

## COMMISSIONE IV

## GIUSTIZIA

## IV.

## SEDUTA DI MERCOLEDÌ 3 DICEMBRE 1958

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DOMINEDO

## INDICE

	PAG.
<b>Disegno di legge (Discussione e rinvio):</b>	
Modificazioni agli articoli 571 e seguenti del Codice di procedura penale (521) . . .	17
PRESIDENTE . . . . .	17, 22, 23, 24
AMATUCCI, <i>Relatore</i> . . . . .	17
BERLINGUER . . . . .	22, 23
SPALLINO, <i>Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia</i> . . . . .	23, 24
SFORZA . . . . .	24
GONELLA GIUSEPPE . . . . .	24
RICCIO . . . . .	24
<b>Disegno di legge (Discussione e approvazione):</b>	
Determinazione dei contributi statali alle spese dei comuni d'Ascoli Piceno, Bologna e Cagliari per il servizio dei locali e mobili degli uffici giudiziari (298) . . . . .	24
PRESIDENTE . . . . .	24, 25
MISASI, <i>Relatore</i> . . . . .	24
<b>Votazione segreta:</b>	
PRESIDENTE . . . . .	25

La seduta comincia alle 9,30.

DANTE, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(È approvato).

**Discussione del disegno di legge: Modificazioni agli articoli 571 e seguenti del Codice di procedura penale (521).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Modificazioni agli articoli 571 e seguenti del Codice di procedura penale ».

Il tema che oggi affrontiamo è di particolare interesse perché si tratta di un disegno di legge che attua la Costituzione. Prima ancora di dare la parola all'illustre relatore, credo, come Presidente, di dover sottolineare questa portata dell'iniziativa: è un'altra norma che tende all'attuazione della Costituzione, come ci attesta il fatto che il disegno di legge è andato, per il parere, anche alla Commissione degli affari costituzionali, la quale ha espresso parere favorevole con queste osservazioni: 1°) il provvedimento è da considerarsi solo come un inizio di attuazione della norma costituzionale; 2°) per quanto riguarda il termine di presentazione della domanda tendente ad ottenere la riparazione dell'errore giudiziario si ritiene che il termine di un anno debba essere congruamente aumentato se non si vuole applicare il termine normale di prescrizione dell'azione contro lo Stato.

Il relatore, onorevole Amatucci, ha facoltà di svolgere la sua relazione.

AMATUCCI, *Relatore*. È questa la mia prima relazione della terza legislatura ed essa riflette un problema giuridico che non solo è

stato ampiamente dibattuto in dottrina, ma sul quale è stato espresso anche il voto, per la sua soluzione, nei vari congressi, nei pareri richiesti alla curia e, in modo particolare, anche alla magistratura.

Il Presidente ha letto il parere della I Commissione (Affari costituzionali) nel quale vi è un accenno, peraltro molto generico, che le modifiche all'articolo 571 e seguenti del Codice di procedura penale debbano costituire solamente l'inizio dell'attuazione delle norme costituzionali. È un argomento questo che ha una portata sociale e umana la cui importanza non sfuggirà a nessuno dei commissari e io vorrei che nella discussione del disegno di legge ognuno portasse responsabilmente il proprio contributo i studio e di esperienza.

Quando nel 1955 venne approvata la legge di riforma del Codice di procedura penale, su proposta mia, dell'onorevole Leone e dell'onorevole Riccio, allorché ci imbattemmo nell'articolo 571 ritenemmo opportuno — di fronte alle gravi questioni che si agitavano — soprassedere, perché se avessimo affrontato la discussione non avremmo potuto apportare quelle modificazioni che la delicata materia richiedeva.

Nella relazione che accompagna il disegno di legge è detto che si è creduto opportuno dedicare alla questione un progetto autonomo atto a richiamare su di esso la più viva attenzione del Parlamento. È un invito quanto mai cauto e prudente. La relazione è veramente dotta e tocca i vari punti della questione; essa si sofferma in modo particolare sull'articolo 24 della Costituzione il cui ultimo capoverso stabilisce che « la legge determina le condizioni e i modi per la riparazione degli errori giudiziari »; indiscutibilmente detto articolo stabilisce un principio di alta moralità, perché, se la creatura umana è cosa sacra, diventa veramente sublime quando è ingiustamente calpestata!

Ma il primo quesito che si pone in ordine all'articolo 24 della Costituzione è il seguente: si tratta solamente di errore penale o anche di errore civile? Evidentemente, non è questa la sede in cui dobbiamo affrontare la soluzione di tale questione, ma, per la completezza della mia modesta relazione, debbo pure fare ad esso qualche accenno proprio per seguire quell'invito che la Commissione Affari costituzionali ha fatto alla Commissione Giustizia per l'attuazione integrale della Costituzione.

Che cosa è l'errore giudiziario? Se l'errore è quello codificato nella disposizione dell'articolo 571, evidentemente tale errore si ri-

solva in un danno, specie per ciò che attiene alla reputazione, al prestigio, all'onore di un cittadino; questi beni possono essere anche lesi da una azione arbitraria in materia civile.

