto Vincenzo, <i>Relatore</i>	24, 29
		Paganelli Ettore	23
		Pedrazzi Cipolla Anna Maria	33
		Vairo Gaetano	41
		Vassalli Giuliano, <i>Ministro di grazia e giustizia</i>	24, 32, 33
		Vesce Emilio	7
		Votazione segreta:	
		Alagna Egidio, <i>Presidente</i>	45

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 10,15.

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

Missioni e sostituzioni.

PRESIDENTE. Comunico che il deputato Giuliano Silvestri è in missione per incarico del suo ufficio. Comunico, altresì, che, a norma dell'articolo 19, comma 3 del regolamento, l'onorevole Facchiano sostituisce l'onorevole Massari e che, a norma del comma 4 dello stesso articolo, gli onorevoli Perrone, Pisanu, Nappi, Macciotta e Pietrini sostituiscono rispettivamente gli onorevoli Brancaccio, Misasi, Turco, Tortorella e Principe.

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, della Camera, modificati dal Senato, nuovamente modificati dalla II Commissione permanente della Camera e nuovamente modificati dal Senato) (1142-1489-1580-1854-1843-1867-1876-1882-1891-1895-1995-D).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno e delle proposte di legge d'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 e Maceratini ed altri: « Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati », già approvato, in un testo unificato, dalla Camera nella seduta del 21 dicembre 1987, modificato dal Senato nella seduta del 18 febbraio 1988, nuovamente modificato dalla II Commissione permanente della Camera nella seduta dell'11 marzo 1988 e nuovamente modificato dal Senato nella seduta del 7 aprile 1988.

Comunico che, su richiesta del gruppo federalista europeo, la pubblicità dei lavori della seduta sarà assicurata, ai sensi dell'articolo 65 del regolamento, attraverso l'utilizzo dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

Ricordo che nella seduta di ieri era stato esaurito l'esame del provvedimento, ad eccezione dell'articolo 16 che era stato accantonato.

La nostra Commissione aveva approvato l'articolo 18 nel seguente testo:

ART. 18.

(Responsabilità dei componenti gli organi giudiziari collegiali).

1. Il componente di organo giudiziario collegiale risponde, nell'azione di rivalsa prevista dall'articolo 7, se nella deliberazione che ha cagionato il danno ha agito con dolo o è incorso in una delle ipotesi di colpa grave di cui all'articolo 2, comma 3, ferme per i giudici popolari e

gli altri estranei le limitazioni di cui allo stesso articolo 7.

2. Nei casi previsti dall'articolo 3, il magistrato componente l'organo giudiziario collegiale risponde, altresì, in sede di rivalsa, quando il danno ingiusto, che ha dato luogo al risarcimento, è derivato dall'inosservanza di obblighi di sua specifica competenza.

Il Senato ha così modificato questo articolo che, a seguito dello stralcio di alcuni articoli, è diventato articolo 16:

ART. 16.

(Responsabilità dei componenti gli organi giudiziari collegiali).

1. All'articolo 148 del codice di procedura penale, dopo il comma terzo è aggiunto il seguente:

« Dei provvedimenti collegiali è compilato sommario processo verbale il quale deve contenere la menzione della unanimità della decisione o del dissenso, succintamente motivato, che qualcuno dei componenti del collegio, da indicarsi nominativamente, abbia eventualmente espresso su ciascuna delle questioni decise. Il verbale, redatto dal meno anziano dei componenti togati del collegio e sottoscritto da tutti i componenti del collegio stesso, è conservato a cura del presidente in plico sigillato presso la cancelleria dell'ufficio ».

2. All'articolo 131 del codice di procedura civile è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« Dei provvedimenti collegiali è compilato sommario processo verbale, il quale deve contenere la menzione della unanimità della decisione o del dissenso, succintamente motivato, che qualcuno dei componenti del collegio, da indicarsi nominativamente, abbia eventualmente espresso su ciascuna delle questioni decise. Il verbale, redatto dal meno anziano

dei componenti togati del collegio e sottoscritto da tutti i componenti del collegio stesso, è conservato a cura del presidente in plico sigillato presso la cancelleria dell'ufficio ».

3. Le disposizioni di cui al comma 1 si applicano anche ai provvedimenti di altri giudici collegiali aventi giurisdizione in materia penale e di prevenzione; le disposizioni di cui al comma 2 si applicano anche ai provvedimenti dei giudici collegiali aventi giurisdizione in ogni altra materia. Il verbale delle deliberazioni è redatto dal meno anziano dei componenti del collegio o, per i collegi a composizione mista, dal meno anziano dei componenti togati, ed è sottoscritto da tutti i componenti del collegio stesso.

4. Nei casi previsti dall'articolo 3, il magistrato componente l'organo giudiziario collegiale risponde, altresì, in sede di rivalsa, quando il danno ingiusto, che ha dato luogo al risarcimento, è derivato dall'inosservanza di obblighi di sua specifica competenza.

5. Il tribunale innanzi al quale è proposta l'azione di rivalsa ai sensi dell'articolo 8 chiede la trasmissione del plico sigillato contenente la verbalizzazione della decisione alla quale si riferisce la dedotta responsabilità e ne ordina l'acquisizione agli atti del giudizio.

6. Con decreto del Ministro di grazia e giustizia vengono definiti i modelli dei verbali di cui ai commi 1, 2 e 3 e determinate le modalità di conservazione dei plichi sigillati nonché della loro distruzione quando sono decorsi i termini previsti dall'articolo 4.

Sono stati presentati i seguenti emendamenti:

Sopprimere l'articolo 16.

16. 1.

Mellini, Teodori, Vesce, Rutelli, Aglietta, Pannella, Zevi, Modugno.

Sopprimere il comma 1.
16. 2.
Mellini, Teodori, Rutelli Staller,
Zevi, d'Amato, Faccio, Vesce,
Calderisi.

Ristabilire il primo comma del testo approvato dalla Camera soppresso dal Senato.
16. 3.
Mellini, Teodori, Vesce, Aglietta,
Pannella, Zevi, Modugno.

Al comma 1 sopprimere le parole: della unanimità della decisione.
16. 4.

Mellini, Teodori, Aglietta, Vesce,
Zevi, Pannella, Calderisi, Rutelli, Staller.

Al comma 1 sopprimere le parole: succintamente motivato ed aggiungere, dopo le parole: su ciascuna delle questioni decise, le seguenti: ove il dissenziente sia un magistrato di carriera, il dissenso deve essere succintamente motivato.
16. 6.

Mellini, Teodori, Vesce, Aglietta,
Zevi, Modugno, Staller, Pannella.

Al comma 1, sopprimere le parole: succintamente motivato.
16. 5.

Mellini, Teodori, Aglietta, Zevi,
Calderisi, Pannella, Vesce.

Al comma 1, sostituire le parole: dal meno anziano dei componenti con le seguenti: dal più anziano dei componenti.
16. 7.

Aglietta, Calderisi, d'Amato,
Faccio, Mellini, Modugno,
Pannella, Rutelli, Stanzani
Ghedini, Vesce, Zevi.

Al comma 1, sostituire le parole: a cura del Presidente presso la Cancelleria con le

seguenti: a cura del Cancelliere dell'ufficio.

16. 8.
Mellini, Zevi, Teodori, Pannella,
Calderisi.

Al comma 1, sostituire le parole: a cura del presidente in plico sigillato presso la Cancelleria con le seguenti: sotto la vigilanza del presidente in plico sigillato nella Cancelleria.

16. 9.
Mellini, Calderisi, Teodori, Pannella,
Zevi, Rutelli, Vesce,
Aglietta.

Al comma 1, aggiungere dopo le parole: è convocato a cura del Presidente in plico sigillato presso la cancelleria dell'ufficio le seguenti: in apposito armadio metallico le cui chiavi debbono restare in possesso del Presidente del collegio. Ove più siano i collegi esistenti presso uno stesso ufficio od ove diversi siano i presidenti ciascuno di essi deve essere in possesso delle chiavi dell'armadio ove non sia possibile disporre di più armadi per ciascun presidente. Dei plichi deve essere redatto inventario e trascritto il numero d'ordine progressivo, unitamente a quello del numero di ruolo del procedimento cui si riferiscono, con elenco separato di quelli relativi alle sentenze e quelli relativi alle ordinanze in appositi registri con separata rubrica nominativa secondo i nomi delle parti ed altresì secondo i nomi dei giudici componenti del collegio.

16. 10.
Mellini, d'Amato, Zevi, Teodori,
Pannella, Calderisi.

Sopprimere il comma 2.
16. 11.

Mellini, Teodori, Vesce, Rutelli,
D'Amato, Staller, Calderisi.

Al comma 2 sopprimere le parole: della unanimità della decisione o.
16. 12.

Mellini, Teodori, Aglietta, Zevi,
Pannella, Calderisi, Rutelli,
Staller.

Al comma 2, sopprimere le parole: succintamente motivato, ed aggiungere, dopo le parole: su ciascuna delle questioni decise, le seguenti: ove il dissenziente non sia un giudice popolare, o un giudice militare, il dissenso deve essere succintamente motivato.

16. 14.

Teodori, Mellini, Vesce, Aglietta, Staller, Modugno, Pannella, Rutelli, Calderisi.

Al comma 2, sopprimere le parole: succintamente motivato.

16. 13.

Mellini, Vesce, Aglietta, Calderisi, Pannella, Zevi.

Al comma 2, sostituire le parole: dal meno anziano dei componenti del collegio con le seguenti: dal più anziano dei componenti del collegio.

16. 15.

Zevi, Vesce, Stanzani Ghedini, Rutelli, Pannella, Modugno, Mellini, Faccio, d'Amato, Calderisi, Aglietta.

Al comma 2, sostituire in fine le parole: a cura del Presidente presso la Cancelleria con le seguenti: a cura del Cancelliere dell'ufficio.

16. 17.

Mellini, Zevi, Teodori, Pannella, Calderisi.

Al comma 2, sostituire le parole: a cura del Presidente in plico sigillato presso la Cancelleria dell'ufficio con le seguenti: sotto la vigilanza del Presidente in plico sigillato nella Cancelleria o Segreteria dell'Ufficio.

16. 16.

Mellini, Staller, Modugno, Faccio, Calderisi, Teodori, Pannella, Rutelli.

Dopo il comma 2, aggiungere il seguente:

2-bis. Quando taluno dei provvedimenti collegiali debba, per disposizione di legge, essere compiuto entro un termine stabilito, ed in ogni caso quando il provvedimento riguardi la libertà personale di un imputato, nel verbale di cui ai commi precedenti debbono essere indicati, altresì, i motivi dell'eventuale ritardo e le giustificazioni addotte dai singoli magistrati in ordine al ritardo stesso. Quando il provvedimento deliberato collegialmente venga depositato successivamente con la sua motivazione, ove il deposito intervenga con ritardo rispetto ad un termine il presidente e l'estensore redigono un verbale del deposito con l'indicazione che ciascuno di essi intenda fornire dei motivi del ritardo.

16. 18.

Mellini, Teodori, Aglietta, Vesce, Calderisi, Pannella, Zevi.

Sopprimere il comma 3.

16. 19.

Mellini, Staller, Teodori, Rutelli, Modugno, Calderisi.

Sopprimere il comma 3.

16. 20.

Vesce, Pannella.

Sopprimere il comma 5.

16. 21.

Mellini, Vesce, Staller, Calderisi, Rutelli.

Al comma 5, aggiungere in fine le seguenti parole: ove sia controversia o non sia comunque altrimenti provata l'imputabilità del danno al voto di uno o più dei componenti del collegio entro il quale è esercitata l'azione di rivalsa.

16. 22.

Mellini, Teodori, Aglietta, Vesce, Faccio, Calderisi, Zevi, Modugno, Staller, Pannella.

Sopprimere il comma 6.

16. 23.

Mellini, Modugno, Faccio, Staller, Calderisi, Rutelli, Zevi.

Al comma 6, sostituire le parole: del Ministro di grazia e giustizia, con le seguenti: del Presidente del Consiglio dei Ministri.

16. 24.

Mellini, Aglietta, Teodori, Modugno, Calderisi, Pannella, Zevi, Vesce.

Al comma 6, aggiungere, dopo le parole: del Ministro di grazia e giustizia, le seguenti: di concerto con il Ministro delle finanze, con il Ministro della difesa e con il Presidente del Consiglio dei Ministri.

16. 25.

Mellini, Aglietta, Teodori, Modugno, Calderisi, Pannella, Zevi, Vesce.

EMILIO VESCE. Su questo articolo che rappresenta, per così dire, il « pomo della discordia », il gruppo federalista europeo ha presentato un considerevole numero di emendamenti.

Mi pare sia un dato acquisito da tutti che l'articolo 16 pone problemi di carattere generale nell'ambito dei quali sono innegabili allusioni che riguardano la giustizia nel suo complesso e che si aggan- ciano a processi informativi già presenti ad altri livelli.

Ritengo che questo sia l'aspetto più interessante che fornisce anche un tratto culturale circa il nostro modo di fare leggi e, quindi, anche giustizia. Introdurre in questa materia opinioni dissenzienti, infatti, richiama inevitabilmente, a nostro avviso, la necessità di rinnovare il rito processuale. Di fatto, un rinnovamento all'interno del codice di procedura penale si sta verificando e ciò riporta al tipo di cultura anglosassone di pubblicizzazione dei dibattiti che intendiamo introdurre anche nei nostri processi.

È anche vero che una forma così avanzata di approccio al tema determina, rispetto alla legge nel suo complesso, una sensazione quasi di disagio. Si tratta di una specie di « perla » inserita nel testo nel quale brilla solo la « perla » che evidenzia, in tal modo, l'oscurità dell'articolato.

Con questo intendo dire che siamo rispettosissimi del principio che si vuole salvaguardare con l'articolo 16, che appare del resto strettamente aderente alle ragioni che hanno motivato l'iniziativa radicale in occasione del referendum. Ritengo, infatti, che le responsabilità debbano essere sempre e solo di carattere individuale.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
EGIDIO ALAGNA

EMILIO VESCE. Sarebbe, comunque, necessario fare attenzione a non trasci- nare nella polemica questo aspetto. Una volta stabilito che non si deve appiattire ed annegare la responsabilità dei singoli componenti dell'organo giudiziario colle- giale, tuttavia, non possiamo prescindere dal rilevare una serie di incongruenze, di contraddizioni e di approssimazioni pre- senti nell'articolo 16.

Per questo motivo abbiamo presentato una serie di emendamenti con i quali si intende chiarire, anche dal punto di vista della linearità tecnica, l'articolo in discus- sione. Abbiamo ascoltato, nel corso della penultima seduta di questa Commissione, le argomentazioni di Mauro Mellini a proposito del modo, certamente farragi- noso, con il quale ci troveremo ad affron- tare (come avviene, del resto, normal- mente, nelle cancellerie dei tribunali) la questione del dissenso segnalato nell'am- bito della discussione o, comunque, nel collegio.

Ecco, dunque, che la « sindrome degli armadi » non va sottovalutata, soprat- tutto se si conosce veramente come fun- zionano alcuni uffici giudiziari. Non si tratta soltanto di un'immagine un po'

pantagruelica, nel senso che dalle Alpi alle Madonie vi sarà una fila ininterrotta di armadi sui quali si potranno costruire interessi più o meno loschi. Il fatto è che il sistema derivante dall'applicazione di tale articolo ci porrà di fronte a problemi assurdi.

Abbiamo introdotto, a tal fine, alcuni elementi nel comma 1, per esempio, per rendere il testo più lineare, con la soppressione delle parole « succintamente motivato » e l'aggiunta, dopo le parole « su ciascuna delle questioni decise » delle parole: « ove il dissenziente sia un magistrato di carriera, il dissenso deve essere succintamente motivato ».

Mi domando che significato abbia parlare di « succintamente motivato ». Se esistono le condizioni, all'interno di una discussione, in base alle quali devono essere definite le responsabilità sia per il dolo sia per la colpa grave, il « succintamente » può considerarsi un invito ad essere sintetici nelle argomentazioni (invito che, a mio avviso, andrebbe rivolto con riferimento a tutte le argomentazioni che vediamo nella produzione ormai mastodontica di sentenze). In questo caso « succintamente » è un eufemismo, in quanto si dovrebbe parlare di produrre un'argomentazione attinente ai fatti, ma può, comunque, essere accettato. Altrimenti, « succintamente » vuol dire tutto e niente. Per tali ragioni chiediamo di modificare il comma introducendo una dizione più chiara.

Infatti, proponiamo di aggiungere, dopo le parole « su ciascuna delle questioni decise », le parole « ove il dissenziente sia un magistrato di carriera, il dissenso deve essere succintamente motivato ». Proponiamo, inoltre, una serie di altri emendamenti, che rispondono all'impostazione di fondo che ho testè enunciato. Con l'eccezione dei primi cinque, con i quali proponiamo la soppressione della modifica introdotta dal Senato e, quindi, il ripristino del testo originario, tutti gli altri emendamenti tendono a « ripulire » il testo. Una volta chiarito il senso della nostra iniziativa, una volta specificato che il nostro obiettivo non è

quello di attaccare un principio sacrosanto, che anche a nostro avviso deve essere rispettato, la polemica e il dissenso del mio gruppo in relazione all'articolo 16 sono incentrati sugli emendamenti, che invito i colleghi a valutare con attenzione, per verificare l'opportunità di approvarli.

GIUSEPPE CALDERISI. Signor presidente, onorevoli colleghi, dopò quanto affermato dal collega Vesce, mi limiterò ad alcune osservazioni sull'articolo 16. Intendo semplicemente porre alcuni quesiti sulla disciplina relativa agli organi collegiali approvata dal Senato, perché credo che essa faccia sorgere un notevole numero di problemi, non risolvendo affatto quelli per i quali è stata introdotta.

Non sono un tecnico della materia, ma credo che dall'esame dell'articolato emergano quanto meno due questioni cui vorrei fosse data risposta. Innanzitutto, in ogni caso rimangono esclusi dal testo tutti i problemi di denegata giustizia, che sono i più seri che si possano porre in ordine all'intervento di un organo collegiale.

In secondo luogo, poiché è stata esclusa la possibilità di una citazione diretta del giudice, poiché il cittadino deve agire contro lo Stato, che si dovrà poi rivalere nei confronti dei giudici, dovrebbe essere compito di quest'ultimo verificare e fornire la prova della responsabilità del magistrato, analogamente a quanto accade per la responsabilità disciplinare. Mi chiedo quali siano le ragioni per cui la disciplina debba essere diversa, a seconda che si tratti di responsabilità civile o di responsabilità disciplinare.

Vorrei che fosse data risposta ai due quesiti perché il Senato, con la pretesa di dare maggiore completezza al testo, ha introdotto una serie di questioni, specificamente riassunte e previste negli emendamenti predisposti dal collega Mellini. Uno di questi problemi riguarda la custodia dei verbali delle decisioni collegiali: forse esso è stato sottovalutato, ma si tratta, a mio avviso, di una questione molto importante, che si porrà per tutti.

Come ho detto dianzi, manca nell'articolo 16 ogni disciplina per quanto riguarda la denegata giustizia. Ripeto ancora, dal momento che il cittadino dovrà citare lo Stato e non direttamente il magistrato, essendo questa l'impostazione che è stata scelta, è necessario che sia lo Stato a dover indagare per individuare le eventuali responsabilità dei giudici, analogamente a quanto accade per le responsabilità disciplinari.

Gli emendamenti presentati dal mio gruppo tendono, pertanto, o alla soppressione della norma introdotta dal Senato o alla reintroduzione del testo originariamente approvato dalla Camera dei deputati. Riteniamo, infatti, preferibile tale testo e che fosse più saggio e giusto introdurre una disciplina che si limitasse ad alcuni casi particolari, perché ciò è più rispondente alla realtà che si manifesta in relazione alle funzioni svolte dagli organi collegiali.

