SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

72ª SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

GIOVEDÌ 4 FEBBRAIO 1988

Presidenza del vice presidente SCEVAROLLI,
indi del vice presidente DE GIUSEPPE
e del vice presidente LAMA

INDICE

CONGEDI E MISSIONI ..... *Pag.* 3

DISEGNI DI LEGGE

Deliberazioni sulle conclusioni adottate dalla 1ª Commissione permanente, ai sensi dell'articolo 78, terzo comma, del Regolamento:

«Conversione in legge del decreto-legge 1° febbraio 1988, n. 19, recante misure urgenti in materia di opere pubbliche e di personale degli enti locali in Sicilia» **(817)**:

PRESIDENTE ..... 3 e *passim*
GUZZETTI *(DC), relatore* 3, 5
TARAMELLI *(PCI)* 4
POSTAL, *sottosegretario di Stato per l'interno* .. 5

Discussione:

«Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati» **(748)** (*Approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione dei disegni 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; Maceratini ed altri e di un disegno di legge d'iniziativa governativa*);

«Riparazione dei danni ingiusti causati da provvedimenti giurisdizionali e responsabilità civile dei magistrati» **(434)**, d'iniziativa del senatore Pecchioli e di altri senatori;

«Nuove norme sulla responsabilità del magistrato» **(469)**, d'iniziativa del senatore Covi e di altri senatori;

«Nuove norme sulla responsabilità civile del magistrato» **(483)**, d'iniziativa del senatore Acone e di altri senatori;

«Nuove norme sul risarcimento dei danni derivanti dall'esercizio della funzione giurisdizionale e sulla responsabilità civile dei magistrati» **(573)**, d'iniziativa del senatore Onorato e di altri senatori;

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1400)

«Nuova disciplina sulla responsabilità dei magistrati» **(628)**, d'iniziativa del senatore Filetti e di altri senatori;

«Riparazione dei danni ingiusti causati da provvedimenti giurisdizionali e responsabilità civile dei magistrati» **(757)**, d'iniziativa popolare;

«Norme sostanziali e processuali integrative e complementari dell'avvenuta abrogazione mediante *referendum* popolare degli articoli 55, 56 e 74 del codice di procedura civile» **(758)**, d'iniziativa del senatore Spadaccia e di altri senatori;

«Regolamentazione della responsabilità patrimoniale del giudice» **(766)**, d'iniziativa del senatore Pollice:

LEONE *(Misto)* ..... *Pag.* 7
* LIPARI *(DC)* 14
SPADACCIA *(Fed. Eur. Ecol.)* 21
ACONE *(PSI)* 29
MACIS *(PCI)* 39
ONORATO *(Sin. Ind.)* 45
COVI *(PRI)* 55
FILETTI *(MSI-DN)* 61
ZECCHINO *(DC)* 65

CALENDARIO DEI LAVORI DELL'ASSEMBLEA

Variazioni 69

ORDINE DEL GIORNO PER LA SEDUTA DI VENERDÌ 5 FEBBRAIO 1988 ..... *Pag.* 69

ALLEGATO

DISEGNI DI LEGGE

Annunzio di presentazione 71
Assegnazione 72
Presentazione di relazioni 73
Approvazione da parte di Commissioni permanenti 73

PETIZIONI

Annunzio 74

DOMANDE DI AUTORIZZAZIONE A PROCEDERE IN GIUDIZIO

Deferimento 74

GOVERNO

Trasmissione di documenti 74
Richiesta di parere per nomine in enti pubblici 75

INTERPELLANZE E INTERROGAZIONI

Annunzio 75, 76
Interrogazioni da svolgere in Commissione .. 85

N. B. – *L'asterisco indica che il testo del discorso non è stato restituito corretto dall'oratore*

Presidenza del vice presidente SCEVAROLLI

PRESIDENTE. La seduta è aperta (*ore 16.30*).
Si dia lettura del processo verbale.

MANIERI, *segretario, dà lettura del processo verbale della seduta del giorno precedente.*

PRESIDENTE. Non essendovi osservazioni, il processo verbale è approvato.

Congedi e missioni

PRESIDENTE. Sono in congedo i senatori: Citaristi, Cortese, Donato, Gerosa, Giagu Demartini, Grassi Bertazzi, Iannone, Natali, Nieddu, Senesi, Rigo, Rubner, Zangara.

Comunicazioni della Presidenza

PRESIDENTE. Le comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate in allegato ai Resoconti della seduta odierna.

Deliberazione sulle conclusioni adottate dalla 1ª Commissione permanente, ai sensi dell'articolo 78, terzo comma, del Regolamento, in ordine al disegno di legge:

«Conversione in legge del decreto-legge 1° febbraio 1988, n. 19, recante misure urgenti in materia di opere pubbliche e di personale degli enti locali in Sicilia» (817)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca deliberazione sulle conclusioni adottate dalla 1ª Commissione permanente, ai sensi dell'articolo 78, terzo comma, del Regolamento, in ordine al disegno di legge: «Conversione in legge del decreto-legge 1° febbraio 1988, n. 19, recante misure urgenti in materia di opere pubbliche e di personale degli enti locali in Sicilia».
Ha facoltà di parlare il relatore.

GUZZETTI, *relatore.* Signor Presidente, onorevoli colleghi, la 1ª Commissione all'unanimità ha espresso parere favorevole sulla sussistenza dei requisiti previsti dall'articolo 77 della Costituzione e dall'articolo 78 del

nostro Regolamento in ordine alla straordinarietà dell'oggetto del decreto-legge n. 19 del 1988. Si tratta di provvedimenti concernenti interventi urgenti in materia di opere pubbliche e di personale degli enti locali in Sicilia; questo decreto-legge è stato emanato dal Governo in seguito ai recenti fatti criminosi che si sono verificati in Sicilia e che hanno drammaticamente e – ahimè – ancora una volta, dopo una lunga catena di delitti, posto all'attenzione dell'opinione pubblica la gravità della situazione esistente in quella regione.

Non credo che occorra spendere ulteriori parole circa la necessità e l'urgenza di questo decreto, vista la straordinarietà del suo oggetto. Il provvedimento sarà esaminato nel merito dalla 1ª e dall'11ª Commissione permanenti. Si raccomanda all'Assemblea il riconoscimento della sussistenza dei requisiti cui fa richiamo l'articolo 78, comma terzo, del Regolamento.

TARAMELLI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

TARAMELLI. Signor Presidente, il Gruppo comunista riconosce la sussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza per il decreto-legge al nostro esame; semmai rivolgiamo una critica per il fatto che esso arriva in ritardo e, come è già avvenuto in altre occasioni, dopo fatti criminosi e luttuosi accaduti in questa regione del nostro paese. Non si può certo affermare che sia successo qualcosa di imprevedibile. Più volte in quest'Aula, da parte del nostro Gruppo, era stata lanciata una sorta di allarme ed era stata denunciata la situazione esistente in Sicilia e purtroppo anche in altre regioni del nostro paese, quali la Calabria e la Campania, situazione di cui abbiamo avuto modo recentemente di discutere.

Consideriamo giusto questo intervento di carattere socio-economico anche se lo riteniamo parziale. Leggendo la relazione mi è poi sorto un dubbio per l'insistenza con cui si motiva il provvedimento, quasi facendo risultare che i problemi della criminalità organizzata in Sicilia si risolvono semplicemente con l'intervento in campo socio-economico. Ovviamente più volte abbiamo sostenuto la necessità di questo intervento e riteniamo che esso costituisca un aspetto rilevante nella battaglia contro la mafia perchè può toglierle terreno oggi fertile in quella regione, ma sarebbe sbagliato pensare che questo è il solo aspetto decisivo. Occorre anche un innalzamento urgente dell'azione di contrasto alla criminalità e dobbiamo purtroppo rammaricarci che anche nell'ultima riunione del Consiglio dei ministri non è stato deciso nulla ai fini di potenziare l'azione di repressione e quindi di contrasto.

A dimostrazione di come vi sia un divario tra gli interventi che consideriamo necessari e quelli in corso di attuazione, vi sono i lavori del Consiglio superiore della magistratura che hanno fornito un quadro drammatico della situazione in Sicilia, che esige un potenziamento di mezzi. Tale organismo ha rivendicato interventi in campo socio-economico, chiedendo però urgentemente interventi straordinari per quanto riguarda gli organici della magistratura, della polizia giudiziaria e in generale di tutte le forze dell'ordine.

Pertanto riconosciamo i presupposti di necessità ed urgenza per il decreto-legge che stiamo esaminando. Tutto quanto può aiutare a contrastare

la mafia deve essere posto in atto e, in tal senso, mi auguro anche che l'altro ramo del Parlamento riesca ad approvare in tempi rapidi una legge per la lotta contro la mafia, così come la nostra Assemblea ha fatto licenziando la legge per l'istituzione di una Commissione di inchiesta sul fenomeno della mafia. Il decreto in esame, più che il carattere di un intervento straordinario, per la sua struttura assume le caratteristiche di un intervento di carattere eccezionale. Certo la situazione è eccezionale, ma bisognerà analizzare bene il decreto nel merito anche se confermo fin da ora che, per quanto ci riguarda, faremo il possibile per migliorarlo ai fini di affrontare e risolvere i problemi sociali ed economici della Sicilia e per migliorare l'azione di contrasto alla mafia.

PRESIDENTE. Onorevole relatore, ha nulla da aggiungere?

GUZZETTI, *relatore*. No, signor Presidente.

POSTAL, *sottosegretario di Stato per l'interno*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

POSTAL, *sottosegretario di Stato per l'interno*. Signor Presidente, mi associo alle considerazioni e alle conclusioni del relatore. Quanto alle osservazioni del senatore Taramelli, vorrei rilevare il fatto che risulta abbastanza evidente che l'azione di contrasto della criminalità nel Sud, e nella Sicilia in modo particolare, non può essere certamente affidata solo ad interventi che – come quelli previsti in questo decreto-legge – possano determinare modificazioni sostanziali della situazione socio-economica di alcune aree dell'Isola nel suo complesso.

È però chiaro che bisogna avere ben presente anche questa dimensione del problema, posto che da tutte le parti sempre è stato riconosciuto che ci sono delle ragioni strutturali della violenza che debbono essere tolte di mezzo o che si deve cercare di togliere di mezzo nei tempi più rapidi e nei modi più appropriati.

Quanto poi all'azione di contrasto della criminalità organizzata e quindi al potenziamento delle forze di polizia, desidero qui richiamare il fatto che il Consiglio dei ministri venerdì scorso ha approvato un provvedimento per il potenziamento delle forze dell'ordine. Si potrebbe discutere semmai sulla congruità delle disponibilità finanziarie – questo sì – però anche sotto tale profilo il Governo si è mosso nel senso di richiamare la necessità di intervenire sul fronte del potenziamento delle forze dell'ordine, proprio perchè anche su questo terreno è necessaria un'azione particolarmente incisiva dello Stato di fronte a delle situazioni che sono diventate di vera e propria emergenza.

PRESIDENTE. Metto ai voti le conclusioni adottate dalla 1ª Commissione permanente, favorevoli alla sussistenza dei presupposti di necessità e di urgenza, richiesti dall'articolo 77, secondo comma, della Costituzione, per il disegno di legge n. 817.

Sono approvate.

Discussione dei disegni di legge:

«Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati» (748) (*Approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione dei disegni 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; Maceratini ed altri e di un disegno di legge d'iniziativa governativa*);

«Riparazione dei danni ingiusti causati da provvedimenti giurisdizionali e responsabilità civile dei magistrati» (434), d'iniziativa del senatore Pecchioli e di altri senatori;

«Nuove norme sulla responsabilità del magistrato» (469), d'iniziativa del senatore Covi e di altri senatori;

«Nuove norme sulla responsabilità del magistrato» (469), d'iniziativa del senatore Covi e di altri senatori;

«Nuove norme sulla responsabilità civile del magistrato» (483), d'iniziativa del senatore Acone e di altri senatori;

«Nuove norme sul risarcimento dei danni derivanti dall'esercizio della funzione giurisdizionale e sulla responsabilità civile dei magistrati» (573), d'iniziativa del senatore Onorato e di altri senatori;

«Nuova disciplina sulla responsabilità dei magistrati» (628), d'iniziativa del senatore Filetti e di altri senatori;

«Riparazione dei danni ingiusti causati da provvedimenti giurisdizionali e responsabilità civile dei magistrati» (757), d'iniziativa popolare;

«Norme sostanziali e processuali integrative e complementari dell'avvenuta abrogazione mediante *referendum* popolare degli articoli 55, 56 e 74 del codice di procedura civile» (758), d'iniziativa del senatore Spadaccia e di altri senatori;

«Regolamentazione della responsabilità patrimoniale del giudice» (766), d'iniziativa del senatore Pollice

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione dei disegni di legge: «Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati», approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Gargani, Scotti Vincenzo, Nicotra e Vairo; Zangheri, Tortorella, Violante, Pedrazzi, Cipolla, Alborghetti, Barbera, Bargone, Ferrara, Finocchiaro Fidelbo, Forleo, Fracchia, Ghezzi, Minucci, Orlandi, Trabacchi, Turco e Vacca; La Malfa, Del Pennino, De Carolis, Castagnetti Guglielmo, Bogi, Bruni Giovanni Battista, Dutto, Firpo, Galasso, Grillo Salvatore, Martino, Medri, Nucara, Pellicanò e Santoro; Facchiano, Caria, Bruno Antonio, Bruno Paolo, Cerutti, Ciampaglia, Ciocia, Madaudo, Manzolini, Massari, Nicolazzi e Romita; Rodotà; Guidetti Serra, Russo Franco, Arnaboldi, Capanna, Cipriani, Russo Spena, Ronchi e Tamino; Biondi, Battistuzzi, Altissimo, Serrentino e de Lorenzo; Andò, De Michelis, Alagna, Buffoni, Cardetti, Piro, Amodeo, Cappiello, Noci, Principe e Sanguineti; Mellini, Aglietta, Modugno, Pannella, Rutelli, Stanzani Ghedini,

Teodori, Vesce e Zevi; Maceratini, Pazzaglia, Trantino, Tassi, Berselli, Caradonna, Franchi, Guarra, Lo Porto, Macaluso, Mazzone, Mitolo, Nania, Parlato, Tatarella, Tremaglia e Valensise e di un disegno di legge d'iniziativa governativa; «Riparazione dei danni ingiusti causati da provvedimenti giurisdizionali e responsabilità civile dei magistrati», d'iniziativa dei senatori Pecchioli, Tedesco Tatò, Battello, Macis, Bochicchio Schelotto, Greco, Imposimato, Longo, Salvato, Maffioletti e Tossi Brutti; «Nuove norme sulla responsabilità del magistrato», d'iniziativa dei senatori Covi, Gualtieri, Coletta, Dipaola, Perricone, Valiani e Visentini; «Nuove norme sulla responsabilità civile del magistrato», d'iniziativa dei senatori Acone, Fabbri, Casoli, Pizzol, Signori, Vella, Zanella, Pierri, Innamorato, Marniga, Guizzi, Agnelli Arduino, Calvi, Ferrara Pietro, Mancia, Natali, Visca, Scevarolli, Bozzello Verole, Manieri, Forte, Santini e Pizzo; «Nuove norme sul risarcimento dei danni derivanti dall'esercizio della funzione giurisdizionale e sulla responsabilità civile dei magistrati», d'iniziativa dei senatori Onorato, Cavazzuti, Arfè, Ongaro Basaglia, Riva, Alberti, Strehler, Napoleoni, Foa, Ossicini, Nebbia, Rossi, Giolitti, Ulianich, Vesentini, Pasquino e Fiori; «Nuova disciplina sulla responsabilità dei magistrati», d'iniziativa dei senatori Filetti, Misserville, Pontone e Rastrelli; «Riparazione dei danni ingiusti causati da provvedimenti giurisdizionali e responsabilità civile dei magistrati», d'iniziativa popolare; «Norme sostanziali e processuali integrative e complementari dell'avvenuta abrogazione mediante *referendum* popolare degli articoli 55, 56 e 74 del codice di procedura civile», d'iniziativa dei senatori Spadaccia, Corleone, Strik Lievers e Boato; «Regolamentazione della responsabilità patrimoniale del giudice», d'iniziativa del senatore Pollice.

Dichiaro aperta la discussione generale.

È iscritto a parlare il senatore Leone. Ne ha facoltà.

LEONE. Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, la mia posizione nei confronti di questo disegno di legge è nota perchè in Commissione fu esplicitata sia pur brevemente, ma esaurientemente. Io qui come in quella sede farò un poco come Bacone, *si licet parva* paragonare ai grandi: mi occuperò solo della *pars destruens* del disegno di legge (Bacone, come sapete, non ha scritto mai la *pars construens* del «Novum Organum») e la parte attiva, la parte positiva, la lascio al Governo, che se ne è occupato male o del tutto non ha voluto occuparsene.

Comincio con questa premessa: si parla più volte, in questa sede ed in altra, di volontà referendaria. Noi ci dobbiamo intendere una volta per sempre: non esiste una volontà referendaria, esiste un *referendum;* per quanto anche i presentatori della richiesta di *referendum* abbiano motivato la loro richiesta, il *referendum* consta soltanto del sì o no del cittadino su un determinato quesito. Noi non abbiamo il diritto, dopo il risultato referendario, di interpretare quale sia stata la volontà del cittadino nel votare sì o no. Lo dico per questo provvedimento, ma vale per tutti. Mi accorgo che questa volontà referendaria è come una ventata che è entrata nel Parlamento per avvilirlo, per togliergli i poteri, per non consentirgli l'esercizio pieno della sua funzione e del suo compito. Noi dobbiamo esaminare in questa sede, come in qualunque altra, una legge che sia effetto del *referendum,* senza tener conto della cosiddetta volontà referendaria. Se poi volessimo esaminare qui la volontà referendaria, diremmo che è stata capovolta perchè coloro che hanno votato sì hanno votato per antitesi, per antipatia nei

confronti della magistratura, hanno votato per avversione alla magistratura. Ebbene, questo disegno di legge favorisce la magistratura.

Passo alla prima parte, alla *pars prima,* della *pars destruens* del disegno di legge ed indico i principali punti che ritengo criticabili rinunziando al dettaglio. Intanto guardiamo l'impianto della legge. In primo luogo il sistema costruito dalla Commissione si presenta macchinoso, complesso, farraginoso, talora incomprensibile. Nasceranno perciò in via contemporanea o di conseguenza ben quattro processi distinti; anzi, se si volesse considerare come autonomo con tutti i suoi gradi il giudizio preliminare di filtro sull'ammissibilità della ragione dei reati contro lo Stato, saremmo di fronte a cinque processi. Possiamo allora dire che il Parlamento finalmente ha partorito in maniera veramente generosa: mentre il *referendum* ha annullato soltanto due disposizioni del codice di procedura civile, noi abbiamo sostituito ben dodici disposizioni di quel codice, molte delle quali si rapportano ad altre disposizioni o ne prevedono altre.

Indico quali sono i processi che proliferano da questa procedura. Intanto il processo penale, civile o amministrativo fra le parti originarie, in cui, con efficacia limitata alle parti stesse, è stata accertata e dichiarata da un giudice una volontà; comunque diversa è la *faute* – per usare un'espressione francese – commessa dal giudice in un grado o in una fase anteriore allo stesso giudizio. Secondo: il processo inteso a far dichiarare la responsabilità civile dello Stato. Terzo: il processo civile di rivalsa. Quarto: il processo disciplinare.

Allora, io mi domando, come risolviamo il coordinamento temporale, concettuale e strutturale tra questi processi? Continua a crearsi una serie di punti nodali di notevole difficoltà, il cui superamento è essenziale per l'opera legislativa. D'altra parte, non è chiaro il coordinamento fra l'azione contro lo Stato e quella di regresso, da un lato, e l'azione penale e disciplinare, dall'altro. Il rigore dei princìpi, se volessimo stare ai princìpi (bella illusione! Quali princìpi se noi li stiamo distruggendo giorno per giorno in quest'Aula, annullandoli, calpestandoli, buttandoli nella pattumiera), potrebbe portare perfino ad ammettere, sia pure a denti stretti, che come l'accertamento positivo nel giudizio contro lo Stato non fa stato contro il magistrato errante, non lo farà neppure in sede di rivalsa, in sede disciplinare.

Ecco dunque un primo aspetto dal quale io vorrei trarre un'osservazione: l'aumento del contenzioso. Non so, nè domanderò al ministro Vassalli, quanti siano i procedimenti in corso attualmente contro magistrati per fatti dolosi, concussione, o altro, ma scommetto che tra non molto si creerà una forma di contenzioso proprio attraverso la difficoltà dell'impiego di queste norme.

Veniamo adesso, *dulcis in fundo,* al problema della colpa grave. Io ricorderò che due giuristi, uno di antica data, ma maestro sempre di tutti, Ludovico Mortara, e poi Satta, nostro collega ed insigne maestro, hanno sempre detto che «l'attività giudicativa non è suscettibile di essere sancita per colpa in quanto la responsabilità è sempre connessa ad un atto di volontà e l'atto giudicativo non è un atto di volontà». A questo punto vale la pena anche di ricordare il parere della Corte dei conti a sezioni unite, nel quale si osserva che la negligenza inescusabile che porta ad una violazione di legge, salvo che non si concreti nella dimostrata ignoranza della legge, comporta accertamenti in sede di responsabilità che si avvicinano al riesame attraverso la valutazione della scusabilità o meno dell'interpretazione del diritto operata dal magistrato, attività di interpretazione che si vuole invece non possa

comportare responsabilità. Sorge qui il problema «dolo o colpa», il problema del quale un collega eminente di questa Assemblea, il senatore Gallo, si è largamente occupato sia nella relazione in Commissione sia nella relazione scritta che ho potuto leggere in fretta perchè solo questa mattina è stata depositata. Il professor Gallo sostiene che vi possa essere – non vorrei sbagliare – un dolo senza un'azione dolosa, un dolo in sè. Leggo le parole del senatore Gallo: «Sintomatica era a questo proposito l'ambiguità terminologica insita nella dizione «dolo». Tale nozione si prestava, infatti, ad una pluralità di significati, potendo riferirsi tanto al dolo quale criterio soggettivo di imputazione dei fatti costitutivi di reato – e qui Gallo è maestro dei problemi del dolo – quanto al dolo quale elemento a rilevanza civilistica; intendendolo in particolare quale dolo «penale», non si riusciva più a comprendere il significato dell'espressa previsione». Noi non possiamo accettare assolutamente una concezione del dolo di questa natura, un dolo che non si concreti, non si incarni in un'attività personale; il dolo richiede due persone attraverso le quali intercorre un rapporto e una di queste abusando della fiducia dell'altro agisce in dolo. Ma non si può dire che il signor «X» è in dolo. Nei confronti di chi il signor Tal dei Tali è in dolo? Può anche uscire una mattina pieno di voglianza delittuosa, con la volontà di esercitare la sua malvagità e non incontrare nessuno con il quale scontrarsi. Ecco perchè non posso condividere la concezione di un dolo a rilevanza civilistica che non rappresenti una fattispecie penale. Questo è il rilievo che il senatore Gallo faceva quando, a proposito dell'articolo 20, osservava che non c'è bisogno di prevedere in una norma a parte la responsabilità per risarcimento del danno poichè allo stesso articolo 20 si stabilisce che se il magistrato commette un fatto costituente reato o contravvenzione ne risponde penalmente, per cui non occorre che lo preveda una legge speciale, essendo questo, come ripeto, già stabilito dal codice penale. Allora, la fertile intelligenza del senatore Gallo accennò all'interesse privato in atti d'ufficio che possa compiersi senza il dolo specifico.

Non credo che ci si possa immeschinire ed immiserire nell'esaminare un piccolo reato che sta ormai per scomparire, poichè il codice penale di parte speciale – che ci sia ciascun lo dice dove sia nessun lo sa – certamente abolirà certe forme di interesse privato in atti d'ufficio, perlomeno sotto l'aspetto del dolo specifico.

Vi è, inoltre, il problema della «colpa grave». Fin dal primo momento ho osservato che non si può parlare di colpa se non di colpa grave e che non si può parlare di alcuna specie di tipicizzazione della colpa. Infatti, a mio avviso, il concetto di colpa è un concetto unitario: la colpa è quella che è e la colpa grave di cui qui si parla – *dolo equiparata*, come insegnavano gli antichi – non ha possibilità di distinzioni, di formulazioni, di tipicizzazione. Nel disegno di legge troviamo alcuni aspetti di questa tipicizzazione della colpa grave, come la grave violazione di legge determinata da negligenza inescusabile. Feci a suo tempo un rilievo che ripeterò adesso: le leggi devono essere brevi, sintetiche e chiare. Giovanni Giolitti, come tutti sanno, era noto per essere un oratore che non faceva uso di aggettivi; ebbene, come si può fare una discriminazione fra una colpa che sia grave violazione di legge e una che non lo sia? Qual è la grave violazione di legge?

Talvolta anche una norma contravvenzionale può essere una grave violazione di legge nei confronti di una norma delittuosa. E cosa sarebbe poi questa «negligenza inescusabile»? «Inescusabile» è un termine che si può adoperare nei rapporti tra amici o tra familiari: ad esempio, ci si può scusare,

in quel caso, di un determinato comportamento causato, magari, da un momento di distrazione. Come si può dire, però, che una colpa è grave quando è determinata da «negligenza inescusabile»?

Non basta: all'articolo 2 del disegno di legge, terzo comma, lettera *b*), si dice che costituisce colpa grave «l'affermazione, determinata da negligenza inescusabile». Qui torna questa moltiplicazione di aggettivi, non un retore, come lo definisce Gallo. Colui che redasse il testo del codice Rocco non fu un qualunque retore: Ugo Ojetti fu un grande scrittore e un grande stilista. Forse avrebbero potuto scegliere un più grande maestro, ma non credo che il professor Vassalli abbia scelto alcun professore per redigere il suo testo di procedura penale. Non voglio fare un'apologia del fascismo, ma non vorrei che il fascismo su questo aspetto avesse la meglio.

MISSERVILLE. Faccia pure.

LEONE. Si parla pertanto di una «affermazione, determinata da negligenza inescusabile, di un fatto la cui esistenza» – udite udite o cittadini, direbbe Carducci – «è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento». Incontrastabilmente, in quale legge, in quale libro?

COVI. Nel codice di procedura civile.

GALLO, *relatore*. Senatore Leone, le frasi ad effetto vanno bene, ma c'è un limite a tutto.

LEONE. Le mie non sono frasi ad effetto, ma vive realtà a cui non sapete rispondere. Il che comporta anche, senatore Gallo, la necessità dell'esame degli atti per stabilire se l'esistenza di un fatto risulta «incontrastabilmente». Di qui quel famoso secondo processo di cui parlavo prima, il processo per danni nel quale si ricostruisce interamente il fatto.

Dirò qualcosa sul problema dei termini. Ho visto una selva di termini, ma tutti brevi: saranno mantenuti? Noi che sappiamo che i termini perentori, anche i più vincolanti, non sono mai stati rispettati o non sono stati sempre rispettati, non vediamo come si possano fissare termini così brevi come venti o trenta giorni. Sempre in tema di colpa il mio avversario – parlo di avversario come se fossimo in una causa penale – il mio collega...

GALLO, *relatore*. Sul punto il suo avversario è la Camera dei deputati in quanto abbiamo ripreso la formulazione approvata dalla Camera.

SPADACCIA. Non ci ha mica obbligati il medico; non sta scritto da nessuna parte.

LEONE. La parola avversario, senatore Gallo, non è offensiva, rappresenta invece, secondo la definizione del vocabolario Devoto, una posizione di contrapposizione «senza particolare animosità». La ringrazio, senatore Gallo, perchè questa è una legge balorda che la Camera non doveva mandare, ma noi dovremmo avere il coraggio di mandarla indietro, anche a costo di far scadere i termini. (*Applausi del senatore Corleone*). Lei, quando si occupa della colpa e della sua tipicizzazione, dice che si parla «anche in alcune disposizioni di colpa grave, senza tuttavia specificare gli indici alla stregua dei quali è possibile trovare un esatto criterio di graduazione tra i vari

atteggiamenti colposi; con la conseguenza che, in difetto altresì di canoni puramente logici, l'individuazione dei casi di colpa grave è oggi affidata alla pressochè libera determinazione da parte del giudice». Mi permetto di negare questo diritto che si riconosce al giudice riguardo alla determinazione della colpa grave o viceversa di una ipotesi di colpa. Ella aggiunge poi: «Occorre tuttavia ribadire come non vi sia nessun ostacolo logico o giuridico (nè secondo i princìpi generali dell'ordinamento, nè tantomeno, dal punto di vista costituzionale) a che il legislatore, con una scelta squisitamente politica, indichi espressamente quali sono le situazioni costitutive, in un certo contesto normativo, di "colpa grave", vincolando quindi l'interprete a precisi parametri di giudizio». Siamo in un concetto di colpa elastico, interpretativo, secondo la volontà del magistrato; ma allora non siamo più in materia di diritto bensì di discrezionalità.

Questi parametri sarebbero quelli fissati agli articoli 2 e 3 che, come ho dimostrato, sono molto vaghi e non diversi dal concetto di colpa grave. Passando poi ad alcuni aspetti della seconda parte della *pars destruens*, molto più breve, riscontro innanzitutto la forma un po' grossolana del disegno di legge che non usa termini di un certo livello aulico. E, sempre a tal proposito, dirò che non mi sembra esatto parlare di «danno ingiusto», perchè il danno è sempre ingiusto.

GALLO, *relatore*. Onorevole presidente Leone, l'articolo 2043 del codice civile non l'ho inventato io, e tale articolo parla appunto di «danno ingiusto»!

LEONE. Si, ma l'articolo 2043 del codice civile è stato scritto 40 anni fa, si riferisce ad altra situazione e lei vuole che ancora oggi si parli di «danno ingiusto»? Potrebbe parlare lei, giurista del 1988, della differenza tra danno giusto e danno ingiusto?

GALLO, *relatore*. Esistono i danni causati da fatto lecito che non sono danni ingiusti. Sono nozioni ed istituti di tutta conoscenza!

LEONE. Noi non abbiamo conosciuto mai danni risarcibili che non siano ingiusti. Inoltre, sempre in merito all'articolo 2, laddove si dice: «Chi ha subìto un danno ingiusto», mi pare che tale dizione non sia esatta, perchè il danno può essere subìto anche da una persona estranea al procedimento penale; allora, bisognerebbe dire: «Chi, essendo parte in un procedimento giudiziario, subisce un danno» – se poi si vuole aggiungere la parola «ingiusto» lo si può anche fare, ma a me sembra inutile – «da parte del magistrato». Peraltro, occorre stabilire il nesso di causalità tra il danno e l'avente diritto, nesso che va comunque accertato per tutti gli aspetti del reato.

La distinzione tra danni patrimoniali e danni non patrimoniali è dovuta ad un mio intervento in Commissione erroneamente interpretato ma è un errore di percezione. Danni non patrimoniali si possono avere in ogni caso. Non si può dire: «Il risarcimento dei danni patrimoniali e anche di quelli non patrimoniali che derivano da privazione della libertà personale», in quanto entrambi gli illeciti previsti all'articolo 2 possono comportare danni non patrimoniali. Pertanto – secondo me – basterebbe dire: «Il risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali», senza limitare tale riferimento

soltanto ai fatti che derivino da privazione della libertà personale.

In un altro punto del disegno di legge si parla di «comportamento del giudice». Personalmente, abolirei quel termine perchè il giudice non tiene comportamenti: il giudice compie degli atti o delle omissioni, per cui bisognerebbe parlare di «attività del giudice» e non di «comportamento». Su questo punto si poneva il vero problema al legislatore. La colpa grave va equiparata al dolo - secondo me - e poichè l'articolo 20 concerne i delitti dolosi e non anche i casi di colpa grave, la mia tesi è quella di stabilire una sola forma di reato per i soggetti di cui all'articolo 1, parlando di reati in genere.

Il dilemma che pongo in questa sede, ed è quello al quale si sono sottratti il Governo e le forze politiche, è un altro. Onorevole ministro Vassalli, prendo atto del fatto che lei è la prima vittima di questo disegno di legge. Sappiamo (non da parte del Ministero, ma abbiamo anche noi voci che giungono e che ci informano) che l'hanno costretta a modificare il disegno di legge la sera precedente alla data di presentazione del medesimo ed hanno forzato la sua tesi; lei avrebbe dovuto presentarlo la sera prima, ma in sede di Consiglio dei ministri le fecero mille obiezioni, per cui lei rinviò all'indomani la presentazione per poter tenere conto dei rilievi del Consiglio. In questo modo hanno svalutato la funzione del Guardasigilli, di colui che in materia giuridica costituisce il *non plus ultra* dopo il Presidente del Consiglio. Lei è stato una vittima, allora e prima, quando ha dovuto ricevere le varie associazioni e corporazioni: sembrava fosse una processione presso via Arenula per poter ottenere un beneficio da quel galantuomo del professor Vassalli che, se avesse dovuto scrivere il testo di questa legge, se ne sarebbe guardato bene. Con ciò le rendo pieno omaggio e le manifesto l'espressione dell'antica stima e amicizia.

Il dilemma che pongo e che non si è voluto risolvere politicamente è il seguente: o accollare allo Stato qualunque risarcimento di danno senza rivalsa, anche perchè casi del genere saranno rari, oppure stabilire il giudizio di rivalsa per tutte le ipotesi. Questa sì sarebbe stata una scelta politica, senza creare quella dicotomia per cui una parte va dinanzi al giudice penale, una parte dinanzi al giudice civile, il giudice penale si dichiara incompetente e dice di adire il giudice civile, il giudice civile afferma che non è competente territorialmente; allora entrerà in gioco il Consiglio superiore della magistratura che dirà di non poter esaminare il fatto. Potete immaginare il Consiglio superiore della magistratura che deve giudicare il comportamento di un magistrato, ma non può esaminare il fatto, restando zitto in caso di condanna: ciò va contro la Costituzione e contro i princìpi fondamentali del nostro ordinamento.