Si può immaginare facilmente, onorevole Presidente e onorevoli colleghi, quali danni possono derivare, per esempio, ad un cittadino da un sequestro fatto ingiustamente; e quale danno, soprattutto, deriva a un cittadino quando, in materia di procedura fallimentare — come, purtroppo, avviene con frequente facilità — si estende la dichiarazione di fallimento a presunti soci di fatto che solo dopo lunghe contestazioni vengono riconosciuti del tutto estranei.

Ma limitiamoci all'errore penale. L'errore penale è solamente quello in senso stretto, cioè quello che riguarda il caso di sentenza passata in giudicato, con la quale il cittadino è stato condannato e, in un momento successivo, viene assolto in seguito a un giudizio di revisione? Anche quello che sbocca in una sentenza definitiva di assoluzione dopo che il cittadino ha sofferto diversi mesi o diversi anni di prigione? La relazione ministeriale, che si pone questo interrogativo, finisce per scartare l'accezione dell'errore in senso lato (quello che, nella sentenza definitiva sbocca nell'assoluzione dell'imputato) per ancorarsi soltanto all'errore che viene riconosciuto tale in seguito a giudizio di revisione.

Grave questione è quella di stabilire in che cosa la riparazione debba consistere. Non possiamo parlare di risarcimento del danno, e ciò perché il nostro ordinamento giuridico è ancorato al concetto che vi è responsabilità solo quando vi è colpa. Se ciò è evidente, d'altra parte, non può disconoscersi che il cittadino sottoposto a carcerazione preventiva subisca un danno rilevante. Se ciò è esatto, è anche esatto che, le disposizioni di legge sulla carcerazione preventiva sono connesse alla necessità dell'ordinamento sociale e costituzionale non è mai prova di responsabilità scono il mezzo per accertare la verità. La carcerazione, come è noto, l'articolo 252 del Codice di procedura penale dispone l'arresto solo quando vi sono sufficienti indizi di colpevolezza. La relazione, svolgendo questo concetto, si riporta all'articolo 27 della Costituzione che stabilisce che l'imputato non può ritenersi colpevole sino ad una sentenza definitiva. Anche se il giudice che ordina la carcerazione preventiva di un prevenuto che poi viene riconosciuto innocente può, anche, sostenersi che tale magistrato ha commesso un errore, ma questo errore non è diverso da quello che commette il giudice civile

quando autorizza, per esempio, un sequestro conservativo o giudiziario che venga, successivamente, revocato. Quindi, nel campo della nostra legislazione attuale, la carcerazione costituisce uno dei mezzi perché il processo — che è ricerca di verità e affermazione di verità — possa raggiungere il suo scopo.

Vi è l'articolo 13 della Costituzione che stabilisce il rispetto della libertà personale, ma la stessa Costituzione dice che questa libertà è rispettata nei limiti stabiliti dalla legge e uno dei limiti più fondamentali, se non il principale, è proprio costituito dalla carcerazione, dalla privazione della libertà temporanea di un cittadino, ma ciò è fatto per garantire la stabilità dell'ordine giuridico, per dare modo alla società, attraverso gli organi competenti, di accertare la verità. Indiscutibilmente in tutti i casi di carcerazione preventiva ne può derivare un danno, ma non vi potrà mai essere un errore giudiziario! Comunque, è una questione che sarà oggetto delle nostre future discussioni.

Si è detto: se lo Stato deve provvedere alla riparazione del danno che un cittadino subisce quando, nel giudizio di revisione, viene prosciolto, questo danno bisogna estenderlo a tutti i condannati, come stabiliva il vecchio codice, o solo a coloro che sono stati privati, anche per un tempo minimo, della libertà personale? Come ricorderete, nel progetto di riforma del Codice di procedura penale, la Commissione ministeriale ritenne che la riparazione si dovesse dare solo a quei cittadini che avessero subito un periodo di carcerazione non inferiore a tre mesi. Questo è un concetto evidentemente restrittivo che il disegno di legge ministeriale ora ha voluto superare nel senso che se si deve far luogo alla riparazione, questa bisogna estenderla a tutti indipendentemente dalla durata dell'internamento o della carcerazione.

Vi sono stati alcuni autorevoli cultori di diritto i quali hanno sostenuto l'obbligo dello Stato di provvedere alla riparazione di qualsiasi danno e ciò in riferimento alla teoria degli atti legittimi della pubblica amministrazione. Però è da osservare che, se la pubblica amministrazione quando arreca un danno per l'esecuzione di un'opera pubblica, risarcisce il privato cittadino, ciò lo fa in considerazione di un bene di cui il cittadino è stato privato, ma non mai per riparare un proprio errore!

Ora, se nell'esercizio della attività degli atti legittimi della pubblica amministrazione, si lede l'interesse privato del cittadino soltanto nel caso dell'errore — e specie di quello

giudiziario — si ledono, in realtà, due interessi: quello privato e quello pubblico, in quanto è uno dei principali interessi dello Stato quello che l'innocente non sia perseguitato ingiustamente.