Insistiamo sugli emendamenti perché riteniamo che le questioni poste dal testo dell'articolo 16, introdotto dal Senato, siano serie e profonde. Si sta prendendo coscienza del fatto che, come nel caso del secondo comma dell'articolo, la previsione introdotta dal Senato contiene errori, gravi deficienze, carenze ed inadeguatezze. Invitiamo, pertanto, i membri della Commissione ad una particolare attenzione sugli emendamenti presentati per modificare una norma che, ripeto, pone problemi estremamente gravi.

ALFREDO BIONDI. Onorevole presidente, colleghi, in precedenza avevo espresso la netta contrarietà ad un testo che il Senato, invece, si è fatto carico di reinserire nel provvedimento. Indubbiamente, stiamo esaminando un testo unificato difficile e sofferto; con l'articolo 16, tuttavia, esso rischia di raggiungere gli spasmi dell'incongruenza e dell'assurdità.

Ricordo che in precedenza ero giunto ad accettare la tipizzazione della colpa grave, sia pure con difficoltà, in relazione ad un principio che avevo tenuto presente, come proponente del *referendum* e durante tutta la battaglia referendaria,

ponendolo alla base delle mie determinazioni alla stregua di una stella polare, di un punto di riferimento costante, vale a dire la necessità di assicurare ai cittadini il diritto di vedersi riparare, attraverso un'azione giudiziaria, i danni che venissero loro arrecati da una decisione radicalmente sbagliata di un giudice. Qualcuno ha affermato che un errore è di gran lunga peggiore di un delitto e se ciò è valido per gli statisti, è certamente valido anche per i magistrati, che nella fase più rilevante della loro qualificazione professionale dovrebbero eliminare la possibilità di un errore grave, derivante da una mancanza di professionalità o da una non manifestata diligenza, quindi, da atteggiamenti estremamente rilevanti.

Ripeto, ho accettato la tipizzazione della colpa grave per evitare che il provvedimento divenisse l'occasione di « criminalizzazione » generalizzata. Si era tentato, infatti, di stabilire l'equazione che la responsabilità civile significasse una minore autonomia da parte del giudice.

Signor presidente, non vorrei disturbare il lavoro che stanno svolgendo i colleghi! Non ho una visione monocratica del mio discorrere, tanto che mi piace la collegialità complementare!

PRESIDENTE. Invito i membri della Commissione a prestare maggiore attenzione all'intervento dell'onorevole Biondi.

ALFREDO BIONDI. Io rispetto il diritto di parola dei colleghi, quasi più del mio!

In definitiva, ero pervenuto ad accettare la tipizzazione della colpa grave per una valutazione di prevalenza degli aspetti positivi su quelli negativi in relazione all'intero testo del provvedimento. Non era tanto un problema di maggioranze politiche, perché le questioni istituzionali si pongono su un diverso livello di importanza e rispetto ad essi le maggioranze politiche non hanno senso. Infatti, considero la carica istituzionale che occupa il più rilevante riconoscimento della mia vita, ma anche quando ho avuto responsabilità o nell'esecutivo o la

direzione del mio partito, ho sempre ritenuto che i problemi istituzionali fossero i più importanti e che rispetto ad essi le maggioranze non avessero alcun senso.

Del resto, tutti i gruppi hanno tentato di compiere una valutazione più complessiva in ordine al provvedimento, con animo aperto e con le difficoltà insite nella tematica in discussione. In quest'ottica, ho accettato e, quindi, votato il provvedimento nella formulazione del Senato.

Tuttavia, non sono in grado di accettare l'articolo 16 che rappresenta la congiunzione giuridica tra l'Azzecagarbugli ed il Don Abbondio, poiché si ha una impostazione in cui il magistrato dissidente ha la possibilità, se pone sapientemente il proprio dissenso articolandolo sulle parti pregiudiziali, procedurali e sostanziali, di lottizzare la propria irresponsabilità, se si sceglie la busta giusta e l'occasione giusta di inserire la propria nota di dissenso. Tutto ciò tra l'altro, fa correre il rischio, nel segreto della busta e con la « complicità » degli armadi, di escludere la possibilità di sapere, come accade nelle *pochades*, se vi sia qualcuno presente nella responsabilità o assente dalla stessa, dalle potenzialità future di raggiungerla. Se si colloca sapientemente, articolandolo su vari versanti, un dissenso calibrato e ben distribuito nei componenti il collegio, temo che la ricerca della responsabilità collegiale e, quindi, anche del diritto del cittadino ad ottenere il risarcimento, incontrerà le stesse difficoltà di uno *slalom* gigante e speciale da vincere sulla china del diritto, fino a giungere alla soglia della impossibilità di realizzarlo da parte del cittadino, titolare dell'azione e delle conseguenti legittime aspettative.

Ciò ha determinato in me dopo lunghe discussioni in Commissione ed in Aula, un profondo dissenso che non mi consente di votare contro l'articolo, ma a favore della legge.

Si snatura totalmente il ragionamento con il quale ho fatto forza su me stesso nelle parti precedenti, anche quelle che ponevano un problema di razionalizza-

zione del danno, di snaturamento dell'azione referendaria in funzione di un'azione diretta nei confronti dei magistrati che poteva creare dei problemi, attutiti poi — come è stato deciso giustamente — con l'individuazione di una responsabilità « di secondo grado », cioè in sede di rivalsa, la quale ha una caratteristica diversa dalla responsabilità diretta. Se si arriverà all'identificazione della modalità di « scappatoia » rappresentata dal dissenso motivato, nascosto, e conosciuto attraverso la verbalizzazione, con l'occultamento della dichiarazione, auspichiamo almeno la previsione, con nuove procedure, che le decisioni collegiali vengano adottate con chiarezza fin dall'inizio, superando il segreto della camera di consiglio. Al contrario, volerlo preservare con la busta, che mantiene il segreto, ma elude la chiarezza, è uno dei limiti da me ritenuti profondamente inaccettabili al fine della considerazione generale e finale.

Considero l'articolo 16, che si contrappone alla nostra precedente determinazione modificativa di quella del Senato, pericoloso e tale da eliminare ogni certezza ed ogni garanzia di serena formazione del giudizio e di preoccupazione interna al collegio di creare uscite o entrate di sicurezza nella comodità degli armadi, com'è nella tradizione delle *pochades* in cui si deporranno le proprie valutazioni negative rispetto alla volontà del collegio. Un fatto che, detto fra noi, amici e colleghi anche nell'attività professionale, pone dei gravi problemi, in quanto esisterà sempre la possibilità di determinare una sorta di violazione del segreto della camera di consiglio. È vero, infatti, che ci saranno processi il cui svolgimento andrà *de plano*, ma è anche vero che per altri si arriverà all'apertura della busta, creando il « segreto » di chi avrà dissentito, di chi avrà posto in essere una posizione di diversità... E figuriamoci se ciò non sarà considerato un elemento per precostituire, all'interno del collegio, situazioni di non sincerità e di non reciprocità!

Non dimentichiamo che la forza della decisione collegiale risiede proprio nella

facoltà di mutare il proprio divisamento, partendo da posizioni divergenti e convergendo su un consenso fatto di approssimazioni successive, di verifiche, di valutazioni e di rispetto dell'opinione altrui al fine di pervenire ad un giudizio sintetico. Questo è il motivo per cui mi ero permesso di affermare che la colpa grave intesa come imprudenza, imperizia ed inosservanza, è quasi improponibile in una valutazione collegiale; in ogni caso, se anche esistesse, sarebbe di un livello tale da riguardare l'intero collegio e comunque la prova potrebbe essere ricercata, in caso di dissenso, in modo diverso.

La nostra formulazione, se attribuiva alla magistratura la facoltà di decidere con grande difficoltà, sanciva nel contempo maggiori garanzie per i giudici « per bene », i quali sono la maggior parte: non dobbiamo occultare i « furbastri » ed esporre i più coraggiosi! Questa è una delle ragioni per le quali ho sempre rifiutato il ragionamento degli antagonisti, secondo cui noi vogliamo « criminalizzare » la magistratura. No, anzi, la maggioranza dei giudici è capace, preparata e in grado di esprimere la propria volontà giurisdizionale senza timore, come ha saputo dimostrare quando il terrorismo era vivo e vero (ed è ancora un pericolo imminente, nonostante le affermazioni dei piccoli o dei grandi della nostra politica). Ebbene, credo che il problema, se era così forte allora, debba essere più rafforzato oggi, dato che si consente a taluno nelle cause più difficili di porsi « in fuori gioco » rispetto non solo alla responsabilità penale e civile, ma anche ad altri tipi di responsabilità; attraverso la garanzia del dissenso, si pone il magistrato in condizione di eludere l'assunzione diretta delle proprie responsabilità di fronte alla decisione comune, che deve essere adottata in una sintesi composta di volontà e di coraggio.

Intravedo un rischio enorme che voglio segnalare per tranquillità della mia coscienza, in quanto non mi sento di votare una legge la cui formulazione finale è quella che conosciamo.

Ritengo che i colleghi mi gratifichino per il rispetto che dedico all'opinione altrui, che amo ascoltare più di quanto non si faccia nei miei confronti anche in questo momento. Per tale motivo reputo giusto dichiarare apertamente il mio pensiero, senza che tale apertura sia considerata lesiva di vincoli di relazioni politiche o intellettuali esistenti. Rispetto chi la pensa diversamente, ma ho il dovere di esprimere il mio dissenso: non lo affido ad una busta chiusa, lo dichiaro in questa sede, perché all'atto delle votazioni si sappia che qualcuno ha detto « no » al momento opportuno.

Queste argomentazioni sono state da me anticipate nella direzione del mio partito, allorché ho manifestato la volontà di essere sostituito ... Valoroso relatore, ammiro la sua capacità di logica e dialettica, ma ho un orecchio, quello sinistro, da cui sento anche troppo (come sostiene qualcuno) che alle volte mi mette in imbarazzo.

Ripeto, nella direzione del mio partito ho dichiarato il mio profondo dissenso dopo la modifica introdotta dal Senato, dissenso che del resto avevo anticipato nel corso del dibattito alla Camera dei deputati quando se ne parlò in sede conclusiva, esponendo i limiti delle mie perplessità, che vincevo con un criterio di prevalenza. Oggi, esso non può più essere posto a base delle mie determinazioni, in quanto la prevalenza — a seguito della formulazione dell'articolo 16 — non mi consente un equilibrato giudizio al fine di spostare sul lato positivo l'ago delle mie valutazioni nella bilancia delle determinazioni che ho dentro di me.

Quindi, per questo ho chiesto di venire in quest'aula — se proprio dovevo venire in quest'aula — a dire come la pensavo. Poiché la penso in modo negativo, non mi sento di arrivare ad un compromesso anti-giuridico — che, in questo caso, è anche di natura etica — riguardo al tema della decisione collegiale rispetto al quale vi è quasi un'inconciliabilità con il concetto di colpa, con riferimento alla disattenzione, alla mancanza di valutazione o di ragionamento. Nel processo

formativo della volontà collegiale è difficile, quasi impossibile, che vi sia la colpa, perché, se vi fosse disattenzione di fronte ad un argomento chiaro e preciso, vi sarebbe motivo di dialettica, non di contrapposizione e si rientrerebbe nel dolo, nel senso più rilevante ed antigiusdittico del termine. Se un magistrato o due dovessero applicare una norma sbagliata o inesistente, non vi sarebbe colpa ma dolo.

Per questi motivi il discorso relativo al dissenso (« sbrigatevi pure, tanto mi riparo ») investe la garanzia dei cittadini; pertanto non mi sento di votare quest'articolo ed invito i colleghi a rivedere le loro posizioni come io ho, in altre occasioni, rivisto le mie. A mio avviso vi sono dei momenti in cui il cosiddetto « vuoto » non ha importanza perché se si riempissero i vuoti che ci sono nel nostro paese con norme sbagliate si farebbe una pessima cosa: meglio un vuoto da colmare che un « ripieno » come questo.

Ancora una volta esprimo il mio profondo dissenso nei confronti di una norma che avrei desiderato approvare in una diversa formulazione. Ho detto queste cose con un tono alto di voce prima di tutto per vincere la voce altrui e poi perché vi sono dei momenti nella vita di un deputato, che svolge attività di avvocato da ben trentadue anni, in cui egli ha il dovere di essere fedele alla propria coscienza ed al proprio mandato, quali che siano le conseguenze delle proprie dichiarazioni.

BRUNO FRACCHIA. Avevamo capito subito, all'inizio dei nostri lavori, quando ancora il provvedimento prendeva le mosse nell'ambito del Comitato ristretto, che quello della responsabilità dei membri degli organi collegiali sarebbe stato un grosso problema. Credo di poter aggiungere che i voti che abbiamo espresso nelle precedenti letture e quello che esprimeremo in questa — che dovrebbe essere l'ultima — sono voti consapevoli, coscienti, voti che rappresentano il risultato di un faticoso processo formativo della nostra volontà politico-legislativa e

che fanno capo, oltre che ai singoli membri di questa Commissione, a tutti i gruppi che nella stessa sono rappresentati.

Mi pare, comunque, giusto fare, a questo punto, una breve cronistoria delle tesi che si sono confrontate durante questo tortuoso *iter* legislativo, se è vero, com'è vero, che vi è stato un minimo di comunicabilità tra i due rami del Parlamento. La Camera, nell'arrivare ad una soluzione che affidava all'interpretazione giurisprudenziale il problema della definizione e dell'accertamento della responsabilità individuale dei giudici componenti i collegi, aveva fatto una scelta che non voleva rappresentare una fuga. Affidavamo alla giurisprudenza un problema complesso, ma tendevamo a mantenere fermi alcuni valori, a proposito dei quali non possiamo che riconfermarne la completa validità. Un primo valore è quello del segreto della Camera di consiglio; penso che la soluzione trovata stenterà a garantire sino in fondo questo valore. Credo che alcune osservazioni avanzate al riguardo dal collega Biondi possano essere condivise, tuttavia mi rendo conto dello sforzo compiuto dall'altro ramo del Parlamento nel tentativo di tutelare al massimo questo segreto, compatibilmente con le necessità di cui lo stesso Senato si è fatto portatore.

Vi sono però altre questioni che erano alla base della nostra decisione, che vanno ripetute in questa sede e che forse sono state affrontate in modo insufficiente. Nel momento in cui uno dei magistrati componenti il collegio solleva un problema, con ogni probabilità la soluzione che deriverà, cioè la scelta giurisprudenziale che verrà compiuta sarà appiattita, non potrà essere coraggiosa. Si tratterà di una scelta che darà ragione alla tesi più debole, ma più consolidata; più forte negli annali giurisprudenziali, ma più tranquilla dal punto di vista della responsabilità. Noi avevamo manifestato questo timore relativo al regresso, alla stagnazione dell'interpretazione giurisprudenziale, ma ci era sembrato un valore tutelabile quanto il primo.

Queste nostre considerazioni le avevamo fatte tenendo conto di un altro dato, un dato quantitativo, riferito al numero dei casi di dissenso che, in linea di probabilità, si presenteranno nell'ambito del collegio. Debbo dire che le tesi sostenute da alcuni colleghi, innanzitutto dal collega Vairo, hanno un fondamento che difficilmente può essere contestato. Nel caso in cui un membro di collegio sollevi un problema attinente ad una delle ipotesi previste dall'articolo 2 del provvedimento, delle due l'una: o gli altri membri del collegio arrivano ad assecondare il collega che ha eccepito il grave errore, o il collegio, nella sua maggioranza, continua per la sua strada; da allora mi pare di poter aggiungere che cambia titolo la responsabilità, la qualità della condotta, l'elemento soggettivo che viene in considerazione.

Queste sono state le nostre considerazioni, poi ci sono quelle del Senato. Credo di poter dire che l'altro ramo del Parlamento abbia incentrato tutto il suo processo deliberativo sulla necessità di rendere uguali i giudici, sia quello monarchico sia quelli componenti il collegio. Il Senato ha insistito nella sua ipotetica ipotesi di incostituzionalità nel senso che, così come lo avevamo trasmesso, il testo non garantiva l'uguaglianza — prevista dall'articolo 3 della Costituzione di « tutti » i magistrati.

Debbo ricordare che il procedimento è stato esaminato per ben due volte al Senato, e che è stato approvato in entrambe le stesure con il consenso unanime di tutte le forze politiche. Di questo dobbiamo prendere atto, così come dobbiamo prendere atto dello sforzo compiuto dai senatori nel rendere la stesura del processo verbale la più semplice possibile.

Ho molta stima per tutti quei colleghi che hanno fatto e che faranno dichiarazioni di coerenza e che manifesteranno i loro problemi di coscienza; tuttavia, mi rendo conto che questa legge va approvata: vi è un problema morale oltre che politico, che riguarda l'interesse dei cittadini ad avere questa legge. Condordo con il ministro Vassalli il quale ha detto che

pochi giorni di vacanza (non *vacatio*) legislativa non finiranno per rovinare le sorti della nostra amministrazione giudiziaria, non creeranno incertezze di diritto o difficoltà. Credo, comunque, che un'ulteriore lettura di questa Commissione potrebbe determinare gravi conseguenze sul piano della credibilità del Parlamento, soprattutto al cospetto dei cittadini che hanno il diritto di ottenere una giustizia che funzioni, di avere giudici tranquilli, che siano veramenti terzi nell'amministrazione della giustizia.

Poiché sono convinto dell'esigenza che la coscienza di ognuno di noi debba fare premio sulla volontà più collettiva, di gruppo, annuncio il voto favorevole del gruppo comunista sul testo dell'articolo 16 approvato dal Senato.

GIUSEPPE GARGANI. Prendo la parola nella discussione sull'articolo 16 — devo confessare — con una certa difficoltà, perché intendo fare alcuni rilievi critici, seppur nello spirito nel quale ha concluso il suo intervento l'onorevole Fracchia. Poiché ho avuto l'onore di presiedere i lavori di questa Commissione, posso testimoniare — me ne darette atto, come io faccio per voi — che ci siamo occupati, qui e fuori di qui, dei problemi connessi con questo provvedimento con grande passione, spirito polemico, comunque con grande lealtà (solo per questo cito il *referendum*) nei confronti del paese, perché a quest'ultimo era stato rivolto il quesito. Proprio per questo — non so se esistano alla Camera precedenti di questo tipo — credo di dover prendere la parola per rispondere ad un fatto della mia coscienza, avanzando rilievi critici su un problema tanto delicato, nella consapevolezza che gli elementi cui ha fatto riferimento il collega Fracchia devono fare premio su tutto.

Dicevo che, avendo avuto l'onore di presiedere i lavori di questa Commissione, mi sono preoccupato di non alimentare i contrasti con l'altro ramo del Parlamento, di cui pur si è parlato sui giornali, in termini di polemica o di riva-

lità tra le soluzioni adottate dalla Camera e modificate dal Senato.

Devo confessare che, avendo assunto una posizione abbastanza spinta, polemica e caratterizzata rispetto a quella degli altri colleghi, io, che per carattere ritengo davvero di non dover spendere nessuna parola più degli altri per esporre le mie ragioni, sono convinto che, nel momento in cui il Senato ha adottato all'unanimità una soluzione, ciò vuol dire che ha riflettuto meglio e che, probabilmente, le conclusioni cui è pervenuto erano inevitabili. Più volte il ministro Vassalli mi ha messo in crisi con il suo atteggiamento sereno di fronte al problema della collegialità, considerandola un fatto ineliminabile, almeno dal punto di vista dell'ordinamento; questa serenità mi consente dirispondere ad un problema della mia coscienza, per poter affermare ad alta voce che il provvedimento deve essere approvato e che il Senato ha adottato una soluzione di fronte alla quale il gruppo della democrazia cristiana e gli altri colleghi credo si debbano inchinare!