Nel penultimo comma dell'articolo 2 si parla di divieto di valutazione del fatto. A mio giudizio, non è possibile valutare il danno senza esaminare il fatto. Non è possibile escludere dalla responsabilità l'attività di valutazione del fatto, in quanto non è possibile stabilire il dolo, la colpa grave, la colpa, l'inadempimento, la mancanza di comportamento conforme a giustizia del magistrato senza valutare il fatto: *ex facto oritur jus*, ci insegnavano i nostri maestri e professori.

GALLO, *relatore*. Significava un'altra cosa, professore.

LEONE. Quello è un principio generale che regola tutto l'ordinamento giuridico: una decisione in diritto che non promani dal fatto non è concepibile. E allora come possiamo stabilire il titolo di responsabilità di una persona, se non si valuta il fatto?

Mi vorrei occupare da ultimo di un aspetto che ritengo enorme: la responsabilità collegiale. Non possono escludersi i riflessi psicologici che potranno aversi *hic et inde* dalla disciplina che viene presentata al nostro esame: il coordinamento dell'azione contro lo Stato e quello di regressione nonchè il procedimento disciplinare costituiranno motivo di grave intrico processuale. Non mi sento di condividere l'impostazione del senatore Gallo, in base alla quale lo Stato deve rispondere anche per i giudici estranei in quanto essi concorrono alla formazione di organi giudiziari collegiali e sono comunque sempre degli esperti nelle materie.

Onorevole senatore, è possibile mai che noi riteniamo che un giudice popolare...

GALLO, *relatore*. No, il giudice popolare risponde soltanto a titolo di dolo, professor Leone.

LEONE. Senatore Gallo, ma a titolo di dolo per un fatto commesso da lui.

GALLO, *relatore*. Certo.

LEONE. Ma non è detto nel testo. Se me lo dite, vi ringrazio; basta rispondere. Non so se vi riferiate al caso di un giudice popolare che si vende, a meno che voi non vogliate accettare quella tesi balorda in base alla quale si chiude il voto nella scheda e poi la scheda si chiude sotto chiave.

Per condannare un giudice popolare per dolo dovete provare che quel giudice ha compiuto dolo, ma questo, lo riconosca senatore Gallo, nella legge non è detto.

SAPORITO, *sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri*. Lo ha precisato, comunque. (*Commenti del senatore Gallo*).

LEONE. Senatore Gallo, noi siamo qui per collaborare, non per approvare il testo della Camera.

COVI. Il dibattito serve proprio a questo.

SPADACCIA. Però potevate farlo un po' di lavoro in Commissione.

COVI. L'abbiamo fatto.

SPADACCIA. Ma in sottocommissione.

LEONE. Lei poi, senatore Gallo, aggiunge, in tema di sezioni specializzate, che sono sempre degli esperti in materia ad esercitare le funzioni giurisdizionali «onde, per le ipotesi di cui alle lettere *b*) e *c*) dell'articolo 2, una loro irresponsabilità sarebbe stata ingiustificata. Non così viceversa per gli errori, anche macroscopici, commessi nell'interpretazione della legge

non trattandosi di giuristi professionisti». Ma come possono giuristi non professionisti rispondere di errori anche macroscopici? Errori di tal genere li commettiamo anche noi e non ne rispondiamo, senatore Gallo.

A questo punto posso dire di aver finito il mio *excursus*; ho mantenuto l'impegno di brevità e potrei dire, come San Paolo, «*cursum consumavi, finem serbavi*». Ho creduto di ravvisare in questa legge la revisione dei princìpi sui quali mi sono formato all'università e durante la mia carriera scientifica. Sono gli stessi princìpi sui quali si sono formati il ministro Vassalli, il senatore Gallo e molti di voi. Ho rivisto tutto questo passare davanti alla mia mente e mi è parso di vedere nel disegno di legge qualche cosa di veramente negativo. Corriamo il rischio di rompere il sistema dei nostri princìpi.

Vero è che siamo in un momento drammatico, tragico e che il Governo viene chiamato, da persona autorevole, «governicchio». Non userò un'analoga espressione a proposito della Camera dei deputati, ma certo non possiamo consentire, pur in un momento così delicato nel quale tutti aspettiamo una soluzione che salvi il paese ed anche la nostra dignità e la nostra posizione, che passi una legge del genere senza cancellare quegli errori fondamentali che ho indicato.

Abbiate il coraggio, signori del Governo, di dire che i reati commessi dai magistrati nonchè i fatti di colpa grave e di mancato adempimento del proprio dovere sono posti a carico dello Stato. Mi pare più logico; significa liberare la magistratura da un peso enorme, da una preoccupazione, da un terrore non sopportabili. Ogni magistrato, nel momento in cui deciderà, lo farà sempre avendo paura che la sua decisione possa portarlo a pagare il risarcimento del danno. A questo proposito ricordatevi anche che la Corte dei conti chiederebbe che l'iniziativa del pagamento fosse attribuita al procuratore generale presso la Corte dei conti stessa e non al Presidente del Consiglio dei ministri, visto che essa costituisce di per sè l'istituto adibito ad esigere i debiti dello Stato.

Onorevoli colleghi, una volta noi passavamo per i maestri del diritto; non vorrei che da qui a non molto, per errore di tutti, passassimo per coloro i quali escono dall'Italia per andare ad imparare il diritto in altri paesi. (*Applausi dal centro e dalla sinistra*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Lipari. Nè ha facoltà.

* LIPARI. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli senatori, il lungo ed articolato dibattito, politico e tecnico all'un tempo, che ha preceduto e accompagnato la vicenda referendaria sulla responsabilità civile dei magistrati non può oggi essere riesumato senza offrire ai protagonisti e agli utenti dell'amministrazione della giustizia una pericolosa chiave di lettura della legge che ci apprestiamo a votare. Certo, dietro ad ogni legge ci sono indici di valore che si affermano ed evolvono al di là degli enunciati normativi. Sarebbe tuttavia molto grave se si introducesse il sospetto che sotto talune formulazioni del testo legislativo si cela il tentativo di vanificarne l'operatività concreta, ovvero di neutralizzare, attraverso l'ambiguità degli effetti, ciò che a parole si dichiara di volere in ossequio della volontà popolare.

Se vogliamo essere davvero coerenti e responsabili, non possiamo prevedere nè una disciplina che si esponga a vizi di incostituzionalità nè

formule normative che lascino spazi tanto ampi di interpretazione da togliere serenità ed equilibrio a chi è chiamato al delicato esercizio della funzione giurisdizionale.

Personalmente ho preso a suo tempo pubblica posizione a favore del no all'interrogativo proposto dal *referendum*, ritenendo che questo nascesse non da una autentica esigenza dei cittadini, ma semmai da una strumentalizzazione partitica dell'istituto referendario. Una volta constatato il risultato del voto, ho ritenuto tuttavia che fosse dovere comune concorrere a formare la migliore legge possibile, senza condizionamenti o riserve mentali.

In questa linea si è mossa, con autenticità di posizioni e ricchezza di motivazioni, l'intera Commissione giustizia, il cui dibattito ha dato – io credo – corposa dimostrazione di una politica intesa come risultante, in una più ampia prospettiva, di precise consapevolezze tecniche, non come presupposto paralizzante destinato a vincolare qualsiasi necessità di ordine tecnico in funzione di intese di vertice spesso concluse lungo canali non del tutto trasparenti.

L'appassionata discussione che si è svolta alla Camera dei deputati ha offerto all'esame del Senato una materia già filtrata e depurata dalla massima parte delle scorie ideologiche che residuavano dalla conflittualità referendaria. Il lavoro compiuto dalla Commissione giustizia del Senato e del quale ha così lucidamente dato conto il relatore Gallo, se sarà arricchito da quegli ulteriori miglioramenti che potranno essere apportati dall'Aula, credo che ci consentirà di varare una buona legge, nonostante la delicatezza della materia e la mancanza di qualsiasi percorribile precedente nella legislazione di altri paesi.

Quali che siano le convizioni personali di ciascuno sul delicato problema del bicameralismo (uno dei temi scottanti del dibattito già avviato sulle riforme istituzionali), certo è che laddove si tratti di incidere sugli snodi essenziali del sistema la doppia lettura rappresenta una garanzia di approfondimento e quindi uno strumento di tutela delle esigenze fondamentali di uno Stato di diritto.

La scadenza temporale del termine fissato dal decreto del Presidente della Repubblica per l'ultrattività della normativa abrogata, mentre doveva condizionare – come ha condizionato – i tempi del nostro lavoro, non poteva costituire un alibi per formulazioni affrettate o di difficile applicazione.

Non è certo facile coniugare l'effetto della responsabilità civile con l'esercizio della funzione giurisdizionale, specie nel quadro di un sistema che ha ormai da tempo abbandonato lo schema individualistico della *lex Aquilia de damno*, posto che l'ampiezza dei rapporti intersubiettivi e l'articolato intrecciarsi delle relazioni economiche tendono a neutralizzare, attraverso il gioco di cerchi concentrici sempre più allargati, gli effetti negativi connessi alla responsabilità da illecito, che tendono di fatto, anche al di là del mero operare dei meccanismi assicurativi, a scaricarsi sull'intera collettività.

La filosofia solidaristica della responsabilità, secondo la quale la società tollera sempre meno che il danno non venga risarcito, si coniuga con la sempre più frequente impossibilità di individuare soggettivamente l'autore dell'evento dannoso. In questo quadro mi sembra corretta la previsione di considerare lo Stato responsabile dei danni ingiusti causati ai cittadini dall'esercizio dell'attività giurisdizionale, un'attività che è potenzialmente idonea a creare danni gravissimi, sol che si pensi agli effetti limitativi della libertà personale.

Come è stato giustamente osservato in una recente acutissima ricerca condotta da due fra i più attenti studiosi italiani dei problemi della giustizia, già l'evoluzione dell'istituto dell'errore giudiziario ha costituito la prima grande svolta nel graduale superamento della teoria dell'irresponsabilità dello Stato-giudice. E se n'è avuta una perentoria affermazione nell'ultimo comma dell'articolo 5 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, laddove si afferma che colui che ha subìto un arresto illegittimo ha diritto ad una riparazione.

Tale responsabilità è del resto destinata a superare i confini del processo penale. La Corte di Strasburgo, richiamandosi agli articoli 6 e 50 della predetta Convenzione, ha più volte riaffermato a carico degli Stati membri una *satisfaction équitable* per la durata eccessiva dei loro processi non solo penali ma anche civili e amministrativi. Quale che sia il finale contenuto del provvedimento decisorio, la durata del processo costituisce comunque un peso per il cittadino implicato che merita quindi di essere valutato nella sua potenzialità causativa di danno, indipendentemente da ogni diretto riferimento all'esito del giudizio.

Sarebbe semmai stato legittimo chiedersi se, di fronte ad una esigenza di questo tipo, non fosse preferibile costruire in termini esclusivamente oggettivi la responsabilità dello Stato-giudice, ipotizzando una fattispecie analoga a quella che altri ordinamenti – basti pensare alla legge francese n. 620 del 5 luglio 1972 o all'articolo 121 della Costituzione spagnola del 1978 – qualificano come «funzionamento anomalo della giustizia». La legge che ci apprestiamo a votare prevede invece che la responsabilità dello Stato operi soltanto in presenza del dolo o della colpa grave del magistrato; dolo o colpa grave che vengono quindi eletti ad elemento costitutivo della fattispecie risarcitoria, anche indipendentemente dagli effetti di rivalsa nei confronti del singolo giudice. Si tratta di una soluzione tecnicamente non impeccabile, che meriterà probabilmente tra qualche tempo di essere rivista nel quadro di una più ampia e articolata disciplina della responsabilità dello Stato per le disfunzioni della giustizia. Riconosco tuttavia che si tratta di una strada in ampia misura necessitata, da un lato, dall'esito della vicenda referendaria e, dall'altro, dalla circostanza obiettiva del fatto che l'amministrazione della giustizia è considerata la cenerentola del sistema italiano in un bilancio statale che si muove entro le strettoie degli interessi passivi e delle richieste retributive e non ha molti spazi per razionalizzare (o addirittura inventare) la funzionalità dei servizi.

Interpretando la disciplina che ci apprestiamo a varare nei termini più sistematici e positivi, potremmo dire che essa tenta di conciliare la funzione compensativo-satisfattoria della responsabilità, intesa come meccanismo di traslazione del danno dal soggetto che lo ha subìto allo Stato, con la funzione preventivo-punitiva, intesa come pressione psicologica sul giudice per impedirgli di incorrere nella commissione di nuovi fatti idonei a costituire il presupposto dell'illecito.

Se la nuova normativa si deve articolare lungo questa direttiva di fondo, è allora indispensabile che le fattispecie di colpa grave del magistrato siano caratterizzate nella forma più puntuale e rigorosa, in modo da evitare spazi di ambiguità in sede interpretativa. Dobbiamo sforzarci di fornire ai cittadini l'immagine di una giustizia più credibile, non introdurre inutili ragioni di sospetto in ordine allo svolgimento del momento tipico dell'attività giurisdizionale che attiene all'interpretazione del diritto e alla ricostruzione del fatto.

Nel testo che ci è giunto dalla Camera dei deputati, l'ultimo comma dell'articolo 2, quello riferito alle tipizzazioni della colpa grave, risulta ancora formulato in termini tali da renderne estremamente difficile, per non dire praticamente impossibile, l'applicazione pratica. Riferire, infatti, la colpa alla violazione di legge, ancorchè determinata da negligenza inescusabile, significa spostare esclusivamente sul difficile terreno di una valutazione psicologica la rilevanza di un fatto che deve invece risultare per quanto possibile evidente nella sua oggettività. Posto che nel nostro sistema la violazione di legge, indipendentemente dal grado della sua gravità e dalle circostanze che possono aver indotto il giudice a compierla, è comunque offerta al rimedio del ricorso per Cassazione, una volta esaurite le altre impugnazioni di merito, appare del tutto incongruo riconnettervi anche un possibile effetto di colpevolezza quasi ad introdurre nel cittadino la prospettiva di una possibile causa per responsabilità dello Stato ogni qualvolta una sentenza di merito sia stata annullata dalla Cassazione per violazione di legge.

D'altra parte, se si riconosce che non può dar luogo a responsabilità l'attività di interpretazione del diritto, appare davvero difficile trovare il punto di mediazione tra un'attività interpretativa consentita, che può tuttavia fisiologicamente debordare in una violazione di legge avendo l'ordinamento previsto mezzi idonei a neutralizzare tale esito, e una violazione di legge sanzionata in una maniera diversa ed ulteriore rispetto a quella tipica della rimozione del provvedimento illegittimo. L'effetto della deterrenza preventiva che si vuole assegnare alla legge non può evidentemente ridondare nel senso di comprimere o neutralizzare quel ruolo necessariamente elastico e fisiologicamente creativo che ogni ordinamento assegna alla giurisprudenza come valvola di adattamento della immutabile rigidità delle formule normative alla mutevole articolazione dell'esperienza storico-sociale. Come è stato giustamente detto, la giuridicità non è che l'aspetto attivo della vita pratica, il modo concreto con il quale i valori «emergono» e si pongono come modelli per l'azione del singolo, anche in quanto questa stessa azione del singolo li rende, con la concreta attuazione, vigenti o li modifica.

Nel dettare la disciplina della responsabilità connessa all'esercizio dell'attività giurisdizionale dobbiamo sforzarci di trovare il difficile punto di equilibrio tra la necessità di tutelare il cittadino e la non meno essenziale necessità di riaffermare il ruolo ineliminabile del giudice nella vicenda applicativa del diritto, un ruolo che al più risulta paragonabile a quello del vecchio speziale che confezionava i suoi medicamenti nel mortaio, attento all'equilibrio delle dosi e alle specificità del singolo paziente, non a quello del moderno farmacista che si limita a prendere un prodotto già confezionato dallo scaffale e a porgerlo all'utente. Guai a quella giustizia che, negando lo stesso valore etico del termine, si limitasse ad essere una sorta di supermercato nei cui banchi sono allineate in bella mostra le norme in una loro asettica immutabilità, spesso neppure invitanti nell'involucro perchè ambigue o contraddittorie entro la confezione uscita dai difficili equilibri del potere politico.

In questa consapevolezza mi riprometto di proporre all'Aula (ma sulla base di un'ampia convergenza tecnica verificatasi senza compromissioni di parte nell'ufficio di Presidenza della Commissione giustizia) una diversa formulazione delle fattispecie tipizzate di colpa grave, idonee ad escludere rischi o incertezze applicative. È importante che questa legge, specie nel suo primo impatto con l'esperienza, abbia un suo ambito di applicazione definito

e non si offra invece al «tira e molla» di chi, da un lato, voglia del tutto svuotarla del contenuto e di chi, dal versante opposto, voglia utilizzarla come una sorta di grimaldello per imbrigliare o rendere comunque più difficile lo stesso esercizio della funzione giudiziaria.

Un'integrazione del testo si imporrà, a mio avviso, ma anche su questo si è determinato un ampio consenso nell'ufficio di Presidenza della Commissione giustizia, anche con riferimento al delicato problema della responsabilità degli organi collegiali, un altro dei nodi sui quali si misurerà la credibilità del nuovo legislatore.

La soluzione prospettata dalla Camera dei deputati, mentre aveva in termini di principio equiparato la responsabilità del giudice monocratico a quella dei magistrati che esercitano le loro funzioni in organi collegiali, aveva per altro verso evitato di specificare in quale modo potessero emergere nel corso del giudizio di responsabilità, che esige una individuata direzione soggettiva almeno ai fini dell'azione di rivalsa, le posizioni di coloro che pur avendo fatto parte dell'organo giudicante non avessero, in ipotesi, aderito alla soluzione decisoria in definitiva prevalsa e ritenuta lesiva della posizione soggettiva dedotta in giudizio.

Si era detto, con motivazione non priva di peso, che poteva essere affidato all'interpretazione giurisdizionale l'individuare in concreto i mezzi di prova che il cittadino leso (o forse più propriamente lo Stato, in sede di rivalsa) avrebbe potuto fornire per dimostrare la concreta imputazione soggettiva del fatto. È stato autorevolmente eccepito a questa impostazione che essa avrebbe potuto offrirsi a qualche rischio di incostituzionalità, sia nel caso in cui l'impossibilità di prova, in un sistema come il nostro che non ammette la *dissenting opinion*, avesse imposto l'effetto di una responsabilità necessariamente estesa a tutti i membri del collegio, sia nel caso in cui la difficoltà processuale avesse reso di fatto impercorribile la via della responsabilità riferita ad atti di fonte collegiale. Nè varrebbe opporre che il nostro sistema della responsabilità civile (basterebbe pensare, come ha ricordato il relatore nella sua relazione, alla fattispecie di cui all'articolo 2049 del codice civile, peraltro giustificata in nome di un cosiddetto «rischio di impresa», certo non richiamabile in un rapporto tra magistrati) ammette ipotesi di dissociazione tra il soggetto autore del fatto dannoso ed il soggetto passivo dell'obbligazione risarcitoria, perchè, una volta riconosciuto che le difficoltà per l'attore sarebbero diverse, nonostante l'identico contenuto del provvedimento, a seconda che questo sia reso da un giudice singolo o da un giudice collegiale, la diversità non risulterebbe giustificata in chiave di ragionevolezza. Senza dire che potrebbero determinarsi effetti riflessi sulle stesse modalità di amministrazione della giustizia, rendendo estremamente più difficile la concessione, ad esempio, di provvedimenti di tipo cautelare; sarebbe infatti facile prevedere – per un ovvio meccanismo di autotutela del decidente – la tendenza ad un loro spostamento in sede collegiale, con conseguente perdita degli effetti legati all'immediatezza della tutela.

È stato non a torto osservato che non si deve comunque scardinare il principio della collegialità, che conduce a riferire la decisione all'organo nella sua globalità. È l'organo – si dice – che deve scontare al suo interno e neutralizzare, nel momento della finale delibera (ancorchè assunta a maggioranza), le posizioni individuali dei singoli membri. Non si può negare la serietà di una simile argomentazione e la necessità, quindi, di riconsiderare globalmente il problema. Aggiungo, anzi, che, se il testo che ipotizza le fattispecie di colpa grave dovesse restare quello, evanescente ed

elusivo, uscito dalla formulazione della Camera dei deputati, l'argomento potrebbe accrescere il suo peso. Potrebbe ritenersi infatti pericoloso introdurre, all'interno del dibattito in camera di consiglio, il dubbio che ogni violazione di legge possa determinare responsabilità per colpa grave. È appena il caso di ricordare che, ogni qualvolta confliggono due soluzioni interpretative, potrebbe dirsi che se l'una è corretta l'altra non lo è ed impinge, quindi, in una violazione di legge, con la conseguenza ulteriore che chi l'ha sostenuta dovrebbe ritenersi non scusabile, posto che ha potuto intendere e valutare le argomentazioni dei colleghi.

Se tuttavia, come mi auguro, il Senato vorrà rendere più puntualmente specificate e quindi meglio percorribili le fattispecie di colpa grave, credo non sia irragionevole prevedere un semplice meccanismo di verbalizzazione della decisione, con garanzie assolute di segretezza e destinato ad essere acquisito all'eventuale giudizio risarcitorio agli esclusivi fini dell'azione di rivalsa. Di fronte ad ipotesi tipizzate, non suscettibili di debordare nella fisiologia del processo interpretativo, la stragrande maggioranza delle verbalizzazioni si ridurrà ad un mero atto formale nel quale si dà atto della unanimità della decisione «come da motivazione».

In quei giudizi invece in cui si manifesta davvero un caso eclatante (come potrebbe essere quello della disapplicazione di legge vigente o della applicazione di legge non vigente) verrebbe offerta al giudice dissenziente, senza manifestazioni pubbliche e senza rompere quindi la segretezza della camera di consiglio, la possibilità di precostituirsi uno strumento idoneo a dissociare la propria responsabilità nel corso di un eventuale giudizio per il risarcimento del danno. Una simile previsione, mentre da un lato salverebbe la legge da un possibile rischio di incostituzionalità, dall'altro non vulnererebbe il principio della collegialità, posto che la decisione continuerebbe ad essere riferita all'organo nella pienezza della sua composizione e della completezza delle motivazioni addotte. Sarebbe solo offerta (e come mera eventualità ai fini dell'uso) al membro dissenziente (e non per un'ipotesi marginale, ma per il caso eccezionale e delicatissimo dell'applicazione o disapplicazione di una legge rispettivamente abrogata o vigente o dell'affermazione o negazione di un fatto che sia stato dedotto o rilevato) la possibilità di rendere autonoma la propria posizione in un momento successivo, senza tuttavia incidere sulla peculiarità della decisione collegiale che, nei suoi effetti decisori, rimarrebbe riferibile all'organo nella sua integralità.

D'altra parte, appare ragionevole ritenere, proprio alla stregua della più autorevole dottrina in tema di deliberazioni collegiali, che, quanto più risulta eccentrica e grave la fattispecie di colpa, tanto più appare necessario svincolare dagli effetti della medesima il soggetto che non se ne è reso autore. Quanto più cioè la fattispecie è eccezionale, tanto più essa è idonea a fratturare la normale dialettica fra i componenti del collegio, senza tuttavia arrivare a sostenere che la posizione argomentata del soggetto dissenziente sarebbe idonea a tramutare in una fattispecie di dolo l'originaria posizione colposa della maggioranza. Non si può infatti confondere la mera consapevolezza (che caratterizza, ad esempio, anche la posizione di chi, avendolo visto, non rispetti un segnale stradale che imponga un limite di velocità) con quel comportamento volontario diretto all'effetto che, nella linea di una risalente cultura giuridica, qualifica il dolo.

Questi due profili cruciali, in ampia misura interdipendenti (una più puntuale specificazione delle fattispecie di colpa e un criterio di formalizza-

zione della decisione idoneo a rendere la nuova legge applicabile in maniera uniforme), costituiscono, a mio giudizio, le due innovazioni più significative che l'Assemblea potrà apportare al testo legislativo completando in tal modo l'esame, accurato e responsabile, compiuto dalla Commissione giustizia.

Se invece la legge dovesse rimanere monca, sull'un versante e sull'altro, si rischierebbe di aprire nell'esperienza concreta del diritto una difficile conflittualità, da un lato all'interno della decisione, potendo il criterio della colpa (genericamente definita) diventare pericolosamente limitativo dell'autenticità del processo interpretativo, dall'altro nel rapporto tra giudice monocratico e giudice collegiale, potendo l'effetto dissuasivo della legge risolversi in un progressivo svuotamento di quegli istituti che la pratica ha prevalentemente ricondotto all'iniziativa e alla responsabilità del magistrato singolo.

Una volta depurato il dibattito dalle scorie ideologiche che avevano in ampia misura inquinato la dialettica referendaria, una volta riaffermata, al di là di ogni preconcetto e di ogni condizionamento politico, la necessità di dettare una disciplina capace di proporre a tutti gli utenti della giustizia modelli di comportamento concretamente percorribili, ci sono tutte le premesse per fare una buona legge, una legge che, anche per l'ampia convergenza delle forze politiche che si apprestano a votarla, inauguri di fatto la «sessione istituzionale» di questo Parlamento.

Le considerazioni tecniche che mi sono permesso di prospettare – e che del resto hanno trovato amplissima eco nel dibattito svolto nella Commissione giustizia – non appartengono alle astrazioni della teoria, ma riflettono esigenze concrete che ormai sono valutabili anche dal cittadino comune, in una stagione in cui i temi giuridico-istituzionali, illustrati dai mezzi di informazione, sono via via divenuti familiari all'opinione pubblica. La discussione che oggi abbiamo iniziato e il voto che su una legge così delicata ci attende la prossima settimana non possono nascondersi dietro i camuffamenti delle astrazioni, ma devono saper misurare gli effetti di ogni norma, anche nella più estrema e distorsiva delle possibili applicazioni. Svolgendo la nostra opera di legislatori non possiamo trincerarci, dimenticando le esigenze della tecnica, dietro una pretesa purezza delle nostre politiche del diritto. Ritornano ancora una volta ammonitrici (e mi scuso, per l'impertinenza dell'esempio, con i letterati presenti in questa Assemblea) le parole di Piero Calamandrei quando diceva: «Questi spassi che possono prendersi i letterati, gente felice che può stare in perpetua vacanza e guardare con distaccata serenità gli uomini che lavorano, non sono concessi ai giuristi. Si può usar sopportazione verso il letterato puro, perchè, alla fin dei conti, è un seccatore innocuo, ma il giurista puro, che vuol disquisire di diritto senza ascoltarne le ragioni pratiche, è un malato che con queste sue fantasticherie rischia proprio di distruggere quel diritto di cui egli sì bravamente s'infranca a dissertare». Potremmo aggiungere oggi, alla luce di un'esperienza divenuta ormai quotidiana, che simili «spassi» non possono essere concessi nemmeno ai politici puri, che pretenderebbero di far prevalere le loro ragioni anche quando confliggono con gli imperativi non aggirabili del diritto. Di questa tendenziale convergenza, sul piano dei valori, tra politica e diritto io spero che questa legge possa costituire una significativa, palpabile, convincente dimostrazione. (*Applausi dal centro e dal centro-sinistra*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Spadaccia. Ne ha facoltà.

SPADACCIA. Signor Presidente, colleghi senatori, intervengo in questo dibattito per adempiere a un triste compito; triste perchè avrei voluto manifestare non un dissenso, non un'opposizione intransigente e radicale, ma una convergenza, un consenso intorno a valori comuni, ad una legge non punitiva, ma giusta.

Come mi è già capitato la scorsa settimana, durante l'esame delle norme destinate a sostituire quelle concernenti i procedimenti di accusa contro il Presidente del Consiglio dei ministri e contro i ministri della Repubblica, anche oggi, nel trattare una materia oggetto di altro *referendum*, quella della responsabilità civile dei magistrati, devo purtroppo registrare la persistente, sempre più accentuata volontà del Parlamento e, in particolare, del ramo del Parlamento cui appartengo, tesa a ledere le regole, i fondamenti stessi della nostra convivenza democratica e civile e a non tenere in alcuna considerazione la norma, la regola, il diritto.

Durante il dibattito della scorsa settimana, relativo alla Commissione per i procedimenti di accusa, si è arrivati a sancire la reintroduzione di un principio di immunità del ministro, in nome di un preminente interesse pubblico o di un rilevante interesse costituzionale. Si è arrivati, cioè, ad affermare che è possibile non applicare la legge nei confronti di un cittadino eminente, cui lo Stato ha assegnato particolari funzioni, in nome di un interesse pubblico e che un interesse pubblico può essere preminente rispetto alla legge, alla norma, alla regola, quando poi la Costituzione stabilisce che tutti i cittadini sono uguali davanti alla legge. Anzi dovrebbero esserlo, non lo sono più: stiamo sempre più pericolosamente cancellando l'articolo 3 della Costituzione!

Come abbiamo creato questa lesione gravissima? Con una legge che pure si proponeva di interrompere una prassi, quella dell'Inquirente e dei procedimenti d'accusa, che violava l'articolo 3. Noi questa violazione da prassi l'abbiamo fatta diventare norma! Così oggi, in materia di responsabilità civile dei magistrati, stiamo facendo qualcosa di altrettanto grave.

Ho ascoltato con molta attenzione il senatore Giovanni Leone. Ho nei confronti del presidente Leone un atteggiamento un po' schizofrenico poichè da una parte sono il suo allievo di trent'anni fa all'università di Roma e, dall'altra, sono la persona che in molte occasioni si è trovata a doverlo contrastare politicamente, anche in occasioni spiacevoli per lui, ma certamente pure per me che lo contrastavo. Del discorso del senatore Leone non condivido la premessa e la conclusione. Ma per il resto, il senatore Leone ha ragione.

Non condivido la premessa, quando afferma che c'è il *referendum*, non c'è la volontà referendaria: invito il senatore Leone a rileggersi l'articolo 75 della Costituzione. C'è la volontà referendaria. Credo che pure ai sassi sia stato chiaro il significato del *referendum* dell'8-9 novembre: con quel *referendum* si abrogavano i limiti alla responsabilità civile del magistrato, non le norme che disciplinavano la responsabilità civile del magistrato, perchè altrimenti – a sentire il senatore Leone – non dovreste avere alcuna preoccupazione. Di che cosa vi preoccupate? Io sarei stato così cretino, con l'80 per cento degli elettori, da mettere la croce sul sì perchè non volevo abrogare i limiti imposti dagli articoli 55, 56 e 74 del codice di procedura civile alla responsabilità civile del magistrato, ma volevo abrogare la responsabilità civile del magistrato. Ma se fosse così, ministro Vassalli, perchè tutti starebbero così in ansia che non si superi il termine dell'8 aprile?

Credo che anche il più sprovveduto dei cittadini italiani abbia capito che, se vengono abrogati quegli articoli del codice di procedura civile, la responsabilità civile del magistrato è ricondotta dalla disciplina in essi contenuta alla disciplina generale dell'articolo 28 della Costituzione. Su tale articolo sono state emesse più sentenze della Corte costituzionale che abbiamo voluto lasciare agli atti del Senato nella relazione di minoranza redatta dal senatore Corleone; una relazione che non avete potuto leggere perchè non è materialmente pervenuta. Dobbiamo riunirci in questa condizione, presidente Covi, perchè c'è una corsa affannosa contro il tempo: a più di due mesi dalla scadenza del termine dell'8 aprile, ci costringono a riunirci in questa sede a dibattere senza neppure avere a disposizione gli atti, i documenti. C'è il rischio della crisi di governo, c'è il rischio di rientrare nella disciplina prevista dall'articolo 28 della Costituzione! (*Interruzione del senatore Covi*). Tornerò su questo aspetto, presidente Covi, non si preoccupi.

È chiaro a tutti, anche ai sassi, che scatta l'applicazione dell'articolo 28 della Costituzione, quell'articolo che suona chiaramente: «I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente» – santo Dio! Le parole sono veramente pesanti come pietre – «responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazone di diritti». Ecco la semplicità della norma; il problema non è quello della sussistenza o meno della colpa grave. Atti compiuti in violazione dei diritti: è di questo che stiamo discutendo, cioè di qualcuno che esercitando una responsabilità giurisdizionale ha violato i diritti del cittadino, quelli stabiliti dalla Costituzione e dalla legge, per cui ne deve rispondere direttamente. Questa situazione scatterebbe l'8 aprile, se non approvassimo questa legge.

Ed allora, come si fa a dire che non c'è una volontà referendaria, presidente Leone? Come si fa a dire che il Parlamento non dovrebbe tenerne conto? Dal presidente Leone ci viene quest'ulteriore incitamento a non tener conto dell'articolo 75 della Costituzione. Il Parlamento tenga conto che c'è stato un *referendum*, ma non della volontà espressa attraverso di esso. Naturalmente non sono neanche d'accordo con la parte finale del discorso del presidente Leone in cui si chiedeva il risarcimento soltanto da parte dello Stato. Il presidente Leone diceva: «Non chiamate in causa il giudice; lasciatelo libero. Non vi invischiate in un problema di responsabilità». Il presidente Leone, cioè, visto che tanto ci mettiamo sotto i piedi gli altri articoli della Costitizione, a cominciare dall'articolo 75, ci invita a farlo anche per quanto riguarda l'articolo 28.