Ma qui, onorevoli colleghi, emerge la questione della responsabilità diretta o indiretta dello Stato. So che tale questione è stata accennata anche nella Commissione degli Affari costituzionali allorché ha espresso il parere sul disegno di legge in esame, per cui credo, per completezza della mia relazione, doverla esporre. L'indirizzo della Casazione in materia di responsabilità della pubblica amministrazione ormai si può dire consolidato, è che la responsabilità della pubblica amministrazione è responsabilità indiretta: non è responsabilità diretta cioè per fatto del preposto, perché la colpa *in vigilando* o *in eligendo* non è applicabile alla pubblica amministrazione in quanto i funzionari vengono scelti con particolari norme attraverso un controllo quanto mai rigoroso; per cui non si può parlare né di responsabilità diretta né obbiettiva, ma soltanto di responsabilità diretta della pubblica amministrazione.

Quando i funzionari, invece, agiscono con dolo per fini privati, essi non rappresentano più l'amministrazione e, in questo caso, sono essi stessi responsabili, perché nessuna finzione giuridica può far risalire il fatto alla pubblica amministrazione.

Ma, onorevoli colleghi, vi è una questione fondamentale: nella relazione è detto: « In verità quando l'errore sia dipeso da dolo accertato del giudice o del pubblico ministero, non è dubbia l'obbligazione dello Stato, concorrente con quella del magistrato eventualmente condannato, al risarcimento del danno di qualsiasi natura. Ma ciò discende dall'articolo 28 della Costituzione e non ha nulla a che vedere con la riparazione ».

Questo concetto, per la verità, viene poi diluito quando si afferma — non potendo ancorare tale affermazione alla responsabilità indiretta della pubblica amministrazione — che la riparazione dell'errore giudiziario è un istituto autonomo fondato sull'equità.

A questa autonomia degli istituti, nel campo giuridico, si ricorre ogni qualvolta la formulazione, dal punto di vista del diritto, incontra gravi difficoltà! Perché? Perché l'articolo 28 della Costituzione, onorevoli colleghi, stabilisce tassativamente: « I funzionari e dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili secondo le leggi penali, civili e amministrative ».

Ed io ricordo che proprio il nostro Presidente, che faceva parte di quella Sottocommissione per la redazione della Costituzione...

PRESIDENTE. La Commissione dei 75!

AMATUCCI, *Relatore*. ...Ella, signor Presidente volle sostituire con l'espressione « sono direttamente responsabili », l'altra, che era nel progetto: « personalmente responsabili ».

Evidentemente, la scelta non era a caso perché quel « direttamente responsabile » significa voler affermare le due responsabilità, una diretta, quella del pubblico funzionario, e quella indiretta, da parte della pubblica amministrazione. In tal caso, continua l'articolo 28: « la responsabilità civile si estende allo Stato e agli altri enti pubblici ». Senza avere la pretesa di risolvere qui la questione, non posso non fare una concisa esposizione dello stato della dottrina.

La inammissibilità della responsabilità diretta della pubblica amministrazione per gli atti dei suoi funzionari deve essere esaminata anche ai sensi dell'articolo 28 della Costituzione.

Tale norma non fa distinzione tra fatti colposi o fatti dolosi e non sembra consentire la esclusione della responsabilità della pubblica amministrazione per gli atti che i funzionari pongono in essere, per fini di parte, con attività dolosa che non possa imputarsi direttamente alla volontà della pubblica amministrazione.

La formulazione dell'articolo 28 della Costituzione sembra postulare gli stessi principi della responsabilità indiretta richiamati dall'articolo 2049 del codice civile.

La novità portata dall'articolo 28 nel nostro ordinamento e la difficoltà di conciliare questa disposizione con il principio della responsabilità diretta è stato avvertito dalla dottrina (cfr., per esempio, Alessi, Calamandrei, Sandulli, Caserta, Guglielmi, ecc.).

È vero che la giurisprudenza ha evitato l'ostacolo affermando che l'articolo 28 è una norma programmatica e non precettiva per cui occorre un riordinamento legislativo della pubblica amministrazione, ma non è mancato chi ha affermato che l'articolo 28 non porta alcuna innovazione ai principi vigenti.

Infatti l'Avvocatura Generale dello Stato (il *Contenzioso dello Stato negli anni 1942 e 1950*, volume I, pagina 140), ha affermato:

« Il principio codificato dall'articolo 28 della Costituzione era per vero già sancito dall'ordinamento giuridico il quale regola anche i casi, le condizioni e i limiti di questa responsabilità.

« La responsabilità della pubblica amministrazione, in questa accezione intendendosi sia lo Stato che gli enti pubblici per i danni arrecati dai propri funzionari o dipendenti, è responsabilità diretta, per fatto proprio. La pubblica amministrazione, invero, è un complesso di uomini ordinati tendenti ad un fine determinato; è un ordinamento fatto di uomini che entro l'ambito di quei fini sentono e si muovono per l'ente, sono l'ente stesso che agisce e ciò sia che svolgono l'attività amministrativa o di diritto privato, negoziale o materiale.