Pur tuttavia, non mi convince l'ipotesi della responsabilità collegiale. Mi sia consentito dire — mi riservo di fare analoghe dichiarazioni anche alla stampa, in qualità di presidente della Commissione — ai colleghi radicali ed a quanti criticano questo provvedimento che questa legge non è brutta: è la soluzione possibile in una materia di questo tipo, che rispecchia in qualche modo la Costituzione, non il risultato del *referendum* (anche nei dibattiti precedenti allo svolgimento della consultazione, ho affermato che era perversa l'interpretazione data al *referendum* stesso).

Possiamo dire, non certo per polemizzare, che nella giornata di oggi, che segna la conclusione dei nostri lavori con l'approvazione di questo provvedimento, trionfa il Parlamento su tutto il resto. La questione era stata sottoposta ai cittadini, ma è stato il Parlamento — e voi sapete con quante difficoltà — a lavorare nei mesi di ottobre, novembre e dicembre su una materia difficile ...

MAURO MELLINI. Ce lo metteremo nel ricorso per conflitto di attribuzione!

GIUSEPPE GARGANI. Il Senato ha accolto, se non migliorato, parecchi punti del testo licenziato da questo ramo del Parlamento: di fatto, abbiamo ora una legge equilibrata, la migliore possibile. Resta, comunque, un problema — anticipo le conclusioni — che, a mio modo di vedere, potrebbe finire per dare risposte molto più lente ai cittadini, che attraverso il *referendum* intendevano conferire alla giustizia un significato empirico e dai connotati di efficienza e di prontezza; ho, infatti, il timore che l'articolo 16 possa creare più problemi di quanti non ne risolva. Esporrò, pertanto, alcune considerazioni, non per discarico di responsabilità, ma perché credo che tra i compiti del Parlamento vi sia quello di verbalizzare e riflettere sulle questioni che hanno avuto un iter sofferto.

Nell'ipotesi di provvedimento monocratico, non si pone alcun problema circa l'astratta imputabilità di comportamenti tali da generare responsabilità civile, nei casi in cui è espressamente previsto. Nella specie, invero, il processo sinallagmatico è opera di una sola persona, senza l'avallo processuale di altri soggetti od organi, posti al suo stesso livello, per quanto attiene all'esercizio della funzione.

Diversa situazione si pone per le deliberazioni collegiali. Il carattere segreto — cui nessuno di noi, per il momento, ha voluto rinunciare — della camera di consiglio impedisce, in modo assoluto, di accertare se la decisione sia stata assunta con il voto unanime, oppure a maggioranza. La responsabilità civile del giudice, come ogni forma di responsabilità extracontrattuale per atti propri, risponde ad un principio di imputabilità soggettiva, tale da richiedere l'accertamento della singola posizione del giudice nell'ambito del collegio in rapporto al *decisum*, il che risulta *a priori* escluso dalla segretezza della camera di consiglio, oltre che dalla obiettiva struttura di tali tipi di atti collegiali.

Il provvedimento giurisdizionale collegiale è un atto a formazione progressiva: alla deliberazione partecipano tutti i giudici che compongono il collegio talché l'attuazione della legge è il risultato di uno sforzo congiunto, indipendentemente dal tipo di decisione, all'unanimità ovvero a maggioranza. In quest'ultima ipotesi, le singole manifestazioni di volontà (e di voto) perdono la loro autonoma indipendenza, riscontrabile all'interno dell'iter formativo della decisione, e si fondono nella deliberazione dell'organo collegiale.

L'atto giurisdizionale collegiale assorbe in sé i singoli elementi che lo compongono, e determina la perdita dell'autonoma rilevanza giuridica di cui gli stessi sono dotati all'interno del procedimento formativo e di emanazione. Il provvedimento non è dato, come avviene, per esempio, nell'ordinamento inglese, dalla somma delle singole volontà, favorevoli alla decisione adottata, ma è il risultato di una volontà unitaria, propria dell'organo. La sua caratteristica peculiare consiste, come rilevato autorevolmente da Calamandrei, in ciò: « nell'atto collegiale si ha la cooperazione di più volontà private, ciascuna delle quali, prima che dalla loro fusione si formi un'unica manifestazione di volontà pubblica, si presenta del tutto irrilevante per il diritto ».

Sarebbe comunque inesatto affermare che, nell'atto giurisdizionale collegiale, la volontà processuale conforme alla decisione adottata è ascrivibile, sotto il profilo soggettivo, solamente ai giudici che, con il proprio voto, hanno formato la maggioranza. In realtà il voto contrario partecipa, per certi aspetti, alla deliberazione, giacché la natura dialettica della camera di consiglio comporta che anche le opinioni avverse al *decisum* concorrono a formare la volontà collegiale.

In altri termini, si può dire che anche chi vota in dissenso, a mio avviso, contribuisce alla formazione di una maggioranza e che, essendo unica la decisione, essa per ciò stesso la deve garantire; anche questo ha detto il nostro maestro Calamandrei. Questa la filosofia e l'im-

portanza della collegialità: valore forte del nostro ordinamento, cui nessuno vuol rinunciare.

Si tratta di ben altra cosa rispetto ai collegi di diritto privato e di diritto pubblico, dove è ben più facile e doveroso risalire alla volontà dei singoli componenti e quindi alle responsabilità. Ma c'è di più: le stesse norme che prevedono il voto a maggioranza sanciscono la segretezza della camera di consiglio, la quale è destinata, soprattutto nel processo civile ed amministrativo, ad assicurare ai giudici la libertà nel voto e, nel processo penale, anche a garantire, astrattamente, ma anche concretamente, come vedremo, l'incolumità personale.

D'altra parte, non credo sia conforme ad una linea di tendenza del nostro sistema, l'eliminazione del segreto della camera di consiglio, che non può non avere, almeno la stessa tutela del segreto d'ufficio e del segreto professionale!

Ho letto un articolo del professor Barile che vorrebbe, addirittura, porre un'eccezione — a mio parere incostituzionale — solo per i processi più gravi. Senza voler mancare di rispetto al professor Barile che conosco come uomo di scienza, non mi sembra un argomento da prendere in grande considerazione. Ed ancora il crescente fenomeno della delinquenza organizzata, non essendo stata superata l'emergenza impone di non eliminare tale segretezza che, per molti aspetti, appare una notevole garanzia a difesa della libertà morale e fisica del giudice impegnato nella trattazione di questi processi.

L'ordinamento processuale, inoltre, consente al giudice civile, in particolari casi (ma non tanto particolari), di decidere secondo equità, e i casi di giudizio di equità sono aumentati e sono stati estesi anche al conciliatore. Il giudizio di equità dell'organo giudiziario collegiale non si concilia certamente con l'affermazione della responsabilità civile.

Queste sono le questioni difficili e generali: la decisione della Camera dei deputati, rispetto alla quale il ministro Vassalli ed io ci siamo trovati d'accordo, è stata quella di un'inevitabile affermazione

di principio della responsabilità del giudice collegiale, rispondendo essa ad una forte consapevolezza del legislatore e, per altro, seguiva la strada di tanti precedenti legislatori che avevano immaginato la responsabilità del giudice come organo, monocratico o collegiale che fosse. Non si è trattato, dunque, né di una fuga né di una rinuncia da parte del legislatore.

Saranno necessarie — dicevamo allora — modifiche più generali quando rivedremo i codici, ma sarà necessaria anche — è questo l'equivoco che è sorto al Senato — l'elaborazione pur sempre preziosa della giurisprudenza. Non intendevamo demandare alla giurisprudenza, ma certo, avendo affermato un principio che rimandava ad una riformulazione dei codici, invitavamo a tener conto di una possibile elaborazione da parte della giurisprudenza.

Perché scandalizzarsi di questo?

Qualunque meccanismo (anche quello approvato dal Senato), si possa inventare, non è valido a colpire i singoli giudici che fanno parte di un collegio, senza una grave disarmonia con l'ordinamento.

La decisione collegiale forma di per sé un *unum et idem* e non è frazionabile nei singoli componenti il collegio. Altrimenti (e questa è opinione del tutto personale) che ragione vi sarebbe di istituire un giudice collegiale se fosse solo la somma di varie responsabilità? Proprio e solo per la sua collegialità che non può essere la somma di più responsabilità, la decisione adottata da più giudici garantisce maggiormente il cittadino.

Voler ricercare, anche attraverso questo artificio, la responsabilità di ciascuno dei membri del collegio significa svalutare la decisione collegiale e privilegiare implicitamente il giudice monocratico; il giudice collegiale, invece, decide dopo aspri contrasti e dissensi e la decisione rappresenta la conclusione laboriosa e sofferta e, proprio per questo, più gradita al cittadino.

La responsabilità civile dell'organo giurisdizionale collegiale costituisce un notevole pericolo per l'autorità e l'efficacia dei provvedimenti decisorii di merito

definitivi. Il che si riverbera sul piano del diritto sostanziale nella misura in cui lede inesorabilmente un principio di civiltà giuridica, quello della certezza del diritto.

In conclusione, signor presidente, onorevole ministro, l'articolo 16 del testo approvato dal Senato introduce nell'ordinamento processuale il sistema della verbalizzazione — comunque temperata — della camera di consiglio « con la menzione dell'eventuale motivato dissenso da parte dei componenti del collegio rispetto a ciascuna delle questioni decise ». Sul punto possono essere richiamate tutte le considerazioni critiche espresse nel corso della discussione con riferimento alla regola della *dissenting opinion* ed alla violazione del segreto della camera di consiglio.

Su quest'ultimo punto va osservato che, pur rimanendo inalterate le enunciazioni di principio contenute negli articoli relativamente al fatto la decisione è deliberata nel segreto della camera di consiglio, s'introduce un sistema che si presenta *in thema*, del tutto immotivato giacché legittima l'esternazione delle singole opinioni espresse con riguardo alle varie questioni oggetto di decisione. L'articolo 16, ex articolo 18, va collegato con l'articolo 8, in quanto stabilisce che « il tribunale innanzi al quale è proposta l'azione di rivalsa ai sensi dell'articolo 8 chiede la trasmissione del plico sigillato contenente la verbalizzazione della decisione alla quale si riferisce la dedotta responsabilità e ne ordina l'acquisizione agli atti del giudizio ». In tal modo si determina uno stravolgimento del sistema processuale improntato all'oggettivizzazione della decisione di merito in cui la volontà dell'organo statale si sostituisce alla volontà dei singoli componenti del collegio che hanno comportato, con il loro voto favorevole, l'assunzione di una determinata decisione. L'articolo 16, in definitiva, non tiene conto, con tutti i riflessi in tema di azione di rivalsa, che in rapporto ad un giudizio di responsabilità non è possibile operare la distinzione tra coloro che hanno votato a favore o contro, giacché anche questi ultimi, con

le proprie osservazioni (esaspero un pò il concetto) hanno concorso alla deliberazione finale, talché dovrebbero considerarsi responsabili, pur essendo processualmente dissenzienti.

Credo che tali rilievi critici portino ad una conclusione che collima con la nota inviataci dal Consiglio di Stato. Con la previsione della responsabilità degli organi collegiali non risolviamo problemi, ma ne apriamo di nuovi; certamente contribuiamo in maniera decisa ad un rallentamento inevitabile della giustizia.

Al Senato si poteva suggerire che fosse introdotta la previsione di un'entrata in vigore dilazionata della legge, ma non si è pensato a ciò, al fine di dare al ministero il tempo necessario per predisporre i moduli in questione.

Certamente, il provvedimento al nostro esame non determinerà guasti, ma il problema della lentezza della giustizia, che rappresenta il punto più critico e difficile del nostro paese, non ne trarrà certamente alcun giovamento.

In considerazione dell'impegno che le forze politiche e lo Stato nel suo complesso hanno assunto nei confronti dei cittadini per dare loro una legge su questa materia entro un certo termine; in considerazione altresì del fatto che già qualche giorno di vuoto legislativo ha allarmato tutti i cittadini forse più di quanto non abbia fatto nei magistrati, creando una qualche sofferenza della nostra Commissione in queste ore, credo che nella giornata di oggi si debba concludere l'esame del provvedimento con l'approvazione. I rilievi critici che ho formulato non servono a « scaricare la coscienza », ma credo che possano servire per l'avvenire.

PRESIDENTE. Sospendo la seduta per qualche minuto, per permettere le riprese televisive.

La seduta, sospesa alle 11,15, è ripresa alle 11,20.

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
GIUSEPPE GARGANI**

PRESIDENTE. Riprendiamo la discussione del provvedimento.

EGIDIO ALAGNA. Signor presidente, colleghi, debbo rilevare preliminarmente che, come ha ricordato il collega Gargani nel suo intervento, il problema al nostro esame non è sorto all'ultimo momento. Tutti sappiamo che si tratta di un punto fondamentale del provvedimento e che in ordine ad esso, non si è mai verificata una concordanza.

Bisogna dare atto che il provvedimento — ciò non mortifica il Parlamento, anzi lo innalza — è andato avanti nel suo iter non solo con il consenso della maggioranza, che ha attraversato un momento turbinoso, tanto che poi il Governo si è dimesso ed è rimasto in carica per gli affari correnti, ma ha registrato sempre una più larga maggioranza, poiché, così come si è potuto evincere anche dall'intervento del deputato Fracchia, ha avuto l'apporto consenziente e autorevole del partito comunista.

Posso condividere l'affermazione che tale provvedimento sia consono alla realtà della nostra società e di questo Parlamento, ma a nessuno può essere consentito di affermare che esso tradisca in toto il *referendum* e che, soprattutto, non produca novità.

La novità essenziale è costituita a mio avviso, dalla circostanza che, nella legislazione italiana, per la prima volta il giudice risponderà anche per colpa grave, il che nella precedente legislazione non era previsto: infatti, gli articoli 55, 56 e 74 del codice di procedura civile del 1941 non prevedono la responsabilità civile del giudice per colpa.

L'intervento dell'onorevole Gargani, che in questo momento presiede, è stato molto ponderato. Bisogna dargli atto che sempre ha espresso le considerazioni svolte in questa sede, non soltanto nella Commissione, ma anche nei dibattiti esterni e negli scritti.

Per essere onesti con noi stessi, il discorso deve partire proprio dal presupposto che ci troviamo di fronte ad una nuova normativa che presuppone la responsabilità del giudice in relazione al concetto di colpa grave, il che non era previsto in precedenza.

Ho tutto il rispetto per il principio che la decisione collegiale debba essere un *unum et idem*, ma tale principio, a mio avviso, mal si attaglia alla normativa che stiamo discutendo. Infatti, volendo approfondire il discorso del rispetto dei principi generali, dobbiamo tutti affermare di essere d'accordo su un altro principio.

Indubbiamente l'organo collegiale — discuteremo su cosa si intenda con questo termine — ha maggiore autorevolezza, ma in realtà nessuno può essere chiamato a rispondere, cittadino o giudice che sia, per ciò che non ha voluto. In altri termini, nel momento in cui un magistrato di un qualsiasi organo collegiale, sia togato, sia non togato (non mi riferisco ai giudici popolari perché essi, in base al provvedimento che stiamo discutendo, rispondono solamente per reato e per dolo) nella sua coscienza non ritenga di poter condividere il pensiero della maggioranza, non vi può essere alcuna legge, a meno che essa non sia tale e introduca una norma iniqua, che possa provocare la responsabilità civile di tale magistrato.

Questo è un principio sacrosanto, un canone di un sistema che contempla il diritto soggettivo delle persone e che stabilisce il principio che nessuno può essere chiamato a rispondere per ciò che non ha voluto.

Qui subentrano, onorevole presidente, alcuni problemi. Si è affermato con il linguaggio fiorito che si attaglia ai toscani, di cui abbiamo tanto rispetto, e mi riferisco all'onorevole Biondi al quale mi lega un rapporto di simpatia e di stima ...

ALFREDO BIONDI. Per altro ricambiato.

EGIDIO ALAGNA. Grazie. Si è affermato, dicevo, che il segreto aiuta la fur-

bizia, ma, aggiungo io, la furbizia è l'arte dei mediocri. Il segreto, però, non è questo. L'onorevole Biondi, il quale è avvocato da molto più tempo rispetto a me, pur essendo più giovane...

ALFREDO BIONDI. L'anagrafe ha le sue verità non segrete!

EGIDIO ALAGNA. Egli deve riconoscere che il segreto della camera di consiglio è un « feticcio » che non trova assolutamente riscontro. Sappiamo tutti, ivi compreso il professor Vassalli, che i giudici, ai quali va la nostra stima (ma bisogna essere chiari, non è la magistratura ad essere « malata », perché sono i giudici cosiddetti di assalto o veraci, per dirla alla napoletana, che hanno « guastato » l'intero corpo della magistratura) sono delle persone emerite, equilibrate e fornite di preparazione professionale e che il dissenso non è la norma. Esso si è registrato in pochissime eccezioni, che comunque non possono essere considerate la norma. Infatti, quando il giudice ha dissentito — mi rivolgo al presidente Gargani, il quale, essendo avvocato, ha frequentato le aule giudiziarie — malgrado il segreto istruttorio attualmente previsto nel codice di procedura penale, si è saputo *urbi et orbi* chi fosse il magistrato dissenziente.

Tra l'altro, il segreto non aiuta la celerità. Posta la novità della responsabilità, a meno che non si voglia fare della poesia, mi piacerebbe conoscere — in virtù della mia modesta esperienza di uomo aduso alle carte processuali nonché all'attività giudiziaria dei magistrati e degli avvocati — di fronte ad un procedimento penale di notevole proporzione o ad una grossa questione giuridica, dal punto di vista civilistico od amministrativo, qualora la legge non avesse consentito la verbalizzazione del dissenso, mi piacerebbe proprio conoscere quale atteggiamento assumerebbe il magistrato.

Sovviene, quindi, quanto ha stabilito il Senato e ripetuto saggiamente il ministro guardasigilli, vale a dire che questa legge evita l'acquisizione di prove non

legali al processo, in quanto il magistrato troverebbe il modo di acquisire agli atti che gli ha dissentito. Non lo può negare nessuno! Di conseguenza, il dissenso, e la verbalizzazione dello stesso agevolano la segretezza dell'organo collegiale.

È stato recepito — non è vanagloria — ciò che noi socialisti illustrammo all'Assemblea di Montecitorio, pur rimanendo corretti nei confronti dell'arco della maggioranza, non presentando emendamenti; così come mi deve dare atto, signor presidente, che il Senato ha recepito in pieno quanto sostenemmo — in particolare quello che modestamente il sottoscritto dichiarò — allorché il magistrato Ferri ebbe a ventilare problemi che inibivano alla verbalizzazione del dissenso, anche per una garanzia dell'incolumità del magistrato stesso. Si disse — ed è consacrato nei verbali dell'Assemblea di Montecitorio, per quanto riguarda le argomentazioni rese dal sottoscritto a nome partito socialista — che il sistema esisteva ed è quello recepito, per ben due volte, dai senatori all'unanimità; vale a dire che il verbale comunque viene istituito per l'emissione di una sentenza o ordinanza di organo collegiale.