Per quanto concerne il resto, il senatore Leone ha invece ragione perchè per mettervi sotto i piedi gli articoli 75 e 28 della Costituzione siete costretti ad approvare questa legge ignobile, vergognosa, pasticciata, piena di contraddizioni. Credo che non una delle cose che vi ha detto il presidente Leone a questo riguardo sia contestabile. Abbiamo fatto un *referendum* per abrogare tre norme di legge ed ora approvate una legge composta di un numero di articoli di cui ho perso il conto. Con il *referendum* abbiamo abrogato tre articoli del codice di procedura civile e adesso non so quanti articoli del codice di procedura civile, di quello penale e di quello di procedura penale vengono modificati.

Del resto abbiamo cominciato male in questo ramo del Parlamento. Ho letto su un giornale che, per il parere della 1ª Commissione affari costituzionali, era stato designato come relatore il senatore Lombardi; dalla stessa fonte apprendo che egli ha declinato l'incarico «perchè si era reso

conto che non esistevano margini e possibilità di modifica del testo della Camera». Il presidente Covi può dire tutto quello che vuole, ma la realtà è che abbiamo avuto un relatore nella Commissione affari costituzionali che ha motivato la sua rinuncia ad un incarico così delicato ed importante su una materia altrettanto delicata ed importante perchè, nell'insindacabilità del suo giudizio politico, ha ritenuto che non era giusto agire nei limiti politici che gli venivano imposti.

Abbiamo avuto un ampio dibattito nella Commissione giustizia dal quale speravamo che delle modifiche importanti e serie – non pretendiamo la luna; siamo aperti al dialogo – potessero venire affinchè qualcosa di positivo potesse sortire da questo ramo del Parlamento.

Facevamo riferimento, ad esempio, ad alcune modifiche dell'articolo 1, alla proposizione dell'articolo 1-*bis*, ad una serie di proposte che erano emerse nel corso del dibattito, non soltanto da parte del mio Gruppo. È evidente che il ruolo del mio Gruppo è quello di essere minoranza, salvo quando ci facciamo portavoce di bisogni profondi delle domande che emergono dalla società ed abbiamo la forza e la capacità – come è avvenuto con il *referendum* dell'8-9 novembre – di legalizzare questa domanda che altrimenti diventerebbe sfiducia generalizzata nei confronti delle istituzioni. Ma ve ne dimenticate subito, il giorno dopo, per costringerci di nuovo ad una situazione di minoranza.

Una volta riformulato l'articolo 2, subito è scattata la preoccupazione: salta la legge, saltano i pilastri dell'accordo politico che ha consentito alla Camera di fare questa brutta legge; si possono approvare dei miglioramenti, ma possono essere solo ripuliture della facciata, mentre le architravi della «legge Gargani» devono essere difese e salvate.

Il senatore Covi può dire quello che gli pare, e mi dispiace perchè è persona che stimo: abbiamo operato e agito sotto questa pressione e questo ricatto e portiamo avanti un provvedimento che non modifica le architravi e neppure i piani, gli infissi, le brutture di questa legge pasticciata.

Se l'8 aprile giungesse senza il varo di questa legge, si andrebbe – la Corte costituzionale l'ha detto a chiare lettere – alla applicazione del regime di responsabilità civile che viene applicato per i funzionari, ma anche per il carabiniere, per il poliziotto, per il collaboratore del giudice.

È singolare che ci si preoccupi della responsabilità civile, della colpa grave soltanto quando è in gioco il magistrato e non ci si preoccupi del poliziotto o del carabiniere. Lo stesso magistrato può mandare in galera per anni un poliziotto o un carabiniere che ha sparato, per omicidio che lo stesso giudice definisce colposo. Certo, siamo in un altro campo – quello del diritto penale – ma siamo sempre nella valutazione di un giudizio di responsabilità e nella valutazione dello stesso principio, dello stesso concetto giuridico, quello di colpa.

Dove va a finire l'articolo 3 della Costituzione, per cui il poliziotto e il carabiniere, il cittadino devono essere uguali avanti alla legge quanto un politico, quanto un ministro, quanto un magistrato?

Voi dovevate fare una legge che, eliminando questi limiti alla responsabilità civile posti dal codice di procedura civile, regolasse e disciplinasse la responsabilità civile anche nei casi esclusi dal codice. Questo è il compito che dovevate assolvere, regolando la materia nella maniera più semplice possibile e garantendo la collettività – non soltanto i giudici ed il cittadino – da qualsiasi eccesso. Voi potevate e dovevate prevedere strumenti che eliminassero tali eccessi, ma dovevate garantire l'esercizio di questa

responsabilità che, come dispone l'articolo 28 della Costituzione, deve essere diretta. E invece no. La responsabilità civile nel nostro codice, con quei limiti, esisteva per dolo, concussione, frode, omissione di atti dovuti. Per quei casi il codice di procedura civile prevedeva la responsabilità civile diretta del magistrato.

GALLO, *relatore*. Ma con l'autorizzazione del Guardasigilli.

SPADACCIA. Con quei limiti, ma la prevedeva. C'era l'autorizzazione ministeriale, una norma fascista che volevamo togliere di mezzo, che abbiamo tolto di mezzo con il *referendum* abrogativo. Ma se per avventura il Ministro (non l'ha mai fatto) avesse dato l'autorizzazione, in quel caso il giudice avrebbe dovuto rispondere. Voi avete abolito anche quei casi. E allora è vergognoso! Ma dove siamo, nel paese di Pulcinella? Voi, classe politica, ritenete che si possa prendere in giro i cittadini. Ritenete che quando si determinano elementi di sfiducia, quando la gente viola la legge o compie una lotta contro lo Stato, tentando di fregare il fisco, tentando di non pagare, non sia indotta a ciò dal vostro comportamento, da questo comportamento furbastro, per cui la regola non esiste, non c'è vincolo, non c'è quadro di riferimento e la norma costituzionale, per prima, può essere aggirata?

Risponde lo Stato: questa è la scelta che avete compiuto. E che bisogno c'era di fare il *referendum?* Potevate approvare la legge Rognoni che già prevedeva questo. Certo, i magistrati allora strillavano, perchè ad essi non andava bene neppure la rivalsa. Così come dieci anni fa non andava bene neppure il progetto di legge Viviani; quel progetto – io l'ho scoperto in ritardo – disciplinando la responsabilità del giudice, prevedeva lo spostamento della autorizzazione a procedere dal ministro – pensate un po' – al Consiglio superiore della magistratura. Non se n'è mai potuto neppure discutere. Viviani allora era presidente della Commissione giustizia del Senato e quel progetto di legge è stato discusso in convegni scientifici, sono stati scritti libri, saggi, articoli intorno ad esso, ha dato luogo alla formulazione di altri progetti di legge che non sono stati presentati nelle Camere e sono stati consegnati al dibattito scientifico.

Ricordo che durante l'altra legislatura, ancora prima del *referendum* – e dicevano che il *referendum* era inutile, era pretestuoso – un collega dell'altro ramo del Parlamento, il deputato Rizzi, aveva ripresentato tale e quale, a distanza di dieci anni, il progetto di legge Viviani. Socialisti, radicali e liberali ne proposero l'iscrizione all'ordine del giorno. Ci trovammo di fronte lo schieramento compatto di democristiani e di comunisti, di Gargani e di Macis che dicevano: «No, non bisogna iscriverlo all'ordine del giorno». Vero senatore Macis?

MACIS. Vi era una questione procedurale.

SPADACCIA. Poi abbiamo promosso il *referendum* e allora, secondo loro, volevamo introdurre misure punitive nei confronti della magistratura. Fortunatamente, i comunisti e anche Macis poi hanno votato per il sì, hanno compreso che non si poteva andare avanti continuando ad affermare un principio di irresponsabilità della magistratura.

Ma voi passate sopra a tutto questo: risponde lo Stato e dopo ci sarà la rivalsa dello Stato nei confronti del magistrato. E poi, per quanto riguarda la

rivalsa – non ne parlo approfonditamente, perchè domani ne parleranno diffusamente il senatore Corleone e gli altri miei colleghi che interverranno – usate tanti aggettivi, ponete tanti limiti da rendere impossibile, impraticabile questo procedimento di rivalsa. Stiamo facendo una legge che in modo matematicamente sicuro non arriverà mai ad affermare la responsabilità diretta del magistrato! Per il poliziotto, per lui sì, per il carabiniere, per lui sì, la responsabilità è diretta. Per il cittadino, per lui sì, il danno, ingiusto o giusto che sia, è diretto; lo subisce subito. Voi non fate una legge sul risarcimento perchè una legge sul risarcimento dovrebbe prevedere anche la disciplina del danno derivante dall'errore incolpevole. Esiste l'errore incolpevole: io magistrato, da tutta una serie di indizi, avevo il fondato motivo di ritenere che tu eri l'omicida, poi è arrivata la prova contraria e quindi ti libero. Non posso pertanto essere chiamato in causa per questa colpa.

Può esserci sentenza di primo, di secondo, di terzo grado per poi scoprire la verità 20 anni dopo. Ebbene, per l'*error in iudicando*, l'atto giudicativo, nessuno ha mai detto che si può parlare di colpa. Ma chi ha mai detto che l'atto giudicativo può essere soggetto a colpa? In quale libro lo ha letto il senatore Leone, in quale giornale, in quale dichiarazione di volontà politica c'è qualcuno che vuole chiamare in causa l'*error in iudicando?* Io credo che queste cose vadano dette.

Non regolate il risarcimento perchè l'errore incolpevole non viene risarcito da questa legge; so benissimo che la solerzia, la sensibilità del ministro Vassalli, che recepisce esigenze profondamente sentite in questa società ed in questa civiltà, si propone di porre rimedio a questa situazione; però non è vero che questa è una legge che, partendo dal *referendum*, non soddisfa l'esigenza di regolare la responsabilità civile, ma regola il risarcimento del danno, per cui comunque il cittadino ne trarrà un vantaggio. No, voi non regolate il risarcimento, voi non risarcite il danno ingiustamente subìto dal cittadino anche per l'errore incolpevole. Voi vi preoccupate del risarcimento solo come filtro, come barriera, da porre in mezzo fra le legittime istanze del cittadino e la difesa corporativa del magistrato che ha sbagliato non per errore incolpevole, ma per dolo, colpa grave o omissione di atti dovuti! Questa è la gravità della scelta che operate!

Ma non vi accontentate di questo perchè, nel momento in cui introducete, per proteggere il magistrato dalla propria responsabilità, il concetto e la norma del risarcimento dello Stato e mettete in mezzo ben tre gradi di giudizio in cui è lo Stato a rispondere, salvo poi il diritto di rivalsa nei confronti del magistrato, voi sentite il bisogno addirittura di introdurre il filtro, di reintrodurre l'autorizzazione a procedere che noi con il *referendum* volevamo abolire perchè era in capo al ministro, all'Esecutivo, perchè volevamo affermare comunque un principio di indipendenza della magistratura. Ma quello era un atto unico, voi lo trasformate in tre gradi di giudizio ed a questo punto devo difendere i tre atti di giudizio; perchè se io cittadino ricorro al magistrato ed il magistrato dice che la mia proposta è temeraria, la respinge e non autorizza la causa per responsabilità civile, devo avere il diritto di ricorrere.

Ma voi avevate di fronte (potevate seguirla e non lo avete fatto) una strada maestra, lineare, limpida, il vecchio codice del 1865, il quale dice che la Corte d'appello si riunisce per esaminare l'istanza; nel caso in cui la dichiari ammissibile, si riunisce per proseguire il processo di merito; nel

caso, invece, in cui la dichiari inammissibile, infligge una multa che può giungere fino a lire 50. Non si tratta di una piccola cifra; riportata al valore attuale di oggi, questa multa per lite temeraria dovrebbe corrispondere a circa un milione di lire. In quel caso però è tutto semplice: la Corte d'appello si riunisce per stabilire se concedere l'autorizzazione; qualora la conceda, si procede al giudizio di responsabilità, altrimenti vi è una multa per lite o per istanza temeraria. Voi attribuite – ed è giusto – l'autorizzazione a procedere all'autorità giudiziaria, ma stabilite tre gradi di giudizio. Certo, poi vi preoccupate anche di mettere qualche altra foglia di fico, come quella dei termini, che da noi non sono mai perentori, mentre lo sono sempre nei paesi anglosassoni. Lei dovrebbe spiegarmi, senatore Gallo, perchè questo termine dovrebbe essere più perentorio di quello dei processi per direttissima; non lo è, nè lo sarà nei fatti.

Devo purtroppo prendere atto che nelle Aule parlamentari sempre più – e sempre più gravemente – l'ideologia dei codici napoleonici del privilegio del potere, del previlegio dell'amministrazione, sembra riproporsi, in uno Stato parcellizzato e corporativo. Ho ascoltato con attenzione – per quella schizofrenia che mi caratterizza e della quale parlavo prima – le parole di una persona che comunque è stata un mio vecchio maestro all'università di Roma, il senatore Giovanni Leone: ebbene, quegli stessi diritti del cittadino che la Costituzione così chiaramente invoca nel suo discorso sono i grandi assenti. Ho ascoltato con attenzione il senatore Lipari; egli si occupa dello Stato, dei notabili, dei Mandarini di questo Stato, ma del cittadino che può incappare nella prevaricazione, nell'abuso di potere, nella colpa grave o nel dolo di certi Mandarini non ha nessuna considerazione. Di questo, però, stiamo discutendo: dei diritti del cittadino e delle violazioni di quegli stessi diritti da parte di chi, amministrando il potere, esercita una funzione pubblica, che dovrebbe essere svolta nell'ambito delle comuni regole da cui quell'autorità e quella funzione traggono la propria legittimità. Questo interesse collettivo, l'interesse, cioè, a che il diritto del singolo sia un valore in uno Stato di diritto fondamentale, viene negato da questo modo di legiferare, da queste scelte legislative e dai comportamenti delle corporazioni, che quanto più appaiono in conflitto tra loro tanto più finiscono, in realtà, per colludere in scelte sempre più lesive della Costituzione e delle regole fondamentali che dovrebbero disciplinare la nostra convivenza.

Noi eserciteremo un'opposizione tentando, ancora una volta, di instaurare un dialogo costruttivo su questi princìpi. Vi invitiamo, in particolare, a rivedere quel filtro, quello sbarramento ulteriore di cui non c'è necessità, visto che chiamate in causa lo Stato; vi invitiamo anche ad isolare almeno alcuni casi, dal momento che voi stessi stabilite il principio di denegata giustizia. Perchè, nel caso di denegata giustizia, non deve esserci responsabilità diretta? Sarà un altro magistrato a dire che non c'è stata denegata giustizia e che il cittadino ha torto, sarà un altro magistrato a dire che la decisione del giudice era legittima o che il magistrato era incolpevole di denegata giustizia.

Ma riflettete, nel caso di denegata giustizia, voi pretendete che il cittadino debba mettere il giudice in mora per ricordargli che gli ha negato la giustizia. I termini sono scaduti e voi aggiungete nuovi termini, quelli della messa in mora. Tuttavia neanche allora il cittadino può ottenere la sanzione della denegata giustizia perchè deve attendere la fine del giudizio. Ma voi non vi accontentate: non basta la certezza della denegata giustizia, provocata dalla messa in mora del giudice da parte del cittadino; non basta che si debba

concludere il grado di giudizio: neppure in questa circostanza prevedete un'azione diretta nei confronti del giudice che ha negato giustizia, anche in questo caso il cittadino deve citare in giudizio lo Stato. Quel giudice aspetterà quindi tre gradi di giudizio, più altri tre, più altri tre ancora: qualcuno ha fatto i conti e ha stimato il termine complessivo in venti anni. La vostra legge allunga i procedimenti, mentre dovremmo fare delle leggi per snellire i procedimenti giudiziari.

Questa è una vergogna e pertanto vi invitiamo a riflettere. Non chiediamo la luna, ma chiediamo che alcune sostanziali novità vengano accolte.

Vorrei concludere dicendo che è vergognoso diffondere la storia secondo la quale noi vorremmo una norma punitiva nei confronti dei magistrati; noi saremmo quelli che ce l'hanno coi magistrati di cui vorremmo ledere l'indipendenza. Questa storia è vergognosa: noi vogliamo ristabilire, insieme al principio di responsabilità, la dignità e la credibilità delle funzioni della magistratura.

Credo di dover ricordare che viviamo in uno Stato nel quale – una volta superato l'esame di ammissione in magistratura – il magistrato può diventare pazzo, fannullone o malato cronico, ma diventa comunque generale. È come se tutti i sottotenenti, per anzianità di carriera, diventassero non soltanto generali di brigata, ma addirittura capi di Stato maggiore per automaticità di carriera. In tale situazione, nella quale l'inamovibilità del magistrato è assoluta, le guarentigie dell'autogoverno sono assolute, l'automaticità di carriera è assoluta e non tollera eccezioni, non vi preoccupate neanche di stabilire le regole che la Costituzione prevede affinchè il magistrato abbia la responsabilità disciplinare, civile e penale. Come potete pretendere che funzioni la responsabilità disciplinare che dipende dagli organi corporativi di autogoverno della magistratura, se voi – e proprio da voi dipende l'attuazione dell'articolo 28 della Costituzione che sancisce la responsabilità civile dei funzionari – dopo un *referendum* vi preoccupate di fare di tutto affinchè il magistrato rimanga irresponsabile e perfino l'azione di rivalsa nei suoi confronti diventi proceduralmente e concretamente impraticabile e inapplicabile?

Ho rivolto oggi un appello ai compagni socialisti (e se fossi stato alla Camera lo avrei rivolto anche ai colleghi liberali) affinchè non abbiano paura di alcune norme qualificanti del provvedimento, affinchè tengano duro non sugli imbellettamenti superficiali o su alcune opere di rappezzamento e ripulitura, ma piuttosto sulle architravi di questa legge, presentando emendamenti che non siano soltanto di bandiera.

Si parla tanto di riforme istituzionali, ma se si inizia con i procedimenti di accusa e con questa responsabilità civile la stagione delle riforme istituzionali, a quali riforme istituzionali arriveremo mai? Andremo sempre più verso quel destino di cui la Camera dei deputati in questi giorni ci sta dando una triste anticipazione.

È con queste leggi che si dà un segnale di credibilità? In questa sede stiamo eludendo il diritto al *referendum*. Certo, sarebbe legittimo abolire l'istituto del *referendum*, modificare l'articolo 75 della Costituzione; d'altronde, la stessa Costituzione prevede che si possa modificare una norma costituzionale. Sarebbe stato certo legittimo aver sostenuto a viso aperto il «no» alla responsabilità civile del magistrato; non è invece legittimo, anzi truffaldino, vergognoso ed un po' ipocrita aver detto «sì» al *referendum*, voler mantenere l'articolo 75 della Costituzione ed azzerarlo poi in maniera così sfacciata. Quale credibilità pretendete che rimanga da parte dei cittadini?

Presidenza del vice presidente DE GIUSEPPE

(*Segue* SPADACCIA). Il mio primo appello va allora ai compagni socialisti, che con noi hanno proposto questo *referendum*, ma il mio appello va anche ai senatori democristiani e comunisti. Non dobbiamo ritenerci vincolati; nessun compromesso è intangibile di fronte a princìpi che sono importanti. In questa sede, noi non siamo le vittime vincolate ad una volontà politica che si muove all'esterno, ma siamo, o dovremmo essere, i protagonisti, i rappresentanti sovrani del popolo sovrano. Non vorrei che invece ci trovassimo tutti ad essere trattati come il senatore Giovanni Leone ha trattato una persona che io tanto stimo, il ministro Vassalli, dicendo che era un ministro-vittima, un ministro-ostaggio; non vorrei che la stessa cosa fosse detta del relatore, senatore Gallo, o di ciascuno di noi. Leggo con preoccupazione anche le ultime nobili parole della relazione del senatore Gallo che, quasi a scusarsi di questa brutta legge, dice che, essendovi un vincolo politico ed un problema di opportunità, è necessario arrivare gradualmente alla definizione di certe norme. Gradualmente? Sono 40-50 anni che aspettiamo l'attuazione di queste norme della Costituzione! Questo è un paese in cui in questi quarant'anni è cambiato tutto: è possibile che soltanto il potere non cambi?

Il mio amico Zevi, che recentemente è diventato Presidente del partito di cui faccio parte, dice sempre che si è rovesciato il «principio del gattopardo», del principe di Salina. Allora occorreva cambiare tutto nel potere politico e nel vertice dello Stato, dare sempre più il senso di questo cambiamento perchè tutto rimanesse intangibile nella società, nei rapporti reali di classe della società. Compagno Lama, in questo paese, in questa società, in quaranta anni è cambiato tutto: se torniamo nelle campagne in cui andavamo quando eravamo piccoli, le troviamo irriconoscibili; se andiamo nelle strade delle città, vediamo che non sempre sono cambiate in meglio, ma certamente notiamo che è cambiata la vita dei cittadini; è cambiata la nostra civiltà, sono cambiate le leggi, talvolta in meglio (penso alla legge Fortuna perchè ho l'orgoglio di rivendicare le cose buone che ho fatto: quella legge è una legge di certezza del diritto, non ha distrutto la famiglia; è una legge severa, anche se libertaria, ma non è una legge permissiva); è cambiata la Chiesa: nelle parrocchie che io qualche volta frequento vi è un mondo cattolico profondamente diverso da quello degli anni '50. È cambiato tutto in questa società: l'unica cosa che non cambia è il potere, sono queste Assemblee, è questo Governo, la sua magistratura. Non è possibile andare avanti in questo modo! Farlo vuol dire creare uno scollamento pronfondo nel paese.

Non possiamo, non dovete, essere i «nuovi gattopardi», sia pure di un gattopardismo rovesciato della nostra civiltà, della nostra cultura, della nostra politica. (*Applausi dai senatori del Gruppo federalista europeo ecologista e del senatore Guizzi*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Acone. Ne ha facoltà.

ACONE. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, il Parlamento con questa legge deve dare la risposta più appropriata al giudizio popolare che è emerso dal *referendum* dell'8 e del 9 novembre dello scorso anno.

Come dobbiamo interpretare il voto espresso dal popolo italiano? È la prima questione che deve essere affrontata perchè, se è vero che il popolo ha voluto l'introduzione della responsabilità del magistrato per colpa grave, noi non possiamo fermarci a tale constatazione ma, essendo legislatori, dobbiamo stabilire per quali motivi è stata voluta questa responsabilità. Come abbiamo detto noi socialisti – che con coerenza riaffermiamo in questa sede la battaglia che abbiamo condotto – qui non si tratta di porre al centro del problema il magistrato, bensì il cittadino il cui diritto è stato leso da un comportamento del magistrato violatore di una norma di legge a seguito di una negligenza inescusabile.

Nel momento in cui poniamo al centro del discorso il cittadino, non facciamo altro che adeguarci ai precetti costituzionali contenuti negli articoli 3 e 24 della Costituzione e, affermando il valore racchiuso in essi, stabiliamo che anche nei confronti del comportamento del magistrato la tutela del cittadino deve essere piena ed effettiva.

Se dobbiamo compiere tale operazione, se dobbiamo cioè in questa legge porre al centro del discorso il diritto leso del cittadino, dobbiamo preoccuparci di due cose: innanzi tutto del dovere istituzionale di varare una legge che rispetti i precetti costituzionali in materia; infatti non possiamo proditoriamente e volontariamente dare al popolo una legge non in regola con i princìpi costituzionali; in secondo luogo dobbiamo far sì che la tutela del cittadino non sia meramente nominale e teorica, ma sia una tutela effettiva perchè questo – e solo questo a nostro avviso – è il risultato del *referendum*.

A tale proposito vengono in considerazione i punti qualificanti di questo disegno di legge sulla responsabilità civile del magistrato, punti qualificanti che io sintetizzerei nei tre seguenti: il principio della cosiddetta socializzazione del rischio, il principio della posticipazione dell'azione di responsabilità alle impugnative e agli altri rimedi processuali previsti dall'ordinamento, il principio della tipizzazione – uso una parola di moda, ma sarebbe meglio dire della definizione, che è termine più appropriato – del concetto di colpa grave. Vorrei discutere di questi tre pilastri fondamentali del disegno di legge che, affermati dalla Camera dei deputati, hanno trovato nella Commissione giustizia del Senato una sostanziale conferma.

Perchè si parla di socializzazione del rischio e non più di azione diretta nei confronti del magistrato? In Commissione abbiamo discusso appassionatamente e abbiamo anche verificato che su questo versante probabilmente c'è un arretramento, dal punto di vista sostanziale e non processuale, della disciplina rispetto allo stesso articolo 55 del codice di procedura civile perchè, nell'ipotesi di dolo o di diniego di giustizia, esso prevedeva l'azione diretta anche se, sul piano processuale, praticamente l'annullava attraverso la previsione dell'autorizzazione del Ministro di grazia e giustizia.

Perchè dunque riteniamo giusto che ci sia un'azione diretta nei confronti dello Stato anzichè del magistrato, tranne i casi di reato, per i quali tutta

l'azione di responsabilità si svolge secondo le forme ed i procedimenti ordinari? Perchè da un'analisi che abbiamo condotto anche sulle legislazioni dei paesi nei quali è stata introdotta la responsabilità per colpa del magistrato è scaturita con forza la conclusione che quello che interessa al cittadino leso è avere un soggetto responsabile effettivo, non un soggetto responsabile teorico. Tale soggetto non poteva che essere lo Stato, così come accade in tante altre fattispecie normative, in quelle che chiamiamo, con espressione riassuntiva anche in altre parti dell'ordinamento - ricordo per tutte il diritto di famiglia - l'azione diretta, l'*action directe* del diritto francese. Qui c'è un trasferimento - vengo subito a coordinare quest'azione diretta con il disposto dell'articolo 28 della Carta costituzionale - della responsabilità e quindi dell'obbligo di risarcimento sullo Stato.

Onorevoli senatori, il problema della costituzionalità di un'azione diretta nei confronti dello Stato trova la sua scaturigine e direi anche una serie di premesse in un'indimenticata sentenza della Corte costituzionale che fu scritta da un maestro della materia, verso il quale abbiamo tanti doveri anche come senatori perchè ha onorato il Senato italiano: mi rierisco a Giuseppe Branca. Da quella sentenza ho voluto estrapolare una sola frase che leggo perchè mi sembra che scolpisca in maniera definitiva e compiuta l'essenza del problema che ci sta davanti. Scriveva Branca, scriveva la Corte costituzionale: «L'autonomia e l'indipendenza della magistratura e del giudice non pongono l'una al di là dello Stato, quasi *legibus soluta,* nè l'altro fuori dell'organizzazione statale». Ed allora, tornando all'azione diretta nei confronti dello Stato, si può pensare che affrancare il giudice da una responsabilità per colpa e scaricarla in prima battuta sullo Stato introduca violazione dell'articolo 28 della Costituzione? Proprio Branca ammoniva in quella sentenza che il legislatore ordinario può variamente regolare la responsabilità del dipendente dello Stato purchè non la escluda totalmente. È quello che facciamo nel disegno di legge al nostro esame con l'articolo 13 dove, per il risarcimento del danno a seguito di reato commesso dal giudice, l'azione diretta è ancora conservata nei confronti del magistrato. Non credo ad altre argomentazioni, che pure sono state addotte dall'autorevole senatore Gallo, nè ad altre argomentazioni che fanno riferimento alla scissione tra il momento della responsabilità e quello del risarcimento. Credo che, se salviamo il disegno di legge in esame dalla taccia di incostituzionalità sotto il profilo della violazione dell'articolo 28, lo facciamo solo e unicamente perchè abbiamo lasciato in vita questo spazio di azione diretta contro il magistrato che ci permette di essere coerenti con l'insegnamento della sentenza n. 2 del 1968 della Corte costituzionale.

E allora ecco che il corollario della socializzazione del rischio è dato dall'esperimento nei confronti del magistrato della rivalsa obbligatoria. Il magistrato non è fuori dell'ordinamento, non è fuori dell'Amministrazione statale: egli risponde nei confronti dello Stato e anche la limitazione quantitativa della sua responsabilità in sede di rivalsa (la Corte costituzionale ha ritenuto e la Corte dei conti ha confermato) può essere ben concepita.

GALLO, *relatore.* E risponde direttamente.

ACONE. Esattamente. Quindi, agli amici radicali, che di questa battaglia della responsabilità diretta del magistrato fanno una bandiera (e io capisco la

loro preoccupazione, capisco il fattore di arretramento rispetto al quadro disegnato dall'articolo 55) voglio modestamente e sommessamente replicare che anzitutto siamo al passo con le più moderne legislazioni che hanno disciplinato la delicatissima questione della colpa grave e che al cittadino, alla cui tutela vogliamo apprestare un rimedio effettivo, interessa il risarcimento, non la punizione del magistrato. La punizione del magistrato deve avere una risposta a livelli diversi.

Questo della socializzazione del rischio, onorevoli colleghi, ci porta ad un tema contermine sul quale molto spesso si discute da più parti e di cui si fa quasi una bandiera; ci si chiede perchè non introduciamo la responsabilità per cattivo funzionamento della giustizia, limitandoci soltanto a disciplinare la responsabilità per colpa grave del magistrato. Come sempre, gli argomenti ineccepibili finiscono per provare troppo, finiscono cioè per sollecitare in questo momento non una piccola ma una grande legge. Ma le leggi, onorevoli colleghi, si fanno dopo aver meditato su tali argomenti. Affrontare il tema dell'errore giudiziario, che, direi, è su di un piano immediatamente al di sotto della responsabilità per colpa del magistrato perchè presuppone un risarcimento che sia dovuto indipendentemente dalla colpa del magistrato, già fa tremare le vene ed i polsi; ma arrivare a concepire una legge sulla responsabilità dello Stato per disfunzione della giustizia, prima di aver esaminato da un punto di vista non soltanto giuridico ma anche sociale, economico e della fattibilità una legge siffatta, a mio avviso, significa soltanto non voler fare la legge sulla responsabilità per colpa grave del magistrato. Certamente noi tenderemo verso questo tipo di legislazione, che in Spagna è già in vigore, ma dovremo farlo consapevoli di ciò che facciamo, dopo aver studiato ed approfondito questo problema, che è immenso. Si tratta, infatti, di un problema che si pone non solo di fronte al cittadino italiano, ma all'Italia nei confronti dell'Europa, perchè non poche sono state le condanne che ci sono state inflitte in sede comunitaria per i ritardi nell'erogazione della giustizia nel nostro paese; sicchè, se volessimo affrontare responsabilmente questo tema, ben diverso dovrebbe essere l'approfondimento e non un richiamo collaterale nel momento in cui si sta discutendo della responsabilità per colpa grave del magistrato.

Credo quindi che questo principio della socializzazione del rischio, che mette in evidenza la funzione satisfattoria della responsabilità civile del magistrato, non corra i pericoli dell'incostituzionalità e renda effettiva la tutela del cittadino perchè ha per soggetto legittimato uno sul quale si può fare affidamento.

L'altro principio cardine del quale parlavo, quello della posticipazione dell'azione di responsabilità rispetto alle impugnazioni e ai rimedi oppositori e impugnatori dei provvedimenti speciali, è anch'esso di civiltà giuridica, perchè alla fine sta a significare che, finchè il danno o parte di esso può essere riparato attraverso i rimedi propri dell'ordinamento processuale, è a quei rimedi che il cittadino deve far ricorso obbligatoriamente; solo se ed in quanto tali rimedi non sono previsti o l'esperimento di essi non sia riuscito a riparare il danno, questo danno può formare oggetto di azione di responsabilità nei confronti dello Stato per colpa grave del magistrato.

Insomma, noi dobbiamo poter evitare – l'ho detto in Commissione e lo ripeto in questa sede – che vi sia una possibilità anche vaga di opzione tra un appello e un'azione di responsabilità civile per colpa grave. Il principio, che è

un principio di civiltà, deve essere quello secondo cui l'appello va proposto senza possibilità di opzioni e di scelte; solo dopo aver proposto i mezzi ordinari di impugnazione o se tali mezzi pur proposti non hanno potuto riparare il danno, può essere posta in essere un'azione di responsabilità per colpa grave del magistrato.

In questo quadro, caratterizzato dai suddetti due princìpi fondamentali, onorevoli colleghi, della socializzazione del rischio e della posticipazione dell'azione di responsabilità, francamente ritengo che il filtro di ammissibilità non abbia più ragion d'essere; lo dichiaro in maniera aperta e chiara. Infatti, se anche noi diamo uno sguardo a quanto è stato scritto su questo filtro, sia nella versione, per me incostituzionale, del Consiglio superiore della magistratura, sia in quella per me probabilmente incostituzionale, del giudizio di ammissibilità, ebbene vediamo che il filtro si spiegava in un'ottica nella quale il magistrato era al centro del giudizio. Per la dichiarazione giudiziale di paternità naturale, trattandosi di una causa delicata, occorre procedere prima ad un giudizio di ammissibilità: ma in giudizio c'è il padre naturale. Nel nostro giudizio, invece, onorevoli colleghi, non c'è il magistrato; ci potrà essere se vorrà intervenire, ma l'azione è diretta nei confronti dello Stato. E allora il filtro non ha più il significato di setacciare, di «grigliare» azioni temerarie, perchè la griglia per tali azioni è costituita dal principio della posticipazione dell'azione di mezzi ordinari di impugnazione e dallo stesso rigetto dell'azione infondata da parte del giudice di merito, e si rivela una sorta di sopravvissuto, in una legge che non segue più la logica dell'azione di responsabilità diretta nei confronti del magistrato; inoltre risulta tralaticiamente trasposto nelle norme. A mio giudizio, è un inutile appesantimento dell'azione che il cittadino può proporre nei confronti dello Stato.