« Non appare configurabile un rapporto istitutorio tra la pubblica amministrazione e l'organo il quale agisce per esso, perché l'*actio institoria* si fonda sulla presunta colpa dell'istitutore nello scegliere e nel vigilare il commesso e non sulla responsabilità obbiettiva del committente per l'utilizzazione del dipendente, concetto questo che esula dal nostro ordinamento giuridico, ancorato al principio che non vi può essere responsabilità se non vi è colpa ». A tale proposito dice il mio pensiero: sembra che le ragioni portate contro il principio della responsabilità indiretta non siano del tutto convincenti:

1°) perché se è vero che quando il funzionario agisce con dolo per fini personali si verifica una frattura del rapporto che lega il funzionario alla pubblica amministrazione, ma è anche vero che questo fatto rimane interno e non appare al terzo il quale dovrebbe essere tutelato indipendentemente dal rapporto che lega il funzionario alla pubblica amministrazione;

2°) perché se anche la frattura intervenga nel rapporto di rappresentanza, ciò non comporta affatto la interruzione del rapporto stesso che continua a legare il funzionario alla pubblica amministrazione e ciò giustifica la responsabilità di quest'ultima ogni qualvolta il fatto illecito sia commesso dai funzionari nell'esercizio delle proprie funzioni;

3°) perché si potrà fare una distinzione tra l'ipotesi del danno arrecato dal funzionario quando agisce come organo dell'ente e quella in cui, per essersi interrotto il rapporto, il funzionario non agisca in tale veste.

Allora nel primo caso si deve parlare di responsabilità diretta dell'ente, mentre nel secondo caso, interrotto il rapporto organico, sopravvive il rapporto istitutorio e giustifica l'affermazione della responsabilità dello Stato come committente con la sola limitazione che il danno sia arrecato nell'esercizio delle funzioni demandate e a queste connesse con un rapporto di necessaria occasionalità.

Non riesco a vedere perché il terzo che sia danneggiato dal dipendente dello Stato si debba trovare in una condizione peggiore di quella in cui si trova quanto tale danno gli derivi da un dipendente di un privato cittadino! Anzi dovrebbe essere il contrario perché il funzionario può meglio ingannare e danneggiare il prossimo sia perché il prestigio della pubblica amministrazione esige che l'attività del funzionario venga garantita e coperta dall'amministrazione.

Se si tratta di responsabilità diretta dello Stato, perché questi ha diritto di rivalsa nei confronti del funzionario? E perché vi è la responsabilità personale del funzionario in via solidale con la pubblica amministrazione? È evidente che il cumulo delle due responsabilità dimostra che il funzionario risponde come responsabile diretto mentre l'amministrazione risponde in via indiretta.

Anche la giurisprudenza, per negare la responsabilità indiretta della pubblica amministrazione, si è poggiata sull'argomento della impossibilità dello Stato d'incorrere nella colpa *in negligendo*, ma tale argomento non sembra decisivo perché il fatto della pubblica amministrazione che assuma i dipendenti in base a prove rigorose, non esclude la possibilità di un'applicazione inesatta di quelle norme, un funzionamento non rigoroso del controllo sulle prove e sui concorsi: per cui può figurarsi una colpa *in negligendo*; in ogni caso rimarrebbe sempre ipotizzabile una colpa *in vigilando*. Questi sono i diversi punti di vista che, anche da autorevoli giuristi vengono sostenuti. Non spetta a noi, in questa sede, decidere. Ma, il fatto che il Ministero di grazia e giustizia abbia presentato questo disegno di legge, indubbiamente, costituisce un passo avanti di cui noi, non solo dobbiamo prenderne atto, ma, anche, esprimere, come ho già fatto io, il nostro pubblico compiacimento.

Compiacimento che è ancor più esteso quando si pensi che la Cassazione, a proposito dell'articolo 571 del codice di procedura penale, aveva dichiarato che tale articolo non era in contrasto con l'articolo 2043 del codice civile e con il principio di eguaglianza sancito dall'articolo 3 della Costituzione.

Nell'interpretazione dell'articolo 571, ha affermato la Cassazione, l'articolo 24 della Costituzione opera soltanto nel senso di rafforzare il principio della socialità, ai fini della misura della sanzione pecuniaria. E, il disegno di legge supera questo punto. Attua nella maniera più decisiva e organica l'evoluzione verso un concetto di umanità e solidarietà, di

cui, ripeto, onorevole Sottosegretario, io non posso oggi che darle atto.

Perché io ho accennato, senza esprimere il mio avviso, alla responsabilità diretta della pubblica amministrazione? Perché dobbiamo tener conto del parere della I Commissione. Ma tutte queste sono questioni e problemi che possono riguardarci in futuro, ma non possono ritardare l'approvazione di questo importante progetto di legge.