La segretezza, se si vuol essere seri, rimane e l'individuazione semmai avverrà *a posteriori*, quando cioè sarà instaurato il giudizio di responsabilità civile. Anche su questo punto, onorevoli colleghi, bisogna però essere conseguenti, perché delle due l'una: o sosteniamo che la legge è sbagliata, che allungherà i tempi e che, quindi, il giudizio civile verrà instaurato nel corso degli anni e dei secoli, per cui anche l'apertura della busta o del plico avrà le stesse scadenze; oppure dovremmo sostenere che mediamente il processo si rileverà nel corso degli anni e, comunque, molto tempo dopo l'emissione della sentenza passata in giudicato, che deve seguire l'*iter* dei tre gradi di giudizio fino alla suprema Corte di cassazione.

Nè, del resto, si è registrato un notevole dissenso: anzi sono stato confortato dal professor Vassalli (che non rimane professore solo quando conviene e non lo è più quando non conviene) allorché la-

mentammo di aver concesso la delega alla magistratura attraverso leggi che rimettono le decisioni all'interpretazione giurisprudenziale della norma. A mio avviso, rappresenterebbe una latitanza ed un'incorerenza da parte del Parlamento, nel momento in cui si invoca la responsabilizzazione del magistrato (in quanto in democrazia egli deve essere responsabile delle proprie azioni), rimettere all'interpretazione giurisprudenziale la responsabilità degli organi collegiali; ripeto: sarebbe un errore politico e giuridico grossolano. La questione, quindi, riguarda la nuova normativa per cui la responsabilità soggettiva anche negli organi collegiali deve avere un proprio riscontro.

Vi è poi l'altro importante argomento di cui lei ha trattato: personalmente non sono d'accordo sull'articolo del professor Barile circa l'eccezione per quanto riguarda i processi alla mafia e, pertanto, condivido la sua opinione che mi pare più corretta.

La problematica non è solo giuridica, ma anche di interpretazione progressiva della legge. Onorevole Mellini, mi riferisco alla disuguaglianza di trattamento che, qualora la legge non prevedesse la verbalizzazione del dissenso, inevitabilmente avremmo tra giudice monocratico e collegiale: ci troveremmo, cioè, dinanzi ad un caso di illegittimità costituzionale ex articolo 3. Non si tratta soltanto di una questione di ordine costituzionale, perché investe anche la sfera della correttezza e dell'interpretazione rispetto a quanto deciso dal Parlamento circa la riforma del codice di procedura penale. Siamo tutti convinti che si tenda alla scelta dell'organo collegiale, alla eliminazione, col processo accusatorio, del giudice istruttore che è un « ibrido » del processo riformato, utilizzato come scusa di tutte le lungaggini e le inefficienze della giustizia penale.

Sinceramente non vedo come, con manifesta incoerenza, questo potere legislativo, che si è espresso a grande maggioranza se non addirittura all'unanimità nei confronti del nuovo codice di procedura penale, possa oggi rimangiarsi tutto ed

affermare di essere favorevole al mantenimento dell'organo monocratico. Credo che vadano sempre mantenuti la coerenza giuridica e l'indirizzo progressista perseguiti nei confronti delle nuove norme del processo accusatorio e della riforma del codice di procedura penale.

Vi è un ultimo argomento che ella, signor presidente, con molta capacità ha sollevato. Vi è oggi una certa atmosfera di cultura dello scandalismo, di cultura del sospetto, accanto alle quali non va dimenticata la cultura della drammatizzazione delle questioni, quella che viene recepita con particolare attenzione dai non addetti ai lavori, cioè dai cittadini. Su questo elemento qualcuno ha calcato la mano, anche se in modo corretto. Mi riferisco alla verbalizzazione del dissenso, alla *dissenting opinion*.

Sono convinto che non si debba arrivare ad intorbidare le acque, anzi vi è estrema necessità di chiarezza, ma — ripeto — qualcuno ha voluto calcare la mano affermando che i socialisti sono tra coloro che hanno voluto affossare le linee direttrici della riforma della giustizia. Su un punto, però, siamo tutti d'accordo: la giustizia non solo deve essere certa, ma lo può essere solo se si svolge in modo celere. Non dobbiamo dimenticare che all'Aja o a Strasburgo siamo considerati gli *habituè* delle lungaggini della nostra giustizia.

Anche su questo punto mi permetto di insistere con modestia, ma con la consapevolezza di dire cose esatte: le questioni non stanno nei termini indicati finora, perché voler drammatizzare non significa riportare i fatti come si sono svolti veramente. È ora di finirla con argomentazioni sterili del tipo degli armadi d'oro, delle casseforti ...

MAURO MELLINI. Non ho sostenuto che le casseforti fossero sterili!

EGIDIO ALAGNA. Bisogna guardare le cose per quelle che sono: onorevole Mellini, i galantuomini ed i delinquenti vi sono stati sempre, fin dai tempi degli assiroabilonesi, non solo dei romani de-

positari della culla della civiltà, e vi siano stati in tutte le categorie, nella vita pubblica come in quella privata. Questa è la norma, non l'eccezione. In realtà, si vuole affermare che questo sarebbe lo strumento per portare avanti le mille lungaggini della giustizia.

Io sostengo l'inverso, perché qualora non dessimo al magistrato la possibilità di dissentire con una norma precisa non garantiremmo il magistrato, ma neanche il cittadino. A mio avviso le lungaggini vi sarebbero in caso di norme non serie e non chiare. Ritengo che su questo argomento non possiamo utilizzare la nostra esperienza bivalente di deputati o di addetti alla giustizia. Dobbiamo attenerci alla linearità della giustizia: il dissenso non è motivo di tutti i processi, non è fatto di tutti i giorni, anzi rimarrà un fatto eccezionale, nel momento in cui la coscienza del magistrato non potrà condividere quello che la maggioranza vuol portare avanti, si servirà di tale strumento che, in un certo senso, sarà utile alla stessa maggioranza; in effetti, quando vi sarà un magistrato membro di collegio che, per adempiere al dettato della propria coscienza di giudice e di uomo riterrà di utilizzare la forma della verbalizzazione del dissenso — mettendo in difficoltà la sua stessa incolumità fisica —, evidentemente si tratterà di una rilevante questione che avrà attinenze maggiormente con la colpa e non con il dolo. Ebbene, a quel punto il collegio potrà cogliere l'opportunità, rinsavire e ridiscutere la questione ritrovando forse, quella unanimità che deriverà proprio da colui il quale non poteva condividere quanto si stava facendo.

Per questo motivo, onorevole presidente, sono convinto che le questioni vadano guardate da tutte le angolature e sfaccettature, insomma con quella terzarietà con cui il processo penale, e non solo quello, viene guardato oggi dai magistrati degni di questo nome. A tal proposito, sono d'accordo con quanto ha affermato poco fa il collega Biondi: in Italia la stragrande maggioranza dei magistrati è degna di questo nome. In sostanza le

questioni non vanno drammatizzate, ma vanno considerate all'interno dello spirito della riforma del codice di procedura penale portato avanti dal parlamento.

A tal proposito desidero dare atto al ministro Vassalli, che tanti anni ha dedicato alla tutela degli interessi del popolo italiano, della capacità, con la quale ha reso possibile la predisposizione di un nuovo codice di procedura penale. Mi auguro che la formazione del nuovo Governo renda possibile la definitiva sistemazione di tale riforma.

Con queste dichiarazioni credo di aver espresso il mio pensiero, soprattutto la mia piena adesione ad un principio che ritengo molto importante, quello della verbalizzazione del dissenso all'interno dell'organo collegiale; a tale proposito, e lo ha ricordato poco fa il collega Fracchia, non va dimenticato il fatto che il Senato ha approvato questo testo, per due volte consecutive, all'unanimità. Se la democrazia è tolleranza, penso che sarebbe presuntuoso da parte nostra non voler riconoscere ciò che altri, a stragrande maggioranza, hanno portato avanti.

PRESIDENZA DEL VICE PRESIDENTE
EGIDIO ALAGNA

OMBRETTA FUMAGALLI CARULLI.

Dopo tante argomentazioni che hanno visto gli uni contrapposti agli altri, forse non vi sarebbe necessità di prendere la parola. A questo punto ognuno ha acquisito un dettaglio completo delle argomentazioni, delle controargomentazioni e delle contraddizioni che si possono fare sulla norma in questione e quindi ognuno può decidere con serenità e piena coscienza.

Desidero tuttavia intervenire a conclusione di questo dibattito per esprimere i miei sentimenti in relazione alla legge che ci apprestiamo a votare. Ho sentito affermazioni molto interessanti, mentre ne ho rilevate altre che considero non ineccepibili.

Una osservazione che a me pare eccezionale è che i cittadini hanno diritto ad avere un giudice tranquillo — e questa, per la verità, sarebbe una osservazione ineccepibile — ma si aggiunge che lo avranno solo con questa legge.

Non ritengo che questo provvedimento sia lo strumento per dare, restituire, confermare o fortificare la serenità dei giudici. Può darsi che a questi ultimi interessi questa legge, come del resto hanno affermato anche attraverso l'associazione nazionale magistrati; tuttavia, ciò che noi dobbiamo mantenere come obiettivo e preoccupazione primaria è la garanzia per il cittadino di una giustizia che funzioni.

I colleghi radicali, come anche i socialisti, che hanno fatto parte del fronte referendario, parlano di una giustizia giusta, sottolineando con questo aggettivo le caratteristiche naturali di quest'ultima. Occorre, a mio avviso, che i cittadini abbiano una giustizia funzionante: ed è da questo punto di vista che mi pongo per dire « sì » o « no » a questa legge.

Credo che l'assenza di un provvedimento legislativo, qualora non approvassimo quello al nostro esame e continuassimo a rimanere nell'attuale situazione di incertezza, causerebbe certamente contrasti giurisprudenziali, quanto meno circa l'interpretazione che i magistrati potrebbero dare del vuoto normativo. Vi è chi afferma che già ora ci troviamo in condizioni di vuoto normativo e chi sostiene che bisogna applicare l'articolo 2043 del codice civile: di fronte a questa incertezza interpretativa, ritengo che il cittadino vedrebbe frustrate le proprie attese, anche invocando la responsabilità civile di un magistrato che lo abbia colpito con un provvedimento che egli ritiene ingiusto (proprio perché, alla fine, i magistrati hanno « il coltello dalla parte del manico »); vi sarà, inoltre, chi si trincererà dietro un dubbio di legittimità costituzionale, bloccherà il processo e rinvierà tutto alla Corte costituzionale, e chi invece applicherà l'articolo 2043 del codice civile; lascio a voi immaginare con quale rispetto dell'eguaglianza dei cittadini, i

quali, a seconda dei casi, si troveranno di fronte all'uno od all'altro giudice.

PRESIDENTE. Lei sa bene, onorevole Fumagalli, che ciò non potrà verificarsi, perché esistono una norma ed una giurisprudenza costituzionale.

ALFREDO BIONDI. Questo è un presagio!

MAURO MELLINI. Non mi sembra vi sia molta informazione sulla questione della successione delle leggi.

OMBRETTA FUMAGALLI CARULLI. Non so se tutti i magistrati siano informati del principio della successione delle leggi nel tempo. È noto che di questo sono state date due interpretazioni diverse. Ebbene, credo che il magistrato seguirà l'interpretazione più comoda, data l'incertezza interpretativa e giurisprudenziale di tale questione.

È stato detto dal presidente, al quale va il nostro ringraziamento per aver condotto i lavori sempre con grande sopportazione delle intemperanze dei componenti la Commissione, che con questa legge trionfa il Parlamento. Mi sia consentito di avere una *dissenting opinion* su questo punto: la mia sensazione è che non si possa parlare di trionfo del Parlamento con questa legge, che rappresenta un aggiustamento, nei modi politicamente, non tanto giuridicamente, praticabili. Lo sappiamo tutti e credo che il ministro Vassalli per primo, illustre docente, lo debba ammettere. Del resto, il Parlamento è la via della praticabilità politica, non è una cattedra universitaria, né un collegio che vuole tenere seminari di studio. Ed in nome della praticabilità politica ritengo che, pur forzando la mia stessa coscienza si debba giungere ad un voto positivo su questo provvedimento.

Mi sia consentito dire che non sono d'accordo su alcune delle argomentazioni fin qui esposte, in particolare su quelle dell'onorevole Alagna con il quale spesso, per la verità, mi trovo d'accordo. Non condivido l'affermazione che il segreto

della camera di consiglio è un « feticcio » che comunque viene violato dai magistrati; certamente tale violazione è una realtà negativa, che appartiene alla patologia e non alla fisiologia del fenomeno. Tuttavia, non per questo si deve affermare che tanto vale che anche il Parlamento non si dia la pena di rispettare il segreto della camera di consiglio. Parimenti, non sono d'accordo sull'argomentazione che tale segreto verrà comunque violato dopo parecchio tempo; questo è vero, ma la violazione, in quanto tale, rimarrà: questo è il mio « chiodo fisso », fin dalle prime battute della discussione di questo provvedimento in Comitato ristretto. Non ho trovato argomenti che mi abbiano convinto del contrario; continuo ad avere la sensazione e l'impressione e — se mi consentite — anche le motivazioni giuridiche per ritenere che questo provvedimento comporti una violazione, o meglio una eccezione, al segreto della camera di consiglio.

Desidero aggiungere, in garbata polemica con il collega Alagna, che il meccanismo della *dissenting opinion* comporterà una notevole lentezza nei procedimenti; spero ed auspico, pertanto, che a tale meccanismo si faccia ricorso solo in casi rarissimi ed eccezionali. La mia esperienza di componente il Consiglio superiore della magistratura e la mia conoscenza della psicologia dei giudici mi fanno invece pensare che si ricorrerà molto frequentemente alla *dissenting opinion*; non vorrei che in alcuni casi, al momento dell'apertura della famosa busta, ci si dovesse trovare di fronte a ben tre *dissenting opinion* (con quali conseguenze sulla validità della decisione non so davvero immaginare!).

Considerazioni pratiche, dicevo, mi imporrebbero di votare in senso negativo su questo articolo, che recepisce e codifica in legge l'istituto della *dissenting opinion* (oltre a considerazioni giuridiche di carattere teorico, tra le quali la violazione del segreto della camera di consiglio).

Vi è poi un altro elemento: le strutture. Abbiamo davvero strutture adeguate

per custodire questi plichi di *dissenting opinion*? Il ministro ci ha rassicurato su questo punto ed avendo la massima considerazione della sua parola, sono certa che egli rispetterà l'impegno assunto.

Il testo sottoposto al nostro esame contiene, è vero, una forma di *dissenting opinion* « temperata » (mi pare che questo aggettivo sia stato usato molto opportunamente dal presidente Gargani); tuttavia, tale istituto — lasciatemelo dire con estrema franchezza giuridica, cui poi corrisponderà una minore franchezza politica — mi pare urti contro una serie di principi dell'ordinamento, anche di carattere costituzionale (su questo sarà la Corte costituzionale a dire l'ultima parola).— Nonostante i rilievi critici che ho finora esposto, annuncio il mio voto favorevole su questo provvedimento ed anche sull'articolo 16 che, come mi suggerisce la mia sensibilità politica, rappresenta ormai l'elemento condizionante perché la legge entri in vigore. Poiché la nostra volontà è in questo senso — l'ho detto all'inizio e con questo concludo — ribadisco il voto favorevole del gruppo democratico cristiano, perché l'assenza di un provvedimento legislativo finirebbe per tutelare meno, non tanto il magistrato (anche se di questo ci dobbiamo pur preoccupare), quanto il cittadino.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
GIUSEPPE GARGANI

ANTONIO DEL PENNINO. Ho già avuto modo di esprimere in sede di discussione generale la mia valutazione su questo punto del testo unificato della legge, così come è stato modificato dall'altro ramo del Parlamento. Non vi è quindi motivo di soffermarmi ulteriormente sulle ragioni del dissenso. Credo, comunque, doveroso dar conto ai colleghi della Commissione del mio comportamento in sede di voto.

Non parteciperò alla votazione sull'articolo 16, perché voterò a favore della legge nel suo complesso e perché ritengo che esprimere un voto contrario all'arti-

colo 16 renderebbe poco coerente il voto successivo sull'insieme della legge. Infatti, valutando i due diversi interessi, l'uno volto alla necessità di giungere ad una rapida approvazione della legge per evitare la vacanza legislativa (come hanno ricordato il ministro e gli altri colleghi), l'altro collegato all'opportunità di esprimere un voto di dissenso su questo punto specifico, ho ritenuto opportuno far prevalere il primo. Ciò pur sottolineando che la norma relativa agli organi collegiali contiene una serie di elementi che non mi sento, obiettivamente, di condividere.

D'altra parte, anche al Senato è stato necessario ricorrere a tale bilanciamento di interessi. Tutti sappiamo che questo articolo non è solo il frutto di una diversità di orientamenti manifestati dalla Camera e dal Senato; come ha ricordato il collega Fracchia, si tratta anche di un punto politico.

Il partito socialista ha, infatti, consentito alla ripresa dell'esame e all'approvazione tempestiva della legge, malgrado la pendenza della crisi di Governo, sulla base di un accordo complessivo che prevedeva tale punto.

Credo che le valutazioni complessive che hanno portato alla necessità di accelerare i lavori per consentire l'approvazione della legge, faccia premio sul merito dell'articolo 16, ma, ripeto, per convinzione personale, non prenderò parte alle votazioni sull'articolo 16.

ETTORE PAGANELLI. Preannunciando il mio voto favorevole all'articolo 16 nel testo del Senato, in armonia con le posizioni del mio gruppo, desidero associarmi alle perplessità espresse dall'onorevole Fumagalli. È in tal senso che voterò a favore dell'articolo 16 e della legge nel suo complesso.

VINCENZO BINETTI. L'aver vissuto l'esperienza della camera di consiglio rende il mio voto più sofferto. Desidero, pertanto, dar conto delle ragioni del mio voto favorevole a questo tormentato articolo sulla responsabilità collegiale e alla legge nel suo complesso.

Francamente, condivido non le perplessità ma le serie riserve che sono state avanzate riguardo al testo elaborato dal Senato. Si tratta, in fondo, di una deroga, sia pur temperata, ma la prima fondamentale deroga ad un « pilastro » del nostro ordinamento: il principio della segretezza della camera di consiglio, che pure ha una sua valenza storica. E non è vero che il dissenso non è un fatto di tutti i giorni! Il dissenso, che può essere espresso su qualunque questione, da quelle pregiudiziali a quelle di merito, è purtroppo un dato fisiologico della realtà del collegio.

MAURO MELLINI. Purtroppo non è fisiologico, il dissenso!

VINCENZO BINETTI. Con la verbalizzazione del dissenso si avrà una sorta di prova legale. Ciò che non mi convince è la precostituzione di una prova legale del dissenso, che non credo giovi allo scopo di avere un più ampio ventaglio di responsabilità dei magistrati facenti parte del collegio.

Tuttavia, per una doverosa considerazione delle ragioni degli altri e per evitare — come indicava l'onorevole Fumagalli — di creare un vuoto normativo che nuocerebbe non solo ai giudici ma anche ai cittadini, preannuncio il mio voto favorevole alla legge e all'articolo 16.

BENEDETTO VINCENZO NICOTRA, *Relatore*. In qualità di capogruppo democristiano presso la Commissione giustizia, intendo esprimere la nostra posizione favorevole al testo dell'articolo pervenuto dal Senato.

Pur prendendo atto delle perplessità manifestate a titolo personale da vari colleghi e dallo stesso presidente, il gruppo democristiano voterà a favore dell'articolo 16 e dell'intero provvedimento in quanto ritiene che un accordo politico vada lealmente mantenuto.

Ritengo che, senza trionfalismi, si possa affermare che il Parlamento sta vincendo, anche per la complessità dialettica del dibattito che si è svolto in questa

Commissione nel quale, peraltro, non sono emerse soluzioni alternative praticabili, essendo questa la sede per proporle, non certo i giornali o i dibattiti televisivi. Dico questo perché vi sia correttezza nel nostro atteggiamento. Concludo, esprimendo, in qualità di relatore, parere contrario a tutti gli emendamenti.