E badate, il problema non è irrilevante dal punto di vista costituzionale. Infatti, come tutti sappiamo, la violazione del diritto di difesa si ha quando certe barriere, certi tempi intermedi, certe condizioni di proponibilità non sono ragionevoli; in base a questi criteri decide la Corte costituzionale. Sicchè, onorevoli colleghi, trasporre le sentenze che sono state rese in ordine all'articolo 274 del codice civile sul terreno della responsabilità civile del magistrato è, a mio avviso, una operazione largamente arbitraria, una volta che l'azione non viene più proposta nei confronti del magistrato, bensì direttamente nei confronti dello Stato. E allora sol perchè abbiamo detto per tanti mesi «il filtro, il filtro, il filtro», manteniamo il filtro? Francamente non vedo il perdurante significato di questo filtro. In Commissione, con la consueta disponibilità del relatore, abbiamo quanto meno introdotto dei termini. Ma voi sapete che un nostro grande maestro, Enrico Redenti, soleva dire che esistono tre tipi di termini: i termini perentori, i termini ordinatori e i termini canzonatori e ho l'impressione che i termini che abbiamo introdotto in questo articolo siano proprio termini canzonatori. Allora sarebbe meglio se l'Assemblea rimeditasse su questo tema del filtro e ne facesse oggetto di una riflessione approfondita perchè francamente se questo cittadino...

GALLO, *relatore*. Si deve collegare all'articolo 328.

ACONE. Sì, vengo al diniego di giustizia, non me ne esimerò, cercherò di essere il più completo possibile su questo punto anche perchè credo che

siamo alle battute finali di una legge che dovremo varare nella possima settimana e non avremo più molto tempo per discutere di queste cose. Voglio, quindi, dire che non c'è in me una prevenzione di carattere ideologico, personale, rispetto a questo problema: c'è una forte convinzione che questo strumento, previsto in un contesto diverso, nel contesto attuale della legge sulla responsabilità civile, si rileva un «pesce fuor d'acqua», qualcosa che non c'entra più e che appesantisce soltanto l'azione del cittadino e forse si presenta irragionevole dal punto di vista della valutazione di costituzionalità in ordine agli articoli 3 e 24 della Costituzione.

Su questo punto mi affido alle valutazioni che farà l'Aula, alle valutazioni dell'onorevole relatore, del signor Ministro, perchè ne ho già discusso ampiamente in Commissione, mi sono sentito opporre non un argomento contrario ma un «non si può fare» e pertanto non posso essere soddisfatto di questa risposta.

Veniamo al terzo pilastro sul quale si fonda questa legge e che è il più importante dei tre perchè i primi due erano dei principi organizzativi della responsabilità, qui invece siamo nel cuore del problema: la colpa grave, il diniego di giustizia. Io non sono mai stato veramente convinto che sia facile distinguere la colpa grave dal dolo e che si possa tipizzare esattamente la colpa grave. Credo che, per quanti sforzi si facciano, anche quello che il senatore Lipari propone come emendamento all'articolo 2 del disegno di legge al nostro esame, che è uno sforzo lodevole, non si risolverà il problema. Comunque una cosa deve essere chiara: l'affermazione di principio, quasi la bandiera ideologica di questa legge, l'unico articolo veramente rilevante di tutta la legge, starei per dire, è il secondo comma dell'articolo 2. In esso si dice che l'interpretazione del diritto e la valutazione del fatto sono attività nelle quali non può mai esserci responsabilità del magistrato. Io non contesto che questo comma dell'articolo 2 sia una bandiera ideologica e che sia un principio ovvio, direi addirittura superfluo, da non inserire in una legge sulla responsabilità. Mi sembra giusto: il giudizio dell'uomo non è infallibile e l'interpretazione della norma può essere suscettibile di più significati, la valutazione del fatto comporta giudizi probabilistici di valore e non assoluti e certamente non si può configurare una colpa grave del magistrato quando egli fa opera di interpretazione del diritto o di valutazione del fatto. Ma il guaio è, signor Presidente, che il magistrato questo fa, non fa altro. Fa interpretazione del diritto e valutazione del fatto, sicchè se noi prendessimo per oro colato quello che è stato scritto nel secondo comma dell'articolo 2, signor Presidente, faremmo una legge puramente teorica, buona per l'accademia, per far scrivere decine di articoli e qualche monografia agli studiosi della materia, ma avremmo completamente vanificato la responsabilità civile del magistrato.

Ecco che quindi io avevo suggerito che si dicesse, sì, quello che si dice nel secondo comma dell'articolo 2, ma che si dicesse anche «salvo i casi di colpa grave» che sono i seguenti: *a*), *b*) e *c*). Sembra però che le parole «salvo che» siano parole odiate ed odiose, inconcepibili, non so nè da parte di chi nè perchè. A me sembrano parole innocue e chiarificatrici; si vede, però, che non ho sufficienti occhi per guardare o che la mia vista non è così profonda come dovrebbe essere. Inserire o non inserire le parole «salvo che», secondo me, fa lo stesso; mi è sembrato opportuno, tuttavia, dare al magistrato che dovrà applicare la legge il vantaggio della chiarezza di idee, senza costringerlo a lambiccarsi il cervello sul perchè il Parlamento italiano non ha

voluto inserire in quel comma le parole «salvo che». Continuo, quindi, a sostenere la mia tesi e mi permetto di suggerire al relatore e agli onorevoli colleghi che sono di parere contrario un approfondimento in proposito, per fare un altro sforzo chiarificatore di questa tormentata e tormentosa disciplina della responsabilità civile del magistrato.

Come definire la colpa grave? In questo caso, ci troviamo di fronte a due filoni ideologici, poichè di ideologia si tratta: quello che, scopertamente prima e copertamente oggi, fa riferimento alla cosiddetta abnormità del provvedimento e quello che, invece, fa riferimento alla violazione della norma determinata da negligenza inescusabile.

Ho ascoltato con molta attenzione l'intervento del senatore Lipari, che porta ad una formula intermedia tra il provvedimento abnorme e la violazione di legge, una formula che restringe un po', rispetto alla stessa violazione di legge, la responsabilità del giudice, in quanto la mantiene soltanto in caso di disapplicazione di una norma vigente o di applicazione di una norma abrogata. Poichè non sono tra i carnefici dei magistrati, ma vorrei essere tra coloro che hanno concorso a fare una buona legge, devo dire che, francamente, non vedo obiezioni di sostanza, a patto che si capisca e si dica chiaramente che si parla di disapplicazione nel senso tecnico del termine, che non si tratta di reintrodurre il cosiddetto provvedimento abnorme, al quale sarei ferocemente contrario, essendo un concetto molto restrittivo ed i cui contorni non sono mai stati definiti soprattutto nel processo penale (e ho l'onore di trovarmi qui con dei maestri del processo penale), anche perchè definire abnorme un provvedimento implica una scelta talmente discrezionale e lata che si finirebbe per vanificare completamente la responsabilità per colpa grave.

Naturalmente, quelle stesse connessioni che il senatore Lipari vedeva tra questo problema e quello della documentazione delle deliberazioni degli organi collegiali le affronterò quando tratterò, appunto, le deliberazioni degli organi collegiali, dichiarandomi in un certo senso d'accordo sulla connessione tra i due aspetti. Tuttavia, una connessione la vedrei di più tra il secondo ed il terzo comma dell'articolo 2, perchè probabilmente il che non avverrebbe l'interpretazione del diritto e la valutazione del fatto parlando di disapplicazione, rendono esplicite totalmente se si continuasse a parlare di violazione di legge, essendo la violazione frutto di un'errata interpretazione della norma, ma pur sempre di una sua interpretazione.

GALLO, *relatore*. C'è un tentativo di chiarificazione.

ACONE. Come dicevo, la connessione tra il secondo ed il terzo comma la vedo meglio se ci si riferisce al termine «disapplicazione».

GALLO, *relatore*. Come ripeto, c'è un tentativo di spiegazione e di interpretazione.

ACONE. Personalmente, lo ribadisco, ritengo che vi sia maggiore coerenza fra il secondo ed il terzo comma se si parla di disapplicazione della norma; altrimenti, si rendono necessarie le parole «salvo che».

Sul diniego di giustizia la Commissione ha fatto un buon lavoro perchè, accanto all'ipotesi già prevista dalla Camera dei deputati, ha inserito quella in cui il termine non era previsto, determinando una disciplina che realizza la

finalità di rendere immediatamente il giudice responsabile se nel termine di trenta giorni non rende il provvedimento dovuto.

Mi rivolgo, con la solita umiltà, agli amici radicali: anche sul versante del diniego di giustizia, se il filtro dell'autorizzazione ministeriale è servito a non determinare giurisprudenza significativa sul problema della responsabilità civile, quando mai è stato rinvenuto un avvocato che abbia presentato un'istanza per ottenere che decorresse il termine per l'azione diretta nei confronti del magistrato? È un dato di fatto che, in quarant'anni, azioni di responsabilità per diniego di giustizia – pur possibili – non se ne sono mai avute, non sono mai pervenute neppure al Ministro. Ciò è frutto di una concezione paternalistica dei rapporti tra la classe forense e la magistratura, ma è certamente un fatto che non ci sono state azioni di questo tipo, mentre quando il legittimato passivo è lo Stato, è probabile che un avvocato, di fronte al danno gravissimo che il suo cliente può ricevere dal ritardo del provvedimento, abbia il coraggio di proporre l'istanza onde determinare il decorso del termine per poter promuovere l'azione di responsabilità diretta nei confronti dello Stato. Se pertanto guardiamo – come dobbiamo – l'aspetto della effettività della tutela del cittadino, probabilmente la variazione – che può sembrare un arretramento rispetto al codice di rito – trova una sua giustificazione.

Vengo ora ai problemi del procedimento. Tutti sanno che si è scelta la linea della competenza del giudice ordinario anche per le magistrature speciali, quindi anche per i giudici della Corte dei conti e del Consiglio di Stato; tutti sanno che il giudizio si svolge a contraddittorio pieno in tutti i gradi fino alla Cassazione, anche se ciò non toglie che nel frattempo si possa raggiungere una transazione con lo Stato e ottenere un provvedimento sommario e cautelare, specie se verranno approvate rapidamente le norme anticipatrici del processo civile, come da tutte le parti si auspica e come il Ministro, avendolo promesso, sicuramente farà. Queste norme hanno al riguardo un'importanza fondamentale perchè contengono i procedimenti sommari di condanna che – come nel processo del lavoro – possono essere resi nel corso del processo civile e potranno quindi abbreviare anche i tempi della soddisfazione del diritto nel processo di responsabilità civile.

In questo giudizio il magistrato non compare; gli viene esclusivamente data una comunicazione informale della esistenza di un giudizio nei suoi confronti. Tuttavia egli può intervenire volontariamente ai sensi del secondo comma dell'articolo 105 del codice di procedura civile che, come è noto, contempla l'intervento adesivo dipendente. Fin qui tutto bene, se consideriamo che sul piano sostanziale la posizione soggettiva del magistrato è distinta da quella dello Stato nei confronti del cittadino leso; avverto però una certa difficoltà nel fare questa affermazione perchè ritengo che la situazione sostanziale sia unica, anche se il legittimato passivo, per quell'effetto di traslazione di cui si è parlato, è lo Stato stesso. Pertanto, dobbiamo essere consapevoli che ci arroghiamo il potere di derogare all'articolo 105 del codice di procedura civile che definisce i tipi di intervento volontario. Io non mi sono dichiarato in disaccordo, però vorrei spezzare ancora una lancia in favore di una tesi che mi pare abbia raccolto alcuni importanti consensi, come ad esempio quello del Presidente della Commissione. Infatti, onorevoli colleghi, se un magistrato vuole intervenire di sua spontanea volontà, lo fa di propria scelta, nessuno lo ha chiamato; gli è stato soltanto comunicato che vi è una azione di responsabilità contro lo Stato per sua colpa grave. Se quindi

tale magistrato intende intervenire, perchè vuole dimostrare al giudice che non esiste questa responsabilità per colpa grave, compie una scelta; se fa questa scelta – a mio giudizio – deve subirne le conseguenze! Pertanto, la cosa giudicata deve avere i suoi effetti come avviene in ogni altro caso di intervento adesivo dipendente: si tratterà di effetti riflessi, ma comunque questi effetti si devono produrre. È questo il punto sul quale non condivido che si dica (mi sembra nell'articolo 6, comma 2) che la cosa giudicata non fa stato in nessun caso nei confronti del magistrato. Altrimenti, onorevoli colleghi, dobbiamo dire chiaramente cosa rappresenta questa norma, cioè un intervento con finalità istruttorie che la giurisprudenza della Corte di cassazione ha sempre negato da cinquanta anni a questa parte. Non è ammissibile un intervento volontario con pure e semplici finalità istruttorie; con l'articolo 6 di questo disegno di legge, invece, si intende appunto codificare una figura di intervento con semplici finalità istruttorie. Dobbiamo essere consapevoli di questa ferita che si porta all'articolo 105 del codice di procedura civile sull'altare di non si sa cosa, perchè nessuno avrebbe costretto quel magistrato ad intervenire nel giudizio: se un magistrato sceglie la strada della difesa diretta nei confronti del cittadino che si ritiene leso, compie una scelta che resta sua. Questo è il terzo punto sul quale chiedo che l'Assemblea faccia una ulteriore riflessione ed un ulteriore approfondimento, affinchè, soppesati i *pro* ed i *contra*, decida di pervenire ad una soluzione.

L'obiezione che viene fatta, secondo la quale il magistrato nel difendersi in giudizio può soltanto sviluppare una difesa parziale, ad esempio solo sul punto dell'elemento psicologico – secondo me – non è fondata. Chi ha stabilito che deve limitarsi soltanto ad una parte del tema? Se il magistrato decide di intervenire, deve sostenere tutta la sua difesa. È un argomento gratuito quello che viene avanzato da chi si oppone a che si realizzino gli effetti di cosa giudicata nei confronti del magistrato. Prima di introdurre in questo tipo di leggi delle deroghe così forti a princìpi collaudati, che peraltro sono princìpi codificati sulla scorta dell'insegnamento di un maestro del diritto processuale civile quale fu Antonio Segni, con tanta fretta e superficialità, occorre pensarci bene. Non possiamo dare una supererogazione di tutela quando non è necessaria, plausibile e consentita. Andiamo piano anche su questo punto! Non si può consentire l'intervento volontario adesivo dipendente e poi sostenere che la sentenza non deve far stato nei confronti dell'interveniente; questa mi sembra una tesi estremamente discutibile.

Lo Stato ha diritto di rivalersi e deve proporre entro termini ravvicinati l'azione di rivalsa nei confronti del magistrato. La responsabilità patrimoniale del magistrato diventa un fatto quasi simbolico perchè, quale che sia il danno che lo Stato ha subìto e che ha risarcito (perchè la rivalsa la si può fare solo dopo il risarcimento), il limite di un terzo dello stipendio per un anno vale sempre e comunque nei confronti del magistrato. Chi nel 1988 pensasse ad un risarcimento per intero dello Stato da parte del magistrato si porrebbe in una sorta di stratosfera e non con i piedi per terra. È chiaro che questo aspetto doveva e deve essere regolato con senso realistico. Tuttavia quello che non condivido è che, se le azioni per le quali lo Stato propone la rivalsa sono più di una, si faccia uno sconto al magistrato partendo da 30 milioni e arrivando alla metà e poi alla metà della metà. Credo che in tal modo si commetta un errore, effetto della distorsione ottica di chi analizza l'azione di rivalsa con una logica penalistica. Non possiamo definire come concorso più azioni per le quali lo Stato propone la rivalsa; si tratta di azioni

completamente slegate tra loro che possono intervenire anche a notevole distanza di tempo.

GALLO, *relatore*. Anche quella logica penalistica presuppone azioni che possono essere distantissime nel tempo.

ACONE. Dico che non sono azioni penalistiche.

GALLO, *relatore*. Lei ha parlato di distorsione frutto di una logica penalistica, ma anche le azioni penalistiche possono essere lontanissime nel tempo e si arriva a quel sistema avanzato, tra l'altro, in via problematica come una delle possibili soluzioni.

ACONE. Le dò atto di questo, ne sto discutendo anch'io in termini problematici. Non sto affermando delle verità rivelate, sto cercando di ragionare prima che si esca da quest'Aula con una legge mal fatta.

Se quindi nei confronti del magistrato devono essere esperite più azioni di rivalsa, egli deve pagare il dovuto per ogni azione. Si può opporre che un magistrato che deve emettere 50 mandati di cattura e li sbaglia tutti dovrebbe pagare per altrettanti azioni di rivalsa. Da quando sono nato so però che l'inconveniente non costituisce un argomento; quindi penso che, se questo è un'inconveniente, nulla toglie all'argomento che si afferma (a meno che la fattispecie non sia unitaria perchè in quel caso la rivalsa sarà soltanto una). Tuttavia se i provvedimenti sono più di uno e dislocati anche in ordine logico e cronologico distinto, si hanno più azioni di rivalsa. È il quarto punto sul quale vorrei che l'Assemblea e l'insigne relatore facessero ancora uno sforzo di approfondimento. Ne sono stati fatti già tanti e diamo atto al relatore di aver operato con grande lungimiranza, con una notevole apertura mentale e con una modernità di prospettive nella soluzione dei problemi; gli chiediamo un ulteriore gravoso sforzo per arrivare a depurare la regolamentazione dell'azione di rivalsa dalla logica del cumulo.

Ritengo di aver tralasciato molti aspetti e me ne scuso; *dulcis in fundo* vengo al problema dei soggetti investiti dalle previsioni normative della legge. Si è svolto un lungo dibattito in Commissione e abbiamo raggiunto un risultato tutto sommato non ingiustificato. Che la legge debba applicarsi a tutti coloro che esercitano la funzione giudiziaria, siano laici o togati, mi sembra sia stato unanimemente riconosciuto; che però sussistano delle disparità di valutazione per alcuni di coloro che esercitano le funzioni giudiziarie – mi riferisco agli esperti delle sezioni agrarie, ai giurati delle corti d'assise, a tutti coloro che partecipano ai collegi giudicanti – è altrettanto vero, tant'è che noi abbiamo corretto solo in parte la norma che ci era pervenuta dalla Camera e abbiamo aggiunto per gli esperti, ossia per coloro che partecipano ai collegi giudicanti, soltanto la colpa grave prevista dalle lettere *b*) e *c*) dell'articolo 2. Abbiamo invece mantenuto la limitazione alla responsabilità solo per dolo per gli altri soggetti che pure non fanno parte dei magistrati togati, ma che esercitano la funzione giurisdizionale.

Dico subito che non mi oppongo ad una distinzione e ad una limitazione della responsabilità perchè sarei cieco se al giudice di pace, quale è voluto fortemente dal nostro Ministro, volessi chiedere la sapienza giuridica del magistrato togato nell'interpretazione della legge. Tant'è che, a mio parere, ma lo dico in maniera molto approssimativa, ci troveremo di fronte

inesorabilmente a giurisdizioni di equità; non si può pretendere che un privato cittadino munito della sola licenza della scuola dell'obbligo conosca ed applichi il codice civile, che è composto di ben 2.969 articoli, o addirittura i codici di procedura, anche se una procedura ci deve pur essere perchè di tutto si può fare a meno tranne che della procedura; da questo punto di vista aveva ragione Satta. Non sarò io quindi a negare la diversità di posizione che questi soggetti hanno rispetto al giudizio e non sarò io a dire che una limitazione di responsabilità è incostituzionale. Credo però che tra questi soggetti non dobbiamo creare disparità di trattamento; se introduciamo la colpa grave, come è giusto che sia, anche se limitatamente alle lettere *b*) e *c*) dell'articolo 2, per gli estranei, dobbiamo estendere questo tipo di responsabilità, oltre che quella per dolo, anche ai giudici conciliatori.

MISSERVILLE. Ed anche ai giudici popolari.

ACONE. Sì, anche ai giudici popolari. Ciò perchè noi siamo sul fatto, non sull'interpretazione del diritto e temo che, se diversifichiamo queste categorie, la Corte costituzionale ci verrà a dire che vi è una disparità ingiustificata di trattamento.

Mi permetto allora di suggerire una riflessione ulteriore che, a mio giudizio, non nega nulla di quello che abbiamo fatto, ma chiarisce meglio il nostro pensiero sul tema, che è un pensiero ragionevole.

Per quanto attiene agli organi collegiali vi è stata grossa discussione circa il problema della loro responsabilità. Devo dire che se i politici talvolta andassero a leggere i libri che sono stati scritti su questi problemi, probabilmente tutto il polverone polemico che si è levato in quest'Aula, nella Commissione, nel paese e sui giornali non avrebbe avuto ragion d'essere. Ma talvolta essi non leggono quei libri ed allora tutto è incontrollato ed incontrollabile e tutto si può dire, perfino che il giudice collegiale non è mai responsabile, votando questa legge ad una sicurissima censura di illegittimità costituzionale. Se invece noi – e questo lo potremo fare fino a mercoledì prossimo – andassimo a leggere quello che hanno scritto gli studiosi sul problema, coloro i quali hanno affrontato il tema, a partire da Sandulli per arrivare all'ultimo libro di Nicola Picardi, vedremmo che, anche se tutti sono costretti a concludere che la soluzione della verbalizzazione non è certo l'ideale, è comunque l'unica possibile per evitare l'orribile rischio di una responsabilità oggettiva in uno Stato di diritto. Certo non vogliamo la tortura nelle nostre leggi. Vogliamo forse torturare il giudice dissenziente che nel collegio vuole esprimere il suo disaccordo ma non lo può fare? Non penso che vogliamo torturarlo. Credo che quella del verbale sia una disposizione che va nella direzione del magistrato che vuole dissentire. E non si dica sempre che così facendo si invitano tutti i magistrati a dissentire, perchè allora dobbiamo prendere atto che abbiamo veramente dei pessimi magistrati nel nostro paese.

Quindi c'è l'orrore della responsabilità oggettiva e c'è quel rischio di cui parlavo all'inizio del mio discorso, cioè quello di varare una norma non in regola con gli articoli 3 e 24 della Costituzione e il primo dovere del legislatore è quello di non varare norme costituzionalmente illegittime. Se solo c'è il rischio (non dico la certezza, perchè qui di certezze non ne abbiamo) che domani possa, subito dopo che questa legge è entrata in vigore,

proporsi un'azione pilota per arrivare subito alla Corte costituzionale, ci sentiremo dire (questa volta, sì, a ragione) che non siamo stati capaci neppure di fare una seria legge sulla responsabilità civile dei magistrati. Prima che ciò accada, è mio dovere personale di senatore eletto dal popolo avvertire questo rischio e farlo a voce spiegata perchè si possa tutti insieme compiere uno sforzo per evitare tali conseguenze, rileggendo, ripeto, quello che hanno scritto di recente, a partire da Sandulli per finire a Vigoriti e a Picardi, tutti coloro che si sono interessati della decisione del giudice collegiale.

Credo che il Partito socialista abbia dato il suo contributo, sia promuovendo un *referendum* e un grande dibattito di opinione in Italia, sia dando il suo apporto alla formazione di una nuova legge. Devo dire che importantissimo, decisivo è stato l'apporto dato dal Ministro con il suo progetto (che costituisce poi l'ossatura di questo disegno di legge) affinchè nel nostro paese sul tema dei diritti civili e delle riforme istituzionali si faccia un passo avanti effettivo. Queste sono le cose che possono comportare un'inversione di tendenza in un momento molto difficile della nostra democrazia. (*Applausi dalla sinistra e dal centro*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Macis. Ne ha facoltà.

MACIS. Signor Presidente, onorevoli senatori, vorrei esprimere anzitutto un sincero apprezzamento ai colleghi della Commissione giustizia per l'impegno profuso nelle settimane passate su un tema così difficile come quello della responsabilità civile del magistrato, un ringraziamento al relatore, senatore Gallo, per l'attenzione, la capacità che egli ha mostrato nel cogliere ed elevare a sintesi i problemi che sono stati posti nel corso del dibattito, al presidente Covi per la fermezza e la pazienza con la quale ci ha permesso di rispettare i tempi di un itinerario abbastanza difficile, al ministro Vassalli per l'equilibrio e la misura dei suoi interventi, che certamente hanno illuminato e spianato il nostro percorso.

Questo ringraziamento non vuole essere una formula di cortesia, perchè si accompagna al giudizio che il Gruppo comunista esprime in maniera molto netta sul lavoro svolto da questo ramo del Parlamento, un giudizio positivo perchè tale lavoro non si è limitato alla rifinitura del testo della Camera, ma è stato di valutazione delle scelte che sono state compiute nell'altro ramo del Parlamento, di contributo concreto alla soluzione dei problemi più acuti posti dalla necessità di coniugare l'indipendenza del giudice con una sua diretta responsabilità patrimoniale per i danni eventualmente derivanti dal giudizio. Un lavoro tanto più difficile perchè necessariamente contenuto in limiti di tempo prefissati; non per la cattiva volontà o per il malanimo di qualche parte politica, ma perchè il Parlamento ha contratto l'obbligo preciso nei confronti del corpo elettorale di rispondere tempestivamente con una legge per colmare il vuoto legislativo creato dal *referendum*. Se non si coglie questo aspetto e non si tiene conto quindi anche delle condizioni nelle quali si è lavorato, credo che si perda di vista un punto estremamente importante nel quadro della valutazione politico-istituzionale.

La necessità di un contemperamento tra l'interesse all'indipendenza del giudice e quello di una sua responsabilità nei confronti del cittadino, in coerenza con l'articolo 28 della Costituzione, ha consigliato, attraverso una attenta, approfondita valutazione e non per la volontà prevaricatrice di

andare avanti comunque, di mantenere l'impianto che proveniva – anche qui vorrei dirlo – non soltanto dalle scelte della Camera, ma anche dalle proposte di legge che sono state avanzate nei due rami del Parlamento e che poi hanno trovato la loro sintesi nel testo sul quale abbiamo lavorato.

Qual è questo impianto? L'azione nei confronti dello Stato e il controllo preventivo sulla eventuale manifesta infondatezza dell'azione. Se la difesa del magistrato dinanzi a richieste risarcitorie pretestuose o ingiuste non può più affidarsi, dopo il *referendum*, al Ministro, com'era appunto nel sistema abrogato, occorre individuare un meccanismo processuale valido che non esponga il giudice all'azione diretta del cittadino e che allo stesso tempo tuteli il diritto del cittadino; un meccanismo certamente complesso che tuttavia risponde, almeno così a me pare, a queste esigenze confliggenti.

Si è ironizzato nel corso dei nostri lavori, anche simpaticamente, sulla cura amorevole che il Parlamento rivolgerebbe al magistrato. Ora, noi possiamo apprezzare l'ironia, anche perchè è tanto più gradita rispetto alla enfatizzazione che ci pare un tantino stonata su problemi di quest'ordine; tuttavia debbo dire che per quanto riguarda il Gruppo comunista, e penso anche gli altri Gruppi, non siamo stati minimamente sfiorati da preoccupazioni di tipo corporativo. La nostra attenzione è stata ed è rivolta unicamente a preservare e garantire l'indipendenza della magistratura perchè questa è presidio dei diritti individuali: il giudice indipendente è esso stesso un diritto del cittadino. Questo bisogna comprendere, non in una logica conflittuale ma in una logica di composizione di interessi divergenti.

Da qui la conferma della scelta della responsabilità diretta dello Stato quando non si tratti di reato ed anche la conferma della scelta della responsabilità civile per fatti costituenti reato secondo le regole ordinarie.

Sottolineare il rilievo di questo aspetto mi pare importante – e credo lo facesse il collega Acone nel suo intervento – anche per respingere rilievi che sono stati avanzati sul profilo della costituzionalità della norma. L'articolo 13 sancisce un principio estremamente importante per la responsabilità civile per fatti costituenti reati; ma questo ramo del Parlamento non si è limitato a riaffermare il principio contenuto nell'articolo 13, lo ha portato coerentemente a conseguenze ulteriori nell'articolo 16, che prevede una modifica dell'articolo 328 del codice penale, configurandosi il delitto di omissione di atti d'ufficio del magistrato tutte le volte che siano decorsi i termini previsti dalla legge e quindi esponendo in questo caso il magistrato all'azione diretta del cittadino. Quindi c'è stata un'applicazione della quale mi sembra che i colleghi intervenuti sin qui – e mi rivolgo in particolare al collega Spadaccia – non abbiano tenuto conto nei loro interventi.

Non vi è in questa scelta un atteggiamento punitivo del magistrato e mi sembra che termini come quelli che sono stabiliti nelle leggi processuali a questo punto non siano nemmeno termini «canzonatori», secondo l'espressione molto simpatica e cortese usata dal collega Acone...

GALLO, *relatore*. Molto datata.

MACIS. Si tratta di una soluzione seria, rigorosa che responsabilizza il magistrato. Abbiamo contribuito insieme agli altri colleghi a questa soluzione perchè qui non è in discussione l'indipendenza del magistrato, che non è nelle mani del terzo ma è affidata innanzi tutto alla sua sollecitudine, alla sua professionalità, alla attenzione, alla domanda di giustizia che è il fine primo, fondamentale, della funzione giurisdizionale. Se il magistrato non

adempie a questa funzione o vi adempie tardivamente, certamente si giustifica l'azione diretta del cittadino. Ecco quindi l'azione diretta nei confronti del magistrato quando il danno consegue ad un fatto che costituisce reato, questo è un punto cardine, ed invece l'azione nei confronti dello Stato nelle altre ipotesi. Io rovescerei l'impianto e la lettura della legge proprio per sottolinearne la coerenza, la validità anche sotto il profilo costituzionale.

Per quanto riguarda le osservazioni e le obiezioni che sono state mosse sotto questo aspetto, non ho che da rinviare i colleghi alle chiarissime indicazioni che sono contenute nella relazione scritta del senatore Gallo.

Si è ancora obiettato che la legge – voglio riprendere questo punto perchè mi sembra molto rilevante – sarebbe in buona sostanza inapplicabile perchè nel momento in cui si sancisce la irresponsabilità del magistrato per l'attività interpretativa sarà facile per qualsiasi giudice dimostrare che anche l'errore più grave deriva dall'esercizio di questa attività. Si dice infatti che l'attività del magistrato è l'interpretazione della legge e nel momento in cui si sancisce la sua irresponsabilità per questa attività si afferma che egli è completamente irresponsabile e non potrà mai essere concretamente chiamato in causa. A me sembra che questo argomento sia in realtà suggestivo, sia un sofisma al quale vorrei rispondere in maniera molto piana. Cosa vuole dire la legge quando afferma il principio della irresponsabilità per l'attività interpretativa? Che la responsabilità civile del magistrato può avere rilievo soltanto quando può essere desunta da atti, da comportamenti, da provvedimenti nei quali l'interpretazione di diritto e la valutazione del fatto sono completamente al di fuori della norma per la interpretazione di diritto o del fatto per quanto si riferisce alla valutazione degli atti del processo. Solo in questo senso può accettarsi l'indicazione che viene fatta all'articolo 2, comma 3, delle ipotesi di colpa grave perchè diversamente, come giustamente dice il collega Lipari, ci troveremmo di fronte ad una nozione che, se non erro, egli ha definito «elusiva ed evanescente».

Io non escludo aprioristicamente che la definizione delle ipotesi di colpa grave possa essere migliorata nel corso dei nostri lavori, però dico che anche quella formulazione può reggere se noi intendiamo chiaramente che la responsabilità può sussistere non quando si interpreta il diritto ma quando non si applica la legge in vigore o si applicano norme che non esistono più o norme che non sono ancora entrate in vigore o che comunque non sono più applicabili. Si può anche trovare una formulazione che risponda maggiormente a questo criterio, un'interpretazione che tuteli di più il magistrato, ma che risponda alla preoccupazione di quei colleghi che ritengono che l'enunciazione di irresponsabilità interpretativa possa costituire un limite all'azione civile del cittadino. Non si tratta quindi di un'affermazione di tipo ideologico, ma dell'indicazione di una soglia molto precisa oltre la quale verrebbero – qui sì e davvero – messi in discussione profili di costituzionalità riguardanti sia l'indipendenza della magistratura, sia il fatto che il giudice è soggetto soltanto alla legge. È un principio che va tenuto presente perchè dobbiamo preoccuparci delle eccezioni di incostituzionalità che potrebbero essere sollevate per questo aspetto.

Sono anch'io d'accordo sul fatto che i margini di applicazione della legge saranno piuttosto contenuti, non perchè la legge, come sostengono gli amici radicali, sia una sorta di percorso ad ostacoli o un terreno pieno di trappole che verrebbero tese agli ignari cittadini, ma per un dato di esperienza che tutti conosciamo e che vorrei – consentitemelo – ricordare. I danni che il

cittadino subisce quando si accosta alla macchina della giustizia, oppure ne è attratto suo malgrado, derivano dall'organizzazione giudiziaria, da atti legittimi del magistrato, il cui errore, nella stragrande maggioranza dei casi, è incolpevole, irrilevante sul piano del dolo o della colpa anche lieve, perchè connaturato alla stessa funzione del giudicare, come tutti sappiamo.

Per rispondere all'esigenza di tutela effettiva del cittadino occorrono altri provvedimenti, da approvarsi con rapidità se non vogliamo, attraverso la legge sulla responsabilità civile, provocare una sovraesposizione della magistratura.

Mi auguro che nelle prossime settimane il Senato possa prendere in esame e definire il provvedimento in materia di riparazione per ingiusta detenzione, estendendone le previsioni a tutte le ipotesi di danno da atto giudiziario che sia oggettivamente ingiusto. Sarebbe stato certamente più corretto costruire una legge che fosse partita proprio dall'oggettivazione del danno per enucleare poi, in quel contesto, le ipotesi di responsabilità del magistrato. Sono perfettamente d'accordo con la obiezione sollevata in tal senso; credo, però, che si debba tener conto di un elemento al quale ho già fatto cenno poco fa, cioè del contesto nel quale siamo costretti ad operare, non certo per malanimo – lo ripeto – ma perchè vi sono condizioni politiche ed istituzionali che premono. Devo dire francamente che i tentativi, anche intelligenti, fatti nell'altro ramo del Parlamento e ripetuti qui al Senato per modificare in questo senso la legge mi sembrano, al punto in cui siamo, tali da poter provocare confusione e da poter causare comunque problemi maggiori di quelli che si intenderebbero risolvere.