Quando noi verremo ad esaminare altre proposte o disegni di legge, il fuoco può anche riaccendersi e da questa accensione avere maggior luce e maggiore calore. Ma, oggi, non saranno certo quelle preoccupazioni che sono state espresse che ci debbono fermare nell'approvazione di un disegno di legge che costituisce più che un'arditezza, la consacrazione di una aspettativa giuridica espressa da tutti.

Ed allora, detto questo, potrei brevemente esaminare il disegno di legge.

L'articolo 1 stabilisce che, se non vi è stato concorso doloso o colposo nel commettere l'errore giudiziario, si ha diritto a una equa riparaazione pecuniaria. Riparazione e non risarcimento dei danni, perché questo richiede l'affermazione dell'esistenza del principio della colpa che, allo stato attuale della legislazione, non può essere riferibile alla pubblica amministrazione. In questo modo si supera quella concezione restrittiva, direi elemosiniera, che il vecchio codice di procedura penale suggeriva quando parlava non di riparazione ma di indennità.

Noi vogliamo dare la riparazione, afferma il disegno di legge, ma questa deve essere in rapporto alle conseguenze della condanna e in riferimento alle condizioni personali e sociali del condannato riconosciuto innocente. Il provvedimento prevede al posto del pagamento di una somma di danaro, la costituzione di una rendita vitalizia o il ricovero in appositi istituti di cura quando le condizioni di salute del condannato lo richiedono.

Onorevoli colleghi, sul primo articolo io concordo perfettamente. Richiamo la vostra attenzione sul progetto di modifica del Codice di procedura penale del 1950 che dichiarava inammissibile la domanda di riparazione quando il condannato, poi prosciolto, avesse riportato prima del giudizio di revisione o dopo o durante il giudizio, un'altra condanna. Lo dico perché è una restrizione rispetto all'articolo 1 e per le restrizioni non sono troppo tenero; sarei per l'accettazione dell'articolo 1 come è stato redatto perché nell'allargare la

riparazione si risponde a un'esigenza molto più umana e sociale.

Nel caso di morte del condannato, avvenuta prima o nel corso della procedura di revisione, il diritto alla riparazione spetta ai discendenti, al coniuge non separato legalmente per sua colpa e agli ascendenti; il vecchio codice riservava questo diritto alle persone, che secondo la legge civile, hanno diritto agli alimenti. E dico questo perché la relazione del disegno di legge non mi persuade completamente in quanto afferma che sono proprio i figli, il coniuge, i genitori, che durante lo svolgimento del processo o durante il periodo della detenzione ingiusta del cittadino riconosciuto innocente sono quelli che hanno sofferto maggiormente. E se questo cittadino non ha figli, non ha moglie, non ha genitori, ma ha un parente che lo abbia assistito e curato e ha sofferto i suoi stessi patimenti, perché dobbiamo escludere quest'ultimo? Non è forse più umano, più giusto conservare la dizione del Codice del 1930? Noi cozzeremmo contro un principio di diritto che abbiamo affermato in materia di reversibilità delle pensioni. L'onorevole Berlinguer me ne può dare atto: quando discutemmo nella scorsa legislatura alla Commissione Interni sulla reversibilità delle pensioni, abbiamo riconosciuto che questo diritto spetta non soltanto ai discendenti ma anche agli altri.

**BERLINGUER.** Le do atto che, come Sottosegretario, lei ha dimostrato di possedere una grande sensibilità...

**AMATUCCI, Relatore.** Mi permetterei di richiamare l'attenzione della Commissione su questa disposizione per vedere se non sia il caso di riprendere la dizione del codice del 1930.

Sull'articolo 573, nessuna obiezione.

Sul 574, nell'ultima parte, dove è detto che la decisione, sentiti se del caso il pubblico ministero, il ministro del tesoro e le parti interessate, è pronunciata con sentenza la quale, fuori del caso preveduto dalla prima parte di questo articolo, è soggetta al ricorso per cassazione, aggiungerei specificatamente « sia da parte del pubblico ministero che da parte degli interessati ».

Si può ritenere implicito questo concetto, ma è bene chiarirlo. Riguardo all'articolo 574-bis, il disegno di legge stabilisce che il termine per proporre la domanda sia di un anno e cioè non esclude — dice la relazione — che detta domanda possa essere proposta anche durante il giudizio di revisione. Ipotesi assurda, perché è evidente che durante il giudizio di revisione, non conoscendosi l'esito, nessuno può presentare una domanda!

Finché si sostiene che, per ragioni diverse è troppo breve il termine di un anno, possiamo essere d'accordo; ma voler far coincidere questo termine con quello occorrente per la prescrizione dell'azione verso lo Stato, ciò significa equiparare due azioni che sono distinte; perciò un termine è di decadenza per la proposizione della domanda, l'altro è di prescrizione e riguarda l'azione di risarcimento di danni, istituto estraneo a quello dell'errore giudiziario.