GIULIANO VASSALLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Onorevoli deputati prima di esprimere il parere del Governo sui numerosi emendamenti proposti all'articolo 16 del provvedimento, desidero ringraziare l'onorevole presidente, non solo per ciò che ha fatto in lunghi mesi di travaglio elaborativo, durante i quali la presidenza della commissione è stata più volte investita dell'argomento, ma anche per l'iniziativa che ha assunto ieri sera, con l'assenso dei gruppi, di rinviare a questa mattina la discussione sull'articolo 16, che rappresenta uno dei passaggi più difficili del provvedimento che la Commissione si accinge ad approvare. Per la verità, si è trattato di un'iniziativa opportuna, che ha permesso che l'approvazione definitiva del provvedimento fosse preceduta dall'elevato dibattito che questa mattina si è svolto. Era tempo, del resto, che si giungesse a una conclusione e anche questo è un merito del presidente di questa Commissione.

Il Governo ringrazia anche i deputati radicali per i loro interventi, nonché gli onorevoli Biondi, Fracchia, Gargani, Alagna, Fumagalli Carulli, Del Pennino, Paganelli, Binetti e Nicotra per gli importanti contributi che hanno portato e soprattutto per lo sforzo di comprensione delle ragioni altrui qui manifestate.

La questione della responsabilità collegiale, come i membri di questa Commissione mi insegnano, è molto antica. Il problema, pur non essendo oggetto di disciplina legislativa, è stato affrontato ed elaborato a più riprese dalla dottrina, ma è stato sostanzialmente eluso dai legislatori del passato. A tal proposito, l'onorevole Gargani ha ricordato il pensiero di un grande maestro del diritto, Calamandrei.

Ora ci si accinge a compiere una scelta, che è conforme all'ultima posizione adottata dal Senato, che è giustamente qualificata e più temperata di quella che a suo tempo fu approvata da questo ramo del Parlamento.

L'esperienza dirà chi aveva ragione; si tratta, comunque, di un'esperienza nuova e un parere diverso era finché giustificato.

La Camera dei deputati in prima lettura si era proposta di affidare la soluzione di tale problematica alla giurisprudenza. Tale soluzione mi sembra fosse eccessiva, per le gravi divergenze giurisprudenziali che si sarebbero potute verificare, soprattutto sul punto dell'individuazione dei responsabili. Vi era infatti divergenza se la responsabilità dovesse essere attribuita a tutti gli appartenenti al collegio che aveva assunto la decisione o se invece, ammesso che non si dovesse rispondere in caso di dissenso, dovesse essere in un modo o in un altro accertata l'esistenza di tale dissenso.

Dunque, era forse eccessivo, in una situazione di questo genere, consentire che la giurisprudenza decidesse *a priori* se dovessero rispondere collegialmente tutti i membri o se viceversa ognuno dovesse rispondere a titolo individuale per gli atti compiuti.

Come ha rilevato l'onorevole Fracchia, ho potuto constatare una certa incomunicabilità tra i due rami del Parlamento. Chi, come me, è stato un osservatore dell'attività parlamentare, si domanda perché in un sistema di bicameralismo perfetto, due corpi parlamentari, che sono stati eletti in modo praticamente analogo e che sono espressioni degli stessi partiti, debbano essere messi nella condizione di non poter discutere fra loro su temi così gravi e delicati. In effetti, si tratta di una questione che si è presentata più volte alla vista di uno spettatore, quale io sono stato, dell'uno e dell'altro dibattito.

Gli argomenti illustrati dall'onorevole Fracchia a sostegno della decisione della Camera sono indubbiamente di valore e sono stati esposti così bene, che non vi tornerò sopra, come non starò ad analiz-

zare le ragioni che vi si potrebbero contrapporre.

Le ragioni del Senato sono note. Ho ascoltato voci contrarie alla precostituzione legale della prova del dissenso, ma questa è stata la ragione fondamentale che ha ispirato la disciplina, una volta stabilita la responsabilità dei singoli appartenenti agli organi collegiali. Come ho detto nella discussione finale, tutto ciò è stato accompagnato dal tentativo, mi auguro realizzabile e realizzato, di mantenere il segreto attraverso la precostituzione dei moduli per ogni decisione collegiale.

Non si può non dare la massima importanza ai rilievi formulati dall'onorevole Fracchia. Ho qualche riserva, però, circa il timore della stagnazione giurisprudenziale, poiché ritengo che l'articolo 2 della legge, nell'escludere al primo comma la responsabilità per interpretazione del diritto, plachi anche i ricordati timori.

Non posso, quindi, non esprimere il consenso del Governo all'articolo 16 nel testo che è stato portato per la seconda volta all'attenzione della Camera dei deputati dal Senato della Repubblica. Debbo, pertanto, esprimere parere contrario a tutti gli emendamenti presentati allo articolo 16.

Assicuro i deputati che i modelli di cui all'articolo 16 sono in corso di predisposizione e saranno stampati in allegato al decreto ministeriale che sarà pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale*, il che mi auguro possa avvenire contemporaneamente alla pubblicazione della legge. È chiaro che in un primo momento saranno le singole corti che, come accade in una serie di situazioni analoghe, predisporranno i moduli nella loro materialità, sulla base dei modelli pubblicati sulla *Gazzetta Ufficiale*.

Il Ministero di grazia e giustizia è stato gravato dal Senato anche della predisposizione dei modelli di cui al comma 3 dell'articolo 16, cioè quelli relativi agli organi di giustizia amministrativa. Mi auguro che si arrivi in tempo anche per quei moduli. All'uopo, stiamo prendendo i

necessari contatti con i ministeri e gli organi interessati (finanze, difesa, Presidenza del Consiglio, Consiglio di Stato). In sostanza, intendiamo procedere immediatamente per quanto riguarda le magistrature ordinarie, ma a distanza di poche ore il ministero sarà attrezzato ad assolvere i suoi compiti anche per le altre magistrature.

Ripeto, mi adopererò per la pubblicazione contemporanea della legge e del decreto ministeriale previsto dallo articolo 16. Il Ministero di grazia e giustizia è alacremenente all'opera dal giorno in cui si è profilata la scelta del Senato come quella maggiormente suscettibile di accoglimento finale. Nel prosieguo, poiché è possibile che vi siano modificazioni, vi potranno essere anche integrazioni riguardanti i provvedimenti ministeriali e le circolari destinate a coadiuvare un'attività complessa e nuova, che non è stata mai assente dalla rappresentazione che gli organi governativi hanno avuto delle difficoltà insite nella importante innovazione legislativa che il Parlamento sta per introdurre.

Debbo, a questo punto, reiterare il ringraziamento a tutti i componenti la Commissione, a prescindere dalla espressione di voto o dalla partecipazione o meno al voto stesso e auspico che attraverso l'accoglimento dell'articolo 16 si possa arrivare all'approvazione dell'intero provvedimento.

PRESIDENTE. Passiamo all'emendamento Mellini ed altri 16.1.

MAURO MELLINI. Signor presidente, in sede di dichiarazione di voto sull'emendamento intendo svolgere alcune considerazioni. Innanzitutto, mi sembra che il provvedimento sia già entrato in vigore in qualche modo e che questo articolo 16 debba essere approvato proprio in funzione dell'approvazione della legge.

Le buste chiuse sono state depositate e il dissenso viene in questa sede rappresentato da varie parti politiche, ma tale dissenso è probabilmente del tutto inutile agli effetti delle responsabilità, che sono

per colpa e riguardano comportamenti e voti sulle decisioni.

In questa sede vengono espresse moderate annotazioni di dissenso, perché in realtà si percepisce non già che la decisione sul punto sia sbagliata, ma che il provvedimento che sta per essere approvato dal Parlamento, in un contesto legislativo complesso e composito quale quello che si è voluto creare e di cui parlerò nella dichiarazione di voto finale, si appresti a determinare danni, anziché realizzare gli intendimenti che il popolo italiano aveva espresso anche attraverso il *referendum*.

Si è discusso molto della collegialità, dell'imputabilità allo Stato della volontà, si è evocato Calamandrei, ma mi sembra siano stati tralasciati alcuni dati di fatto: innanzitutto, la questione non riguarda la responsabilità nei confronti del cittadino, che è dello Stato e prescinde dalla volontà dei singoli magistrati; inoltre, non è lontanamente ipotizzabile una responsabilità collegiale né in sede di rivalsa né in sede di responsabilità diretta. La collegialità dell'organo, in taluni casi, può rappresentare presunzioni in ordine alla responsabilità dei singoli componenti, ma non delle determinazioni di responsabilità stabilite *iuris et de iure*, perché la prova della responsabilità dei singoli componenti il collegio, una volta scissa quella nei confronti del cittadino da parte dello Stato ed il diritto di rivalsa, deve essere data dallo Stato.

Aggiungo che la registrazione del dissenso non sopperisce all'individuazione delle singole responsabilità rispetto al caso, probabilmente più frequente (tra i poco frequenti casi di responsabilità), della denegata giustizia, in quanto non si verbalizza la presenza, l'assenza, il fatto che il magistrato sia stato avvertito oppure no, il mancato intervento in camera di consiglio e così via, così come non si verbalizza se il magistrato relatore abbia esibito il documento oppure no. La verbalizzazione, quindi, può costituire un alibi poiché proprio il giudice colpevole della mancata rappresentazione, per compiti spettantigli all'interno del collegio può

non rappresentare agli altri inducendoli in errore. Di tutto ciò, ovviamente, non si può dare documentazione attraverso il verbale, altrimenti questo diverrebbe chilometrico.

Pertanto, riproponiamo la soppressione dell'articolo e prendiamo atto delle opinioni dissenzianti espresse per — lasciatemelo dire — « salvarvi l'anima » in relazione alle gravi conseguenze che si produrranno per il rallentamento dell'attività della giustizia. È inutile, collega Alagna, sostenere che tale circostanza è da escludere: pensate ad una camera di consiglio in cui vengano decise insieme decine di cause (caso frequentissimo) per le quali bisognerà predisporre i verbali sia pure per scrivere che tutti sono d'accordo! Pensate al significato di questa disposizione in ordine al già scarso valore della presenza dei giudici popolari i quali, nel momento in cui dovranno motivare il proprio dissenso, saranno sempre d'accordo ... Tanto, non contano niente e d'ora in poi conterà meno di zero!

FERDINANDO FACCHIANO. Bisogna eliminarli.

MAURO MELLINI. Con questa disposizione mettete i giudici popolari in condizione di non contare più nulla!

FERDINANDO FACCHIANO. I giudici popolari rispondono solo per dolo.

MAURO MELLINI. Non si verbalizza il dolo, ma solo l'opinionine dissenziente. Il giudice popolare è già intimidito dal giudice togato, per cui quando quest'ultimo, oltre a ricordargli che non è considerato, gli spiegherà che in caso di dissenso dovrà motivare la propria posizione se pretende di contare, lo sarà ancora di più. Ci sarà un appiattimento, che, del resto, è presente in quest'aula nonostante alcune opinioni dissenzianti timidamente avanzate. Tuttavia, non si tratterà dell'appiattimento di cui parla il collega Fracchia, secondo il quale basta un'opinionine dissenziente affinché gli altri si adeguino per paura di assumersi le re-

sponsabilità. In realtà sarà il contrario, vale a dire il dissenziente finirà per non essere più tale, al fine di non creare i presupposti per un'autentica dialettica della camera di consiglio, in quanto poi sarebbe costretto ad assumersi la responsabilità della registrazione, motivando succintamente senza urtare determinate suscettibilità. Queste conseguenze ineliminabili vanno oltre il problema della responsabilità, che è secondario. Di fronte a dieci casi all'anno, quanti potranno essere quelli in cui si arriverà ad aprire una busta in relazione alla responsabilità della decisione? Finiremo in migliaia di camere di consiglio, in migliaia e migliaia, e forse anche milioni, perché tante sono le decisioni da assumere, creando presupposti del genere. Di conseguenza, proponiamo l'abolizione dell'articolo 16.

È stata sostenuta l'esistenza dell'urgenza di fronte alla vacanza legislativa, fatta essenzialmente di titoli di giornali e di proteste autorevoli per le quali occorrerebbe un maggior senso dello Stato nel modo di fronteggiarle. Rispetto alla possibilità di avere una buona legge, si è sostenuto che occorre dare precedenza all'urgenza: colleghi, le urgenze passano, le cattive leggi restano!

OMBRETTA FUMAGALLI CARULLI. Le leggi possono essere modificate.

MAURO MELLINI. Certo, dovremo però indire un altro *referendum* con quello che significa! Ma nel frattempo quanto ingiustizie, quanti ritardi e quali danni si saranno determinati!

ALFREDO BIONDI. Desidero intervenire per dichiarazione di voto. L'onorevole Mellini ha usato un termine che non mi è piaciuto, non perché laicamente, ed anche cattolicamente non pensi in ogni momento di « salvarmi l'anima » con le azioni che compio.

Desidero riaffermare che voterò l'emendamento, in quanto sono convinto che con l'articolo 16 si crei un problema infinitamente più grave di quello che la mia coscienza, laica e forse anche giuri-

dica, mi consente di accettare. L'anima preferisco lasciarla da un'altra parte!

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento Mellini ed altri 16.1, non accettato dal relatore né dal Governo.
(È respinto).

Pongo in votazione l'emendamento Mellini ed altri 16.2, non accettato dal relatore né dal Governo.
(È respinto).

Pongo in votazione l'emendamento Mellini ed altri 16.3, non accettato dal relatore né dal Governo.
(È respinto).

Passiamo all'emendamento Mellini ed altri 16.4.

MAURO MELLINI. Dichiaro di votare a favore dell'emendamento 16.4 con il quale cerchiamo di salvare il salvabile. Volete le buste? ...

ALFREDO BIONDI. La domanda è carica di mistero.

MAURO MELLINI. Prevedetele solo per i casi di esistenza di opinioni dissenzienti. Ciò significherebbe risparmiare alla giustizia il carico di milioni di buste; non buste contenenti milioni di lire, ma buste contenenti milioni di opinioni dissenzienti.

Il fatto che si sappia dell'eventuale esistenza di opinioni dissenzienti non credo che sia così grave come quello relativo alle conseguenze pratiche dell'accumularsi di questa documentazione.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento Mellini ed altri 16. 4, non accettato dal relatore né dal Governo.
(È respinto).

Passiamo all'emendamento Mellini ed altri 16. 6.

MAURO MELLINI. Voterò a favore di questo emendamento che si riferisce alle

considerazioni che ho già svolto in materia di giudici popolari.

Sono convinto che esonerare il giudice popolare dall'incombente, di cui alla norma in questione, significherà salvare l'istituto della giuria popolare che, fino a prova contraria, nessuno ha proposto ancora di abolire e che, pertanto, non deve essere posto nelle condizioni di effettuare un intervento inutile.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento Mellini ed altri 16. 6, non accettato dal relatore né dal Governo.
(È respinto).

Pongo in votazione l'emendamento Mellini ed altri 16. 5, non accettato dal relatore né dal Governo.
(È respinto).

Pongo in votazione l'emendamento Aglietta ed altri 16. 7, non accettato dal relatore né dal Governo.
(È respinto).

Passiamo all'emendamento Mellini 16. 8.

MAURO MELLINI. Voterò a favore di questo emendamento con il quale tentiamo di fare un atto di pulizia formale.

PRESIDENTE. Desidero farle notare che il Senato, trattandosi di questione molto delicata, ha pensato di adire il presidente per determinati compiti. Dimostra di avere poca considerazione nei confronti di quest'ultimo.

MAURO MELLINI. È lo « scrivano » ad avere quel tipo di responsabilità. Si tratta di una modifica di poco momento, ma per il funzionamento della giustizia è necessario anche procedere a modifiche *de minimis*.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento Mellini ed altri 6. 8, non accettato dal relatore né dal Governo.
(È respinto).

Pongo in votazione l'emendamento Mellini ed altri 16. 9, non accettato dal relatore né dal Governo.

(È respinto).

Passiamo all'emendamento Mellini ed altri 16. 10.

MAURO MELLINI. Voterò a favore di questo emendamento che potrà essere considerato l'espressione della volontà di ironizzare sulle soluzioni prescelte. In effetti, in questo emendamento si parla di armadi, di disponibilità alle chiavi degli armadi medesimi, eccetera. Dobbiamo però farvi notare che una volta che avete fatto la scelta di conservare le pubblicazioni in questione, una volta che avete deciso di fare riferimento al presidente come colui che cura la redazione dei verbali, evidentemente si pongono questi problemi, anzi saranno questo tipo di problemi spiccioli ad incidere sul quotidiano funzionamento della giustizia.

Vi parla un avvocato di « fanteria », al quale è stato insegnato fin dal primo giorno di lavoro che la professione bisogna farla essenzialmente con i piedi. Ho cercato sempre di mettere in pratica questo insegnamento e di esercitare la professione con i piedi (forse perché non avevo la capacità di esercitarla con la testa). Continuo oggi, però, ad essere convinto che esercitare « anche » con i piedi rende forse meno gratificante l'esercizio della professione medesima, ma è l'unico modo per non perdere quel contatto con la vita quotidiana che si può avere soltanto *pedibus calcantibus*.

Ripeto, sono convinto che senza un vero contatto con lo svolgimento delle attività che quotidianamente vengono poste in essere negli uffici giudiziari si perda di vista il contenuto di talune questioni, i cui meccanismi possono essere già naufragati.

Un personaggio che stava sempre zitto nelle aule di Montecitorio, ma che parlava molto fuori, ricordo che una volta disse che una certa legge aveva bisogno di un emendamento compilato dai maestri di scuola. Ebbene, il provvedimento

che stiamo esaminando avrebbe bisogno di emendamenti formulati dai cancellieri. Solo questi potrebbero dirci molte cose interessanti.

Ho tentato di prospettare alcune questioni non con ironia, ma con amarezza, per evitare di essere considerato « correo » nell'approvazione di questa legge.

BENEDETTO VINCENZO NICOTRA, *Relatore*. Invito il collega Mellini a ritirare il suo emendamento che si riferisce a direttive organizzative che sono demandate al ministro.

MAURO MELLINI. Insisto sul mio emendamento anche perché il Consiglio superiore della magistratura sosterrà che il ministro non ha la facoltà di impartire direttive di questo genere.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento Mellini ed altri 16. 10, non accettato dal relatore né dal Governo.

(È respinto).

Pongo in votazione l'emendamento Mellini ed altri 16. 11, non accettato dal relatore né dal Governo.

(È respinto).

Pongo in votazione l'emendamento Mellini ed altri 16. 12, non accettato dal relatore né dal Governo.

(È respinto).

Pongo in votazione l'emendamento Teodori ed altri 16. 14, non accettato dal relatore né dal Governo.

(È respinto).

Pongo in votazione l'emendamento Mellini ed altri 16. 13, non accettato dal relatore né dal Governo.

(È respinto).

Pongo in votazione l'emendamento Zevi ed altri 16. 15, non accettato dal relatore né dal Governo.

(È respinto).

Pongo in votazione l'emendamento Mellini ed altri 16. 17, non accettato dal relatore né dal Governo.

(È respinto).

Pongo in votazione l'emendamento Mellini ed altri 16. 16, non accettato dal relatore né dal Governo.

(È respinto).

Pongo in votazione l'emendamento Mellini ed altri 16. 18, non accettato dal relatore né dal Governo.

(È respinto).

Pongo in votazione l'emendamento Mellini ed altri 16. 19, non accettato dal relatore né dal Governo.

(È respinto).

Pongo in votazione l'emendamento Vesce e Pannella 16. 20, non accettato dal relatore né dal Governo.

(È respinto).

Pongo in votazione l'emendamento Mellini ed altri 16. 21, non accettato dal relatore né dal Governo.

(È respinto).

Passiamo all'emendamento 16. 22.

MAURO MELLINI. Voterò a favore di questo emendamento che tende a limitare gli effetti negativi che sono stati prospettati da molti colleghi sulla violazione del segreto della camera di consiglio, limitando la possibilità di richiedere le buste al caso in cui sia controversa l'imputabilità a ciascuno dei magistrati dell'atto rispetto al quale è intervenuta una condanna dello Stato al risarcimento del danno. È evidente, infatti, che se, nel corso di un giudizio di rivalsa, venissero aperte le buste, sarebbe possibile conoscere anche le decisioni assunte da soggetti che non hanno dato origine ad alcuna condanna dello Stato. È possibile.

quindi, che i magistrati convenuti in un giudizio di rivalsa non siano in grado di accertare l'imputabilità del provvedimento dannoso a qualcuno di loro. In tale situazione, dal momento che si deve appurare soltanto che il fatto sia assolutamente escluso dagli atti del giudizio, non si comprende per quale motivo si dovrebbero aprire le buste, dalle quali emergerebbe il contenuto di decisioni assunte anche in ordine ad altre questioni controverse, oggetto della decisione collegiale, ma che non hanno nulla a che vedere con il giudizio di rivalsa.

Nel presentare l'emendamento al nostro esame, abbiamo voluto farci carico dell'esigenza di limitare al massimo la violazione del segreto della camera di consiglio, evitando di aprire le buste quando non sia strettamente necessario.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento Mellini ed altri 16. 22, non accettato dal relatore né dal Governo.

(È respinto).

Pongo in votazione l'emendamento Mellini ed altri 16. 23, non accettato dal relatore né dal Governo.

(È respinto).

Pongo in votazione l'emendamento Mellini ed altri 16. 24, non accettato dal relatore né dal Governo.

(È respinto).

Passiamo all'emendamento Mellini ed altri 16. 25.

MAURO MELLINI. Vorrei, in primo luogo, sottolineare che non si comprende per quale motivo nell'articolo 16 del provvedimento al nostro esame si faccia riferimento al ministro di grazia e giustizia il quale, invece, non è titolare dell'azione di rivalsa, in relazione alla quale si pone il problema dell'apertura delle buste.

In generale, la questione riguarda anche i giudici militari, per i quali è competente il Ministero della difesa, e i giudici amministrativi, in ordine ai quali, invece, è competente la Presidenza del Consiglio dei ministri. Non si vede, quindi, per quale motivo della definizione dei modelli per i verbali debba farsi carico soltanto il ministro di grazia e giustizia. Infatti, titolare dell'azione di rivalsa deve essere lo stesso ministro di grazia e giustizia per i magistrati ordinari, il ministro della difesa per i giudici militari e il Presidente del Consiglio per quelli amministrativi.

Anche se il ministro Vassalli non si considera responsabile per gli inconvenienti che potrebbero scaturire dall'attuale testo della legge, vorrei sottolineare che, sia per quanto riguarda la legittimazione passiva in ordine all'azione di responsabilità nei confronti del cittadino, sia per quanto concerne la legittimazione attiva per l'azione di rivalsa, si chiama sempre in causa il ministro di grazia e giustizia. Si tratta, certamente, di un'inconvenienza che nessuno gli invidierà.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento Mellini ed altri 16. 25, non accettato dal relatore né dal Governo.

(È respinto).

MAURO MELLINI. Nel prendere la parola in sede di dichiarazione di voto, vorrei in primo luogo dare atto al collega Biondi della sua correttezza, manifestata durante tutto l'iter del provvedimento al nostro esame, sul quale ci accingiamo ad esprimere il voto finale.

Per quanto concerne, più specificamente, l'articolo 16, ritengo che, nel momento in cui cominciavano a manifestarsi segni di insoddisfazione nei confronti del provvedimento al nostro esame, qualcuno abbia ritenuto opportuno introdurre le novità contenute nel presente articolo, viste come un completamento ideale del concetto di responsabilità per colpa, concetto che di ideale ha ben poco, dal momento che attiene ad un contesto comple-

tamente diverso rispetto a quello in cui viene inserito.

Vorrei, inoltre, rilevare che, nonostante la mia avversione nei confronti di tutte le forme di pressione esercitate dall'associazione nazionale magistrati dalla fase preferendaria fino alla discussione del provvedimento al nostro esame, abbiamo perso l'occasione di accogliere e di tradurre in misura operativa un consiglio molto valido fornitoci dalla stessa associazione, grazie al quale sarebbe stato possibile ovviare ad inconvenienti di ordine pratico che, con i nostri emendamenti, ci siamo sforzati di attenuare.

In particolare, tra le varie associazioni dei magistrati, Magistratura democratica era favorevole al principio della segretezza, mentre Magistratura indipendente e Unicost erano contrarie. Probabilmente, i giudici (non quelli dell'associazione che probabilmente non lavorano molto nelle camere di consiglio, ma coloro che esercitano veramente la professione) avrebbero potuto fornirci indicazioni valide e dati molto precisi. Ad esempio, essi avrebbero potuto preparare i verbali di una camera di consiglio, comunicandoci successivamente l'entità del conseguente allungamento dei tempi processuali. Si sarebbe trattato, infatti, di un contributo molto più valido delle discussioni di principio in ordine al famoso carattere di unitarietà della camera di consiglio.

In conclusione, preannuncio che voterò contro l'articolo 16; sono, altresì, molto felice del fatto che anche il collega Biondi esprimerà voto contrario. Nello stesso tempo, lascio ai colleghi, che quasi unanimemente hanno espresso perplessità, la soddisfazione di averle solo espresse, senza ostacolare in alcun modo la rapidissima approvazione del provvedimento al nostro esame. Ritengo, quindi, che dovremo nuovamente occuparci della questione, anche in veste di legislatori, come spesso accade nel nostro paese, in cui si procede con una legislazione per approssimazioni successive, che costituisce uno dei sintomi più gravi della crisi delle nostre istituzioni.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'articolo 16 nel testo del Senato.
(È approvato).

Passiamo all'esame degli ordini del giorno.

Gli onorevoli Fracchia, Nicotra, Vairo, Paganelli, Amodeo e Del Pennino hanno presentato il seguente ordine del giorno:

« La Commissione giustizia

impegna il Governo

a far sì che con il decreto del Ministro di grazia e giustizia previsto dall'articolo 16 della legge sulla responsabilità civile dei magistrati siano impartite le necessarie disposizioni per orientare le procedure alla massima snellezza e semplicità, al fine di evitare confusione ed intralci nel lavoro degli uffici giudiziari ».
0/1142-D/1/2.

GIULIANO VASSALLI, Ministro di grazia e giustizia. Credo che questo sia l'unico ordine del giorno che, in qualità di rappresentante di un Governo dimissionario, io sia in grado di accettare, perché investe una attività in corso, che mi auguro possa essere completata nelle prossime ore.

PRESIDENTE. Gli onorevoli presentatori insistono per la votazione?

BRUNO FRACCHIA. No, non insistiamo.

PRESIDENTE. Gli onorevoli Pedrazzi Cipolla, Fracchia, Violante, Bargone, Finocchiaro Fidelbo, Forleo, Orlandi, Trabacchi e Tarantelli hanno presentato il seguente ordine del giorno:

« La II Commissione giustizia

impegna il Governo

a presentare entro tre mesi l'elenco nominativo dei magistrati ordinari, amministrativi e militari che hanno avuto

incarichi extragiudiziari nell'ultimo triennio, con la specificazione del tipo di incarico, della durata ed i relativi compensi percepiti;

a indicare altresì se incarichi siano stati conferiti a consiglieri di Stato o magistrati dei TAR nel periodo in cui hanno rivestito la carica di membri del Consiglio di Presidenza di cui all'articolo 7 della legge 27 aprile 1982, n. 156 ».
0/1142-D/2/2.

GIULIANO VASSALLI, Ministro di grazia e giustizia. Mi trovo nell'impossibilità di accogliere questo ordine del giorno, perché esso si rivolge all'impegno futuro del Governo. Come ho già detto, mi trovo ad essere rappresentante di un Governo dimissionario, che già con molte difficoltà ha potuto presenziare all'approvazione di questa legge ed esprimere le proprie opinioni, sempre in forma sommissa, nei confronti del voto del Parlamento. Non posso, pertanto, assumere impegni per il futuro.

Desidero, tuttavia, cogliere questa occasione per ricordare ciò che il Ministro di grazia e giustizia ha fatto nei mesi passati in questo delicato settore e di cui può rispondere. È stata operata una attenta disamina, che è ancora in corso, della complessa vicenda, che è stata anche oggetto di interrogazioni parlamentari, riferita ai famosi incarichi per colaudi giudiziari o extragiudiziari, che nelle zone della Campania hanno riguardato anche i magistrati ordinari, oltre a quelli amministrativi. Ci si è trovati di fronte ad attività pregresse, risalenti a tempi lontani, che erano state oggetto di provvedimenti, alcuni dei quali ad opera del Consiglio superiore della magistratura, per essersi proceduto ad accettare incarichi senza autorizzazione; i ricorsi contro le delibere del Consiglio superiore della magistratura erano state accolte dagli organi di giustizia amministrativa, sia il TAR sia il Consiglio di Stato, venendosi così a creare, ai fini di un'ulteriore azione disciplinare, una situazione di prescrizione, nella maggior parte dei casi, che ho avuto modo di esaminare quando

mi sono state rivolte una serie di interrogazioni parlamentari.

Tale opera di selezione è ancora in corso, ma, probabilmente, riguarda casi assolutamente marginali, il cui esito dipende dall'accoglimento, finora costante, che gli organi di giustizia amministrativa hanno fatto dei ricorsi di questi magistrati.

MAURO MELLINI. Queste decisioni sono state impugnate dallo Stato?

GIULIANO VASSALLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Mi pare di sì. Dicevo che ho compiuto un attento esame della questione per rispondere alle interrogazioni presentate in questa materia; tuttavia si tratta di un'opera molto difficile e delicata, perché — tra l'altro — gli organi di giustizia amministrativa che hanno deliberato talvolta avrebbero potuto, in linea di massima, essere composti dagli stessi magistrati amministrativi che erano stati investiti di possibili addebiti analoghi, o comunque da colleghi di questi ultimi. Si tratta, ripeto, di una situazione delicata, risalente al 1985-1986, che abbiamo studiato attentamente e su cui non intendiamo transigere. A questo proposito, il Ministero ha messo a punto un disegno di legge concernente gli incarichi extragiudiziari dei magistrati. Come ricorderete, anche il Consiglio superiore della magistratura, pur avendo sempre disciplinato tale materia con proprie circolari od ordinanze (l'onorevole Fumagalli potrà correggermi), ha fatto presente la necessità di approvare un provvedimento legislativo. Pertanto, abbiamo preparato un apposito disegno di legge, lo abbiamo sottoposto all'approvazione del Consiglio dei ministri, presentandolo poi in Parlamento. Questo vale per quanto riguarda i magistrati ordinari.

L'ordine del giorno Pedrazzi Cipolla ed altri riguarda anche i magistrati amministrativi, per i quali non posso eccepire certamente la mia incompetenza; devo, però, ribadire e sottolineare le difficoltà che affliggono oggi chi deve rispondere dell'operato di un Governo di do-

mani. Ecco perché, pur essendo sicuramente attento alle ragioni esposte in questo ordine del giorno, non mi trovo in condizione di accoglierlo.

PRESIDENTE. Onorevole Pedrazzi, dopo la spiegazione del ministro, insistete per la votazione?

ANNA MARIA PEDRAZZI CIPOLLA. Ritengo la risposta del ministro molto corretta, date le particolari condizioni in cui si trova attualmente il Governo. Intendiamo, tuttavia, insistere per la votazione.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'ordine del giorno Pedrazzi Cipolla ed altri.

(È respinto).

Prima di passare alle dichiarazioni di voto finali sul provvedimento, desidero premettere alcune osservazioni personali in qualità di presidente. Arriviamo finalmente in porto, dopo un tragitto abbastanza burrascoso, che qualche volta mi ha portato a fare ricorso ad una lettura in senso rigido del regolamento, cosa della quale mi scuso con i colleghi. Ritengo, comunque, che sia stato condotto un dibattito che, senza trionfalismi, ha arricchito il Parlamento e, credo, ognuno di noi: per questo ringrazio la Commissione.

GIULIO MACERATINI. Siamo arrivati alla fase conclusiva, in cui le diverse posizioni politiche devono essere chiare, non tanto all'interno di quest'aula, nella quale il confronto si è articolato nelle diverse letture per lungo tempo (e tutti, perciò, conoscono i rispettivi punti di vista), ma per l'immagine esterna che si deve offrire dei lavori parlamentari, in presenza di provvedimenti di questo genere.

Inizierò con una considerazione di particolare amarezza perché, nell'apprestarmi ad esprimere un voto contrario su questo provvedimento, non posso dimenticare che la questione è stata risolta — ad avviso del gruppo del MSI-destra nazionale — in maniera deludente, in presenza

di un Parlamento paralizzato, che non ha potuto provvedere a nessuno dei tantissimi guasti che sono stati provocati nel mondo della giustizia in Italia.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
EGIDIO ALAGNA

GIULIO MACERATINI. Da un lato abbiamo ottenuto una legge che non ci soddisfa assolutamente e che non raggiunge gli obiettivi per i quali erano stati attivati diversi meccanismi; dall'altro, a questa legge si è accompagnato un danno obiettivo, perché il Parlamento ha ritenuto di approvare nient'altro che i risultati di una diatriba bizantina e non ha tenuto conto dell'ingente materiale, di provenienza sia parlamentare sia governativa, che era stato sottoposto al suo esame e che, a nostro avviso, avrebbe potuto certamente contribuire alla soluzione dei problemi della giustizia, non meno di quanto faccia questa legge, nella veste in cui ci apprestiamo a vararla.

Anche per evitare che le cose già dette nelle precedenti letture siano ritenute inutili, mi limiterò a ricordare che, per quanto attiene a questa legge, la « forsenata » tipizzazione dei casi di colpa (quando, invece, il concetto di colpa grave avrebbe dovuto necessariamente estendersi a tutte le professionalità del magistrato, senza restringersi a casi di scuola) è anch'essa colpita dalla censura di inutilità cui accennavo prima. Già questa prima norma ha tolto al provvedimento il suo carattere di fondo, il vero senso del rispetto della volontà popolare, quale si era manifestata nel *referendum*.

Una seconda grave violazione, nel senso del mancato rispetto della sovranità popolare, si commette con la limitazione eccessiva, pietistica, veramente deplorabile della rivalsa nei confronti del magistrato che abbia sbagliato. Ci si è preoccupati, al di là di ogni ragionevole limite, di non « disturbare » questa categoria, già tanto superprotetta; da questa legge, invece, essa avrebbe dovuto essere ricondotta ad un criterio di normalità — e

sottolineo questo termine — nell'ambito dell'ordinamento giuridico dello Stato.

In terzo luogo, anch'io colgo l'occasione della dichiarazione finale di voto per confermare il mio totale dissenso rispetto alla soluzione che si è ritenuto di adottare, con la cosiddetta *dissenting opinion*, riguardo al problema della responsabilità dei magistrati facenti parte di organi collegiali. Tale stato di cose, a mio avviso, paralizzerebbe il meccanismo della giustizia o, peggio ancora, creerebbe i presupposti per veti incrociati e strumentalizzazioni pericolose all'interno delle camere di consiglio. Basti pensare a quello che avverrà in materia di questioni pregiudiziali e preliminari, laddove proprio i veti incrociati impediranno una serena valutazione delle questioni di merito, che pure dovranno essere affrontate.

Si tratta, ripeto, di una soluzione « pasticciata », deludente, inutile e dannosa; dopo una discussione che ha coinvolto le energie intellettuali migliori del paese, dal Parlamento italiano viene generato un *ridiculus mus*. Di fronte a tale risultato, non si può certo dire che il Parlamento faccia una bella figura.

Per tutte queste ragioni, pertanto, il mio voto contrario si fonda sulla convinzione che il Parlamento abbia sbagliato; ritengo che non abbia servito, come sarebbe stato suo dovere, l'amministrazione della giustizia e che, anzi, abbia contribuito con una legge inutile e dannosa ad aggravare la sua crisi.

MAURO MELLINI. Signor presidente, partecipo all'ultima seduta relativa alla discussione di questo provvedimento con emozione e amarezza, ma anche con orgoglio.

Non posso fare a meno di pensare, in questo momento, ai tanti compagni che, con la raccolta delle firme nelle strade, hanno reso possibile avviare quella che avrebbe potuto, anzi avrebbe dovuto, essere una grande riforma della nostra giustizia. Lo scopo non era quello di assoggettare a condizioni punitive la figura del giudice, ma quello di riaffermare un principio di grande forza della funzione giuri-

sdizionale, rappresentato dalla piena responsabilità nei confronti del cittadino: una giustizia a misura del cittadino.

L'emozione e l'amarezza sorgono dal timore di non aver fatto abbastanza per essere degni, come parlamentari, di questi umili compagni, che hanno svolto il loro dovere di cittadini; dal timore di non essere all'altezza di quella grande maggioranza di cittadini che ha votato per una giustizia migliore, senza intenti punitivi nei confronti di nessuno ma, certamente, con l'intenzione di affermare la responsabilità civile del magistrato, così come di ogni altro rappresentante dello Stato, stabilita dall'articolo 28 della Costituzione e concepita come condizione di indipendenza.

Un altro motivo di amarezza è il fatto di aver visto prevalere nei dibattiti (nel corso di questo lungo *iter* prima prereferendario, poi referendario, quindi parlamentare) gli intendimenti di quanti hanno tentato di esaltare i momenti di difficoltà e di creare forme elusive del significato e della portata di questa legge, invece di consacrare e realizzare a pieno le indicazioni espresse chiaramente dal voto popolare.

Credo che le forze politiche (mi rivolgo ai compagni socialisti ed agli amici liberali, ma non al collega Biondi) si siano lasciate trascinare verso la formulazione di una legge in termini elusivi del principio della responsabilità; penso che esse dovranno renderne conto al paese. Ritengo, però, che soprattutto il loro atteggiamento abbia dimostrato debolezza nei confronti di una cultura che mai come in questo momento è stata solida: il corporativismo, anzi la peggior specie di esso.

Mi sono riferito ieri in termini anche pesanti allo « sciaccallaggio » delle corporazioni. Queste ultime hanno vinto. Non illudiamoci di poter dire che il Parlamento ha prevalso sulla volontà popolare, poiché, quando questo avviene, il Parlamento nega se stesso.

È stata prescelta, attraverso una legge votata ad agosto — è un aspetto estremamente delicato — la via di dare la possibi-

lità al Governo e al capo dello Stato di prolungare il termine per l'entrata in vigore degli effetti abrogativi del *referendum*. In sostanza, è stato introdotto un tipo di legislazione che possiamo considerare mista. È stato detto chiaramente in quella circostanza che si voleva procrastinare l'entrata in vigore degli effetti abrogativi delle norme sottoposte a *referendum* per dare la possibilità al Parlamento di sfruttare quel lasso di tempo legiferando in modo da integrare e modulare la portata del voto popolare.

Noi siamo stati contrari a tale impostazione, ma questa è stata la scelta che gli altri gruppi hanno compiuto. In tal modo, il Parlamento ha finito con il porre a se stesso limiti precisi nell'opera legislativa.

Il provvedimento al nostro esame, anche se entrerà in vigore dopo qualche giorno dall'entrata in vigore dell'efficacia abrogativa dell'opera legislativa del popolo attraverso il *referendum*, non si sovrappone a quest'ultima, secondo l'intendimento dello stesso legislatore che nel mese di agosto ha previsto l'entrata in vigore simultanea della nuova legge e delle norme abrogative di quelle sottoposte a *referendum*. Infatti solo per un incidente tecnico, dato che non si era fatto in tempo a rispettare il termine degli effetti abrogativi, si è stabilito che il provvedimento al nostro esame entrerà in vigore il giorno successivo alla pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*. L'intendimento originario era, invece, quello di ottenere una simultaneità degli effetti abrogativi e dell'entrata in vigore della nuova legge, simultaneità che rimane come concezione dell'opera legislativa.

È stata scelta la strada di un'opera legislativa complessa, nella quale il Parlamento ha affidato a se stesso, per i tempi, per il momento, per la funzione, per le dichiarazioni del Capo dello Stato e dei parlamentari nello svolgimento dell'*iter* legislativo, una funzione integrativa della volontà popolare. Si tratta dunque di un'opera legislativa complessa nella quale le due fonti, quella del *referendum* e quella del Parlamento, si integrano a vi-

cenda. In questa opera il Parlamento ha adottato un *iter* limitativo della portata delle sue stesse scelte, che, malgrado le premesse, dovrebbero integrare formalmente la volontà del popolo, ma che in realtà le eludono.

Infatti, andando a verificare il contenuto di tali scelte, ci si accorge che si torna indietro perché si abolisce per il futuro l'azione diretta nei confronti del magistrato, si stabiliscono per il futuro restrizioni di ordine processuale, si limita la responsabilità anche indiretta del magistrato nella forma della rivalsa nei confronti dello Stato a limiti prestabiliti ed estremamente restrittivi; per non parlare di una riduzione della responsabilità per colpa e per denegata giustizia in termini assolutamente inaccettabili.

Se ciò è vero, il Parlamento ha violato la funzione che esso stesso si era dato, ha violato la norma dell'articolo 75 della Costituzione, inserendosi nel procedimento referendario con una scelta dichiarata e precisa. Da ciò deriva l'incostituzionalità della legge sul *referendum*, per non parlare dell'incostituzionalità determinata dalla violazione patente e dichiarata dell'articolo 28 della Costituzione, anche nell'interpretazione che di esso ha dato la Corte Costituzionale.

Le forze politiche, che hanno effettuato questa scelta, hanno compiuto un grosso errore; nessuno esce vincitore. Risultano vincitrici le corporazioni, se ed in quanto potranno rappresentare domani gli appartenenti alle varie magistrature, come oggi pretendono di fare.

Forse in questo caso anche le stesse corporazioni escono male e screditate dalla vicenda. È un'operazione a cui comunque restano estranei i compagni che hanno raccolto le firme, i cittadini che hanno espresso il loro voto a larghissima maggioranza, in un significato politico che rimane per tutti e che segna anzi la sconfitta delle corporazioni.

Qualcosa di positivo rimane dunque in questa operazione, perché la volontà di avere una giustizia a misura del cittadino, anche se tradita dalla legge che la Commissione si accinge ad approvare, re-

sta e sarà difficile limitare la portata del *referendum*, anche se il Parlamento ha perduto una preziosa occasione per essere l'espressione più forte della volontà e delle istituzioni della Repubblica rispetto alle corporazioni, altrimenti onnipotenti.

Ripeto, il Parlamento ha perduto una preziosa occasione, ma quello che ha fatto il popolo resta. Da parte del mio gruppo c'è tanta amarezza, ma forse anche l'orgoglio che, in mezzo a tanto disfacimento, abbiamo saputo fare tutto il possibile, tutto ciò di cui siamo stati capaci. Sarebbe stato meglio se fossimo stati capaci di fare di più; forse, se il paese ci avesse dato maggiore forza, avrebbe ottenuto il risultato che avremmo fatto di più. Possiamo dire serenamente che abbiamo fatto quello che potevamo e siamo stati coerenti nel cercare di soddisfare l'esigenza popolare di una giustizia « giusta », che resta intatta (*Applausi dei deputati del gruppo federalista europeo*).

FERDINANDO FACCHIANO. Signor presidente, debbo preannunciare il voto favorevole del gruppo socialdemocratico, pur con le perplessità già evidenziate nel corso della discussione testè esauritasi, nonché nel corso delle precedenti letture del progetto di legge.

Ritengo che il testo del provvedimento che ci accingiamo ad approvare non sia entusiasmante, perché risponde in parte alle istanze poste attraverso il *referendum* e soprattutto perché delude il desiderio della gente, che con la propria espressione di voto si è pronunciata per una giustizia « giusta » o, quanto meno, per una giustizia che funzioni: le due esigenze non sono divaricanti, perché la giustizia è « giusta » quando funziona ed è tempestiva.

Debbo ricordare che il mio partito, pur non essendo stato promotore del *referendum*, lo ha accettato e conseguentemente ha operato perché ne fosse rispettato il chiaro risultato.

Il Parlamento si è mosso in generale con molta attenzione e con molto zelo, ma in alcuni passaggi anche con molta

fretta, per cui soltanto in parte ha corrisposto alle esigenze referendarie.

Mi auguro che nella giornata odierna si possa definitivamente chiudere un capitolo doloroso della nostra attività, che ha dimostrato — non si può sottacere — come effettivamente nel nostro paese esistano corporazioni e centri di potere che vogliono, spesso in modo « stonato », interferire nelle azioni del Parlamento, le quali invece vanno portate avanti tenendo conto degli interessi generali del paese.

Debbo francamente dire che stigmatizzo il comportamento di quei magistrati i quali, minacciando il cosiddetto « sciopero bianco », hanno dimostrato come loro precedenti proclami relativi all'affermazione di essere « un ordine » siano stati poi traditi nei fatti, adeguandosi cioè ai sistemi che paralizzano la giustizia e non sono consoni alla dignità che un ordine deve avere. Su questi scioperi minacciati credo che il Parlamento debba necessariamente dire la sua, perché è inammissibile in tali condizioni legiferare sui veri temi della giustizia!

Forse la fretta e l'ansia hanno drammatizzato un argomento che per noi non rappresenta il principale « difetto » della giustizia italiana. Debbo riconoscere con soddisfazione che alcuni promotori del *referendum*, i quali ritenevano che questo fosse il vero problema della giustizia, hanno preso atto che altre più importanti questioni esistono in questo settore.

Non che il tema della responsabilità civile del magistrato non sia di poca rilevanza: non vorrei essere frainteso, ma non bisogna dimenticare che esso ha « arrovellato » le menti di grandissimi giuristi e politici fin dall'epoca della Rivoluzione francese, le famose *ordonnances*, il *code Napoléon*, ed è stato risolto con una determinata disciplina, in quanto altre soluzioni più efficaci non sono state trovate.

Ho da sempre affermato che il vero tema che dobbiamo affrontare per risolvere il problema della responsabilizzazione del magistrato sia quello della responsabilità disciplinare. Non ci nascondiamo dietro un dito! Sì, il magistrato

deve essere responsabilizzato, tuttavia non riteniamo che la via sola o precipua della responsabilità civile sia valida e conferente allo scopo. Potremmo aprire un dibattito sull'argomento, ma il tempo ristretto non lo consente, e, d'altra parte, ho svolto le mie considerazioni nelle precedenti occasioni.

Nonostante il provvedimento licenziato dal Senato non mi entusiasmi, riconosco che corrisponde ai rilievi da me avanzati allorché intervenendo in quest'aula prima ed in Assemblea poi, affermai che la soluzione adottata dalla Camera, per la quale si lasciava alla giurisprudenza di riempire un vuoto, era la peggiore. In effetti, con il provvedimento al nostro esame affidiamo alla magistratura ordinaria la funzione di giudicare se stessa, cioè i propri membri, per cui, se avessimo attribuito alla stessa magistratura anche la delega di legiferare per la parte da noi tralasciata, avremmo riproposto i difetti che le famose « giurisdizioni domestiche » creano in tali casi. Quindi, è giusto che tale aspetto, il quale sembra pratico — voglio dire di ordine esecutivo — ma in realtà non lo è, sia stato disciplinato.

In materia non ho nessuna certezza — sono laico e, tranne qualcuna, certezze non ne ho —, però mi rendo conto che è l'unica forma in grado di dare un determinato senso a quell'affermazione e di garantire il rispetto di due principi (una volta affermata, com'è giusto, la responsabilità dell'organo collegiale) della personalizzazione della colpa e della parità di trattamento. Il sistema, avendo sancito la responsabilità del giudice monocratico, sarebbe stato incoerente qualora non avesse disciplinato la responsabilità del giudice membro di un collegio. Di conseguenza, credo che la soluzione adottata, pur con i suoi inconvenienti pratici, risponda a tali esigenze.

Potrei anche affermare che il provvedimento pervenutoci dal Senato mi soddisfa; però, complessivamente ritengo che — chiusa questa parentesi — occorra affrontare i veri problemi della giustizia italiana, che si compendiano nella limitatezza degli stanziamenti allocati in bilancio. Con una percentuale pari all'1 per

cento non si possono risolvere le questioni attinenti agli strumenti, agli organici ed alle attrezzature!

Ringraziando il presidente, i colleghi ed il ministro per l'attenzione prestata — che vorrei fosse rivolta anche ai veri problemi della giustizia — auspico la previsione di una sessione *ad hoc* della Camera dedicata al dibattito in modo organico su tutte le tematiche della giustizia, sulle quali ho più volte insistito, purtroppo con nessun risultato concreto. Mi riferisco, in particolare, alla restituzione dei giudici alla funzione giurisdizionale; alla revisione delle circoscrizioni; alla rotazione e temporaneità degli incarichi direttivi; alla formazione ed aggiornamento professionale dei magistrati; al controllo dell'effettivo grado di « laboriosità » della magistratura (poiché è assurdo che alcuni giudici abbiano un esiguo carico di lavoro da smaltire, mentre altri siano sovraccarichi di lavoro) ed infine si punti ad un Ministero di grazia e giustizia realmente organizzato ed efficiente, al fine di rispondere alle problematiche del « pianeta giustizia » che attengono alla tutela del cittadino, per avere una giustizia a misura di cittadino, che rappresenta la nostra ambizione.

ALFREDO BIONDI. Signor presidente, non tento di nascondere la mia preoccupazione e l'imbarazzo in questa fase conclusiva. La preoccupazione e l'imbarazzo, tra le persone per bene e serie, è costante quando si deve concentrare in un tempo limitato elementi che hanno costituito una parte della propria vita, in questi ultimi mesi, ed hanno avuto un respiro più ampio nel dibattito popolare.

Chi ha proposto il *referendum* avrà forse corso, e fatto correre qualche rischio; certo, però, ha creato un coinvolgimento alto e solenne della gente rispetto ai problemi della giustizia: il « pianeta della giustizia » è forse meno sconosciuto di prima! Aver introdotto nelle case degli italiani i problemi, i dubbi e l'ansia di dover decidere su una tematica così intensa, costituisce un fatto nuovo, forse

l'unico istituzionalmente rilevante degli ultimi tempi.

Per i « non addetti ai lavori » si è trattato di un quesito difficile, ma la sensibilità e la coscienza popolare, da me considerate molto forti e selettive, si sono dimostrate tali nelle manifestazioni di contrarietà come in quelle di desistenza dal voto proprio per la difficoltà di comprensione: la gente ha preferito non votare quando non ha capito e, quando ha compreso, ha votato come ha voluto.

Non farei un riferimento trionfalistico — come ho sentito fare dal presidente, e me ne dispiace — per ciò che si conclude oggi, né mi adeguerò per dirlo in latino — che essendo il linguaggio degli ecclesiastici e degli avvocati non è sempre sincero — al detto *motus in fine velocior* rispetto ad un tema che invece è stato profondamente elaborato dalla gente. Non faccio un temporalismo differenziale tra ciò che si recupera in Parlamento con la fatica e l'angoscia che abbiamo avuto sia per il problema dei tempi sia per le pressioni che ci sono state.

Non voglio chiamare queste pressioni esterne corporative; desidero, piuttosto, attribuire ad esse la volontà di una malintesa tutela di posizioni privilegiate che, in fondo, le corporazioni non vogliono (queste ultime, infatti, vogliono tutelare interessi particolari, diretti, autogestiti e via dicendo). Un lavoratore autonomo che sia serio pretende con convinzione gli effetti, le qualità del proprio lavoro: ai magistrati non succede molto spesso.

Le pressioni corporative sono state forti perché si sapeva che la posta in gioco era alta, ma un potere senza responsabilità corre il rischio di diventare un prepotere ed anche una prepotenza; l'ho detto altre volte, ma mi piace ricordarlo anche in questa occasione. L'aver posto un criterio di responsabilità, sia pure « di rimbalzo », rispetto alla responsabilità diretta vera e propria, era un elemento che mi aveva trovato consenziente sia pure nella convinzione della difficoltà di parametrare a dati concreti di ordine legislativo una tematica difficile e preoccupante. Chi parla voleva che il

binomio responsabilità-autonomia fosse salvato con una « e » disgiuntiva proprio perché la forza attrattiva fra i due valori non si annullasse algebricamente.

La mia contrarietà nasce oggi dal fatto che l'articolo 16 riduce il contenuto del successivo articolo 18 ad una soluzione transattiva, che ritengo modificatrice di una realtà giuridica, quella che attiene alla formazione del consenso degli organi collegiali, alla difficoltà ed all'impossibilità di individuare, nel consenso e nella convergenza delle differenze che pure esistono nelle opinioni; una sintesi finale della sentenza — e quindi un giudizio complessivo — non postula quasi mai, o solo in casi di scuola — e come tali ravvisabili in ipotesi, quindi in una giurisprudenza accertativa, come la Camera aveva stabilito — il modo con il quale al consenso si è pervenuti, un modo che non può mai essere colposo, tanto meno di colpa grave, perché l'esame dei problemi difficili sia di ordine giuridico in fatto ed in diritto, impone non la negligenza, l'imprudenza, l'inosservanza e quindi una volontà affievolita, come in fondo la colpa, che quando c'è acuisce il valore del dolo commissivo in se stesso, o commissivo mediante omissione se non si fa ciò che si deve, o non si applica una legge di cui si conosce l'esistenza.

Dico queste cose non per « salvarmi l'anima », ma perché voglio che si sappia come la pensa l'onorevole Biondi e che risulti che il mio dissenso nasce da un'opinione molto ferma.

Oltre a questo giudizio di carattere generale, ve ne è uno di carattere specifico che rafforza le mie convinzioni. Per le spinte che abbiamo subito; per le preoccupazioni che sono state manifestate, per talune minacce — chiamiamole così, ma sarebbe meglio definirle forti pressioni — giunte persino a ventilare l'applicazione « seria » della legge, quale sarebbe lo « sciopero bianco », in maniera che diventi « triste » per il cittadino, il quale avrebbe quindi notevoli difficoltà nel raggiungere i suoi fini di giustizia; proprio perché ci sono state queste pressioni, dobbiamo essere molto chiari: c'è il

rischio che chi le ha poste in essere possa trarre dalla difficoltà di assumere le proprie responsabilità opportunità che gli derivano dal sistema che è stato escogitato, cioè quello di affidarsi al silenzio complice, non alla propria decisione, rispettata e rispettabile, in Camera di consiglio, nel senso che ciascuno è tenuto a difendere insieme con il proprio consenso il dissenso altrui, utilizzando il sistema della busta che rende concreta la possibilità di eludere la responsabilità.

Si tratta di una questione molto grave, che può determinare incertezza nella validità delle decisioni giudiziarie e la possibilità che le stesse siano intrise di una sorta di ipocrisia che si manifesta in un giudizio di dissenso, magari per approssimazioni successive, che può essere usato strumentalmente nella fase delle decisioni preliminare al giudizio, nella fase in cui si decide in merito. In questo modo, una sapiente dislocazione di dissenso consente un'elusione sostanziale, per uno o tutti i membri del collegio, dalle proprie responsabilità.

Si tratta di una circostanza della quale ho parlato e che costituisce l'elemento di prevalenza: nella situazione di difficoltà, di imbarazzo e di preoccupazione che ho espresso fin dall'inizio e che corrisponde allo stato d'animo con il quale ho affrontato, durante questa fase, l'azione del Parlamento (un'azione senz'altro meritoria; anch'io farò delle osservazioni sul modo in cui il ministro ha condotto l'intera vicenda ed i colleghi sono intervenuti in essa), ho sempre avuto rispetto anche per i dissenzienti. Non accetto, pertanto, che si discrimini tra chi è in buona fede e chi, essendo di opinione diversa, produrrebbe chissà quale danno. Chi fa parte della maggioranza ha il diritto certamente di arrivare all'approvazione finale del provvedimento, ma io ho il dovere, essendo stato tra i promotori del *referendum* popolare di dire perché non sono soddisfatto della soluzione che è stata data ai problemi posti dallo stesso *referendum*. Non si tratta di un'insoddisfazione « agonistica » e neppure antagonista, ma di un'insoddisfa-

zione strutturale derivante dal fatto che questa legge è intrisa dei problemi che avrebbe dovuto risolvere.

Ecco il motivo per il quale l'imbarazzo poc'anzi manifestato tra poco si tramuterà in un voto contrario.

ANTONIO BARGONE. Annuncio il voto favorevole del gruppo comunista sul provvedimento oggi esaminato, frutto di un serrato lavoro parlamentare che ha segnato tutta la prima parte di questa legislatura.

A nostro avviso il Parlamento riesce a dare, con tempestività apprezzabile, risposta alle esigenze poste con forza dal voto referendario. Il nostro impegno, come quello delle altre forze politiche promotrici del *referendum*, era quello di approvare la legge in tempi rapidi per evitare un vuoto legislativo che provocasse conseguenze sull'intero sistema giudiziario, pregiudicando quei valori di indipendenza e di terzietà alla cui tutela questa legge deve sottintendere.

Questo è un obiettivo che il gruppo comunista ha perseguito con grande impegno e coerenza, nel corso di tutto l'*iter* parlamentare, offrendo il proprio contributo assieme alle altre forze politiche per risolvere questioni delicate come quelle relative ai diritti che con il provvedimento medesimo si vogliono tutelare: i diritti del cittadino ad ottenere un risarcimento per i danni derivanti da atti giudiziari ingiusti e i diritti ad avere un giudice che sia indipendente e terzo e quindi in grado di adottare decisioni equilibrate ed imparziali. D'altro canto, è fondamentale garantire — e credo che questa legge lo faccia — la magistratura nella sua piena indipendenza ed autonomia nei confronti degli altri poteri dello Stato.

Questi riteniamo che siano i valori cardini della democrazia, considerati non quali prerogative di una corporazione, ma funzionali all'equilibrio costituzionale, in un sistema in cui venga garantita l'imparzialità giurisdizionale.

È per questo motivo che il nostro senso di responsabilità ci fa accantonare

riserve e perplessità relative ad alcuni punti della legge — soprattutto dopo le ultime modifiche del Senato — e ci fa prendere in considerazione l'impianto complessivo del provvedimento, sicuramente l'unico possibile in una materia così delicata.

Le riserve del gruppo comunista sono già state espresse dal collega Fracchia per quanto riguarda la responsabilità collegiale, ma esse si riferiscono anche all'abolizione del termine dei cinque giorni (previsto dal terzo comma dell'articolo 3), da cui temiamo che possa conseguire l'esperimento di azioni di carattere risarcitorio, anche in relazione a comportamenti che non si configurano come diniego di giustizia a norma dell'articolo 3 della legge al nostro esame.

Un altro motivo di perplessità è costituito dallo stralcio, operato dal Senato, delle norme relative al Consiglio di Stato e alla magistratura militare; tale stralcio, infatti, è indicativo (soprattutto per quanto riguarda il Consiglio di Stato) della presenza di pressioni indebite nel processo di formazione della legge e di resistenze di carattere corporativo da parte di consigli di presidenza rispetto alla possibilità di esercitare un controllo democratico e di perseguire una maggiore trasparenza in ordine al consolidato costume di dividersi compensi e prebende.

In definitiva, si può affermare con grande consapevolezza che il Parlamento ha offerto una prova di vitalità, nonostante i tentativi di ritardarne o vanificarne i lavori. L'aver sconfitto tali tentativi costituisce un fatto estremamente positivo che deve essere inserito nel bilancio di questa legge. Siamo, tuttavia, consapevoli del fatto che l'approvazione del provvedimento al nostro esame non può rappresentare il punto d'arrivo, ma soltanto un'occasione per sciogliere alcune riserve e per rinnovare un impegno, assunto da tutti indistintamente nei confronti degli elettori, di avviare una grande stagione di riforme.

Vi è, infatti, un gran bisogno di tali riforme, affinché la domanda di giustizia dei cittadini non venga soffocata dalle

lungaggini, dalle strozzature, dai limiti dell'apparato giudiziario e possa trovare una risposta non solo nei casi di responsabilità civile del magistrato, ma ogni volta che il cittadino agisce per esercitare i propri diritti davanti alla legge.

GAETANO VAIRO. Signor presidente, onorevoli colleghi, giunti alla conclusione della terza lettura del disegno di legge relativo alla responsabilità civile dei giudici, annuncio, a nome del gruppo della democrazia cristiana, parere favorevole alla sua approvazione.

Nell'esprimere, inoltre, una sostanziale adesione alla relazione svolta dall'onorevole Nicotra, mi preme evidenziare due aspetti essenziali del suo contenuto. Il primo riguarda la *ratio* di fondo, il respiro logico e culturale che è stato alla base di tutte le posizioni politiche, vale a dire la sensibilità verso l'esigenza di rispettare e garantire il principio costituzionale dell'indipendenza e autonomia della magistratura senza dimenticare, nello stesso tempo, il principio altrettanto rilevante e di pari dignità del *neminem ledere* ai danni del cittadino ad opera del provvedimento giudiziario. Tutto ciò tenendo conto dei limiti e delle garanzie suggerite ed evidenziate (com'è noto), in più di una occasione, dalla stessa Corte Costituzionale.

In tale spirito di armonico impianto normativo si è collocata la democrazia cristiana, con coerenza storica ed in epoca non sospetta, fin dal periodo preferendario, quando tentò reiteratamente, mediante la proposta di legge Rognoni, di evitare un *referendum* complesso nel suo significato tecnico, alquanto nebuloso nella sua genesi politica e, comunque, difficilmente accessibile alla chiara e trasparente valutazione della pubblica opinione.

Non essendo riuscita nello scopo di evitare il *referendum*, la democrazia cristiana ha contribuito, con spirito costruttivo, alla soluzione del problema affidato dal responso popolare, mediante l'elaborazione della proposta di legge Gargani e l'appoggio offerto ad analoghe proposte provenienti da altri partiti.

Una volta esaurita la terza lettura del disegno di legge al nostro esame, dopo l'articolato, complesso e sofferto dibattito che ci ha visti tutti impegnati in una qualificante e qualificata gara di apporto tecnico, culturale e politico, con la saggia, equilibrata e altamente meritoria conduzione del presidente Gargani, con l'ispirazione e il punto di riferimento sempre presenti e imprescindibili del grande maestro Vassalli, con la fattiva presenza degli ottimi sottosegretari Castiglione e Cattanei, il parere conclusivo della democrazia cristiana è favorevole all'approvazione della legge. Di essa, infatti, nonostante le modifiche apportate dal Senato, rimangono validi lo spirito di fondo, la *ratio* logica, l'impalcatura concettuale, non intaccati affatto dal pur necessario compromesso (come è spiegato nella relazione dell'onorevole Nicotra), mai esaustivo di tutte le posizioni politiche.

La saggezza e l'equilibrio del legislatore, infatti, devono accedere al patrimonio dell'umiltà politica, nella ricerca della convergenza di posizioni pluralistiche verso obiettivi comuni, piuttosto che lasciarsi tentare e fuorviare dalla superbia della soluzione tecnica perfetta. In questo senso vanno interpretate le dichiarazioni rese stamani dall'onorevole Gargani, che non sono assolutamente incompatibili con le considerazioni dell'onorevole Fumagalli in ordine alla praticabilità delle soluzioni adottate dal nostro Parlamento.

Indubbiamente, non si può parlare di soluzione tecnica perfetta, in quanto permangono delle riserve su alcuni emendamenti apportati dal Senato, soprattutto (come ha chiaramente evidenziato l'onorevole Nicotra) in tema di responsabilità del singolo componente dell'organo collegiale. Esprimiamo, tuttavia, la nostra valutazione positiva circa gli emendamenti all'articolo 3 (sul diniego di giustizia), all'articolo 5 (sull'ammissibilità della domanda) e all'articolo 8 (sul riferimento temporale di godimento dello stipendio).

In conclusione, il chiaroscuro, più che la luce limpida e perfetta, si addice ad ogni legge, come ad ogni tentativo umano

di regolamentare una complessa e articolata realtà sociale. Anche questa legge, come tutte le altre, non rappresenta il punto di arrivo di un'esperienza compiuta. Essa, infatti, costituisce per il legislatore soltanto un primo traguardo, la cui validità e adeguatezza devono essere verificate nel contatto con la realtà quotidiana. In questo senso, la legge può essere interpretata come un punto di partenza, un libro aperto al recepimento di eventuali futuri aggiustamenti o correzioni di rotta, in vista di un suo doveroso miglioramento.

In tale ottica, il gruppo della democrazia cristiana voterà a favore del provvedimento al nostro esame, nella certezza di compiere un atto dovuto, in coerenza con il voto referendario e con i principi ispiratori dello Stato democratico.

ANTONIO DEL PENNINO. Signor presidente, onorevoli colleghi, intervengo molto brevemente per annunciare il mio voto favorevole al disegno di legge sulla responsabilità civile dei magistrati, il cui lungo *iter* è giunto ormai alla conclusione.

Al di là delle riserve che ho espresso sia durante la discussione sulle linee generali sia nel corso del dibattito sull'articolo 16, il mio voto favorevole è dettato da due convinzioni di fondo: da un lato, sono persuaso che l'impianto della legge sia sostanzialmente valido, nella misura in cui consente di risolvere il delicato e complesso problema della responsabilità civile dei magistrati evitando il pericolo che, all'indomani del *referendum*, la mia parte politica ebbe modo di evidenziare; si trattava del pericolo che dal contatto diretto tra il cittadino che invoca la lesione di un diritto e il magistrato potessero sorgere gravi intralci per il funzionamento della giustizia, derivanti dall'obbligo di astensione o dal sorgere di motivi di ricusazione.

Dall'altro lato, vi è la considerazione che, certamente, con questa normativa abbiamo adeguato il rapporto tra i cittadini e lo Stato (e, nella fattispecie, lo Stato attraverso l'espressione del potere

giudiziario) ai principi della carta costituzionale, raggiungendo un equilibrio fra l'esigenza della tutela dell'autonomia della magistratura e quella della garanzia dei diritti dei cittadini rispetto a comportamenti lesivi.

Abbiamo raggiunto questo obiettivo attraverso una serie di istituti, che caratterizzano l'attuale normativa: quelli relativi all'ammissibilità della domanda ed alla tipizzazione dei casi di colpa grave e quelli che prevedono una differenziazione fra la posizione del magistrato togato rispetto a quella dei giudici laici.

Con queste norme, che io giudico la parte centrale del provvedimento, si è creata una situazione che consente sia di dare una risposta alle indicazioni popolari, sia di evitare i rischi che da queste ultime potevano derivare in caso di vacanza legislativa.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
GIUSEPPE GARGANI

ANTONIO DEL PENNINO. Detto questo, non posso non sottolineare un aspetto che, a mio avviso, ha un significato politico che si collega proprio alle considerazioni che facemmo in occasione della promozione del *referendum* e durante la stessa campagna referendaria; considerazioni che sottolineavano come, nell'ambito dei problemi della giustizia, quello relativo alla responsabilità civile rappresentava un aspetto del tutto marginale. Forse, oltre al problema di una diversa disciplina della responsabilità civile, sarebbero rimasti irrisolti anche altri problemi, non tanto relativi al funzionamento della giustizia nel suo insieme, ma allo *status* ed alle carriere dei magistrati. Ebbene, da questo punto di vista debbo dire che forse il perverso effetto del *referendum* si è tradotto proprio in quegli aspetti che oggi qui due colleghi, che furono fra i promotori del *referendum*, con grande autorevolezza hanno indicato essere estranei alla richiesta referendaria, ma che un'altra parte politica (pur essendo anch'essa promotrice del *referen-*

dum) ha voluto assumere come propria bandiera, facendone l'elemento qualificante delle modifiche che il Senato ha introdotto rispetto al testo varato dalla Camera.

Mi riferisco all'articolo relativo al passaggio automatico di carriera dei referendari della Corte dei conti che, al di là della valutazione sulla improprietà della sede rappresentata da questa legge per affrontare tale materia, costituisce un'ulteriore indicazione nel senso dell'automatismo e della progressione per sola anzianità nelle carriere giudiziarie che, a mio avviso, è certamente uno degli elementi che devono essere rivisti, se si vuole garantire con maggiore incisività (che non occupandosi del problema della responsabilità civile) l'opera di magistrati che rispondono ai compiti attribuiti loro dal nostro ordinamento.

Con l'articolo 16, cioè con l'introduzione dell'obbligo di verbalizzazione in una forma ancora più aggravata rispetto alla stesura iniziale del Senato (perché non più limitata alle sole sentenze, ma estesa a tutti i provvedimenti degli organi collegiali), rischiamo di introdurre un ulteriore fattore che allungherà e complicherà il funzionamento della giustizia.

Credo, pertanto, (ecco perché parlavo di nemesi rispetto al *referendum*) che proprio questi, che da taluni promotori del *referendum* erano stati sottolineati quali elementi qualificanti, siano fattori che impediscono di poterci unire allo *slogan* che sosteneva che, con una nuova normativa sulla responsabilità civile dei magistrati, si sarebbe realizzata una « giustizia più giusta ».

EGIDIO ALAGNA. Mi pare di poter affermare che il convincimento unanime prima e dopo la campagna referendaria sia stato nel senso che il presupposto di questa legge doveva essere la tutela dei diritti del cittadino leso da provvedimenti cagionati da un magistrato per colpa grave o per dolo, coniugando tale esigenza con la garanzia dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura che,

tanto più può essere indipendente ed autonoma quanto più responsabile ed al di sopra delle parti.

Sia pur telegraficamente, ritengo che vada fatto un esame retrospettivo delle vicende di questa tribolata legge, che è arrivata alla Camera, in Commissione giustizia in sede legislativa, in terza lettura. In linea di massima, la Camera in prima lettura era riuscita a dare corso ad una buona legge, che recepiva quasi *in toto* lo spirito del *referendum*, ad eccezione della questione concernente la irresponsabilità degli organi collegiali. Tale questione è in netta contraddizione, come è stato affermato ampiamente da quasi tutti i gruppi politici, con l'indirizzo riformatore impresso al redigendo codice di procedura penale. Pertanto il gruppo socialista non poté che esprimere chiare ed inevitabili riserve.

Il nostro dissenso fu convinto, pur nella consapevolezza che non si poteva insabbiare il provvedimento, né creare difficoltà. Riconoscemmo a suo tempo, e siamo disposti a riconoscere anche oggi, la correttezza intellettuale del presidente Gargani e dell'onorevole Del Pennino, anche se non giustifichiamo il fatto che quest'ultimo abbia voluto rinunciare al suo incarico di relatore del provvedimento. Ciò ci amareggia per un fatto di correttezza democratica della questione, che rispetto all'uomo è fuori di dubbio; ci sovviene, però, che forse egli pensava di poter essere relatore solo se l'*iter* del provvedimento fosse proseguito secondo determinati binari. Il rapporto di reciproco rispetto e di correttezza dialettica e democratica è stato evidentemente squilibrato ad opera dell'onorevole Del Pennino.

Il Senato, per ben due volte ed a stragrande maggioranza, grazie ad un accordo politico chiaro, aveva legiferato nel senso che oggi accogliamo. Pertanto, il braccio di ferro con l'altro ramo del Parlamento non si è rivelato un gesto responsabile, ma è stata la causa per cui, anche se di pochi giorni, è stato superato il termine di 120 giorni stabilito dal Presidente della Repubblica.

Mi pare, comunque, che possa esprimersi da parte socialista un convinto voto favorevole, sia pure con un cauto ottimismo ed una soddisfazione moderata, consapevoli — come ha affermato il presidente Gargani — di aver fatto il massimo di quanto ci è stato possibile e sicuri che alcune questioni di fondo sono state affrontate e risolte, con la legge che stiamo per approvare, secondo gli indirizzi referendari.

Mi riferisco al problema del cosiddetto filtro. Certo, nessuno può negare che con la legislazione del 1941 vi fosse un filtro, a mio parere incostituzionale, poiché si riteneva che l'esecutivo potesse essere un potere fiancheggiatore e partigiano nei confronti della magistratura. Né va sottovalutato il fatto che in questo ramo del Parlamento, fin dalla prima lettura, vi erano delle propensioni ad attribuire questa potestà al Consiglio superiore della magistratura.

Essere riusciti ad assegnare questa competenza al potere giurisdizionale mi sembra costituisca l'alveo di una duplice garanzia: nei confronti dei cittadini e, soprattutto, dei magistrati.

Vi è, poi, un argomento che è stato sottovalutato o volutamente sottaciuto. In relazione al problema della denegata giustizia non è stato evidenziato (come invece avrebbe dovuto essere) il fatto che non solo vi è una trasformazione, con l'articolo 19, dell'articolo 328 del codice penale, ma vi è il comma 4 dello stesso articolo 16, che attribuisce delle precise responsabilità nell'organo collegiale al dissenso del singolo magistrato.

L'introduzione di questo comma da parte della Camera aveva rappresentato una modifica migliorativa, che, infatti, il Senato ha mantenuto.

A proposito del vuoto legislativo che si sarebbe venuto a creare, è stata operata una drammatizzazione.

Considerato che, semmai, dovremmo parlare di una *vacatio legis* limitata al periodo tra il 7 e il 12 aprile, mi pare che il problema, in realtà, non esista affatto. Anzitutto, rimane in vigore la legge ordinaria, data la sospensiva dei 120

giorni; ma in ogni caso, qualora questa tesi — valida e sostenibile — non dovesse essere presa in considerazione, trattandosi di norme processuali, non v'è dubbio che vi è sempre stata — e vi è ancora — una legge costituzionale che ha stabilito (anche recentemente attraverso la validità riconosciuta al *referendum* sulla giustizia) che la responsabilità del magistrato non può mai essere parificata (*ex* articolo 2043 del codice civile) a quella degli altri funzionari dello Stato.

Tale drammatizzazione non ha certamente favorito un esame sereno della legge.

Vi è poi da considerare il problema della rivalsa nei confronti del magistrato. Il fatto di aver indicato per primo lo Stato, non va sottovalutato: ciò potrebbe rappresentare (ed a nostro parere lo rappresenta) un indirizzo ideologico volto a ritenere lo Stato il vero responsabile delle iniquità commesse, così come avviene per tutti i funzionari. Al cittadino, del resto, deve essere garantito un risarcimento immediato.

Il disegno di legge Vassalli ha proseguito l'indirizzo dei precedenti progetti governativi in materia, Martinazzoli e Rognoni; è intervenuto, però, in senso migliorativo, prevedendo che l'esercizio dell'azione di rivalsa deve essere esercitato entro un anno dal primo giudizio e che il provvedimento disciplinare nei confronti del magistrato scatta nel momento in cui l'autorizzazione ad iniziare tale azione viene concessa.

Un motivo di soddisfazione per noi socialisti deriva dalla soluzione data al problema del dissenso dei magistrati facenti parte degli organi collegiali. A questo proposito, non starò a ripetere quanto ho già dichiarato in sede di dichiarazione di voto sull'articolo 16.

Manifestata la cauta e modesta soddisfazione dei socialisti, non rimane altro che esprimere il voto positivo del mio gruppo.

Sentiamo, inoltre, il dovere di manifestare il nostro rispetto nei confronti della battaglia civile e democratica condotta dai radicali. Ci resta, invece, il ramma-

rico di aver sentito alcuni colleghi affermare, per quanto riguarda la *dissenting opinion*, che vi erano altre vie praticabili e giuridicamente valide.

La domanda che sorge allora spontanea è: perché queste strade alternative non sono state proposte? Non mi risulta che nel corso della discussione svoltasi sia al Senato sia, soprattutto, alla Camera, siano state prospettate altre vie praticabili; altrimenti, con tolleranza, le avremmo senz'altro seguite.

In conclusione, signor presidente, onorevoli colleghi, ribadisco l'approvazione convinta e consapevole del gruppo socialista per un provvedimento che, a nostro parere, non tradisce affatto i risultati del *referendum*. Sicuramente poteva essere migliore; nel confronto tra le forze politiche, infatti, si cerca di raggiungere il meglio, però bisogna fare i conti con le richieste di tutti.

Riteniamo, quindi, di aver adempiuto al nostro dovere con consapevolezza e di aver compiuto una scelta di civiltà, stabilendo il principio della responsabilità civile dei magistrati nei processi penali, civili e amministrativi.

Per ciò che riguarda il Consiglio superiore della Corte dei conti, mi ricollego a quanto già dissi in Assemblea; noi ritenevamo che la materia dovesse essere oggetto di una ristrutturazione completa. Se vi fosse stato il consenso di tutte le forze politiche, non sarebbero stati i socialisti ad opporsi.

Tale consenso vi è stato, anche perché la Corte dei conti era l'unica magistratura a non avere un organismo idoneo a censurare disciplinarmente i propri magistrati.

Anche a questo proposito, il consenso del gruppo socialista è consapevole e rispettoso della volontà della stragrande maggioranza del Parlamento.

PRESIDENTE. Il progetto di legge sarà immediatamente votato a scrutinio segreto.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
EGIDIO ALAGNA

Votazione segreta.

PRESIDENTE. Indico la votazione a scrutinio segreto del progetto di legge esaminato nella seduta odierna.

(Segue la votazione).

Comunico il risultato della votazione:

Disegno e 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, modificati dal Senato, nuovamente modificati dalla II Commissione permanente della Camera e nuovamente modificati dal Senato*) (1142-1489-1580-1834-1843-1867-1876-1882-1891-1895-1995-D):

Presenti e votanti	26
Maggioranza	14
Voti favorevoli	24
Voti contrari	2

(La Commissione approva).

Hanno preso parte alla votazione:

Alagna, Amodeo, Beebe Tarantelli, Binetti, Casini Carlo, Del Pennino, Facchiano, Finocchiaro Fidelbo, Forleo, Fracchia, Fumagalli Carulli, Gargani, Leccisi, Macciotta, Mellini, Nicotra, Orlandi, Paganelli, Pedrazzi Cipolla, Perrone, Pietrini, Pisanu, Rizzo, Trabacchi, Vairo, Violante.

La seduta termina alle 14,15.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
DOTT. TEODOSIO ZOTTA