Onorevoli senatori, ci accingiamo quindi ad approntare uno strumento non già di risposta pura e semplice ad un vuoto legislativo, bensì concretamente praticabile da parte del cittadino entro i limiti fisiologici in cui si manifesta la responsabilità civile del magistrato. Confermiamo quindi il nostro apprezzamento anche per quelle norme che hanno permesso alle altre magistrature, che erano al di fuori di questo discorso, di essere chiamate a rispondere pienamente. Esprimiamo pertanto giudizio positivo sulle norme che hanno finalmente dotato la Corte dei conti e la magistratura militare di organi di autogoverno e hanno quindi reso possibile il giudizio disciplinare.

Desidero anche sottolineare il carattere innovatore e riformatore degli articoli 10, 11 e 12 del testo proposto dalla Commissione, che a nostro parere vanno mantenuti. Mi rivolgo ai colleghi e in primo luogo al relatore per valutare la possibilità di estendere quella normativa – per la parte in cui prevede la partecipazione dei laici agli organi di autogoverno – anche alla magistratura del TAR e del Consiglio di Stato. Mi chiedo inoltre se la previsione di un regime di incompatibilità per i membri laici degli organi di autogoverno di quelle magistrature, sul modello di quello stabilito per il Consiglio superiore della magistratura, serva non a stabilire regole di inutile e sproporzionato rigore ma a sottolineare il ruolo ed il rilievo che questi organi devono avere; un rilievo per intenderci analogo a quello del Consiglio superiore della magistratura ordinaria. Conseguentemente la presenza dei membri laici connoterebbe il rango degli organi di autogoverno delle magistrature amministrative e militari. In questo senso sollecito l'attenzione dei colleghi affinchè si preveda questo livello di intervento.

Sotto il profilo della concreta praticabilità della legge, vengo al punto più rilevante che è quello degli organi collegiali. In quest'ottica ricomprendo tanto il delicato problema di costituzionalità, richiamato anche questo

pomeriggio, circa la disparità di trattamento che si verrebbe a creare tra il giudice monocratico e quello collegiale, quanto l'altro, che al primo è strettamente conneso fino a confondersi con esso, della esperibilità di una azione nei confronti di un organismo collegiale.

Non voglio attardarmi in una discussione astratta, ma vengo alle proposte concrete indicate nel corso del dibattito in Parlamento su questo punto. Le proposte sono sostanzialmente due: quella della registrazione dell'opinione dissenziente, formulata dai colleghi radicali, e quella della verbalizzazione.

Sulla prima proposta abbiamo dei seri dubbi perchè ci pare che questo istituto – conosciuto dagli ordinamenti di diritto anglosassone – rischi di alimentare fenomeni di cristallizzazione e dissociativi nell'ambito dei collegi e pertanto contrasti con l'esigenza fisiologica di dialettica nell'ambito del collegio. Queste preoccupazioni sono tanto più gravi se vengono riferite a quegli organi collegiali cui partecipano i giudici popolari. A questa proposta è stata inoltre mossa un'altra osservazione, meno penetrante benchè non trascurabile: si è sostenuto che la registrazione delle opinioni dissenzienti darebbe luogo ad una sorta di pubblicità di quelle camere di consiglio più travagliate che, proprio per questo, meriterebbero invece la maggior tutela sul piano della riservatezza.

Tra le due, a noi pare più convincente, per le ragioni che dirò, la proposta di introdurre il sistema di verbalizzazione, secondo una modulistica prestabilita, che dovrebbe essere adottata con atto amministrativo successivamente alla entrata in vigore della presente legge.

Abbiamo già detto – ed intendo qui ripeterlo – che non abbiamo alcuna obiezione di principio o di ordine sistematico all'introduzione della verbalizzazione nei collegi. Abbiamo detto in Commissione, e lo ripetiamo in questa sede (e ci permettiamo di richiamare su questo l'attenzione del Governo e dei colleghi), che si tratta di una grande innovazione. I dubbi e le perplessità che abbiamo manifestato nella maniera più netta e chiara durante i lavori in Commissione, anche con differenze di opinione che si sono manifestate tra noi e che non abbiamo alcun motivo di nascondere, derivano proprio dal fatto che concepiamo la verbalizzazione come la premessa per una organizzazione diversa della funzione giurisdizionale, una organizzazione più razionale.

È ben noto che la cultura riformatrice del processo civile e del processo penale da decenni indica la necessità che agli organi monocratici siano demandate competenze oggi attribuite ad organi collegiali; questo non per una ragione di mera efficienza aritmetica (così da triplicare i magistrati competenti), ma per l'esperienza concreta di decisioni che sono formalmente collegiali, che però sostanzialmente sono attribuibili al relatore che è l'unico componente del collegio che conosce la causa. Ed allora, in questa visione riformatrice, è giusto prevedere un affidamento ai giudici monocratici di competenze sempre più ampie, con impegni sempre maggiori, mentre la riserva di collegialità deve sussistere per le ipotesi più delicate in materia civile e per i delitti più gravi in materia penale.

Ricondotto entro questi limiti, il giudizio collegiale a questo punto deve essere realmente collegiale: l'introduzione del verbale potrebbe essere uno strumento utile per la responsabilizzazione del collegio, per l'evoluzione dell'ordinamento nel senso che ho prefigurato, che – ripeto – rappresenta un patrimonio comune nella cultura riformatrice di questi ultimi decenni.

Proprio per questo carattere innovatore, ci siamo chiesti se una tale innovazione dovesse trovare la sua sede in questo disegno di legge, oppure non dovesse essere più propriamente riservata alla riforma dei codici. È una domanda che si è posto anche il relatore con molto scrupolo e con molta cautela. Ci siamo chiesti se la verbalizzazione, che presuppone non solo la compilazione ma anche un efficace presidio di segretezza e la conservazione fino al termine della esperibilità in astratto dell'azione di danno da responsabilità civile, non provochi dei problemi in una situazione organizzativa che in molti uffici giudiziari non è di crisi, ma addirittura di completo marasma. Ci siamo quindi posti queste domande; ma voglio aggiungere, affinchè non vi siano dubbi, che non intendiamo nasconderci dietro queste domande. Non vogliamo porre il problema della sede di questa innovazione per rinviare e sfuggire alle nostre responsabilità. Anzi, credo che se si apprezzerà la portata innovatrice della proposta, e se con questo spirito la si introdurrà, saremo ben lieti di non perdere questa occasione.

L'obiezione di carattere pratico che abbiamo mosso è certamente superabile: non trovo un'espressione migliore di quella del relatore senatore Gallo. Superabile certo ma a condizione che il Governo dia al Parlamento – e su questo punto mi permetto di richiamare l'attenzione del Ministro – tutte le garanzie per l'approntamento dello strutture necessarie perchè una tale innovazione non rimanga un'affermazione astratta. Sarebbe grave se noi approvassimo una legge prevedendo la responsabilità degli organi collegiali senza la norma che la renda applicabile. Ma sarebbe ancora più grave che, una volta prevista tale norma, il Governo non le dia attuazione o la faccia cadere nella situazione di marasma, senza approntare invece le strutture necessarie. Su questo punto, signor Ministro, chiediamo una risposta molto precisa. Ascolteremo con molta attenzione la replica che lei farà perchè, se queste garanzie verranno date con la serietà e il senso di responsabilità che riconosciamo al ministro Vassalli, dichiariamo sin d'ora di essere pienamente disponibili a che si introduca tale innovazione sistematica. Ci rivolgiamo anche al relatore perchè, se questo sarà il senso del dibattito, egli si faccia promotore di tale iniziativa.

Vi sono naturalmente anche altri punti. È stato richiamato qui con molta efficacia dal collega Acone quello relativo alle conseguenze giuridiche dell'intervento adesivo del magistrato. Ritengo che anche questo sia un problema reale. Forse la proposta formulata dal collega Lipari in Commissione – non so se vorrà ripeterla – di prevedere l'esclusione dell'intervento adesivo può essere una soluzione *tranchante,* che però è probabilmente meno contraddittoria dell'altra che prevede l'intervento adesivo e poi non lo porta alle conseguenze previste dall'ordinamento.

Richiamo anche, perchè mi sta a cuore, il caso dello Stato che abbia subìto un danno quale parte in giudizio. Anche a tale proposito si tratta di vedere se esiste la possibilità e se vi è la necessità di introdurre un tale rimedio o se questo, invece, già non si trovi nell'ambito dell'ordinamento. Ritengo comunque che a tale riguardo le repliche del relatore e del Ministro potranno fornire utili elementi e in ogni caso affronteremo questi aspetti nell'esame degli articoli e degli emendamenti.

Onorevoli senatori, noi sappiamo bene che la disciplina della responsabilità civile è solo una parte e relativamente marginale della riforma che è necessaria nell'amministrazione della giustizia nel nostro paese. Auspichiamo che nella sessione istituzionale le questioni della giustizia abbiano una

rilevanza proporzionata alla loro importanza, ma soprattutto ci auguriamo e ci impegnamo ad operare concretamente perchè si ponga mano alle riforme necessarie e indispensabili: riparazione per gli atti giudiziari ingiusti, responsabilità disciplinare del magistrato, riforma dei modelli processuali. È estremamente positivo – voglio darne atto al ministro Vassalli – il fatto che siano stati rispettati i termini per la presentazione del codice di procedura penale. Occorre ora lavorare alle anticipazioni per il processo civile e occorre approntare un piano straordinario di strutture perchè il nuovo processo penale possa trovare il terreno più favorevole per la sua attenzione.

Ecco, onorevoli colleghi, il problema è ora lavorare concretamente e, mi auguro, con la stessa passione, con lo stesso impegno, con la stessa tensione che abbiamo sperimentato in questa occasione. (*Applausi dall'estrema sinistra, dalla sinistra e dal centro*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Onorato. Ne ha facoltà.

ONORATO. Signor Presidente, signor Ministro, colleghi, penso francamente che su questa difficile materia la Camera abbia svolto un buon lavoro; altrettanto francamente dico che tale lavoro sarebbe stato anche migliore se l'altro ramo del Parlamento avesse potuto meditare meglio su tutti i contributi dei disegni di legge che via via sono stati presentati anche dopo il risultato referendario. Devo dire inoltre che la 2ª Commissione del Senato ha compiuto un buon lavoro e che però il Senato può e deve farne uno migliore. Questo è il mio auspicio e dico ciò non tanto perchè la mia idea della legge abbia la pretesa o la speranza di diventare effettivamente legge della Repubblica, ma perchè penso che un intervento nel dibattito di cultura politica su questo tema non è forse privo di opportunità anche se – ripeto – non ho la pretesa o la speranza realistica che quest'impostazione di cultura politica diventi direttamente decisione legislativa.

Da quello che dirò si potrà capire qual è il miglioramento che auspico nei confronti del disegno di legge al nostro esame, o meglio qual è il miglioramento di cui mi accontento. Credo che il tema della responsabilità civile dei magistrati non possa essere affrontato se non in una prospettiva sistematica, cioè chiarendone i presupposti impliciti, illuminandone i problemi ed i risvolti latenti e mettendo quindi a fuoco le connessioni con gli altri temi della giurisdizione: con il tema dell'ordinamento giudiziario (se mi chiedo «quale responsabilità del giudice?», devo chiedermi anche «quale tipo di giudice?»), con i temi del processo (oltre alle domande precedenti devo chiedermi anche «quale processo?») e in genere con i temi dei rapporti tra la magistratura e la società e fra la magistratura e il sistema politico.

Credo che questa complessità tematica non possa essere compiutamente svolta in questa sede, ma soltanto accennata, e che purtroppo essa non sia stata completamente svolta durante la travagliata discussione referendaria e quindi, se cerco di riprenderla, è perchè penso che permanga il rischio di equivoci ed incomprensioni. Di più, da tale complessità sistemica discende anche il valore relativo di ogni richiamo storico o comparativo che possiamo fare a proposito della responsabilità del magistrato e discende anche la cautela con cui bisogna utilizzare tali richiami storici o comparatistici. Dico ciò soprattutto agli amici radicali ed a certa pubblicistica della stessa area che sono stati un po' disinvolti nell'uso del confronto comparatistico-storico. Tale confronto è corretto solo se la disciplina specifica della responsabilità

del magistrato è valutata in connessione a tutti gli altri elementi del sistema giudiziario, politico e culturale.

Mi sia allora consentito partire da un'osservazione che si colloca all'origine di tutta questa travagliatissima *querelle*, un'osservazione che forse è opportuno fare in qust'Aula. Nei sistemi di civiltà capitalistica occidentale, ma anche in quelli socialisti, abbiamo assistito, soprattutto nell'ultimo dopoguerra e in particolare nell'ultimo ventennio, ad un'estensione progressiva dell'intervento giudiziario, ad una dilatazione e ad un aumento dei poteri del magistrato. Ciò è avvenuto sia nei paesi di *civil law* che in quelli di *common law* proprio ad indicazione del fatto che il fenomeno attiene all'evoluzione delle società capitalistiche mature e alla struttura dello Stato sociale. Attiene appunto al passaggio dallo Stato liberale a quello sociale, passaggio che ha fatto registrare un ampliamento della sfera dei diritti soggettivi e dell'azionabilità di tali diritti. Vi è stata una metamorfosi della legislazione (che non voglio adesso analizzare, ovviamente) che ha prodotto una metamorfosi della giurisdizione: una metamorfosi che in alcuni casi è fisiologica e in altri è patologica.

Una metamorfosi fisiologica della giurisdizione del giudice, per esempio, la individuo nella emergenza del giudice del lavoro, dei giudici delle locazioni immobiliari urbane, dei giudici della famiglia, dei giudici tutelari, in genere della giurisdizione volontaria, dei giudici delle procedure concorsuali. Bastano questi richiami per evidenziare in che senso c'è stata una dilatazione fisiologica del ruolo della giurisdizione.

Una dilatazione a volte patologica la individuo nel giudice penale, perchè molto spesso questo giudice ha dilatato in modo patologico il proprio ruolo assumendo compiti di natura accusatoria e inquisitoria, di natura ideologica che non gli competevano, che appannavano la sua funzione di terzietà e di garanzia. Quindi si è registrato un ampliamento di ruolo dei magistrati o, come si dice oggi, una sovraesposizione di essi verso la società e verso il sistema politico, una sovrinvestitura – per così dire – di domande nei confronti della magistratura e della giurisdizione. Tutto ciò ha provocato la crisi, ha provocato delle tensioni, sia verso il sistema politico e il sottosistema della pubblica amministrazione, sia verso il sistema sociale. Questa dilatazione del ruolo ha provocato, infatti, un aumento di poteri ed un'esposizione dei diritti del sistema politico, del sistema sociale, della pubblica amministrazione a possibili attentati che derivano dall'esercizio in qualche modo scorretto di tale potere. Quando viviamo, come adesso, un periodo di crisi del ruolo della magistratura, riemerge il problema del suo *status* e, nell'ambito di esso, il problema di quale responsabilità attribuire alla magistratura stessa. Faccio queste osservazioni per richiamare lo sfondo molto complesso di tali problemi.

Entrando un po' nel merito, ci si chiede: quale *status* del magistrato? Colleghi, noi abbiamo due possibilità, due modelli di giudice, anche adesso, in questo passaggio storico dello Stato sociale della giurisdizione: il modello del giudice professionale e il modello del giudice burocratico. Essi sono esistiti nella storia dell'Occidente, a volte in forma pura, a volte in forma mista, però – questo è il punto – a mio avviso non vi è dubbio che il sistema italiano ha adottato il modello del giudice professionale. Quindi lo *status* di questo giudice, la sua responsabilità devono essere sempre più configurati secondo le esigenze di tale modello professionale. Modello professionale significa indipendenza funzionale interna ed esterna del magistrato: interna

verso i capiufficio, esterna verso il sistema di potere politico-amministrativo, sia esso la Corona o l'Esecutivo.

È il sistema delineato dagli articoli 101 e 104 della Costituzione, ma anche attuato dalle riforme ordinamentali degli anni '60 e '70, dalla «legge Piccioni» in poi, che regolavano appunto, attuando il modello costituzionale, la cosiddetta carriera dei magistrati, il loro statuto professionale, il loro statuto nell'ambito della magistratura e nei confronti della società e dello Stato-apparato in genere. Il modello del magistrato funzionario era interno a questo Stato-apparato (leggiamo sul punto le pagine a mio avviso illuminanti dell'ultimo libro di Picardi e Giuliani che è stato citato), nel senso che il modello del magistrato funzionario inseriva questo magistrato all'interno dello Stato-apparato, ne faceva un'articolazione interna del potere, fosse esso - ripeto - la Corona o l'Esecutivo; al contrario il modello del magistrato professionale lo estranea dallo Stato-apparato, ne fa organo dello Stato-comunità o dello Stato-ordinamento, non ne fa un'articolazione interna del potere ma un limite, una barriera verso il potere, e tuttavia potere egli stesso. È da questa configurazione del modello professionale del magistrato che, a mio avviso, discendono le scelte in ordine alla sua responsabilità civile e disciplinare.

Ciò risponde all'articolo 104 della Costituzione, laddove si dice che la magistratura è organo autonomo e indipendente da ogni altro potere ed è collocata, dislocata, al di fuori dallo Stato-apparato, inteso come organo dei governanti, dentro la sfera dello Stato-comunità, nella sfera dei governati, come cerniera tra Stato-apparato e Stato dei governati, organo indipendente da ogni altro potere e tuttavia esso stesso potere. Sappiamo - non lo ricordo ai giuristi insigni che hanno la bontà di ascoltarmi - che ci sono poteri costituzionali esterni allo Stato-apparato, intrinsechi allo Stato-comunità, che possono elevare conflitti di attribuzione; fra questi non soltanto il corpo elettorale o un comitato referendario, ma appunto anche la magistratura.

Questo è il modello di giudice professionale che abbiamo ereditato e che - consentitemi - dobbiamo tenerci caro; quel modello professionale - consentite anche questo, amici radicali - che proprio per tenerci caro molti di noi avevano difeso in qualche modo contro le possibili conseguenze del *referendum*.

Ovviamente non vale obiettare che il magistrato è eletto per concorso, perchè altri organi sono eletti per concorso (penso ai notai, che pure sono esterni allo Stato-apparato); come non vale obiettare che il magistrato è legato da un rapporto di pubblico impiego, come giustamente afferma la sentenza n. 2 del 1968 della Corte costituzionale, perchè tale rapporto di pubblico impiego è un mezzo che consente allo Stato-amministrazione, allo Stato-apparato di esercitare le funzioni previste in capo al ministro di grazia e giustizia dall'articolo 110 della Costituzione, cioè l'organizzazione ed il funzionamento dei servizi; lo fa attraverso questi strumenti. Ma la collocazione istituzionale del giudice è quella che ho detto.

Se questo è vero, la responsabilità civile per colpa diretta o indiretta del magistrato verso le parti processuali - lo devo dire francamente - rischia di far saltare il modello del magistrato professionale. Su questo punto consentitemi due osservazioni, non per fare polemiche retrospettive sul *referendum*, ma appunto per svolgere quell'opera di intervento, di sollecitazione del dibattito, di cultura politico-istituzionale che credo debba essere

fatta anche oggi, per «tematizzare» meglio le coordinate che devono guidare le nostre scelte.

Perchè rischia di far saltare il modello professionale una responsabilità civile del magistrato verso le parti processuali? Perchè rischia di essere un mezzo obliquo per normalizzare il ruolo del magistrato professionale, per ridimensionarlo davanti ai poteri sociali, economici, politici o amministrativi che sono coinvolti nell'amministrazione della giustizia, che entrano nei processi. Detto diversamente: proprio nel momento in cui l'ampliamento del ruolo della magistratura innesca una fase di tensione, di riassestamento rispetto al potere politico, quel potere politico non riesce a recuperare strumenti di controllo burocratico nei confronti della magistratura e ricorre a uno strumento obliquo indiretto di controllo privatistico dei poteri privati coinvolti nel processo. Il controllo privatistico dell'indipendenza del giudice è sostitutivo del controllo burocratico ed ecco perchè noi vedevamo in questa manovra una spia dell'impotenza, dell'impossibilità a ritornare ad un controllo di tipo burocratico del giudice; cioè si avvia una manovra sullo *status* del giudice e sulla sua responsabilità per ridimensionare il ruolo del giudice. Ma su questo punto, a mio avviso, la storia non torna indietro: quel ruolo c'è ed è un ruolo generale in tutte le civiltà, sia di *common law*, sia di *civil law*. Questa manovra era quella che tutti i difensori del modello costituzionale volevano sventare. E guardate, colleghi, questo potere di condizionamento che noi in ipotesi affidiamo alle parti private verso il giudice, contro l'indipendenza del magistrato, questo potere di svuotamento o di annullamento del ruolo di questa magistratura, è tanto più alto quanto più il processo – come dicono gli studiosi – è di tipo isonomico invece che asimmetrico, quanto più il processo è un processo, il cui modello – per così dire – non è burocratico ma è paritetico, in cui il giudice è garante della corretta dialettica processuale. Quanto più il giudice è terzo fra le parti, tanto più queste parti hanno un potere di condizionamento della sua terzietà e della sua indipendenza. Se io avessi di fronte il vecchio processo inquisitorio, il vecchio processo asimmetrico in cui il giudice non è in questo piano paritario di garanzia della dialettica processuale, forse questi attentati privatistici alla sua indipendenza sarebbero meno pericolosi. Ma siccome ho e mi avvio ad avere sempre di più (riforma del codice di procedura penale) un processo di tipo isonomico, allora devo temere ancora di più il rischio connesso ad ogni riforma che affidi a parti private e a potentati privati la possibilità di condizionare questo giudice.

È per questo, colleghi, che negli Stati Uniti, dove il processo non è asimmetrico, c'è l'immunità civile dei giudici nei confronti delle parti e c'è invece una forte responsabilità disciplinare, ma su questo punto ritornerò. Ed è per questo, colleghi, che voglio citare (l'abbiamo già citata in Commissione) una risoluzione dell'ONU che è illuminante da questo punto di vista. Si tratta più esattamente di una risoluzione del Congresso delle Nazioni Unite a Milano del 6 settembre 1985 che poi è stata approvata dall'Assemblea generale dell'ONU il 29 novembre dello stesso anno, che è illuminante, ripeto, da questo punto di vista. Questa risoluzione sui princìpi-base dell'indipendenza della magistratura dice: «Senza pregiudizio di ogni procedura disciplinare, senza pregiudizio del diritto di appello o di risarcimento nei confronti dello Stato secondo la legge nazionale, i giudici godranno dell'immunità personale dalle azioni civili per danni pecuniari dovuti ad errori od omissioni nell'esercizio delle loro funzioni giurisdiziona-

li». Questa che io non considero, a differenza di qualcun altro in dottrina, come una risoluzione vincolante per ragioni che il collega Gallo conosce meglio di me, ma che considero una direttiva di grande peso politico, di grande significato culturale, ci dice quello che io modestamente stavo tentando di dire prima.

Presidenza del vice presidente LAMA

(*Segue* ONORATO). Ci dice che questo giudice moderno della società industriale di massa o della società postindustriale è un giudice che non dobbiamo consegnare ai poteri ricattatori delle parti, almeno per quanto riguarda gli errori o le omissioni nell'esercizio delle sue funzioni. Io riconosco che su tale punto delicato questa risoluzione può entrare in conflitto con il nostro articolo 28 della Costituzione laddove accenna a una responsabilità diretta del magistrato. Ma, a mio avviso, questa risoluzione delle Nazioni Unite prescrive l'immunità civile del giudice per i casi di colpa professionale (errore od omissione), ma non la pretende certo per i casi di illecito penale nè, a mio avviso, per quelli di denegata giustizia la quale, nella nostra disciplina, coincide, in definitiva, con il reato e con l'illecito penale.

Questa è una direttiva che bisogna tener presente; forse, avrei potuto risparmiarmi questo discorso richiamandomi alla sua autorità e alle sue implicazioni di politica istituzionale. Per questo dico agli amici radicali che non bisogna gridare al tradimento del *referendum*; lo dico al senatore Spadaccia, lo dico all'onorevole Pannella, che ha annunciato la sua intenzione di dimettersi qualora questa legge passasse poichè si tratterebbe di una legge che tradisce la volontà referendaria. Occorre, innanzi tutto, vedere quale sia effettivamente la volontà referendaria; poi, bisogna vedere quali altri valori costituzionali sono in gioco (ad esempio, l'indipendenza della magistratura). La volontà popolare espressa dal *referendum* deve essere correttamente interpretata. Molteplici e divaricate erano state le motivazioni del «sì»: alcune si richiamavano alla tutela dei diritti degli utenti, altre alla tutela dell'indipendenza della magistratura, a proposito, ad esempio, delle disposizioni che prevedevano il «filtro» del ministro.

Non è semplice interpretare la volontà referendaria. Sul piano formale, poichè il *referendum* ha abrogato un sistema basato sulla limitazione della responsabilità civile diretta del giudice (non del pubblico ministero) al dolo, alla frode, alla concussione e alla denegata giustizia (e si discute, nel caso del pubblico ministero, se la limitazione riguardi anche la denegata giustizia), un sistema basato sul filtro del Ministero di grazia e giustizia e sulla competenza di un giudice designato dalla Corte di cassazione, posso affermare che è compatibile con una volontà referendaria correttamente interpretata un sistema che estenda la responsabilità civile diretta dello Stato al di là della frode, della concussione e così via, mantenga l'esclusione della responsabilità civile diretta della magistratura nei casi di colpa, estenda la responsabilità per colpa ad una sede disciplinare con conseguenze patrimoniali e abolisca, infine, l'autorizzazione a procedere come potere in capo all'Esecutivo.

Il senatore Spadaccia ha sostenuto che è stato inferto un *vulnus* all'articolo 28 della Costituzione. Ebbene, a me basta richiamarmi a quanto è

stato detto in proposito molto perspicuamente dal relatore; l'articolo 28 della Costituzione implica una responsabilità diretta del magistrato, secondo le leggi penali, civili ed amministrative e, quindi, anche una responsabilità differenziata rispetto a quella di altri pubblici funzionari. Il profilo della responsabilità del magistrato può essere dunque un profilo diverso: si può, ad esempio, limitare la responsabilità diretta – come diceva poco fa il senatore Macis – ai casi di reato e di denegata giustizia, ai casi penali; l'articolo 28 della Carta costituzionale sarebbe così rispettato. Di più: l'articolo 28 comporta l'estensione della responsabilità civile del giudice allo Stato, una responsabilità, quindi, anch'essa diretta e concorrente, ma non esclude che la responsabilità civile dello Stato sia più estesa di quella diretta del magistrato. Noi abbiamo compiuto una scelta di questo tipo, poichè, proprio per socializzare il rischio, che è un portato tipico dello Stato sociale (dal momento che nello Stato liberale il rischio del danno da giurisdizione non era traslato ad altri, ma rimaneva in capo all'utente danneggiato), abbiamo esteso la responsabilità civile dello Stato per aumentare la sfera di tutela degli utenti della giurisdizione. Proprio perchè abbiamo una giurisdizione starei per dire onnipotente dobbiamo trovare dei rimedi ai danni della sua onnipotenza; lo Stato quindi si assume gli obblighi di risarcimento nei confronti dei privati.

Credo che se pensassimo, come in parte abbiamo pensato, ad una responsabilità civile diretta dello Stato per l'esercizio abnorme della giurisdizione, anche senza arrivare sino alla previsione della responsabilità civile diretta dello Stato per tutti i casi di difettoso funzionamento della giustizia, rispetteremmo il modello costituzionale.

Prevederei una responsabilità civile diretta dello Stato per attività giudiziaria abnorme indipendentemente dagli stessi profili soggettivi. La Commissione non ha accolto questo elemento migliorativo che forse non è ancora culturalmente maturo, anche se ugualmente importante. Infatti, individuando la fattispecie generatrice di responsabilità dello Stato nei provvedimenti abnormi e definendo tali provvedimenti gravi, evidenti e indiscutibili violazioni di legge (che possono estrinsecarsi nella applicazione o disapplicazione di norme, o nell'affermazione o negazione di fatto secondo le fattispecie indicate nell'articolo 2), si metterebbe per così dire il fuoco della riforma legislativa sul risultato della funzione giurisdizionale e non sul magistrato. Questo è un indubbio vantaggio di politica del diritto perchè dà maggiori garanzie di risarcimento per i cittadini cui spetta un minore onere probatorio in quanto non devono trovare il profilo soggettivo di colpevolezza del magistrato, ma devono semplicemente provare il profilo oggettivo della abnormità del risultato della funzione giurisdizionale.

Chiedo ai colleghi un minuto di attenzione; con il mio emendamento oggettivizzo in questo modo la responsabilità civile dello Stato costruendola come una fattispecie che prescinde dai profili di responsabilità e di colpevolezza personale; in tal modo individuo subito la *ratio* della indifferenza processuale tra processo di responsabilità verso lo Stato e processo di rivalsa verso il magistrato. Giustifico, cioè, solo in questo modo la distinzione funzionale dei due processi che hanno oggetti diversi: il processo contro lo Stato deve accertare soltanto la abnormità del provvedimento, mentre il processo di rivalsa contro il magistrato deve accertare anche i suoi profili di colpevolezza. Soltanto con questa

costruzione si può risolvere quel problema sollevato dal senatore Acone per cui il giudicato del primo processo non fa stato nel secondo processo; giustamente non fa stato perchè si tratta di due processi con oggetti diversi, e quindi tale costruzione ha una coerenza sistematica maggiore.

Inoltre, proprio per ottenere una maggiore conformità all'articolo 28 della Costituzione, deve essere prevista una responsabilità diretta, concorrente, anche da parte del magistrato per i casi di reato ed io la prevederei anche per i casi di denegata giustizia proprio perchè in questo modo – senza difformità rispetto alla direttiva dell'ONU che ho letto – si è maggiormente conformi all'articolo 28 della Costituzione. Giustifico la responsabilità civile diretta del magistrato perchè in questi casi, e non nei casi di colpa, c'è una vera e propria rottura della giurisdizione che fa anche saltare il rapporto di immedesimazione organica tra magistrato e Stato. A quel punto il magistrato risponde personalmente.

Vengo ora alla rivalsa che limiterei ai casi di reato e di denegata giustizia, senza estenderla ai casi di colpa (e vedremo poi come intendo disciplinare tali casi di colpa). Voglio preannunciare che sul problema della competenza sulla rivalsa abbandonerò un emendamento «di bandiera» perchè sull'argomento la questione da risolvere era se la competenza apparteneva alla giurisdizione ordinaria o alla giurisdizione contabile. La Corte dei conti aveva detto che vi era una riserva costituzionale a suo favore in materia di contabilità pubblica (articolo 103 della Costituzione); a me non sono mai apparse convincenti le repliche sul punto da parte del Governo. Vi è ora una sentenza della Corte costituzionale (la n. 641 del dicembre 1986) la quale conferma la legittimità costituzionale dell'articolo 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349, istituitiva del Ministero dell'ambiente, laddove tale articolo deferisce alla giurisdizione ordinaria la cognizione della responsabilità dei pubblici amministratori per danno ambientale. Dopo la emanazione di questa sentenza, il procuratore generale presso la Corte dei conti Di Giambattista, prendendo atto di tale sentenza, ha abbandonato la tesi della Corte dei conti che rivendicava appunto la competenza in materia di responsabilità amministrativa patrimoniale dei pubblici impiegati per danno erariale. Personalmente – devo dirlo francamente – credo che questa conseguenza tratta dal procuratore generale non sia in fondo imposta da questa sentenza. Infatti, una cosa è il danno ambientale fondato sulla responsabilità aquiliana, in cui lo Stato è legittimato in quanto rappresentante della comunità lesa dal danno ambientale, per il quale è quindi giustificata la competenza della giurisdizione ordinaria, altra cosa è invece il danno erariale che si fonda su una responsabilità contrattuale, cioè sul rapporto di pubblico impiego tra magistrato o pubblico funzionario e Stato, in cui la legittimazione dello Stato è una legittimazione dello Stato-apparato per cui – a mio avviso – forse è giusto che rimanga la riserva costituzionale di cui all'articolo 103 a favore della competenza della giurisdizione contabile.

Non voglio comunque sostenere una battaglia di bandiera su una linea costituzionale perchè riconosco che, anche se questa fosse la linea seguita dalla nostra Costituzione, essa implicherebbe dei gravi profili di politica del diritto. La Corte dei conti non offre ancora le garanzie che può dare la magistratura ordinaria; il processo della Corte dei conti non è ancora allo stesso livello del processo presso i tribunali ordinari. Ritengo quindi che su questo punto, anche se riconosco che quelle riserve di costituzionalità abbiano un fondamento, si possa abbandonare la battaglia.

Scusandomi per la lunghezza dell'intervento, mi avvio alla conclusione dicendo che nel testo al nostro esame si sono ovviamente costruite delle garanzie per l'indipendenza della magistratura. È stato cioè previsto un sistema di responsabilità diretta dello Stato e di rivalsa verso il magistrato, ma occorrono anche tutte le garanzie a tutela dell'indipendenza della giurisdizione. La prima garanzia è costituita dal cosiddetto termine-condizione per l'esercizio dell'azione di danno, cioè da quella posticipazione dell'azione di responsabilità verso lo Stato o verso il magistrato, al momento in cui il magistrato si sia spogliato del processo. Su tale aspetto voglio subito dire una cosa che è stata già accennata in Commissione, cioè che a me sembra inaccettabile il comma 2 dell'articolo 4 laddove consente che, quando non siano previsti dei mezzi di impugnazione, l'azione è proponibile quando sia esaurita la fase o il grado del giudizio. Su tale articolo erano stati presentati degli emendamenti ed io invito i colleghi a rimeditare bene su tale punto, valutando tutti i rischi che esso comporta. Pensiamo ad esempio al caso del decreto di citazione a giudizio in un procedimento pretorile. Il decreto di citazione è un provvedimento non impugnabile, non revocabile, non modificabile: l'azione di responsabilità - secondo il testo varato dalla Commissione - potrebbe essere proposta alla fine della fase, cioè terminata la fase istruttoria ed iniziata quella dibattimentale o addirittura predibattimentale, cioè quando quel pretore è ancora investito del procedimento. Qui la garanzia non c'è più, il valore dell'indipendenza è scoperto. Lo considero un punto irrinunciabile, uno di quei miglioramenti che non affido al dibattito culturale, ma alla nostra responsabilità decisionale.

Vi è poi il problema del filtro su cui vorrei spendere due parole. Esso costituisce un'altra garanzia, collega Acone, anche se l'azione di responsabilità è primariamente verso lo Stato. Il filtro, sia pure endoprocessuale, è una garanzia a tutela dell'indipendenza perchè se non ci fosse il giudizio di inammissibilità conserveremmo in mano al privato un pericoloso potere strumentale di delegittimazione del giudice scomodo, anche ammesso che, accogliendo il mio emendamento, quella fase finisse, anche ammesso che il giudice si fosse spogliato del processo. (*Interruzione del senatore Acone*). Infatti il giudice che si è spogliato di quel processo per cui la parte ha attivato il giudizio di responsabilità può giudicare un altro processo con la stessa parte sulla stessa materia. Questo succede, per esempio, nelle piccole preture, dove il pretore si deve occupare di 50 processi contro l'industriale che inquina l'ambiente e può succedere anche alla pretura di Milano, dove un pretore del lavoro può avere 50 procedimenti contro l'Alfa Romeo. Quando l'Alfa Romeo in modo inammissibile inizia un'azione per danni per una causa di cui il pretore si è spogliato, ma che poi ritroverà con lo stesso oggetto e le stesse parti, abbiamo dato all'Alfa Romeo un potere per delegittimare sul piano culturale e istituzionale quel giudice scomodo. Il filtro pertanto - lo dico a coloro che si preoccupano del suo fondamento - ha una sua giustificazione.

Certo, avrei preferito che per la colpa fosse stabilita una responsabilità disciplinare. Ripresenterò un emendamento al riguardo che sarà di bandiera, anche se per ragioni tattiche non dovrei dirlo. Credo che una responsabilità disciplinare per colpa sia la soluzione migliore quando introduciamo, come è fatto nella mia proposta di legge, una sanzione patrimoniale accessoria nel caso in cui la colpa abbia un alto grado di intensità e abbia provocato un danno ingiusto agli utenti. Su questo punto Giuliani e Picardi che lei ha

citato, collega Acone, dicono che c'è una tendenza moderna a ripensare la responsabilità disciplinare in funzione professionale e non burocratica; cioè a dire le funzioni e i presupposti ideologici di questa responsabilità disciplinare, che all'origine avevano una valenza burocratica, ora hanno una valenza professionale. Ciò accade grazie a quella logica sistemica che io richiamavo all'inizio, in quanto ormai abbiamo un diverso controllo istituzionale sul giudice che non è più burocratico ma democratico e socialmente aperto. Il giudice disciplinare ora non è emanazione dello Stato-amministrazione, bensì è emanazione del governo aperto della magistratura.

ACONE. Non dimentichi che questo potrebbe costituire il pericolo di una grave dittatura.

ONORATO. Per quale ragione? Abbiamo un giudice della disciplina che è un'istituzione aperta a membri laici non solo per il Consiglio superiore della magistratura, ma anche per i consigli di disciplina della Corte dei conti, come ricordava poco fa il collega Macis. Abbiamo pertanto una giurisdizione meno domestica di quella del giudice ordinario, abbiamo un processo pubblico, abbiamo l'iniziativa dell'azione disciplinare affidata a mani pubbliche (ministro e procuratore generale) e non a mani private, come nel caso della responsabilità civile.

Certo, auspico già adesso una gestione più aperta, meno corporativa di tale responsabilità disciplinare. Auspico, per esempio, che la pubblicità del processo sia stabilita per legge invece che per un'ordinanza dello stesso Consiglio superiore della magistratura che, applicando l'articolo 6 della Dichiarazione europea dei diritti dell'uomo, ha stabilito la pubblicità del processo. Auspico una tipicizzazione legale degli illeciti per evitare il formarsi, sulla base della formula normativa della compromissione del prestigio di cui all'articolo 18 della legge delle guarentigie, di una deontologia corportiva basata sull'immagine dell'istituzione e non sui diritti dei cittadini. Auspicherei proprio una riforma che faccia sì che tale deontologia risulti più fondata sulla tutela dei cittadini che sulla immagine della corporazione. Queste sono tutte cose che auspicherei per la prossima riforma della responsabilità disciplinare.

La legge che ci accingiamo ad approvare deve essere fattibile ed effettiva, non una grida manzoniana. Qui tocco il punto, come avete già capito, della responsabilità degli organi collegiali e mi rivolgo soprattutto ai colleghi della Democrazia cristiana e al collega relatore. Credo – lo dico in modo disteso e convinto – che sia necessaria una disciplina contestuale proprio perchè tale contestualità è presupposto imprescindibile della fattibilità e della effettività della riforma. Non si può rinviare la disciplina della decisione negli organi collegiali alla riforma dei codici di rito, perchè la riforma del codice di rito penale è alle porte, ma quella del codice di rito civile non lo è; e poi che ne facciamo del rito del processo amministrativo, di quello contabile, di quello dei tribunali militari, di quello delle commissioni tributarie? Può trattarsi quindi magari di una norma generale, ma deve essere contestuale; non possiamo aspettare la riforma delle discipline processuali.

Tale disciplina non è rinviabile alla giurisprudenza perchè sarebbe un modo pilatesco di legiferare. Non possiamo, infatti, sovraccaricare la giurisprudenza anche nei casi in cui tale sovraccarico sarebbe patologico. Se non realizzassimo questa disciplina contestuale, si avrebbe un vuoto

normativo da riempire o con una responsabilità oggettiva di tutti i membri del collegio (cosa che comunque violerebbe il principio della personalità della colpa che non sarà forse costituzionalizzato ma che è in via di costituzionalizzazione nella misura in cui si estende il concetto di responsabilità penale a tutti gli altri casi analoghi) oppure attraverso una irresponsabilità che andrà a sostituire il principio della responsabilità oggettiva. In questo caso non credo si potrebbe liberare la normativa dal sospetto di incostituzionalità in quanto sarebbe violato l'articolo 3 della Costituzione concernente il principio di uguaglianza e si avrebbe, come conseguenza, la fuga dagli organi monocratici perchè tutti i giudici andrebbero a finire negli organi collegiali per mettersi al sicuro da ogni azione di responsabilità. Chiedo pertanto ai colleghi della Democrazia cristiana, i quali avevano chiesto in Commissione l'accantonamento della votazione che noi titolari di emendamenti avevamo loro concesso per favorire un ripensamento, che facciano in modo che tale ripensamento possa andare avanti. Ho sentito le sagge parole del collega Macis su questo punto e, a mio avviso, vi sono degli effetti non secondari della disciplina contestuale che noi auspichiamo che non sono da scartare. Il primo è che aumenterà il tasso di responsabilizzazione di tutti i membri del collegio. Vi sarà un effetto di moralizzazione nella partecipazione alle procedure decisionali. Uso di proposito il termine «moralizzazione».

GALLO, *relatore*. Non vi è dubbio.

ONORATO. Un altro effetto secondario non privo di importanza è dato dal fatto che in questo modo si incentiva l'estensione del giudice monocratico e la riduzione del giudice collegiale ai casi strettamente necessari, casi in cui esso sarà effettivamente giudice collegiale. Intendo dire che in quei casi il giudice *a latere*, anche se non si è letto gli atti prima, farà a dibattimento le domande e non si limiterà ad affidarsi al relatore o al presidente, ma parteciperà attivamente alla decisione.

Qual è allora la soluzione per questo problema della disciplina contestuale delle decisioni degli organi collegiali? Non è la *dissenting opinion* – su questo sono d'accordo – perchè è un istituto riservato alle alte corti su questioni di diritto, proprio perchè ha un'altra funzione. La *dissenting opinion* ha, per così dire, la funzione di responsabilizzare i membri dei collegi verso l'opinione pubblica qualificata, verso il dibattito di cultura giuridica, di giurisprudenza, una funzione di responsabilizzazione nell'interpretazione del diritto: punto e basta. Non ha senso la *dissenting opinion* per una giuria popolare; mi pare non ci sia nei sistemi anglosassoni.

Qui invece pensiamo ad una soluzione che è funzionale non alla responsabilizzazione culturale del giudizio ma alla responsabilizzazione appunto civile – o anche disciplinare, se volete – e allora il sistema è quello del voto separato, voto per scissura, verbalizzato e con un verbale rigorosamente sigillato.

Voglio aggiungere (consentitemi la dotta citazione che ricavo proprio da quel libro di Picardi e Giuliani che è stato menzionato) che ci sono dei precedenti storici: Spagna, ordinanza di Medina del 1489; si parlava di un libro *encuadernado* che raccoglieva queste cose; Prussia, Codex Marchinus del 1748; era previsto il voto separato, allegato agli atti, segreto per le parti e funzionale in quel caso al controllo gerarchico (qui sarà funzionale alla

responsabilità civile, oppure, in un altro sistema, anche alla responsabilità disciplinare quando procedremo alla riforma della disciplina nella misura in cui sarà rilevante la colpa grave; è questo il problema del sindacato disciplinare sulla giurisdizione).

L'altra obiezione di carattere pratico, l'aggravio burocratico, è un'obiezione che lo stesso Ministro in Commissione non ha fatto propria, e il titolare della preoccupazione burocratica è proprio il Ministro. Ha fatto bene il collega Macis a chiedere una formalizzazione di questo impegno; mi associo e chiedo che il Ministro veramente dica formalmente se ci sono problemi di copertura burocratico-amministrativa o finanzaria su questo punto della riforma. Se dice di no, il controargomento, l'obiezione, cade.

Concludendo, colleghi, credo di aver delineato forse una riforma auspicabile che rispetti la volontà referendaria, il modello costituzionale di giudice, il ruolo della giurisdizione nella società capitalistica matura e nello Stato sociale di diritto. Chiaramente mi dispiacerebbe se questa riforma auspicabile non fosse politicamente praticabile, però penso che almeno su alcuni punti possa essere varata.

Qui daremmo un esempio della ragion d'essere del bicameralismo; forse in una materia così travagliata, così inquinata dalla discussione referendaria che l'ha preceduta, questa pausa di ripensamento, questa camera di compensazione, che in questo caso siamo noi in seconda lettura, può veramente migliorare il prodotto normativo a garanzia degli assetti democratici del nostro paese. (*Applausi dall'estrema sinistra e dalla sinistra*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Covi. Ne ha facoltà.

COVI. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, mi sia consentita una constatazione preliminare. La lotta contro il tempo che il Parlamento deve affrontare per disciplinare legislativamente la materia della responsabilità civile dei magistrati dopo l'espletamento del *referendum*, al fine di osservare il termine dell'8 aprile prossimo, non ha pesato negativamente sul dibattito parlamentare, che è stato ampio, approfondito, elevato sia alla Camera dei deputati, sia in Commissione giustizia al Senato e che si prospetta altrettanto ampio e approfondito in ques'Aula, come già è emerso sia dalla rigorosa relazione di maggioranza, ove il senatore Gallo ha esemplarmente illustrato il testo del disegno di legge alla nostra approvazione mettendo puntualmente a fuoco le più rilevanti questioni di ordine giuridico che sono state dibattute in Commissione, sia dall'ampia relazione di minoranza del senatore Corleone, nonchè dai primi interventi che si sono avuti nella discussione generale.

Era giusto che così avvenisse ed è giusto che così avvenga rispetto ad una materia di tanto delicati risvolti di ordine istituzionale, che coinvolge raffinate questioni di ordine giuridico e che pone rilevanti problemi anche di funzionalità dell'amministrazione della giustizia, un'amministrazione che già soffre di un malessere endemico alla cui cura nè l'iniziativa referendaria nè il suo esito nè il provvedimento che ci apprestiamo a varare si pongono come farmaci tonificatori.

Ma il fatto che questo sia giusto mi pare non ci esima dal sottolineare l'impegno profuso nell'affrontare e avviare a soluzione la difficile questione, nè dal riconoscere il senso di responsabilità dimostrato dalle forze politiche, che, pur uscite dai vivaci e talvolta aspri dibattiti che hanno caratterizzato la

campagna referendaria, sulla quale non hanno mancato di esercitare ulteriori ragioni di polemica i tumultuosi eventi politici della primavera dello scorso anno, ove il *referendum* sull'abrogazione degli articoli del codice di procedura civile ha avuto un ruolo pesantemente strumentale, hanno saputo pervenire ad una soluzione legislativa aderente ai princìpi costituzionali, che contempera giustamente i diritti dei cittadini, degli utenti della giustizia, con la necessità della salvaguardia della funzionalità della giurisidizione e con il principio dell'autonomia e della indipendenza della magistratura.

Un contemperamento che si esprime in quello che l'onorevole relatore di maggioranza definisce la linea portante o l'architettura del provvedimento che ci è pervenuto dalla Camera dei deputati, cioè l'esclusione dell'azione diretta nei confronti del magistrato da parte di chi si pretende leso per effetto di un provvedimento del magistrato e l'affermazione che la domanda va proposta nei confronti dello Stato che poi deve esercitare l'azione di rivalsa quando è divenuta definitiva la sua responsabilità in base al titolo giudiziale o stragiudiziale. È una soluzione legislativa frutto di ampio accordo politico, che si fonda sostanzialmente sulla proposta di legge presentata dal Governo nel gennaio 1987, sulle proposte di legge presentate da più Gruppi politici prima del *referendum*, tra i quali i Gruppi repubblicani di Camera e Senato e sulla proposta di legge del Governo in carica, presentata il 1° dicembre 1987.

Le critiche avanzate nei confronti di tale soluzione con particolare vigore da parte dell'onorevole relatore di minoranza, già da lui esposte nel corso dei lavori della Commissione giustizia, non appaiono fondate; non quelle che si richiamano ad un preteso travisamento della volontà popolare espressa dal *referendum*. Sul punto il dibattito in Commissione è stato ampio, e da più parti si è rilevato che l'individuazione certa della volontà popolare è impresa ardua quando non vi è stata univocità di indicazioni al corpo elettorale sugli scopi che attraverso l'abrogazione delle norme del codice di procedura civile sottoposte a *referendum* si intendevano perseguire e sui nuovi assetti normativi che si intendeva dare alla materia.

Questo era il vizio di fondo che da parte repubblicana veniva opposto al *referendum:* il vuoto normativo che si sarebbe prodotto in una materia che secondo la Corte costituzionale non poteva essere risolta semplicisticamente sulla base dell'articolo 28 della Costituzione. Era pertanto la mancanza di un assetto normativo certo cui riferirsi una volta intervenuta l'abrogazione che rendeva ambiguo il quesito.

Nè si può dimenticare che talune forze politiche schieratesi per il sì dopo essere state sostenitrici del no, che probabilmente hanno avuto un peso determinante sull'esito del *referendum*, avevano presentato disegni di legge che escludevano la possibilità di azione diretta nei confronti del magistrato resosi colpevole per dolo o colpa grave. Per il che l'intento di fondo dei sì, il solo univocamente percepibile, è stato quello di rimuovere una normativa che praticamente escludeva la possibilità di ottenere la riparazione del danno subito, oltre quello di estendere la responsabilità già limitata ai casi di dolo, frode, concussione o denegata giustizia, previsti dall'articolo 55 del codice di procedura civile, a quello di colpa grave. La risposta dell'affermazione della responsabilità dello Stato è dunque lo strumento più idoneo per far fronte a tale impegno, oltretutto in modo rispettoso dei vincoli costituzionali di cui all'articolo 28 da un lato e 101 e 104 dall'altro, secondo le indicazioni che sono date nella relazione dell'onorevole relatore e secondo le indicazioni contenute sia nella sentenza della Corte costituzionale n. 2 dell'11 marzo

1968 sia in quella n. 26 del 1987 ammissiva del *referendum*. So che questo riferimento non piace all'onorevole relatore perchè considera la sentenza del 1968 un poco datata, ma a mio avviso i concetti che sono espressi in queste sentenze sono del tutto condivisibili. Con la prima, infatti, la Corte costituzionale ha dichiarato che l'articolo 28 afferma un principio che vale per tutti coloro che svolgono l'attività dello Stato rendendoli personalmente responsabili e quindi anche per i magistrati, ma aggiunge che detta norma non esclude, attraverso il rinvio alla legge ordinaria, che tale responsabilità sia disciplinata in modo diverso per diverse categorie e diverse situazioni e che le peculiarità delle funzioni giurisdizionali possono suggerire limiti e condizioni alla responsabilità dei magistrati, cioè un regime di responsabilità diverso da quello degli altri pubblici funzionari anche se tale regime diverso non può spingersi al punto di negare totalmente la responsabilità.

GALLO, *relatore*. È quello che ho sostenuto.

COVI. Con la seconda sentenza è stato ulteriormente confermato che l'articolo 28 della Costituzione consente scelte plurime anche se non illimitate in quanto la peculiarità delle funzioni giudiziarie e dei relativi provvedimenti suggerisce condizioni e limiti alla responsabilità dei magistrati, specie in considerazione dei disposti costituzionali appositamente dettati per la magistratura (articoli da 101 a 113) a tutela della sua indipendenza e dell'autonomia delle sue funzioni. In concreto, dunque, si doveva tenere conto e si è tenuto conto da un lato delle necessarie garanzie di indipendenza e di autonomia della magistratura e dall'altro della tutela dei diritti dei cittadini in maniera più efficace di quanto non fosse previsto dalla normativa abrogata.

Se così è, la scelta operata con il disegno di legge al nostro esame, sulla linea dei vari disegni di legge di iniziativa governativa e parlamentare tra i quali quello repubblicano, è una scelta rispettosa del dettato costituzionale perchè garantisce il diritto dei cittadini al ristoro dei danni conseguenti a dolo o colpa grave del magistrato, prevede la responsabilità del magistrato conseguente ai reati, in questo caso una responsabilità piena e direttamente azionabile nei suoi confronti, nonchè una responsabilità conseguente al dolo o colpa grave o per diniego di giustizia, in questo caso azionabile nei confronti dello Stato con dovere dello Stato di rivalsa nei confronti del magistrato entro un determinato limite. Condizioni e limiti, certamente, ma sono proprio quelle condizioni e quei limiti che la Corte costituzionale ha giudicato essere ammissibili in relazione a vincoli costituzionali ben precisi, posti a tutela dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura, che è poi tutela dell'esercizio del potere giurisdizionale dello Stato, che postula la necessità di evitare condizionamenti a chi è deputato ad esercitarlo, così come la necessità che esso esercizio non sia paralizzato provocando situazioni in cui il giudice sia obbligato ad astenersi.

D'altra parte nulla di nuovo sotto il sole. Non mi attarderò in una disamina delle legislazioni straniere, ma certo è che mentre nei paesi di *common law*, USA e Regno Unito con tutti i paesi del Commonwealth, vige un sistema di immunità o addirittura di impunità, come negli Stati Uniti, nei paesi di diritto scritto, dalla Francia alla Germania Federale, all'Austria, al Portogallo, alla Svizzera, al Giappone, l'azione civile per risarcimento di danni si può intentare solo nei confronti dello Stato, con facoltà dello Stato

di regresso nei confronti del magistrato quando questo sia incorso in colpa grave (ci si riferisce talvolta per definire la colpa grave o all'ignoranza inescusabile o alla grave negligenza o a termini analoghi) o esclusivamente in caso di dolo, come nella Germania federale. Fa eccezione in questo panorama solo la Spagna ove è ammessa l'azione diretta nei confronti del magistrato quando viola la legge per negligenza o ignoranza inescusabile; si tratta però di un caso unico, isolato, che contrasta, tra l'altro, con la deliberazione assunta dal Congresso dell'ONU nell'agosto del 1985, fatta propria dall'Assemblea delle Nazioni Unite nel dicembre dello stesso anno, con la quale si esclude che i paesi aderenti possano, nelle loro legislazioni, prevedere l'azione diretta nei confronti dei giudici. A questa deliberazione appare arduo negare efficacia rilevante nel nostro paese, come del resto in tutti i paesi aderenti all'Organizzazione delle Nazioni Unite, come bene ha detto il senatore Onorato, quanto meno sotto il profilo politico-internazionale.

Il Gruppo repubblicano esprime, dunque, un apprezzamento di ordine generale del disegno di legge all'esame dell'Assemblea e dei suoi postulati di fondo e, al di là del principio della azionabilità della domanda (al di fuori dei casi di reato) esclusivamente nei confronti dello Stato, l'apprezzamento si estende ad altri punti chiave del provvedimento, in particolare all'estensione della normativa a tutte le magistrature (ordinaria, amministrativa, contabile, militare e speciale), nonchè agli estranei che partecipano all'esercizio delle funzioni giudiziarie; al principio, inoltre, della proponibilità della domanda di risarcimento soltanto quando siano stati esperiti i mezzi ordinari di impugnazione, meglio formulata, questa norma, dalla Commissione rispetto al testo della Camera; al filtro dell'ammissibilità della domanda per sventare domande pretestuose e manifestamente infondate, che è principio di fondamentale importanza, senatore Acone, non tanto a tutela del singolo magistrato (anche se questo aspetto è presente, come sosteneva poco fa il senatore Onorato), quanto a tutela della stessa giurisdizione, con un meccanismo, introdotto dalla Commissione, all'articolo 7 del disegno di legge, che assicura tempi certi entro i quali potrà poi essere azionato l'eventuale diniego di giustizia previsto dall'articolo 3; alla promozione dell'azione disciplinare quando la domanda sia stata ritenuta ammissibile e, infine, al contenimento della rivalsa nella misura indicata nell'articolo 8 del testo in esame.

Mi sembrano queste, in sostanza, le linee portanti del provvedimento, rimaste tutte ferme, nel testo proposto dalla Commissione, rispetto alle previsioni contenute nel testo della Camera dei deputati, salvo emendamenti migliorativi, che il Gruppo repubblicano intende siano mantenute ferme nel testo che sarà votato dall'Aula. Esse rappresentano un punto di equilibrio in una materia indubbiamente complessa, raggiunto fra le varie tesi che si sono dibattute prima delle elezioni anticipate, durante e dopo la campagna referendaria; un punto di equilibrio che va mantenuto non solo in funzione della responsabilità, che compete a tutti noi, di far fronte ad un atto dovuto la cui scadenza è prossima, ma anche perchè si concreta in una soluzione nel complesso soddisfacente, che può garantire un obiettivo che a noi repubblicani è stato e sta molto a cuore, quello che la nuova disciplina non renda ancora più difficile e faticoso di quanto già non sia il funzionamento della macchina della giustizia, mentre garantisce certamente un altro obiettivo che pure a noi repubblicani sta molto a cuore, quello che la nuova

disciplina sia rivolta a tutelare i diritti dei cittadini, della parte nel processo, come in effetti essa è per effetto delle affermazioni del diritto al risarcimento nei confronti dello Stato, e non possa essere prospettata nè sostenuta come un atto punitivo – quale, in realtà, non emerge dal provvedimento al nostro esame – nei confronti di una categoria di servitori dello Stato che nella sua stragrande maggioranza non lo avrebbe meritato e dalla quale qualche pecora nera va semmai estromessa attraverso altri mezzi di natura disciplinare.

Il paziente, approfondito esame condotto dalla Commissione che ho l'onore di presiedere – attraverso un dibattito serrato condotto in Commissione e in Comitato ristretto – ha portato ad alcune modificazioni del testo pervenuto dalla Camera, mentre una questione di grande rilievo attende di essere nuovamente discussa, meditata e decisa dall'Aula: la questione della responsabilità degli organi collegiali, trattata dal relatore nell'ultima parte della sua relazione.

La Camera dei deputati si è limitata ad affermare, al secondo comma dell'articolo 1, il principio secondo il quale le disposizioni della legge si applicano anche ai magistrati che esercitano le proprie funzioni in organi collegiali. La dizione stessa della norma esplicita che non ci si riferisce alla responsabilità conseguente a decisioni dell'organo collegiale affette dai vizi definiti nell'articolo 2 e al comportamento nel quale si concreti un diniego di giustizia, così come previsto dall'articolo 3, cioè ad una responsabilità che investa oggettivamente l'intero collegio, ma ci si riferisce a responsabilità di singoli componenti del collegio. Sorge, dunque, la questione del modo attraverso il quale le personali responsabilità possano essere accertate, o meglio del modo come il singolo magistrato possa essere escluso da responsabilità quando abbia dissentito. È una questione che la Camera ha lasciato insoluta, demandando in sostanza all'interpretazione giurisprudenziale il compito di risolvere un problema che appare di difficile soluzione.

Come il giudice della rivalsa si troverà di fronte al consolidato principio della segretezza della camera di consiglio? Infatti difficilmente attraverso le carte processuali si potrà risalire a quale membro del collegio sia addebitabile il comportamento che si è tradotto nel provvedimento dichiarato frutto di errore gravemente colposo. Potrà allora essere accertato attraverso interrogatori dei componenti del collegio e degli altri giudici che abbiano partecipato alla camera di consiglio, come per esempio avviene frequentemente nelle cause civili specie nei grandi centri giudiziari; ma non sono tutti vincolati al segreto? A me pare che tutto questo potrebbe essere fonte di gravi inconvenienti per la giurisdizione, anche se si tratterà di casi limite, e che sia più opportuno che la questione sia affrontata stabilendo la verbalizzazione delle decisioni per ogni provvedimento collegiale da introdurre in busta chiusa da aprire solo da parte del giudice della rivalsa, l'unico interessato a conoscere le singole responsabilità, mentre non lo è il giudice della causa di responsabilità promossa contro lo Stato.

Certamente sussistono problemi di ordine pratico, non soltanto per la conservazione delle buste contenenti i verbali assicurandone l'intangibilità e la segretezza, ma anche per un certo appesantimento dell'attività di deliberazione. Ma tali inconvenienti non mi pare possano prevalere sulla opportunità di risolvere un nodo normativo di rilevante importanza per i motivi di cui sopra ho detto, che possono pesantemente provocare scontri all'interno dell'ordine giudiziario, o quanto meno motivi di forte attrito nella

eventualità dell'impugnazione del provvedimento collegiale, che potrebbero esplodere prima della proposizione della domanda dell'azione di rivalsa già nel momento dell'azione di responsabilità contro lo Stato.

Un'altra questione che l'Aula dovrebbe opportunamente rimeditare è quella che attiene alla definizione dei casi di colpa grave, specie per quanto attiene alla lettera *a*) del comma 3 dell'articolo 2, ove i confini tra grave violazione di legge determinata da negligenza inescusabile non sono di facile individuazione rispetto al principio posto dal precedente comma 2 ove si esclude che l'attività di interpretazione di norme di diritto può dar luogo a responsabilità, quando ovviamente errata. Certamente di migliore costruzione era la norma proposta in Commissione che, anzichè la grave violazione di legge determinata da negligenza inescusabile, indicava come fonte di responsabilità da colpa grave la disapplicazione di legge vigente determinata da negligenza inescusabile l'applicazione di legge non vigente determinata da negligenza inescusabile.

Sono questi due punti importanti sui quali sarebbe auspicabile che, nell'ambito di quell'accordo politico che ha presieduto a tutta l'impostazione della legge, il Senato provvedesse a definire gli opportuni emendamenti al testo della Commissione.

Ancora tre osservazioni sul testo, sulla base delle quali mi riservo di presentare proposte emendative.

La prima si riferisce all'articolo 4 ove sono contenute le norme circa la competenza e i termini dell'azione di risarcimento del danno contro lo Stato, e in particolare al comma 2, laddove si prevede che l'azione può essere esercitata quando siano esauriti la fase o il grado del provvedimento nell'ambito dei quali si è verificato il fatto che ha cagionato il danno. Il richiamo alla fase del procedimento va a nostro avviso abolito. Intanto si tratta di concetto non univoco, ma soprattutto ciò comporta che l'azione sia proponibile quando non si è ancora verificata la spoliazione del magistrato dalla causa trattata, e questo sia in sede penale – come coloro che sono intervenuti, molto più esperti di me in materia penale, hanno evidenziato – sia in sede civile, con il pericolo della necessità di astenersi e quindi con un possibile effetto di paralisi dell'amministrazione giudiziaria.

A nostro avviso, se si vuole restare nella linea generale del provvedimento, che vuole che la proponibilità dell'azione si verifichi quando appunto il magistrato abbia ormai esaurito ogni funzione rispetto ad un determinato provvedimento, è necessario eliminare il riferimento alla «fase» e limitarsi al grado del giudizio.

La seconda osservazione riguarda l'articolo 6 che ha visto un ampio dibattito in Commissione sul punto dell'intervento del magistrato nel giudizio di responsabilità verso lo Stato. Al comma 2 è previsto che la sentenza emessa in questo giudizio non fa stato nel giudizio di rivalsa, e questo anche quando il magistrato sia intervenuto in via adesiva dipendente ai sensi del secondo comma dell'articolo 105 del codice di procedura civile, come è espressamente previsto nel comma 1 dell'articolo 6 del disegno di legge. È questa una norma che contrasta indubbiamente con i principi generali secondo i quali la sentenza fa stato nei confronti di tutte le parti del processo e la sentenza pronunciata e passata in giudicato copre il dedotto e il deducibile. Francamente, non si vede la ragione per la quale la sentenza non debba far stato contro il magistrato interveniente volontario in via adesiva. E allora, delle due l'una: o si prevede che l'intervento non è ammissibile

neanche ai sensi dell'articolo 105, secondo comma, del codice di procedura civile, oppure, se si vuole lasciare ferma la facoltà di intervento (ed è questa la soluzione a mio avviso preferibile), allora va affermato che la sentenza pronunciata nel giudizio promosso contro lo Stato non fa stato nel giudizio di rivalsa, eccezion fatta per la ipotesi in cui l'intervento volontario sia avvenuto.

La terza osservazione riguarda quella specie di cumulo giuridico al quale è soggetta la rivalsa quando è richiesta con più azioni, cioè quando si riferisce a più atti del medesimo magistrato produttivi di danno per effetto di colpa grave. È questa la soluzione adottata dalla Commissione dopo una votazione avvenuta su tre testi diversi, dei quali il primo prevedeva la possibilità di rivalsa in relazione ad ogni singola violazione (chiamiamola così genericamente); un'altro prevedeva la possibilità di rivalsa cumulata per le infrazioni avvenute nel periodo di un anno; il terzo, infine quello che è stato adottato dalla Commissione, fa sostanzialmente riferimento appunto all'istituto del cumulo giuridico.

A me sembra che questa norma debba essere rivista. Dopo quasi quaranta anni di esercizio dell'avvocatura, ho costituzionalmente un atteggiamento di fiducia nei confronti del giudice e quindi non riesco a prospettarmi neppure l'ipotesi che un magistrato possa produrre provvedimenti viziati da colpa grave a rotazione; ma se l'ipotesi può essere fatta, non vedo perchè non debba essere soggetto a tante rivalse quanti sono i fatti produttivi di danno. Oltre tutto, la soluzione adottata, che non ha raccolto in Commissione il voto del Gruppo da me rappresentato, mi sembra pericolosa: è una specie di licenza data al magistrato che voglia utilizzarla a comportarsi in modo difforme dal dovere di esercitare il proprio incarico con efficienza, professionalità e scrupolo morale.

GALLO, *relatore*. Si muoveva da un testo che non poneva alcun limite: il testo adottato dalla Camera dei deputati poneva un solo limite, una sola soglia per la rivalsa per quante fossero le azioni. Io ho attirato l'attenzione su questo.

COVI. Concludo, signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, ribadendo la sostanziale adesione del Gruppo repubblicano al disegno di legge all'esame dell'Assemblea e rinnovando l'auspicio che si pervenga ad una rapida approvazione, che non è certamente contraddetta dalle rappresentate opportunità che al testo siano apportati ulteriori emendamenti migliorativi.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Filetti. Ne ha facoltà.

FILETTI. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, sul tema della responsabilità civile dei magistrati il Senato della Repubblica è chiamato a difendere ed attuare un voto popolare. Dopo un esame approfondito, svoltosi in tempi accelerati davanti alla Commissione giustizia e con le forzature e le ambasce derivanti da una scadenza ravvicinata, che per essere alle porte impedisce il suo varco senza il varo della nuova legge disciplinante la materia, per evitare un preoccupante vuoto normativo con temuti effetti negativi di notevole rilevanza, anche questo ramo del

Parlamento, pur con modificazioni, aggiustamenti e qualche innovazione rispetto al testo licenziato dalla Camera dei deputati, ha optato, sulla base di un accordo politico, *rectius* partitico, di maggioranza apertamente allargata a sinistra, per soluzioni compromissorie che nel loro complesso benevolmente potremmo definire morbide ed accomodanti.

In effetti, però, la nuova edizione legislativa riveduta e corretta che si propone e si pone al giudizio di questa Assemblea nel suo insieme appare alla mia parte politica e parlamentare sostanzialmente denegatrice della volontà, delle aspettative e delle esigenze del popolo italiano che *de facto* e *de jure* dalla montagna dei sì referendari viene a ritrarre appena il frutto di uno sgusciante topolino.

Debbo dare e do onestamente e sinceramente atto al ministro di grazia e giustizia, professor Vassalli, al sottosegretario senatore Castiglione, al presidente della Commissione senatore Covi, al relatore senatore Gallo, al relatore di minoranza senatore Corleone e a tutti i colleghi della Commissione di avere affrontato con elevato senso di responsabilità, con eccelsa competenza giuridica e con appassionata dedizione i delicatissimi problemi afferenti il *petitum* nei loro variegati e complessi aspetti, articolazioni e interferenze e doverosamente formulo loro i più vivi ringraziamenti, scusandomi peraltro per non avere potuto partecipare agli intensissimi lavori delle ultime giornate e nottate dedicate all'esame degli articoli per coevi impegni parlamentari che mi hanno trattenuto all'estero e formulando il mio affettuoso grazie al collega di cordata senatore Misserville, che con encomiabile fervore a tali lavori assiduamente ha preso parte, apportando ad essi il notevole contributo della sua apprezzata professionalità di avvocato e di giurista e di convinto assertore e sostenitore del rispetto della volontà espressa dal popolo sovrano.

Tuttavia con altrettanto senso di onestà e di responsabilità e con pieno convincimento non posso non esprimere la delusione più profonda, che ritengo essere non solo mia ma anche – quel che effettivamente conta ed ha valore – di larghissima parte dei cittadini italiani, di fronte a un testo legislativo che si traduce nel *dribbling* della volontà popolare senza pervenire ad una realistica ed utile segnatura, venendo soltanto a sfiorare il palo di una porta che rimane spalancata.

Fondatamente, come con la massima chiarezza sta scritto nella pregevole relazione del senatore Gallo, si è avvertita l'esigenza di contemperare due valori costituzionalmente protetti: l'uno rappresentato dal diritto del cittadino alla riparazione del danno patito in dipendenza e in occasione di illecito gravemente colpevole o di denegato esercizio dell'attività giudiziaria e l'altro costituito dalla salvaguardia dell'autonomia e dell'indipendenza del magistrato. In effetti, però, le soluzioni adottate dalla Camera dei deputati, delle quali si propone al Senato la ratifica pur con alcuni aggiustamenti, sono e comunque appaiono all'opinione pubblica e alla maggior parte dei cittadini, che chiaramente avvertono e manifestano la loro insoddisfazione e la loro delusione, notevolmente distorte e non esaustive della volontà e delle attese popolari.

Il *referendum*, infatti, per i promotori di esso e per i cittadini italiani, non ha voluto riguardare e non ha riguardato la giustizia, con tutti i suoi mali e i suoi ritardi che in larghissima e comunque preponderante misura vanno posti a carico dei Governi, del Parlamento di questi ultimi più che quarant'anni, della classe politica in genere e dell'imperante e straripante

partitocrazia, ma ha voluto soltanto indicare e demandare al legislatore l'adozione di una nuova disciplina della responsabilità civile dei magistrati non più limitata alle ipotesi di dolo, frode e concussione, bensì estesa ai casi di colpa grave.

Il cittadino ha voluto e vuole che il magistrato, come gli altri dipendenti ed impiegati dello Stato, risponda personalmente non solo sotto l'aspetto disciplinare per ogni sua colpa o negligenza, ma civilmente anche per le ipotesi di colpa grave nell'esercizio delle sue funzioni giudiziarie così come per tutte le altre ipotesi già previste da norme processuali abrogate dal *referendum*, compresa la denegata giustizia. Il *referendum* è stato certamente ispirato ad un principio che tutta la tradizione del pensiero occidentale testimonia: al principio cioè per il quale chi esercita un potere – e quello giudiziario è un potere – deve rispondere del suo operato alla società. Indubbiamente esso, introducendo nel nostro ordinamento giuridico la responsabilità civile del giudice per colpa grave, non ha inteso ledere l'indipendenza del magistrato, ma al contrario ha voluto rafforzarla e proteggerla.

Come saggiamente ha scritto un magistrato siciliano alla vigilia del *referendum*, responsabilità è uguale a libertà. Indipendenza del giudice vuol dire null'altro che dipendenza dalla legge, da quelle regole cioè che governano il processo e che egli, il giudice, per primo deve osservare se vuole restare giudice e non fare altre cose. Si è votato pertanto per un giudice che si vuole più libero da condizionamenti interni ed esterni e più fedele a se stesso, meno burocrate e più rispettoso della legge. L'eterno incorruttibile modello del giudice rimane quello delineato da Aristotele che lo vedeva come uomo giusto e prudente sicchè mai sarà giusto il giudizio di un uomo imprudente ed ingiusto. Il giudice imprudente, ingiusto, gravemente colpevole deve rispondere civilmente di persona del danno che produce al cittadino per la sua imprudenza, per la sua ingiustizia, per la sua grave colpa nell'assolvimento delle sue funzioni, così come deve rispondere per eventuali reati che commetta in dipendenza ed in conseguenza dell'esercizio di tali funzioni.

È vero, è innegabile che l'inadeguatezza del nostro attuale sistema giudiziario a fornire risposte pronte ed efficaci alla domanda di giustizia che sale dalla società ha potuto avere un peso notevole sulla scelta referendaria di molti cittadini. Tuttavia ciò non può indurre a distorcere la vera volontà degli aderenti al quesito referendario.

Si è voluto responsabilizzare maggiormente il giudice ed assicurare al cittadino danneggiato la riparazione del danno patito per gravi ingiustizie od omissioni commesse dal giudice.

Se, poi, i risultati del *referendum* possano servire *ad adiuvandum* come impulso, come spinta al Governo ed al Parlamento per affrontare e risolvere congruamente e celermente i più gravi ed autentici mali della giustizia, ciò è da valutare positivamente.

Un magistrato ha affermato che intervenire soltanto sul versante della responsabilità dei giudici equivale a dare una lucidata alla carrozzeria di un'auto, senza prima preoccuparsi di ripararne il motore, benchè fuso e scassato. Noi siamo, invece, dell'avviso che per il cittadino il riconoscimento del suo diritto al ristoro del danno a carico del giudice imprudente, ingiusto, gravemente colpevole o autore di reato non solo rappresenta l'adempimento del *neminem laedere* anche nei confronti del magistrato, ma di per sè serve

all'acquisizione della cosiddetta «giustizia giusta» e, nell'ampio quadro del ripristino di tale giustizia, incide proprio sul regolare funzionamento del motore di essa che è dato essenzialmente dal giudice, un motore che deve sempre pulsare con ritmo costante ed uguale per tutti, non inceppato, nè claudicante, nè annaspante o, peggio, «girante a folle».

Il mantenimento di tale motore nel normale stato di uso e di efficienza va assicurato con la maggiore responsabilizzazione del giudice, sicchè la legge al nostro esame non può limitarsi ad una lucidatura, ad un apparente abbellimento, ad una riparazione incompleta e parziale, ma deve efficacemente incidere per assicurare al cittadino la realizzazione della sua volontà e del suo diritto consistenti – l'una e l'altro – nel richiamo e nell'obbligo del giudice ad una responsabilità costante nel sereno assolvimento delle sue funzioni, pena in difetto l'obbligo morale e giuridico di rifondere il danno causato.

Il diritto del cittadino alla rifusione del danno per ingiustizie od abusi nell'esercizio di funzioni giudiziarie, che, tutelato con l'azione di responsabilità, serve anche come movente per la realizzazione di un retto funzionamento della giustizia e del ripristino della credibilità nella giustizia, non sembra, a parere della mia parte politica, sufficientemente assicurato e difeso dal testo legislativo al nostro esame, che largamente tradisce la volontà popolare.

Tale testo si riduce all'istituzione della responsabilità civile del magistrato anche per colpa grave, all'apprestamento di un «filtro» rappresentato da un preliminare giudizio di ammissibilità dell'azione, alla previsione che l'azione del cittadino sia diretta contro lo Stato e che il magistrato risponda solo in sede di rivalsa, alla determinazione di limiti quantitativi alla responsabilità patrimoniale del magistrato.

Non entro, in discussione generale, ad esaminare le specifiche enucleazioni del testo legislativo, riservandomi di intervenire assieme ad altri colleghi del Gruppo in sede di esame degli articoli.

Allo stato mi limito a rilevare che le fattispecie di colpa grave sono indicate assai genericamente e restrittivamente, sicchè è difficile acclarare l'esistenza e la quantificazione dei presupposti o degli elementi costitutivi della gravità della colpa ed è facile depistarle. Il cittadino, leso nel suo diritto e soggetto passivo di un danno ingiusto, al fine di ottenere realisticamente il risarcimento del danno, deve attendere mediamente il decorso di un tempo calcolabile tra quindici o venti anni dal dì in cui ha sofferto l'ingiustizia.

Effettivo responsabile del danno è lo Stato, il solito «Pantalone» che paga tutto.

Il ristoro del danno a carico personale del giudice è quasi simbolico, mantenuto in limiti piuttosto risibili, e per il lontanissimo tempo di reale corresponsione non produce sostanziale effetto e non raramente costituirà passività ereditaria del responsabile, nel frattempo convertito, pentito ed estinto.

L'attribuzione della competenza alla magistratura ordinaria, anche in sede di rivalsa, configura una *species* di giustizia domestica o addomesticabile, che lascia assai perplessi ed almeno dubbiosi. Non si vedono fondate ragioni per non devolvere il procedimento alla Corte dei conti. Su tal punto sono da temere vizi di ordine costituzionale.

È anomala la partecipazione adesiva del giudice, cui si addebita la responsabilità, al giudizio incoato dal cittadino contro lo Stato, senza che la

decisione non solo non faccia stato nel procedimento di rivalsa ma non comporti alcuna conseguenza giuridica nei confronti del giudice, che inizia un nuovo giudizio in triplice grado per l'accertamento e la valutazione dei fatti e le conseguenti motivazioni e determinazioni di diritto.

La responsabilità degli appartenenti agli organi collegiali è l'araba fenice. Si tratta di una enunciazione evanescente e pilatesca, trasferita dal legislatore per l'interpretazione e l'applicazione a terzi e, particolarmente, alla stessa magistratura, che di fatto non sarà mai in grado di acclarare chi o quanti tra i componenti di un collegio siano responsabili del fatto ingiusto.

Nè è ipotizzabile una responsabilità collettiva o collegiale. La volontà dei collegi giudicanti non si identifica con le volontà dei suoi componenti, le quali non necessariamente coincidono tra di loro. Le volontà della maggioranza prevalgono e danno vita alla volontà unitaria del collegio, sicchè le volontà dei singoli si stemperano, perdono la propria rilevanza e la loro identità.

Rimane un *rebus*, un labirinto inestricabile, dal quale nella quasi totalità dei casi sarà estremamente difficile, direi impossibile, uscire con l'accertamento del fatto ingiusto e con la individuazione dell'autore o degli autori del fatto stesso. Così come ha rilevato il professor Paolo Barile in un suo recente scritto, il Parlamento è chiamato ad adottare una norma giuridica che ne ha solo l'aspetto, non la sostanza.

Solo queste considerazioni mi limito ad esternare in questo intervento, onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi. Più compiutamente di me interverrà nel seguito della discussione generale, con la competenza e con la diligenza che lo distinguono, il collega del Gruppo, senatore Misserville.

Concludendo, a nome del mio Gruppo parlamentare, mi permetto osservare che non condivido gli elogi che alcune parti politiche hanno espresso, o meglio, si sono scambiati in ordine alla legge sulla responsabilità civile dei magistrati, assumendo persino che essa costituisce un miracolo di cautela e di equilibrio e definendola una legge saggia. Sarà forse così, ma non ci credo. Non è forse saggia la legge proprio perchè cambia poco o nulla e quel poco o nulla che cambia è rinviato e trarrà comunque concreta applicazione al compimento di alquanti lustri da oggi? Questo è l'interrogativo che pongo all'autorevole Assemblea. Per la risposta e le conseguenti determinazioni del mio Gruppo, continuerò ad ascoltare le pregevoli ed interessanti considerazioni dei colleghi, degli illustri relatori e dell'onorevole Ministro, che sin da ora ringrazio, e terrò conto dell'esito degli emendamenti. (*Applausi dall'estrema destra*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Zecchino. Ne ha facoltà.

ZECCHINO. Onorevole Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, il disegno di legge al nostro esame, che ha già registrato ampie convergenze alla Camera, merita, io credo, il largo consenso anche del Senato, specialmente dopo che l'impegno del relatore e della Commissione giustizia hanno portato ad un deciso miglioramento del testo.

Non ci si può che compiacere per il fatto che su un tema così delicato, complesso ed aperto alle suggestioni le più disparate, nate con la vicenda referendaria, si sia riusciti a trovare un buon equilibrio tra esigenze e principi tutti importanti ma tra loro oggettivamente contrastanti: l'esigenza

di tutela del cittadino ingiustamente danneggiato da provvedimenti giudiziari, l'esigenza di responsabilizzare in modo più adeguato i magistrati nell'esercizio delle loro funzioni ed il principio di indipendenza del giudice che è uno dei cardini fondamentali dello Stato di diritto.

Naturalmente con questo disegno di legge non si possono certo dire risolti tutti i problemi che la funzione e lo *status* particolarissimi del giudice pongono in uno Stato democratico, preoccupato di non creare zone di privilegio e di irragionevoli irresponsabilità a favore dei giudici, ma preoccupato, prima ancora, di garantire che la funzione giurisdizionale sia posta al riparo da interferenze e controlli indebiti.

Si tratta comunque di un tassello importante dopo il quale c'è da augurarsi che ne seguano altri, primo fra tutti la riforma dell'ordinamento giudiziario nel cui ambito si deve giungere ad una più adeguata regolamentazione della responsabilità disciplinare, all'adozione di più efficaci sistemi di reclutamento e formazione dei magistrati, ma nel cui ambito occorre sovrattutto ricercare, sul delicato tema della progressione di carriera, meccanismi che superino l'attuale automatismo, ignoto alle altre grandi democrazie europee, ed introducano criteri capaci di accrescere professionalità e responsabilità, l'una e l'altra certamente non esaltate dalla normativa vigente.

Detto questo come giudizio complessivo largamente positivo, a me preme, con questo mio breve intervento, sottoporre all'Assemblea due questioni certamente specifiche ma di importanza tutt'altro che secondaria, sulle quali mi auguro si possa determinare un utile approfondimento.

Uno dei punti sui quali si è incentrato l'intenso dibattito che, in tutte le sedi, ha preceduto e accompagnato questo provvedimento è quello relativo alla individuazione del soggetto tenuto al risarcimento del danno: Stato o singolo magistrato.

La questione ha impegnato molto l'attenzione della Camera e della nostra stessa Commissione giustizia.

Al delicato quesito potevano darsi due diverse soluzioni: una più punitiva verso il magistrato, rendere cioè il magistrato stesso nel cui comportamento fosse ravvisabile dolo o colpa grave, personalmente ed esclusivamente responsabile dell'errore compiuto ed obbligarlo, in conseguenza, in via diretta al risarcimento del danno cagionato. Questa strada è stata accantonata, io dico giustamente, per la preoccupazione di esporre eccessivamente il magistrato alle pressioni delle parti e renderlo timoroso nell'assolvimento della sua funzione. Si è scelta così l'altra strada, quella di obbligare invece lo Stato al risarcimento dei danni cagionati da provvedimenti dell'autorità giudiziaria, posti in essere con dolo o colpa grave. E si è soltanto mitigata tale scelta con la previsione di un potere di rivalsa – molto ridotto e parziale – dello Stato nei confronti del magistrato.

A questo punto però, fatto intervenire lo Stato, non si comprende perchè il dovere di risarcimento dello Stato debba essere limitato ai soli danni causati da comportamenti dolosi o gravemente colposi dei magistrati e non debba invece riguardare tutti i danni ingiusti comunque causati da comportamenti o provvedimenti dell'autorità giudiziaria.

Tale differenza di trattamento avrebbe trovato la sua logica spiegazione se si fosse scelta l'altra strada, quella cioè di obbligare direttamente ed esclusivamente il magistrato a risarcire il danno.

Ma con la soluzione adottata, nel rapporto tra il cittadino che ha subito un danno ingiusto da un provvedimento dell'autorità giudiziaria e lo Stato, non ha rilievo la differenza della causa del danno, sia dolo o colpa grave del magistrato, colpa semplice o altro accidente! L'unica conseguenza diversa che si può collegare alla diversità della causa del danno è il potere di rivalsa dello Stato nei confronti del magistrato, che può esserci soltanto quando vi sia stato dolo o colpa grave di quest'ultimo.

Il volere invece distinguere le due ipotesi ai fini del risarcimento è scelta non condivisibile dal punto di vista politico e forse finanche discutibile dal punto di vista del principio costituzionale di eguaglianza.

Io so che rispetto alla questione prospettata v'è forse una disponibilità per una risposta positiva, da rinviare però – si dice – ad altra sede.

Sommessamente vorrei invece far rilevare che, per la configurazione che ha assunto il provvedimento in esame in conseguenza delle scelte adottate (che rispecchiano mi pare l'intitolazione stessa del disegno di legge: «Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie»), esso è la sede propizia per dare soluzione al problema in nome di esigenze non soltanto di giustizia sostanziale, ma anche di coerenza giuridica del testo.

V'è poi una seconda questione che vorrei sottoporre all'attenzione dell'Assemblea e del Governo.

Nel testo che ci viene proposto dalla Commissione giustizia v'è, rispetto a quello approvato dalla Camera, un nuovo articolo – l'articolo 16 – che molto opportunamente si pone il problema del rapporto tra l'articolo 28 del codice penale (reato di omissione) e l'ipotesi di responsabilità civile per denegata giustizia, giungendo però ad una conclusione non pienamente soddisfacente.

Nell'attuale regime il giudice in pratica non risponde quasi mai del reato di omissione ed il pubblico ministero mai, in assoluto, perchè gode di una vera e propria immunità. Come è noto infatti per i magistrati non vale la norma generale prevista per tutti i pubblici ufficiali, dal momento che si subordina la punibilità per omissione all'esistenza delle condizioni per esercitare contro gli stessi l'azione civile. E l'azione civile per omissione è esercitabile contro il giudice dopo la messa in mora, mentre non è assolutamente esercitabile contro il pubblico ministero perchè l'articolo 74 del codice di procedura civile limita l'esercizio dell'azione civile contro il solo pubblico ministero che interviene nel processo civile e soltanto per l'ipotesi di dolo, frode o concussione. L'aver unificato, come fa l'articolo 16, le ipotesi di responsabilità civile per omissione del giudice e del pubblico ministero è certo un fatto positivo, ma non è tutto.

Il testo così formulato infatti, subordinando l'esistenza del reato alla messa in mora di una parte e quindi all'esistenza di un interesse di quest'ultima al provvedimento, lascia priva di tutela in sede sia penale che civile tutta quella serie di atti non sorretti da un interesse di parte, che proprio per questo richiederebbero invece una più efficace tutela dell'ordinamento.

Intendo parlare degli atti doverosi del giudice e del pubblico ministero di natura certamente giurisdizionale, in materia – per esempio – di cosiddetta volontaria giurisdizione, di vigilanza sul funzionamento del casellario giudiziario, ma intendo sovrattutto far riferimento all'obbligo costituzionale che ha il pubblico ministero di esercitare l'azione penale.

Tra le grandi democrazie occidentali siamo l'unico paese che non riconosce un sia pur minimo spazio di discrezionalità al pubblico ministero in ordine all'esercizio dell'azione penale, pagando questa rigidità con un pauroso aggravio di lavoro giudiziario penale.

Siamo l'unico paese che obbliga sempre e comunque il pubblico ministero ad esercitare l'azione penale in presenza di una *notitia criminis*, ma questa obbligatorietà, che spesso costituisce un via libera ad iperattivismi discutibili nel contenuto e nella forma, non è poi sufficiente ad impedire inerzie arbitrarie, perchè nel nostro sistema il mancato esercizio dell'azione penale è privo di qualunque sanzione. Sono infatti sanzionate penalmente le omissioni di denuncia e di referto di altri pubblici ufficiali ma non è sanzionato nè in sede di responsabilità civile, nè in sede di responsabilità penale l'omesso esercizio dell'azione penale.

Io credo che sia ormai tempo di eliminare una tale irragionevole zona di immunità. Credo anzi, che sia ormai tempo di cancellare queste differenze di trattamento tra magistrati ed altri pubblici ufficiali in tema di reato di omissone.

Il mantenere queste diversità, si badi bene, dal punto di vista della responsabilità penale, non giova al prestigio della magistratura nè certamente condiziona il buon funzionamento della giustizia.

Non si scorgono infatti motivazioni sufficientemente chiare e convincenti per limitare la responsabilità penale dei magistrati in tema di omissione, al di là di quella generica ed un po' trita di mantenere l'amministrazione della giustizia al riparo da minacce esterne, come se poi tale si potesse ritenere l'astratta sottoposizione alla giurisdizione penale per un'ipotesi di reato non perseguibile neanche ad impulso di parte, ma di ufficio e che, per giunta, nella più recente interpretazione dottrinale e giurisprudenziale, è stata molto circoscritta nella sua portata.

Concludendo, onorevole Presidente, io confido che anche queste mie modeste notazioni possano indurre ad ulteriori approfondimenti su temi tanto delicati.

Le questioni da me sollevate, quella della necessità di equiparare tra di loro i cittadini che comunque abbiano patito un danno in conseguenza di un atto dell'autorità giudiziaria – a prescindere dal dolo o dalla colpa grave del magistrato – e quella di eliminare irragionevoli zone di immunità penale per i magistrati, sono in realtà espressione di una stessa preoccupazione: quella di rendere meno ostico il rapporto dei cittadini con l'amministrazione della giustizia, quella di contribuire a sfatare un convincimento che pericolosamente serpeggia nell'opinione pubblica, il convincimento cioè che la giustizia sia un pianeta a sè, nel quale non sempre trova la sua sede naturale il principio di eguaglianza.

V'è da augurarsi che Parlamento e Governo, oggi con questo provvedimento e quanto prima con la riforma dei codici e dell'ordinamento giudiziario, diano segnali concreti per riannodare nel modo più saldo il rapporto di fiducia che deve legare il cittadino all'amministrazione della giustizia! (*Applausi dal centro, dal centro-sinistra e dalla sinistra*).

PRESIDENTE. Rinvio il seguito della discussione alla prossima seduta.

Calendario dei lavori dell'Assemblea, variazioni

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, con l'unanime consenso dei Presidenti dei Gruppi parlamentari, propongo che – ai sensi dell'articolo 55, quarto comma, del Regolamento – sia inserita nel calendario dei lavori per la prossima settimana una seduta antimeridiana nella giornata di mercoledì 10 febbraio, alle ore 10,30, onde consentire l'inizio in tale seduta dell'esame degli articoli e dei relativi emendamenti al disegno di legge sulla responsabilità civile dei magistrati.

A tal fine, le Commissioni permanenti sospenderanno i propri lavori alle ore 10,30, in coincidenza con l'inizio delle votazioni in Assemblea.

Se non vi sono osservazioni, così rimane stabilito.

Interpellanze e interrogazioni, annunzio

PRESIDENTE. Invito il senatore segretario a dare annunzio delle interpellanze e delle interrogazioni pervenute alla Presidenza.

(FASSINO, *segretario, dà annunzio delle interpellanze e delle interrogazioni pervenute alla Presidenza che sono pubblicate in allegato ai resoconti della seduta odierna*).

Ordine del giorno per la seduta di venerdì 5 febbraio 1988

PRESIDENTE. Il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica domani, venerdì 5 febbraio, alle ore 9,30, con il seguente ordine del giorno;

Seguito della discussione dei disegni di legge:

Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati (*Approvato dalla Camera dei deputati*) (748).

PECCHIOLI ed altri. – Riparazione dei danni ingiusti causati da provvedimenti giurisdizionali e responsabilità civile dei magistrati (434).

COVI ed altri. – Nuove norme sulla responsabilità del magistrato (469).

ACONE ed altri. – Nuove norme sulla responsabilità civile del magistrato (483).

ONORATO ed altri. – Nuove norme sul risarcimento dei danni derivanti dall'esercizio della funzione giurisdizionale e sulla responsabilità civile dei magistrati (573).

FILETTI ed altri. – Nuova disciplina sulla responsabilità dei magistrati (628).

INIZIATIVA POPOLARE. – Riparazione dei danni ingiusti causati da provvedimenti giurisdizionali e responsabilità civile dei magistrati (757).

SPADACCIA ed altri. – Norme sostanziali e processuali integrative e complementari dell'avvenuta abrogazione mediante *referendum* popolare degli articoli 55, 56 e 74 del codice di procedura civile (758).

POLLICE. – Regolamentazione della responsabilità patrimoniale del giudice (766).

La seduta è tolta (*ore 21,50*).

DOTT. PIERO CALANDRA
Consigliere preposto alla direzione del Servizio dei resoconti parlamentari

Allegato alla seduta n. 72

Disegni di legge, annunzio di presentazione

In data 3 febbraio 1988 sono stati presentati i seguenti disegni di legge di iniziativa dei senatori:

GALEOTTI, ANDRIANI, MAFFIOLETTI, CONSOLI, BAIARDI, BENASSI, CARDINALE, GIANOTTI, POLLINI e BERTOLDI. – «Nuove norme per la disciplina delle assicurazioni» (820);

GALEOTTI, ANDRIANI, MAFFIOLETTI, CONSOLI, BAIARDI, BENASSI, CARDINALE, GIANOTTI, e POLLINI. – «Nuove norme per la disciplina delle assicurazioni di responsabilità civile auto» (821);

GALEOTTI, ANDRIANI, MAFFIOLETTI, CONSOLI, BAIARDI, BENASSI, CARDINALE, GIANOTTI, POLLINI e BERTOLDI. – «Istituzione e funzionamento del ruolo nazionale dei periti assicurativi per l'accertamento dei danni alle cose derivanti dalla circolazione, dal furto e dall'incendio dei veicoli a motore e dei natanti» (822).

Sono stati presentati i seguenti disegni di legge di iniziativa dei senatori:

BAUSI, MANCINO, COVIELLO, NIEDDU, IANNI, D'AMELIO, RUFFINO, PINTO, ZANGARA, MONTRESORI, ZECCHINO, LAURIA, ANGELONI, PARISI, MANZINI, SARTORI, DI LEMBO, PATRIARCA e BUSSETI. – «Norme in materia di espropriazioni per pubblica utilità» (823);

FAVILLA, BERLANDA, DE CINQUE, BUSSETI, COVIELLO, D'AMELIO, SALERNO, AZZARÀ, SARTORI, PINTO e COLOMBO. – «Modifiche agli articoli 2397 e 2398 del codice civile circa la composizione del collegio sindacale delle società di capitali» (824);

FAVILLA, BERLANDA, PINTO, DE CINQUE, BUSSETI, COVIELLO, D'AMELIO, SALERNO, AZZARÀ, SANTALCO e COLOMBO. – «Norme sull'ammissione agli esami di Stato per l'esercizio della professione di dottore commercialista» (825);

FAVILLA, BERLANDA, PINTO, DE CINQUE, COVIELLO, D'AMELIO, SALERNO, AZZARÀ, SANTALCO, COLOMBO e BUSSETI. – «Norme per la ricongiunzione dei periodi assicurativi ai fini previdenziali per i liberi professionisti» (826);

PINTO, SANTALCO, SALERNO, AZZARÀ, D'AMELIO, VENTRE e BUSSETI. – «Sistemazione giuridico-economica dei vicepretori onorari» (827);

VENTRE, PINTO, BUSSETI e SALERNO. – «Limiti di età per il pensionamento dei dirigenti dello Stato e qualifiche equiparate» (828);

MANZINI, SPITELLA, BOMPIANI, SALERNO, SARTORI, D'AMELIO, COVIELLO, LAURIA, LOMBARDI, DI STEFANO, PINTO, GIAGU DEMARTINI e BUSSETI. – «Prolungamento dell'istruzione obbligatoria» (829);

TORNATI, BERLINGUER, LIBERTINI, TEDESCO TATÒ, SENESI, VISCONTI, SCARDAONI, NESPOLO, ANDREINI, PETRARA e CASCIA. – «Provvedimenti per la ricostruzione della Valtellina e della Val Brembana» (830);

MALAGODI, FASSINO e CANDIOTO. – «Modifiche alla legge 22 ottobre 1971, n. 865, e successive modificazioni, concernente norme sulla espropriazione per pubblica utilità» (831);

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – MANCINO, ELIA, MAZZOLA, RUFFILLI, GALLO, GUZZETTI, LIPARI, PINTO e VITALONE. – «Revisione degli articoli 104 e 105 della Costituzione» (832);

MANCINO, FABRIS, GOLFARI, MONTRESORI, BOSCO, PERINA e LEONARDI. «Misure urgenti per il disinquinamento delle acque e per la tutela del bacino idrografico del fiume Po, dell'Adige, del Brenta e del Reno, anche ai fini del risanamento del mare Adriatico» (833).

Disegni di legge, assegnazione

I seguenti disegni di legge sono stati deferiti:

– in sede redigente:

alla 2ª Commissione permanente (Giustizia):

«Norme sulla tutela giuridica delle topografie dei prodotti a semiconduttori» (751), previ pareri della 1ª, della 4ª, della 5ª, della 6ª, della 10ª, della 11ª Commissione e della Giunta per gli affari delle Comunità europee;

– in sede referente:

alla 1ª Commissione permanente (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione):

FLORINO ed altri. – «Collocamento a riposo anticipato per i dipendenti degli enti locali» (476), previ pareri della 5ª e della 11ª Commissione;

CARTA ed altri. – «Modifica della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, concernente misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e la pubblica moralità» (653), previo parere della 2ª Commissione;

alla 2ª Commissione permanente (Giustizia):

SALVATO ed altri. – «Norme contro la violenza sessuale» (730), previo parere della 1ª Commissione;

alla 3ª Commissione permanente (Affari esteri, emigrazione):

«Ratifica ed esecuzione della Convenzione tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica francese relativa alla delimitazione delle frontiere marittime nell'area delle Bocche di Bonifacio, firmata a Parigi il 28 novembre 1986» (597), previ pareri della 1ª e della 8ª Commissione;

alla 10ª Commissione permanente (Industria, commercio, turismo):

BERNARDI ed altri. – «Obbligatorietà di installazione di rilevatori di gas» (651), previ pareri della 1ª e della 2ª Commissione.

Disegni di legge, presentazione di relazioni

A nome della 2ª Commissione permanente (Giustizia), in data 3 febbraio 1988, il senatore Gallo ha presentato una relazione unica sui disegni di legge: «Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati» (*Testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge di iniziativa dei deputati Gargani ed altri; Zangheri ed altri; La Malfa ed altri; Facchiano ed altri; Rodotà; Guidetti Serra ed altri; Biondi ed altri; Andò ed altri; Mellini ed altri; Maceratini ed altri e di un disegno di legge d'iniziativa governativa*) (748) (*Approvato dalla Camera dei deputati*); Pecchioli ed altri. – «Riparazione dei danni ingiusti causati da provvedimenti giurisdizionali e responsabilità civile dei magistrati» (434); Covi ed altri. – «Nuove norme sulla responsabilità del magistrato» (469); Acone ed altri. – «Nuove norme sulla responsabilità civile del magistrato» (483); Onorato ed altri. – «Nuove norme sul risarcimento dei danni derivanti dall'esercizio della funzione giurisdizionale e sulla responsabilità civile dei magistrati» (573); Filetti ed altri. – «Nuova disciplina sulla responsabilità dei magistrati» (628); Iniziativa popolare. – «Riparazione dei danni ingiusti causati da provvedimenti giurisdizionali e responsabilità civile dei magistrati» (757); Spadaccia ed altri. – «Norme sostanziali e processuali integrative e complementari dell'avvenuta abrogazione mediante *referendum* popolare degli articoli 55, 56 e 74 del codice di procedura civile» (758); Pollice. – «Regolamentazione della responsabilità patrimoniale del giudice» (766). Sugli anzidetti disegni di legge, nella stessa data, il senatore Corleone ha presentato una relazione unica di minoranza.

Disegni di legge, approvazione da parte di Commissioni permanenti

Nelle sedute di ieri, le Commissioni permanenti hanno approvato i seguenti disegni di legge:

4ª Commissione permanente (Difesa):

«Abrogazione del secondo comma dell'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 18 novembre 1965, n. 1479, in materia di funzioni assegnate ai dirigenti generali tecnici del Ministero della difesa» (721);

7ª Commissione permanente (Istruzione pubblica, beni culturali, ricerca scientifica, spettacolo e sport):

SPITELLA. – «Norme per la durata del servizio del personale ispettivo, direttivo e docente presso le istituzioni scolastiche italiane all'estero» (284);

«Autorizzazione al Consiglio nazionale delle ricerche e all'Istituto nazionale di fisica nucleare per la stipulazione di contratti con esperti di alta qualificazione tecnico-scientifica» (763);

12ª Commissione permanente (Igiene e sanità):

MICOLINI ed altri. – «Norme in materia di lotta contro l'afta epizootica ed altre malattie degli animali» (123); MICOLINI ed altri. – «Competenze in materia veterinaria e provvedimenti per la profilassi della peste bovina, della pleuropolmonite contagiosa dei bovini, dell'afta epizootica, della morva, della peste equina, della peste suina classica e africana, della febbre catarrale degli ovini e di altre malattie esotiche» (133); CARLOTTO. – «Bonifica sanitaria degli allevamenti dalla tubercolosi e brucellosi ed aumento dei contributi di abbattimento» (181); «Misure per la lotta contro l'afta epizootica ed altre malattie epizootiche degli animali» (508), *in un testo unificato, con il seguente titolo*: «Misure per la lotta contro l'afta epizootica ed altre malattie epizootiche degli animali».

Petizioni, annunzio

È stata presentata la seguente petizione:

Il signor Giampaolo Gentilucci di Matelica (Macerata) e numerosissimi altri cittadini chiedono il mantenimento in esercizio della linea ferroviaria di Albacina-Civitanova Marche (*Petizione* n. 48).

Tale petizione, a norma del Regolamento, è stata trasmessa alla Commissione competente.

Domande di autorizzazione a procedere in giudizio, deferimento

Le seguenti domande di autorizzazione a procedere in giudizio sono state deferite all'esame della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari:

contro il senatore Ianniello, per i reati di cui agli articoli 416, 110, 81, 479, 482, 640 capoverso n. 1 del codice penale (*Doc.* IV, n. 19);

contro il senatore Meraviglia, per il reato di cui agli articoli 110, 423 e 449 del codice penale (*Doc.* IV, n. 20);

contro il senatore Nocchi, per il reato di cui agli articoli 81 capoverso e 328 del codice penale (*Doc.* IV, n. 21);

contro il senatore Giacovazzo, per il reato di cui all'articolo 595 del codice penale e all'articolo 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (*Doc.* IV, n. 22).

Governo, trasmissione di documenti

Il Ministro di grazia e giustizia, con lettera in data 30 gennaio 1988 – in adempimento all'ordine del giorno n. 0/471/2/2-Tab. 5, dei senatori Macis ed

altri, accolto dal Governo nella seduta del 14 ottobre 1987, nel corso dell'esame, presso la 2ª Commissione permanente (Giustizia), in sede consultiva, del disegno di legge: «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1988 e bilancio pluriennale per il triennio 1988-1990» (471) – ha trasmesso una relazione sulle modifiche introdotte o da introdurre alle procedure al fine di accelerare la capacità di spesa del Ministero, nonchè sullo stato, in termini di impegni e di cassa, delle spese in conto capitale attinenti alla funzione della giustizia.

Tale relazione sarà inviata alla 2ª Commissione permanente.

Governo, richieste di parere per nomine in enti pubblici

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha inviato, ai sensi dell'articolo 1 della legge 24 gennaio 1978, n. 14, la richiesta di parere parlamentare sulla proposta di nomina del dottor Vincenzo Vicari a Presidente dell'Ente Fiera Campionaria internazionale di Milano (n. 15).

Tale richiesta, ai sensi dell'articolo 139-*bis* del Regolamento, è stata deferita alla 10ª Commissione permanente (Industria, commercio, turismo).

Interpellanze

SPECCHIA. – *Ai Ministri dell'industria, del commercio e dell'artigianato, dell'ambiente e del lavoro e della previdenza sociale.* – Premesso:

che dal *referendum* svoltosi il 31 gennaio 1988 in 12 comuni del Brindisino è emerso un forte e deciso «no» al megainsediamento energetico a carbone a Brindisi;

che circa il 90 per cento dei votanti ho detto chiaramente che le centrali a carbone non le vuole e non le ha mai volute;

che già un precedente *referendum*, svoltosi in provincia di Lecce, aveva dato un analogo risultato;

rilevato che non può essere disattesa la volontà delle popolazioni su un problema così importante, che riguarda la salute, l'ambiente e lo sviluppo,

l'interpellante chiede di sapere se non si intenda:

1) chiudere la centrale di Brindisi-Nord;

2) fermare i lavori per la costruzione della megacentrale a carbone di Cerano;

3) adottare provvedimenti a favore dei lavoratori impiegati;

4) aprire un serrato e definitivo confronto con gli enti locali interessati.

(2-00089)

ACHILLI. – *Al Ministro delle poste e delle telecomunicazioni.* – Per conoscere quali provvedimenti intenda assumere per risolvere i gravi problemi derivanti dalla inagibilità di gran parte degli uffici postali di Milano e provincia.

Sono in corso, infatti, scioperi e agitazioni del personale che rivendica non tanto e non solo una maggiore funzionalità degli impianti, bensì una

radicale bonifica di molti ambienti di lavoro fatiscenti e assolutamente inadatti ad ospitare una permanenza continua di persone.

Carenze di natura igienica caratterizzano, ad esempio, l'ufficio ferrovia corrispondenza di Via Ferrante Aporti, che rimane il punto centrale di smistamento di gran parte della corrispondenza da e per Milano e le cui condizioni, anche per la presenza di nutrite schiere di roditori, sono assolutamente inaccettabili.

Oltre ad ovviare alle carenze degli immobili, giudicati per il 60 per cento inagibili dalle rispettive USL, si fa presente al Ministro interpellato la necessità di usare tutti i possibili accorgimenti di prevenzione per quel che riguarda la raccolta della corrispondenza.

Solo un intervento immediato può consentire la ripresa di un dialogo costruttivo tra amministrazione e lavoratori, con effetti benefici per la città che sopporta i disagi di un continuo disservizio.

(2-00090)

GIANOTTI, LIBERTINI, CROCETTA. – *Ai Ministri delle partecipazioni statali e dell'industria, del commercio e dell'artigianato.* – Premesso:

che due crisi petrolifere e un gigantesco processo di riassetto dell'industria petrolifera mondiale hanno dimezzato il prezzo della materia prima;

che in anni recenti, da parte dei vertici dell'ENI e dell'AGIP-Petroli, erano pervenute dichiarazioni relative al pieno raggiungimento dell'equilibrio economico, al punto da respingere il fondo di dotazione dello Stato;

che nel 1987 la capofila ENI e la consociata AGIP-Petroli denunciano lo stato di difficoltà che spinge la consociata, sul finire dell'anno 1987, a denunciare un'esuberanza del personale pari ad un terzo circa del totale e negli ultimi giorni a decidere unilateralmente prime misure di ridimensionamento del personale;

rilevato che tutto questo avviene senza che il Parlamento sia stato chiamato a esaminare un cambiamento dei programmi di queste società a partecipazione statale e mentre è in procinto di affrontare la discussione sul nuovo piano energetico nazionale,

gli interpellanti chiedono di sapere se i Ministri in indirizzo non ritengano necessario chiedere ai vertici dell'ENI e dell'AGIP-Petroli di sospendere ogni misura di ridimensionamento degli organici e, contemporaneamente, sottoporre al Parlamento il quadro delle situazioni aziendali e le proposte di riorganizzazione e di rilancio del grande gruppo petrolifero pubblico.

(2-00091)

Interrogazioni

BERTOLDI, MAFFIOLETTI, TARAMELLI, TOSSI BRUTTI. – *Al Ministro senza portafoglio per gli affari regionali.* – Premesso:

che l'auspicata, tempestiva chiusura della vertenza con l'Austria della questione altoatesina ha una rilevanza nazionale;

che il completamento della normativa dello statuto di autonomia della provincia di Bolzano è presupposto di tale chiusura;

che la qualità delle misure, ma anche la sicurezza di un metodo trasparente per definirle sono condizioni per un positivo e costruttivo completamento dello statuto e quindi della chiusura;

che, allo stato attuale, dopo un timido inizio, il metodo della consultazione delle popolazioni attraverso le forze politiche e sociali è ancora parziale e contraddittorio;

che si continua a privilegiare il metodo della trattativa diretta tra Governo e partito di maggioranza assoluta in provincia di Bolzano, la Südtiroler Volkspartei, aumentando in tal modo confusione e disagio;

che, in conseguenza, le forze politiche, democratiche e sociali, consultate tanto frettolosamente, si trovano a dover leggere sui giornali notizie anche contrastanti circa accordi raggiunti tra Governo e Südtiroler Volkspartei sulle norme riguardanti l'uso della lingua nei tribunali e l'iscrizione nelle scuole, oltre a ventilati accordi su altri punti;

che la proposta di norma relativa alla lingua nei tribunali, che dovrà avere l'assenso dal Consiglio superiore della magistratura, sembra non rispondere immediatamente all'equilibrio tra due diritti di pari rilevanza costituzionale, il diritto alla propria lingua ed il diritto alla difesa,

gli interroganti chiedono di conoscere:

quali siano esattamente i testi delle norme definite relativamente all'uso della lingua nei tribunali ed all'iscrizione nelle scuole;

quali siano le proposte relative ad altre norme ancora mancanti;

se il Governo non ritenga utile e produttivo, non solo in ottemperanza a quanto indicato da mozioni approvate dalla Camera dei deputati, ma data la rilevanza delle questioni, anche per rispondere ad una esigenza democratica generale, che il Parlamento sia interessato al progetto di definizione con la Repubblica austriaca della vertenza relativa alla questione altoatesina, con il completamento della normativa dello statuto di autonomia, con una dettagliata relazione del Governo che consenta la più attenta valutazione politica a tutte le forze democratiche.

(3-00264)

ONGARO BASAGLIA, BOCHICCHIO SCHELOTTO, ONORATO, SALVATO, IMPOSIMATO, CALLARI GALLI. – *Al Ministro dell'interno.* – In relazione alla sconvolgente aggressione subita da una giovane studentessa nella stazione della metropolitana «Gorla» di Viale Monza, a Milano, e in considerazione del fatto che questo episodio è solo l'ultimo di una lunga catena di aggressioni e di violenze sessuali operate in pieno giorno e persino in luoghi affollati (è abbastanza recente, ad esempio, una vicenda non dissimile dall'aggressione di Milano, avvenuta nella stazione «Spagna» della metropolitana di Roma),

gli interroganti chiedono di sapere quali misure urgenti il Governo intenda adottare, sia per garantire un'adeguata e permanente vigilanza nelle zone e nei luoghi dove si è dimostrato più grave il rischio di violenze sessuali, sia per sollecitare la collettività ad una reazione pronta e solidale con le vittime delle aggressioni.

(3-00265)

SALVATO, ALBERICI, CALLARI GALLI, ZUFFA, TEDESCO TATÒ. – *Al Ministro della pubblica istruzione.* – Premesso:

che nel liceo scientifico Leonardo Da Vinci di Milano per due giorni,

durante l'ora di religione, è stato proiettato il film «L'urlo muto», prodotto da gruppi antiabortisti all'epoca del *referendum*;

che il film è stato proposto a ragazzi e ragazze di quindici-sedici anni dagli insegnanti Finotello, Ambrosino, Lo Presti, militanti di Comunione e Liberazione;

che l'iniziativa è stata assunta senza avvisare nè i genitori nè i dirigenti della scuola;

che ieri mattina, mentre il professor Finotello faceva proiettare il film in terza F, alcuni ragazzi, raccogliendo le proteste di moltissimi ragazzi che anche nei giorni precedenti avevano abbandonato le aule sconvolti dalla crudezza delle immagini e dalla violenza insita nel commento e nell'impostazione, hanno avvisato la presidenza e la proiezione è stata interrotta;

considerato che la libertà didattica ha i suoi limiti nel rispetto della libertà dell'alunno, della sua mentalità e del suo grado di maturazione,

gli interroganti chiedono di conoscere:

a) il parere del Ministro in indirizzo su questa grave e sconcertante vicenda;

b) se si intenda intervenire e in che modo.

(3-00266)

PICANO. – *Al Ministro del lavoro e della previdenza sociale.* – Premesso che in questi ultimi giorni, presso lo stabilimento FIAT di Piedimonte San Germano (Frosinone), si è verificata una serie di incidenti, uno dei quali mortale, l'interrogante chiede di sapere:

quali siano le cause che hanno determinato tali incidenti;

se le misure di sicurezza utilizzate dall'azienda siano sufficienti a garantire l'incolumità dei lavoratori;

quali provvedimenti stiano per essere adottati per evitare che per il futuro si ripetano spiacevoli avvenimenti.

(3-00267)

BOATO, SPADACCIA, CORLEONE, STRIK LIEVERS. – *Ai Ministri dell'interno e di grazia e giustizia.* – Premesso:

che nelle scorse settimane è stato diffuso il numero 0, datato dicembre 1987, della rivista «Progetto sicurezza», organo ufficiale del Sindacato italiano unitario lavoratori polizia (SIULP), nel quale si afferma che la rivista stessa «offre gratuitamente a tutti gli abbonati l'assicurazione rischio professionale» e che «tessera di garanzia rischio professionale sarà inviata in omaggio a tutti gli abbonati»;

che nella stessa rivista, per illustrare l'omaggio di tale assicurazione gratuita, si scrive quanto testualmente segue: «Il peggiore sinistro professionale per il Poliziotto purtroppo può succedere... talvolta il Poliziotto, il Carabiniere, il Finanziere, l'Agente di custodia, l'Agente del Corpo forestale, il Vigile urbano sono costretti, per difendere la vita delle persone, o la propria, a far uso delle armi. Purtroppo può succedere... in tali gravissime circostanze che *stress*, stanchezza, carenze addestrative dell'operatore di sicurezza che è costretto a sparare lo facciano sbagliare: il colpo o i colpi possono provocare danni a cose, malauguratamente a persone... vittime. Noi vorremmo che non succedesse mai più... lottiamo perchè non dipenda solo da noi... Progetto sicurezza per i suoi abbonati ha fatto anche qualcosa di più:

Progetto sicurezza copre il rischio professionale dell'uso delle armi in dotazione in servizio, nelle caserme, negli uffici, in casa, per tutti gli abbonati appartenenti alle forze di polizia e ai corpi di polizia urbana. La garanzia decorre dal 1° gennaio 1988 per tutti gli iscritti al SIULP, dal primo giorno del mese di decorrenza dell'abbonamento per tutti gli operatori delle forze di polizia di cui alla legge n. 121 del 1981 e per gli appartenenti ai corpi di polizia urbana»;

che da notizie di stampa si apprende che sarebbe già stato predisposto un modulo ciclostilato di denuncia telegrafica dei «sinistri» coperti dalla polizza Progetto sicurezza; occorrerebbe inviarlo entro 24 ore dal «sinistro» agli indirizzi del SIULP e della Toro assicurazioni;

che tale modulo ciclostilato sarebbe così predisposto testualmente: «Si comunica che il giorno... alle ore... in località... nostro abbonato... appartenente (ufficio)... in servizio... (specificare) *habet* fatto uso di armi coinvolgendo... (generalità persone o indicazione dei danni a cose) che è stato ricoverato o deceduto...» e l'interessato dovrebbe barrare la casella «ricoverato» o la casella «deceduto»,

gli interroganti chiedono di sapere:

a) quale sia il giudizio del Governo su tale sconcertante iniziativa;

b) se il Governo ritenga che tale iniziativa sia giuridicamente lecita e, in caso contrario, quali iniziative intenda assumere;

c) se, al di là della stessa discutibile liceità dell'iniziativa del Sindacato italiano unitario lavoratori di polizia, il Governo non ritenga che la stessa assuma un significato assai grave nei confronti sia degli stessi lavoratori di polizia sia della totalità dei cittadini.

(3-00268)

Interrogazioni con richiesta di risposta scritta

SALVATO. - *Al Ministro dell'interno.* - Premesso:

che nella seduta del consiglio comunale del 22 gennaio 1988 ad Ottaviano (Napoli) si è verificato un tentativo di aggressione nei confronti del gruppo consiliare comunista da parte di un consigliere comunale democristiano;

che questo tentativo grave è stato frenato dalla reazione di altri consiglieri comunali;

che solo successivamente le forze dell'ordine presenti in aula sono intervenute;

considerato che questo episodio non isolato nè nelle modalità nè nella lentezza dell'intervento delle forze dell'ordine costituisce la punta più esasperata del deperimento della vita democratica in tante realtà dell'area napoletana e campana,

l'interrogante chiede di sapere se in merito alla vicenda denunciata si intenda aprire un'indagine tesa ad accertare eventuali omissioni di atti d'ufficio da parte delle forze dell'ordine.

(4-01048)

SALVATO. - *Al Ministro per i beni culturali e ambientali.* - Premesso:

che i progetti approvati dal consiglio comunale di Sorrento per la

costruzione di 26 appartamenti (IACP) in località San Renato sono da lungo tempo al vaglio di questo Ministero;

che questi progetti hanno ottenuto il parere favorevole della sovrintendenza;

che la risposta del Ministero per i beni culturali e ambientali è oltremodo urgente, visto lo stato di tensione abitativa presente nel suddetto comune, dove attualmente gli sfrattati non riescono a trovare nessuna risposta al loro drammatico problema,

l'interrogante chiede di sapere i motivi di questo grave ritardo e se si intenda intervenire urgentemente.

(4-01049)

SALVATO. – *Al Ministro senza portafoglio per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno.* – Premesso che nelle scorse settimane la cittadinanza di Trecase (Napoli) ha manifestato pubblicamente la sua indignazione per la mancata soluzione del problema acqua, la cui mancanza ormai da più mesi sta diventando drammatica per la vita quotidiana, l'interrogante chiede di conoscere i motivi per i quali l'acquedotto vesuviano è inadempiente nei confronti di queste popolazioni e se si intende urgentemente intervenire.

(4-01050)

PASQUINO. – *Al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro di grazia e giustizia.* – Premesso:

che continuano ad essere segnalati casi clamorosi di ritardi più che decennali nei procedimenti per il contenzioso pensionistico di guerra dinanzi alla Corte dei conti;

rilevato che, ad esempio, solo il 9 ottobre 1986 la terza sezione giurisdizionale per le pensioni di guerra ha rigettato il ricorso proposto dalla signora Maria Gambi, vedova Baldisseri, avverso il decreto n. 1471180 del 13 dicembre 1954 (!), dopo aver disposto – con ordinanza del 26 aprile 1984 – nuovi accertamenti sanitari relativi al decesso di Giovanni Baldisseri, avvenuto il 18 giugno 1951;

considerato che simili ritardi, di proporzioni bibliche, si traducono in un grave e prolungato diniego di giustizia per le parti interessate, ma anche in una più generale caduta di credibilità per gli organi della giustizia contabile (e non solo per quella), risultando, del resto, assai dubbia la fondatezza di accertamenti sanitari disposti qualche decennio dopo un decesso,

l'interrogante chiede di sapere quali iniziative il Governo intenda adottare per snellire e ricondurre a tempi ragionevoli i procedimenti del contenzioso pensionistico, operando sia sulle procedure che sui supporti tecnici ed organizzativi della Corte dei conti.

(4-01051)

PAGANI. – *Al Ministro di grazia e giustizia.* – Per conoscere:

quali provvedimenti urgenti intenda assumere per porre rimedio alla grave carenza di personale da tempo in atto presso il tribunale di Novara, che ha costretto l'assemblea del locale ordine degli avvocati a proclamare uno sciopero di protesta per un mese;

per quale motivo tale situazione, che si sostanzia in un arretrato di 1.700 processi penali pendenti, che giungono a giudizio mediamente dopo 5

anni dal fatto, nel prossimo parziale blocco delle udienze penali, in un terzo dell'organico scoperto tra cui il presidente della Corte d'assise, il procuratore della Repubblica, il pretore dirigente di Novara ed il secondo pretore a Borgomanero e che si protrae da più anni, non abbia trovato soluzione, nonostante le assicurazioni date il 21 aprile 1986 dall'allora Ministro all'interrogazione 4-01957, del 12 giugno 1985, sullo stesso argomento presentata dall'interrogante.

(4-01052)

PIZZOL, AGNELLI Arduino, PIERRI, GEROSA. – *Al Ministro degli affari esteri.* – Per sapere:

se rispondano a verità le notizie diramate da agenzie di stampa il 26 gennaio 1988, secondo le quali, in Iran, dal 1981 al 1987, più di 14.000 persone sono state uccise da agenti del Governo iraniano il quale avrebbe praticato in moltissimi casi la tortura e violato sistematicamente i diritti umani;

quali iniziative intenda prendere il Governo nel caso in cui fosse accertata la verità dei fatti sopra esposti.

(4-01053)

LOPS, PETRARA. – *Al Ministro del lavoro e della previdenza sociale.* – Premesso:

che fatti sconcertanti stanno accadendo presso gli uffici del lavoro e di collocamento in molti comuni della provincia di Bari;

che centinaia di giovani sono in attesa di ritirare dagli uffici di collocamento i modelli da compilare, in base a quanto stabilito dalla legge n. 56 del 1987;

che i modelli, pur arrivati, sono letteralmente spariti poichè anche per questi adempimenti vi sono stati discriminazioni e favoritismi a vantaggio di associazioni collaterali dei partiti di governo;

che, negli uffici del lavoro dei comuni di Corato, Gravina, Palo del Colle e di molti altri centri del Barese, i collocatori non rilasciano i nulla osta e la chiusura dei fogli d'ingaggio, che interessano i braccianti agricoli, sin dal 2 gennaio 1988, pregiudicando l'assunzione presso i datori di lavoro agricoli e, di conseguenza, la posizione assicurativa dei lavoratori, oltre a favorire con queste disfunzioni il mercato nero della forza lavoro e l'evasione contributiva dei contributi unificati,

gli interroganti chiedono di conoscere quali provvedimenti s'intenda adottare in ordine alla fornitura ai giovani disoccupati dei modelli di cui alla legge n. 56 del 1987, ai fini della graduatoria nelle liste dei disoccupati, in ordine ad un più corretto funzionamento degli uffici per il rilascio dei nulla osta in tempo utile e ai fini della posizione assicurativa dei lavoratori agricoli.

(4-01054)

CASCIA. – *Al Ministro del lavoro e della previdenza sociale.* – Premesso che, con il decreto 23 settembre 1987, recante: «Determinazione delle sezioni circoscrizionali per l'impiego e il collocamento in agricoltura ed individuazione dei relativi ambiti territoriali nella regione Marche», i comuni dell'ambito territoriale n. 8 (Valli Misa e Nevola) della regione Marche,

nonchè il comune di Arcevia (Ancona), per il cui trasferimento nel suddetto comprensorio la regione ha già legiferato, risultano compresi in sezioni circoscrizionali differenti e segnatamente: i comuni di Senigallia, Ostra, Ostra Vetere, Castel Colonna, Monterado, Ripe e Corinaldo nella sezione n. 1 (Ancona); il comune di Arcevia nella sezione n. 2 (Fabriano); i comuni di Castelleone di Suasa, Barbara e Serra de' Conti nella sezione n. 3 (Jesi), per cui i comuni della fascia valliva Misa-Nevola, che riflettono, oltre che un'area geograficamente ben delineata e riconoscibile, un *unicum* territoriale per ciò che attiene l'associazione dei comuni e l'unità sanitaria locale, vengono distribuiti in tre sezioni circoscrizionali diverse, mentre li unisce non solo la programmazione sanitaria, ambientale, dei servizi culturali e sociali, ma anche quella economica e particolarmente quella agricola con il piano agricolo di zona redatto ai sensi della normativa regionale,

l'interrogante chiede di sapere se non si reputi necessario riesaminare la determinazione delle sezioni circoscrizionali per l'impiego e il collocamento in agricoltura e modificare il decreto sopra citato, includendo i comuni di Senigallia, Ostra, Ostra Vetere, Castel Colonna, Monterado, Ripe, Corinaldo, Arcevia, Castelleone di Suasa, Barbara, Serra de' Conti in un'unica sezione e segnatamente in quella n. 1 (Ancona), al fine di una gestione del mercato del lavoro più aderente al processo programmatorio del territorio considerato.

(4-01055)

VISIBELLI. - *Al Ministro dei lavori pubblici.* - Considerato che vi è stato un incontro tra tecnici ANAS ed amministratori comunali di Bisceglie (Bari) per verificare le condizioni della variante alla strada statale n. 16;

rilevato che le relative cronache giornalistiche (si veda la «Gazzetta del Mezzogiorno» del 4 febbraio 1988) in merito ai problemi connessi alla superstrada riportano che «gli stessi tecnici dell'ANAS non riuscivano a darsi una spiegazione del perchè non siano stati continuati i lavori per il completamento della complanare», che «sul progetto è segnata la complanare», che la «carreggiata è di appena cinque metri e sessanta centimetri con una pendenza al limite della transitabilità. Sbigottimento anche qui», che anche un altro ponte è «ripido e tortuoso», che, controllati i progetti giacenti presso l'ufficio tecnico comunale di Bisceglie, è stato rilevato che vi sono delle sostanziali differenze tra quanto realizzato e quanto previsto;

evidenziato che la strada statale n. 16 nel comune di Bisceglie è stata già varie volte interessata da incidenti stradali, anche mortali,

l'interrogante chiede di sapere:

1) cosa abbiano relazionato i tecnici ANAS dopo il sopralluogo prespecificato;

2) quali iniziative si intendano assumere per l'eliminazione di quanto lamentato dai cittadini di Bisceglie, dagli organi di informazione e dalla civica amministrazione;

3) chi abbia eseguito i lavori, chi sia stato il direttore dei lavori stessi, chi li abbia, nel caso, collaudati;

4) quando sarà definitivamente aperta al traffico la variante alla strada statale n. 16, i cui lavori durano ormai da oltre dieci anni.

(4-01056)

POLLICE. - *Al Ministro dell'interno.* - Premesso:

che il SIULP (Sindacato italiano unitario lavoratori polizia) di Foggia

Foggia consegnava le revoche di adesione al SAP (Sindacato autonomo polizia) di 51 operatori della questura il giorno 30 ottobre 1987 all'ufficio amministrazione, come sancito dall'articolo 93 della legge n. 121 del 1981;

che successivamente se ne portava a conoscenza lo stesso sindacato autonomo di polizia per iscritto;

che sulle buste paga di gennaio 1988 venivano fatte ben due trattenute sindacali a tutte e due le organizzazioni e quindi veniva accettata l'iscrizione al nuovo sindacato (SIULP), riconoscendo la legittima volontà espressa dai lavoratori,

l'interrogante chiede di sapere:

se non si ritengano pretestuose le giustificazioni addotte contro il diritto ad essere tesserati ad un solo sindacato;

se, pertanto, non si reputi di dover predisporre il rimborso dal 1° gennaio 1988 della trattenuta sindacale revocata per iscritto.

(4-01057)

POLLICE. - *Ai Ministri dell'interno e del lavoro e della previdenza sociale.* - Premesso:

che gli operatori della polizia ferroviaria di Potenza subiscono da lungo tempo angherie di ogni genere dal vice comandante, signor Gennaro Califano, che tenta così di sottometterli alla sua assoluta volontà;

che con un ulteriore ordine di servizio interno il suddetto ha inteso limitare la libertà di movimento al personale del posto Polfer, obbligandolo ad una richiesta di autorizzazione scritta per la fruizione di più di un riposo settimanale fuori dalla sede ove è abitualmente domiciliato,

l'interrogante chiede di sapere se non si intenda dare disposizioni affinchè il personale venga retribuito per questa reperibilità imposta dal vice comandante.

(4-01058)

PETRARA, LOPS, IANNONE, CARDINALE. - *Al Ministro dei lavori pubblici e al Ministro senza portafoglio per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno.* - Premesso:

che, per favorire l'integrazione territoriale delle aree interne della Murgia barese e avviare un reale processo di sviluppo delle attività produttive ed occupazionali di quelle aree, occorre completare lo schema irriguo della dorsale murgiana e realizzare, nell'ambito del sistema Basento-Bradano, il complesso di invasi della fossa bradanica (Gravina-Pentecchia-Capodacqua);

che, all'uopo, l'Ente irrigazione di Puglia e Lucania, da circa 10 anni, ha predisposto i relativi progetti, più volte esaminati dal consiglio superiore dei lavori pubblici e definitivamente approvati dallo stesso sul piano tecnico;

che l'Ente, dopo aver acquisito i pareri favorevoli dalle soprintendenze di Puglia in ordine alle valutazioni di impatto ambientale e dopo aver adeguato i progetti alle nuove norme per la costruzione delle dighe di sbarramento, ai sensi del decreto ministeriale n. 44 del 24 marzo 1982, ha trasmesso al Ministero dei lavori pubblici la relazione circa la compatibilità delle opere al nuovo regolamento;

che il consiglio regionale della Puglia, con delibera n. 611 del 31 marzo 1987, ha proposto, nell'ambito delle previsioni del secondo anno di attuazione dell'intervento straordinario, il finanziamento per 46 miliardi

della diga sul Capodacqua, sperando in una rapida istruttoria da parte del servizio dighe, penà la decadenza del finanziamento;

che il consorzio di bonifica apulo-lucano ha predisposto un ulteriore progetto, regolarmente approvato, di 67 miliardi, relativo alla sistemazione idraulica del bacino sotteso dalla diga del Capodacqua;

che l'istruttoria dei progetti si protrae inspiegabilmente da lungo tempo, al punto da rimettere in discussione le proposte di sviluppo elaborate dagli enti territoriali e dalle forze sociali per il mancato completamento di infrastrutture essenziali e vitali al rilancio dell'agricoltura e all'espansione produttiva ed occupazionale della Murgia barese;

che, in assenza di interventi ordinari e straordinari, le condizioni socioeconomiche delle aree interne diventano sempre più precarie e al limite della sopravvivenza per il blocco pressochè totale delle attività produttive, per l'alto tasso di disoccupazione e, non ultimo, per il preannunciato e temuto *black out* dell'acqua da parte dell'Ente autonomo acquedotto pugliese, il quale ha disposto una drastica riduzione della erogazione sia per usi civili che per usi agricoli, recando gravissimi disagi alle popolazioni e notevoli danni alle colture,

gli interroganti chiedono di conoscere:

quali iniziative si intenda attivare per accelerare l'istruttoria dei progetti da parte del servizio dighe del Ministero dei lavori pubblici;

i tempi tecnici per l'approvazione definitiva da parte degli organi tecnici e finanziari (dipartimento, Agenzia) previsti dalla legge n. 64 del 1° marzo 1986, relativa alla disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno e per l'avvio degli appalti delle opere programmate.

(4-01059)

POLLICE. – *Al Ministro dell'interno.* – Premesso che le dichiarazioni del SIULP di Foggia, di cui fanno parte i quattro dipendenti della squadra mobile, compreso il segretario provinciale, non hanno mai fatto supporre che ci fossero indizi per violazione di segreto d'ufficio da parte dell'ispettore della squadra mobile, come si evince dalla relazione parlamentare n. 107/168/C/00353;

ritenuto che il mezzo più idoneo per accertare la verità sulle avvenute fughe di notizie non sia certo il deferimento dei suoi dipendenti alla procura della Repubblica, la quale, peraltro, non ha trovato di meglio che promuovere addirittura azione penale, per concorso in calunnia, nei confronti di chi si era reso disponibile a fronteggiare un malcostume che pregiudicava il buon nome stesso dell'istituzione;

considerato che il questore di Foggia «non appena appresa la notizia ha informato la locale procura» e quindi non ha ritenuto di dover assolvere al suo compito preciso di controllo delle notizie e di tutela dei suoi dipendenti, anzi, con questo atto, ha voluto palesemente intimorire i quatto operatori della polizia e quindi rendere più difficoltoso l'accertamento della violazione di segreti d'ufficio e delle fughe di notizie,

l'interrogante chiede di sapere quando il Ministro in indirizzo ritiene opportuno aprire una formale inchiesta ministeriale per accertare le responsabilità di chi ha inteso pregiudicare le indagini degli uomini della mobile e la loro incolumità fisica in un territorio ad alto rischio.

(4-01060)

PICANO. – *Ai Ministri dei lavori pubblici e dell'ambiente e al Ministro senza portafoglio per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno.* – Premesso:

che a Cassino è stata costruita una serie di pozzi per attingere acqua da inviare a Napoli;

che l'acqua da attingere è di tale entità da destare serie preoccupazioni di mutamento dell'equilibrio geologico di un vasto territorio;

che, pur essendo in funzione pochissimi pozzi, già sono venute meno alcune sorgenti che alimentavano il Gari,

l'interrogante chiede di sapere se non si ritenga opportuno rifare sondaggi approfonditi, ponendo in essere, se necessario, una serie di misure atte a conservare le bellezze naturali ed archeologiche della zona e a salvaguardare l'incolumità degli abitanti.

(4-01061)

SALVATO. – *Al Ministro di grazia e giustizia.* – Premesso:

che nella primavera del 1986 fu presentata dai Gruppi PCI, PSI e Lista Fiore una denunzia circa presunte, gravi violazioni (aumenti della volumetria) realizzate nella riattazione di Villa Ciampitti a Vico Equense (Napoli);

che nel 1987 sono state disposte perizie da parte del giudice istruttore e che è stato largamente superato il termine entro il quale il risultato di queste perizie doveva essere depositato,

l'interrogante chiede di conoscere i motivi della lentezza dell'*iter* processuale.

(4-01062)

PERUGINI. – *Al Ministro delle poste e delle telecomunicazioni.* – Per sapere:

quali sono i motivi per i quali tutti i numeri telefonici di un ente importante quale la RAI, riportati a pagina 1988 dell'elenco telefonico della rete di Roma, non rispondano alle chiamate;

in particolare, come mai il centralino 3878 sia completamente muto;

se il Ministro interrogato non ritenga di dover disporre un severo accertamento e di fornire cortese, urgente risposta scritta.

(4-01063)

Interrogazioni, da svolgere in Commissione

A norma dell'articolo 147 del Regolamento, le seguenti interrogazioni saranno svolte presso le Commissioni permanenti:

1ª Commissione permanente (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione)

3-00264, dei senatori Bertoldi ed altri, sui problemi derivanti dalla mancata definizione della normativa concernente l'uso della lingua nei tribunali e nelle scuole della provincia autonoma di Bolzano;

7ª Commissione permanente (Istruzione pubblica, beni culturali, ricerca scientifica, spettacolo e sport)

3-00266, dei senatori Salvato ed altri, sulla proiezione avvenuta in un liceo di Milano del film «l'urlo muto», prodotto da gruppi antiabortisti;

11ª Commissione permanente (Lavoro, previdenza sociale)

3-00267, del senatore Picano, in merito ad una serie di incidenti sul lavoro verificatisi presso lo stabilimento FIAT di Piedimonte San Germano.