Nel secondo comma dell'articolo 2 è detto che lo Stato è tenuto a dare le riparazioni quando l'esperimento del risarcimento dei danni non abbia avuto esito soddisfacente e, aggiunge, « qualora vi sia stato un risarcimento parziale, la riparazione è liquidata in misura non eccedente l'ammontare della somma non recuperata a titolo di risarcimento ». Praticamente che significa? Se io chiedo dieci milioni per danni e riesco ad averne uno solo, lo Stato — secondo il contenuto dell'articolo 2 — deve risarcirne altri nove. Noi potremmo, con tale formulazione, favorire la malafede! Se il prosciolto nel giudizio di revisione, sa che tutto quello che non può recuperare dalla parte che ingiustamente lo ha denunciato, glielo darà lo Stato, è evidente che molte domande di risarcimento dei danni arriveranno a proporzioni grandiose. E non vi pare che questa dizione sia in contrasto con l'altra secondo cui la riparazione è proporzionata al danno e alle condizioni personali del condannato? Se riconosciamo che lo Stato assume questa riparazione, d'altra parte non dobbiamo essere fuorviati nel cammino delle buone intenzioni, dalla malafede di qualche condannato.

Non ho altro da aggiungere. Ascolterò il contributo che ognuno di voi vorrà portare; contributo che sarà tanto più apprezzato quanto più meditato e studiato, perché questo provvedimento legislativo possa avere — se occorre — un miglioramento sia della forma sia della sostanza.

**PRESIDENTE.** Ringrazio vivamente l'onorevole relatore. Prima di dare la parola ad altri colleghi, riterrei di dovere sottolineare pubblicamente che il parere espresso dalla Commissione degli affari costituzionali laddove afferma che l'attuale disegno di legge rappresenta un inizio di attuazione costituzionale, mi lascia lievemente perplesso per la sua genericità.

Quando qui si contempla l'errore giudiziario, è chiaro che si contempla ogni errore. L'errore è un *genus* e in esso rientra sia il penale sia il civile. La Commissione degli

## III. LEGISLATURA — QUARTA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 3 DICEMBRE 1958

affari costituzionali ha espresso parere favorevole considerando però il provvedimento come un inizio di attuazione della norma costituzionale. E, nel parere, ha inoltre aggiunto che il termine di presentazione della domanda di risarcimento deve essere congruamente aumentato se non si ritiene di applicare il termine normale di prescrizione dell'azione contro lo Stato. Mi pare doveroso che la Commissione giustizia sottolinei che si tratta in pieno di applicazione di una norma costituzionale.

Mentre col vecchio codice si ancorava la embrionale riparazione dell'errore giudiziario al presupposto che vi fosse almeno un certo periodo di detenzione, subito o scontato, oggi non si parla più di soccorso, ma di diritto. Io ritengo che esista un diritto alla riparazione, al pari di un diritto al risarcimento.

Il risarcimento è ancorato al presupposto della colpa; qui siamo di fronte ad un altro istituto giuridico il presupposto del quale prescinde dalla colpa. Questa, mi pare, sommariamente la differenza fra i due istituti, fermo restando che si tratta di diritti nell'un campo e nell'altro. Tanto è vero che, se poi sorge la possibilità di provare la colpa, si risponde a titolo di risarcimento in aggiunta alla riparazione.

Qui non si tratta solamente della carità, che è sentimento fortissimo nella coscienza di ciascuno di noi, ma della giustizia! È questo, infatti, il problema del nostro tempo: tradurre la spinta della carità in giustizia! E, non è questo il caso, forse, quando trasformiamo il soccorso in diritto? Se non dovessimo avere coscienza che stiamo attuando la Costituzione, noi dovremmo fermarci. Aggiungasi che questo diritto, oggi, è inadeguato. Appunto perché è inadeguato, abbiamo questa coscienza. Una volta si parlava di alimenti ed oggi di riparazione adeguata. È forse quest'ultima la ragione per cui si prescinde oggi dal carattere alimentare del soccorso. Ma, fatta questa dichiarazione che credevo dover fare, dichiaro aperta la discussione generale.

BERLINGUER. Vorrei aggiungere qualche cosa, alla dichiarazione del nostro Presidente.

Non mi nascondo, però, che le sue precisazioni potrebbero prestarsi a qualche errore interpretativo, specialmente se poste a confronto con il parere che è stato espresso dalla I Commissione.

D'accordo che, quando si attua una riforma, in cui ciò che prima costituiva soccorso,

oggi costituisce diritto, si attua in sostanza l'articolo 24 della Costituzione repubblicana. Però io credo che la Commissione per gli affari costituzionali, abbia inteso fissare questo concetto — che dovrebbe trovarci d'accordo — e cioè che, attuato un principio di diritto costituzionale nulla vieta in avvenire un'estensione di questo diritto, per esempio, nelle modalità ulteriori. Io credo perciò che sia giusto affermare che, con questa riforma, la Costituzione viene attuata, ma che, però, ciò non limita il legislatore di domani.

Aggiungo qui anche un'altra considerazione: che, cioè, se dovessimo considerare e valutare entro limiti così ristretti anche gli emendamenti suggeriti poc'anzi dall'onorevole Relatore, essi dovrebbero sembrare un eccesso rispetto a quello che è il progetto governativo.

E qui io colgo l'occasione per esprimere un ringraziamento a nome di tutti, per la serietà e l'oculatezza e la larga apertura che ha dimostrato il relatore, onorevole Amatucci nella sua relazione, suggerendo ritocchi ed emendamenti che, io penso, troveranno questa nostra Commissione unanimemente d'accordo, salvo qualche particolare.

PRESIDENTE. Do atto all'onorevole Berlinguer che concordo pienamente, ed evidentemente, sulla possibilità avvenire di ulteriore dilatazione, affermazione e miglioramento dell'istituto che stiamo disciplinando.

SPALLINO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Dopo l'ampia, ottima e pregevolissima relazione testé fatta dall'onorevole Relatore, mi parrebbe opportuno che questa venisse stampata e distribuita a tutti gli onorevoli componenti di questa Commissione e, naturalmente, al Governo. E questo perché l'onorevole Amatucci non ha per ora suggerito emendamenti, ma tuttavia su due questioni ha avanzato importanti riserve: una in particolare riguardante i beneficiari del provvedimento e l'altra relativa al capoverso dell'articolo 574. Su questi due punti io devo necessariamente interpellare l'onorevole Ministro.

Direi quindi, onorevole Presidente, che per oggi potremmo limitarci a portare a termine la discussione generale e rinviare l'esame degli articoli del disegno di legge ad una prossima seduta.

PRESIDENTE. Data l'importanza, veramente non comune, del disegno di legge in esame, penso anch'io che si debba rinviare, quindi, ad una prossima seduta l'esame degli articoli.

SPALLINO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. È quanto mai desiderabile infatti che le modifiche suggerite dall'onorevole Amatucci nella sua relazione siano formulate in emendamenti e distribuite al più presto onde poterle esaminare adeguatamente.

SFORZA. Onorevole Presidente, in riferimento a quanto ha dichiarato poc'anzi l'onorevole Sottosegretario e a quanto lei stesso ha detto, io concordo sulla necessità di rinviare la discussione.

GONELLA GIUSEPPE. Propongo anch'io un rinvio della discussione del disegno di legge.

RICCIO. Sono d'accordo circa il rinvio. Vorrei, tuttavia, pregare gli altri colleghi affinché, qualora intendano formulare emendamenti, li presentino in tempo, in modo che si possano esaminare simultaneamente nella nostra prossima riunione.

PRESIDENTE. Credo che la richiesta dell'onorevole Riccio trovi tutti noi consenzienti e pertanto, se non vi sono obiezioni, può rimanere stabilito che il seguito della discussione è rinviato alla prossima seduta.

(Così rimane stabilito).

**Discussione del disegno di legge: Determinazione dei contributi statali alle spese dei Comuni di Ascoli Piceno, Bolzano e Cagliari per il servizio dei locali e mobili degli uffici giudiziari. (298).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del seguente disegno di legge: « Determinazione dei contributi statali alle spese dei comuni di Ascoli Piceno, Bolzano e Cagliari per il servizio dei locali e mobili degli uffici giudiziari ».

Il relatore, onorevole Misasi, ha facoltà di svolgere la sua relazione.

MISASI, *Relatore*. La legge 24 aprile 1941, n. 392, rende obbligatorie per i comuni: a) le spese di primo stabilimento degli uffici giudiziari delle sedi distaccate di pretura e di Corte di appello; b) le spese necessarie per i locali ad uso di detti uffici; per la manutenzione degli stessi, l'attrezzatura di mobilio e d'impianti, il riscaldamento, la illuminazione e la custodia; c) le spese di pulizia di tali locali, esclusa quella nell'interno delle stanze adibite ad uffici cui provvedono o gli uscieri giudiziari o dei giornalieri.

Poiché tali spese sono a carico esclusivo dei comuni nei quali hanno sede gli uffici

giudiziari, senza alcun concorso da parte degli altri comuni componenti la circoscrizione giudiziaria, l'articolo 2 della predetta legge prevede la corresponsione da parte dello Stato ai comuni sedi di uffici giudiziari di un contributo annuo nella misura stabilita da apposita tabella modificata successivamente dall'articolo 5 della legge 2 luglio 1952, n. 703, contenente disposizioni sulla finanza locale; il quale articolo aumenta di sessanta volte, con decorrenza dal 1° gennaio 1952, la misura del contributo risultante dalla tabella stessa.

Ma, a parte detta rivalutazione portata dall'articolo 5 della legge 2 luglio 1952, n. 703, i contributi restano quelli fissati dalla tabella allegata alla legge 24 aprile 1941, n. 392, né possono essere aumentati se non con apposita legge, su proposta del Ministro di grazia e giustizia di concerto col Ministro del tesoro, e solo nel caso di costruzioni, ricostruzioni, sopraelevazioni, ampliamenti o restauri generali di palazzi di giustizia e relativo nuovo arredamento, e sempre che tali opere siano fatte dallo Stato o da questo autorizzati con apposita legge.

Nei comuni di Ascoli Piceno, Bolzano e Cagliari, posteriormente alla entrata in vigore della legge 24 aprile 1941, n. 392, sono stati portati a termine i lavori di costruzione dei palazzi di giustizia, appositamente costruiti dallo Stato. Il trasferimento degli uffici giudiziari in tali nuovi edifici comporta un maggior onere per i comuni e si ritiene, pertanto, al fine di evitare un eccessivo aggravio ai bilanci comunali, di applicare le disposizioni dell'articolo 2, terzo comma, della legge 24 aprile 1941, n. 392, che prevede l'aumento dei contributi corrisposti con la legge stessa nel caso di costruzioni, ricostruzione o ampliamento dei palazzi di giustizia.

Con il disegno di legge al nostro esame si dispone che i contributi corrisposti dallo Stato siano così modificati: al comune di Ascoli Piceno da lire 4.800.000 a lire 6.000.000; al comune di Bolzano da lire 7.800.000 a lire 21.800.000; al comune di Cagliari da lire 11.400.000 a lire 40.000.000. La maggiore spesa prevista dal disegno di legge è di lire 198.300.000 da stanziare nello stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia. Alla sua copertura si provvederà a carico dei capitoli n. 498 e n. 493 dello stato di previsione del Ministero del tesoro; cioè per lire 152.500.000 già stanziata sull'esercizio 1957-58 perché il provvedimento era già stato presentato nella precedente legislatura e lire 43 milioni 800.000 sugli stanziamenti dell'esercizio 1958-59.



## III LEGISLATURA — QUARTA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 3 DICEMBRE 1958

Per le ragioni esposte, confido che gli onorevoli colleghi vorranno approvare questo disegno di legge.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale.

Poiché nessuno chiede di parlare, la dichiaro chiusa.

Passiamo agli articoli, che, non essendo stati presentati emendamenti, porrò successivamente in votazione.

## ART. 1.

Per le maggiori spese derivanti dalla determinazione dei canoni locatizi dei nuovi palazzi di giustizia di Ascoli Piceno, Bolzano e Cagliari i contributi corrisposti dallo Stato ai comuni sopra indicati, in base alla tabella allegata alla legge 24 aprile 1941, n. 392, e modificata con l'articolo 5 della legge 2 luglio 1952, n. 703, sono aumentati come segue:

1°) Comune di Ascoli Piceno da lire 4.800.000 a lire 6.000.000;

2°) Comune di Bolzano da lire 7.800.000 a lire 21.800.000;

3°) Comune di Cagliari da lire 11.400.000 a lire 40.000.000.

(È approvato).

## ART. 2.

Gli aumenti di cui al precedente articolo saranno corrisposti dalla data di trasferimento degli uffici giudiziari nei nuovi locali e cioè: per il comune di Ascoli Piceno dal 1° gennaio 1953, per il comune di Bolzano dal 1° aprile 1956, per il comune di Cagliari dal 1° luglio 1954.

(È approvato).

## ART. 3.

Per la corresponsione a tutto il 30 giugno 1959 delle maggiorazioni previste dalla presente legge, è autorizzata la spesa di lire 196.300.000, da stanziare nello stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia.

(È approvato).

## ART. 4.

Alla copertura della spesa di lire 196.300.000 derivante dalla applicazione della presente legge si provvederà per lire

152.500.000, a carico dello stanziamento del capitolo n. 498 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'esercizio 1957-58 e per lire 43.800.000 a carico dello stanziamento del capitolo n. 493 dello stato di previsione del Ministero medesimo per l'esercizio 1958-59.

(È approvato).

Il disegno di legge sarà subito votato a scrutinio segreto.

## Votazione segreta.

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

(segue la votazione).

Comunico il risultato della votazione segreta del disegno di legge:

« Determinazione dei contributi statali alle spese dei comuni di Ascoli Piceno, Bolzano e Cagliari per il servizio dei locali e mobili degli uffici giudiziari » (298):

Presenti e votanti . . . . .	32
Maggioranza . . . . .	17
Voti favorevoli . . . . .	32
Voti contrari . . . . .	0

(La Commissione approva).

Hanno preso parte alla votazione:

Agosta, Amatucci, Balesi, Baroni, Berlinguer, Breganze, Caccuri, Comandini, Dante, Degli Occhi, Dominedò, Fiumanò, Fracassi, Gaspari, Gonella Giuseppe, Giorgi, Manco Clemente, Mariconda, Migliori, Misasi, Paolucci Silvio, Pellegrino, Pennacchini, Preziosi Olindo, Pucci, Schiano, Sinesio, Silvestri, Valiante e Zoboli.

La seduta termina alle 11,15.

IL DIRETTORE  
DELL'UFFICIO COMMISSIONI PARLAMENTARI  
Dott. FRANCESCO COSENTINO

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI