# SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

# 73ª SEDUTA PUBBLICA

## RESOCONTO STENOGRAFICO

## VENERDÌ 5 FEBBRAIO 1988

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

### INDICE


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

**PER IL PRONTO RISTABILIMENTO DEL PRESIDENTE SPADOLINI**

PRESIDENTE ..... 3
VASSALLI, *ministro di grazia e giustizia* ..... 3
* GALLO *(DC)* ..... 4
AGNELLI Arduino *(PSI)* ..... 4
STRIK LIEVERS *(Fed. Eur. Ecol.)* ..... 4
CARIGLIA *(PSDI)* ..... 4
ULIANICH *(Sin. Ind.)* ..... 4
* FERRARA Maurizio *(PCI)* ..... 5

**COMMISSIONE PARLAMENTARE PER IL PARERE AL GOVERNO SULLE NORME DELEGATE RELATIVE AL NUOVO CODICE DI PROCEDURA PENALE**

Convocazione ..... 5

**DISEGNI DI LEGGE**

**Seguito della 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;


TIPOGRAFIA DEL SENATO (1400)

«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:

STRIK LIEVERS *(Fed. Eur. Ecol.)* ..... *Pag.* 6
CARIGLIA *(PSDI)* ..... 15
* MISSERVILLE *(MSI-DN)* ..... 18
* POLLICE *(Misto-DP)* ..... 28
DI LEMBO *(DC)* ..... *Pag.* 31
BOATO *(Fed. Eur. Ecol.)* ..... 38
CASOLI *(PSI)* ..... 46
IMPOSIMATO *(PCI)* ..... 50
VITALONE *(DC)* ..... 54

**ORDINE DEL GIORNO PER LA SEDUTA DI MARTEDÌ 9 FEBBRAIO 1988** ..... 60

*ALLEGATO*

**DISEGNI DI LEGGE**

Annunzio di presentazione ..... 62
Assegnazione ..... 62

**DOMANDE DI AUTORIZZAZIONE A PROCEDERE IN GIUDIZIO**

Trasmissione ..... 62

**REGOLAMENTO DEL SENATO**

Proposte di modificazione ..... 63

**INTERPELLANZE E INTERROGAZIONI**

Annunzio ..... 63, 64

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 9,30*).
Si dia lettura del processo verbale.

MANIERI, *segretario, dà lettura del processo verbale della seduta antimeridiana del 28 gennaio.*

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, Meoli, Moro, Nieddu, Pagani, Rubner, Senesi, Zangara.

### Per il pronto ristabilimento del presidente Spadolini

PRESIDENTE. Onorevoli senatori, come loro hanno potuto apprendere dalle notizie diramate dalla radio e dalla stampa, questa notte, verso l'una, il Presidente del Senato è stato coinvolto in un incidente stradale, nel quale ha riportato contusioni.

Le condizioni del Presidente non destano preoccupazioni.

Sono sicuro di interpretare il sentimento di tutti i componenti di questa Assemblea indirizzando al nostro Presidente un fervido, affettuoso augurio per il suo pronto ristabilimento. (*Vivi, generali applausi*).

VASSALLI, *ministro di grazia e giustizia.* Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

VASSALLI, *ministro di grazia e giustizia.* Signor Presidente, il Governo si associa alle espressioni di rammarico per quanto è avvenuto questa notte. La circolazione notturna della capitale è veramente lamentevole ed esprimo pertanto il più vivo rincrescimento nell'apprendere che il Presidente del Senato ne è stato in qualche modo vittima. Nello stesso tempo sono grato al Presidente della comunicazione che ci tranquillizza circa lo stato dell'insigne Presidente di questa Assemblea. Formulo pertanto gli auguri più fervidi per vederlo prontamente ristabilito alla Presidenza del Senato nella sua ordinaria attività.

Con questi sentimenti mi associo alle espressioni del presidente Scevarolli.

GALLO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

* GALLO. Signor Presidente, le siamo grati delle comunicazioni che ci ha dato circa l'incidente che ha colpito il signor Presidente del Senato. Ci conforta che la gravità di questo incidente è tutto sommato relativa.

A nome della Commissione giustizia, quale relatore del disegno di legge oggi in discussione, dell'Assemblea tutta e naturalmente del Gruppo della Democrazia cristiana, mi sia permesso di formulare, associandomi al suo voto, gli auguri più sinceri e, se mi è consentito, più affettuosi al signor Presidente del Sènato per un pronto ristabilimento.

AGNELLI ARDUINO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

AGNELLI ARDUINO. Signor Presidente, la ringrazio per le comunicazioni che ci ha fornito. Anch'io a nome del Gruppo socialista formulo al presidente Spadolini gli auguri per il pronto ristabilimento e per la certezza di averlo qui tra noi quanto prima.

STRIK LIEVERS. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

STRIK LIEVERS. Anch'io desidero associarmi, a nome di tutti i senatori del nostro Gruppo, agli auguri più fervidi e calorosi rivolti al Presidente del Senato.

CARIGLIA. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CARIGLIA. Signor Presidente, a nome del Gruppo socialdemocratico mi associo ai voti per una rapida guarigione e porgo le più vive felicitazioni al nostro Presidente, che è uscito indenne da un incidente che poteva avere ripercussioni più gravi per la sua salute.

ULIANICH. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ULIANICH. Anche il Gruppo della Sinistra indipendente si associa alle parole di augurio espresse dal Presidente dell'Assemblea affinchè il nostro Presidente, al quale va il nostro plauso e l'espressione della stima più profonda, possa tornare al più presto con l'autorità che gli compete alle sue funzioni.

FERRARA MAURIZIO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

* FERRARA MAURIZIO. Mi unisco a quanto prima di me detto dai colleghi degli altri Gruppi per esprimere il nostro dispiacere per l'incidente occorso al collega e presidente Giovanni Spadolini e per porgergli l'augurio di un pronto ristabilimento in modo che possa tornare quanto prima a presiedere, così come egli sa fare egregiamente, i lavori della nostra Assemblea.

PRESIDENTE. Avverto che la cerimonia in programma per oggi alle ore 11,30 a Palazzo Giustiniani per l'80° genetliaco del senatore Amintore Fanfani è stata rinviata.

**Commissione parlamentare per il parere al Governo sulle norme delegate relative al nuovo codice di procedura penale, convocazione**

PRESIDENTE. La Commissione incaricata di esprimere il parere al Governo sul testo delle nuove disposizioni relative al codice di procedura penale è convocata per giovedì 11 febbraio 1988, alle ore 15,30, nella sede di via del Seminario n. 76, per procedere alla propria costituzione.

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

**Seguito della 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 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 il seguito della discussione dei disegni di legge nn. 748, 434, 469, 483, 573, 628, 757, 758 e 766.

Riprendiamo la discussione generale.

È iscritto a parlare il senatore Strik Lievers. Ne ha facoltà.

STRIK LIEVERS. Signor Presidente, signor Ministro, colleghi senatori, ritengo che noi tutti – ma voi in particolare – dobbiamo stare molto attenti a quello che verrà fatto nei prossimi giorni in quest'Aula a proposito del disegno di legge in discussione. Credo sia mio dovere lanciare in questo momento un grido d'allarme per tutti e nell'interesse comune. Dobbiamo tener conto della delicatezza di questo momento e del compito che abbiamo davanti. Siamo in presenza – lo diciamo ogni giorno, è il tema del dibattito politico in quest'Aula, nel paese, dovunque – di istituzioni che sentono ormai la necessità di rilegittimarsi; e questo è il fondamento di tutto il dibattito, del confronto politico circa la riforma istituzionale. È anche il tema imposto alla nostra attenzione in modo drammatico da ciò che è accaduto in questi giorni nell'altro ramo del Parlamento. Non possiamo non partire da tale elemento, proprio rispetto alla situazione per cui andiamo a legiferare, in presenza di quel grande atto di legittimità democratica costituito dal voto popolare diretto nel *referendum* intorno al tema sul quale siamo oggi chiamati a decidere.

Questo è il dato dominante e discriminante, il dato che, rispetto al tema in esame, modifica radicalmente tutti i termini della situazione quali erano prima del 9 novembre. Nulla di nuovo invece sul tema della responsabilità civile del magistrato: è lo stesso prima e dopo la pronuncia del voto referendario. Eppure (è questa la sostanza del grido d'allarme che lanciamo e che già ieri il collega Spadaccia ha lanciato), proprio questo dato, che costituisce il punto di riferimento centrale, è quello che rischia da molti punti di vista di sfuggire al dibattito, all'attenzione, che rischia di essere in qualche modo escluso dalla centralità politica rispetto al tema della responsabilità del magistrato: rischia di diventare marginale o ininfluente (almeno così pare ad ascoltare molte delle cose che si dicono, che sono state dette anche ieri in quest'Aula, e che sono state dette alla Camera dei deputati) rispetto alle decisioni da prendere.

Voglio spiegarmi. Gran parte del dibattito di ieri e la stessa relazione del senatore Gallo, pregevole al di là del dissenso che ora esporrò, hanno ruotato intorno ad un motivo centrale, se non ho male inteso: quello della verifica di costituzionalità del disegno di legge di cui discutiamo, della congruità o meno del disegno di legge, della soluzione che la maggioranza in Commissione ha trovato, rispetto, in primo luogo, all'articolo 28 della Costituzione. Non c'è dubbio: nessuno – e non certo io – potrebbe sminuire l'essenzialità di questo profilo, ma devo dire che attenersi soltanto a questa considerazione è oggi profondamente insufficiente. Si è detto (se mal non ho inteso, ma questa è la linea sostanziale della relazione di maggioranza) che la soluzione che si è adottata è costituzionale in quanto – come con lealtà viene riconosciuto nella stessa relazione e in molti interventi – è vero che l'articolo

28 della Costituzione incontestabilmente difende la responsabilità diretta del magistrato ed è vero, pertanto, che quest'ultima non può essere esclusa del tutto. Tuttavia – è stato sottolineato in diversi interventi – l'articolo 28 della Costituzione non esclude che tale responsabilità diretta venga regolata diversamente per le varie categorie di pubblici funzionari, ed in particolare per i magistrati in considerazione della loro particolare posizione; ebbene, si dice, con la soluzione adottata la responsabilità diretta permane ancorchè limitata all'ipotesi di reato.

Non ho una competenza tale da poter dibattere «alla pari» con gli eminenti cultori di scienze giuridiche che sono intervenuti ieri intorno a questo profilo. Anzi, non voglio nemmeno affrontare tale aspetto; voglio concedere per un momento che il discorso fili perfettamente. Tuttavia, devo far presente che tutto ciò potrebbe essere vero solamente in astratto ovvero se noi procedessimo semplicemente ad una lettura del predetto articolo della Costituzione e del disegno di legge proposto dalla Commissione. Questa non è la situazione in cui ci troviamo. Se anche queste ragioni di costituzionalità sussistessero in tale senso – concediamolo pure, per un momento – la situazione rimarrebbe ugualmente inaccettabile, in quanto incontrastabilmente – come ho appreso si dice – questa soluzione non risponde al risultato del *referendum*, anzi nega decisamente le indicazioni e la volontà referendaria.

Ieri il presidente Leone, in un intervento per molti versi memorabile, ha messo in luce molte contraddizioni presenti nel disegno di legge che la maggioranza ha presentato. L'intervento del presidente Leone, però, ha segnato una tappa ineliminabile di questo dibattito perchè ha avuto il coraggio – è stato l'unico ad averlo – di enunciare la sola teoria che può giustificare – se la si accetta – la soluzione che è stata adottata. Il senatore Leone ha enunciato la teoria costituzionale per cui la volontà referendaria non esiste; ha sostenuto che il Parlamento non deve in alcun modo farsi condizionare da una volontà referendaria che non esiste e che non può essere riconosciuta. Anzi, il senatore Leone ha aggiunto che se il Parlamento si fa condizionare da tale volontà accetta una diminuzione delle sue sovrane prerogative. Ritengo che il presidente Leone abbia colto la questione centrale di fronte a cui oggi ci troviamo.

Oggi non dobbiamo discutere del modo con cui regolare la responsabilità civile dei magistrati, ma preliminarmente e pregiudizialmente dobbiamo decidere se accettare o meno la teoria costituzionale che il presidente Leone ha esposto in quest'Aula. Questo è il vero oggetto politico del confronto. E allora devo dire, con tutta la forza di cui sono capace, che tale tesi deve essere rifiutata e respinta nella maniera più netta sia in termini giuridico-costituzionali che in termini politici.

Certamente trovo difficoltà a misurarmi con un maestro di discipline giuridiche qual è il presidente professor Leone, ma devo dire, francamente, che non capisco come possa enunciare il principio in base al quale la volontà referendaria non esisterebbe. Come può dirlo? E come potete dire voi, che vi apprestate ad applicare la teoria che il presidente Leone ha enunciato, che la volontà referendaria non esiste e che il *referendum* comporta soltanto un'abrogazione secca della norma, senza alcuna indicazione e senza alcun vincolo rispetto alla stessa volontà referendaria?

Non possiamo non tener conto di un elemento fondamentale del quale sono ormai a conoscenza tutti coloro che leggono i giornali: della

giurisprudenza della Corte costituzionale sulle condizioni per tenere in piedi un *referendum* richiesto una volta che il Parlamento sia intervenuto con una modifica della norma sottoposta a *referendum*. Ebbene, la Corte costituzionale ha sancito (ed è ormai prassi consolidata nel nostro sistema costituzionale, è ormai cardine degli equilibri di potere nelle nostre istituzioni) che quando è indetto un *referendum* ed il Parlamento interviene per modificare la norma sottoposta a consultazione popolare, il *referendum* stesso non può tenersi soltanto nel caso in cui le disposizioni oggetto del *referendum* siano state modificate secondo la volontà dei richiedenti; altrimenti, per far saltare un *referendum* sarebbe sufficiente qualsiasi tipo di abrogazione della norma sottoposta a consultazione popolare. Ciò vuol dire che la figura della volontà referendaria è una figura istituzionalmente riconosciuta come tale, in quanto operante.

GALLO, *relatore*. Non c'è dubbio. Il relatore lo ha riconosciuto per primo sostenendo che si deve andare incontro alla volontà referendaria.

Si vedrà in seguito se questo principio ha trovato attuazione; non vi è dubbio però che la volontà referendaria è vincolante. Su questo siamo tutti d'accordo.

STRIK LIEVERS. Anche noi siamo d'accordo in linea teorica. Devo dire, però, che i comportamenti della maggioranza – di cui il relatore si è fatto portavoce – sconfessano questa dottrina. Del resto, come ripeto, il presidente Leone ha enunciato ieri per parte sua, con chiarezza e con coerenza, i princìpi ai quali l'Aula di Montecitorio e la maggioranza della Commissione giustizia si sono attenute; ma su questo tornerò più avanti.

Questo deve essere un punto di partenza sostanziale per quel confronto che vogliamo aprire, un confronto che sia il più possibile approfondito e sereno, senza pregiudiziali da parte di nessuno. Il punto di partenza politico fondamentale deve essere il riconoscimento che, come il Parlamento non può impedire lo svolgimento di un *referendum* (di cui, tra l'altro, non si sa *a priori* quale sia l'orientamento maggioritario e vincente) abrogando o modificando le norme in senso opposto a quello richiesto, così non è legittimo politicamente, costituzionalmente e giuridicamente, nè è decente e accettabile, che lo stesso Parlamento immediatamente dopo il *referendum* legiferi – senza un nuovo voto popolare, senza nuove elezioni che magari rimettano tutto in discussione – in senso contrario a quello che il popolo sovrano, con il *referendum*, ha deciso quando si è espresso con chiarezza. È illecito costituzionalmente ed anche politicamente, oltre che per le ragioni generali di principio, anche per le ragioni sostanziali che derivano dalla situazione e dal contesto specifico in cui ci troviamo e nel quale ci confrontiamo.

Se siamo qui a discutere, come ha detto ieri il collega Spadaccia, se siamo qui a deliberare, se abbiamo questa occasione, ciò deriva solo dal fatto che il *referendum* è stato svolto e questo deve essere affermato e rivendicato con chiarezza da parte di chi, come noi radicali – ma dovrebbe essere lo stesso anche per i socialisti, per i liberali e per quanti hanno concorso a chiedere il *referendum* – ha permesso che oggi si realizzasse questo momento importante.

Finalmente, dopo trent'anni che non si riusciva ad arrivare nemmeno ad aprire il *dossier* sulla responsabilità del magistrato, abbiamo la possibilità di

votare su questa materia grazie al *referendum*; questo ha molteplici implicazioni e costituisce il dato che illumina e dà senso politico a tutto il dibattito che stiamo conducendo.

Come ha ricordato il collega Spadaccia e come ha sostenuto nella relazione di minoranza il collega Corleone, ricostruendone i tratti, questa è storia che viene da molto lontano: una vicenda ormai di oltre un trentennio, una battaglia che dura dai primi anni Cinquanta, dai primi articoli di Achille Battaglia su «Il Mondo» e poi via via fino al confronto continuamente riproposto. Varie sono state le iniziative che si è cercato di incardinare da parte di diverse forze politiche, dal primo progetto di Agostino Viviani nel 1976 alle successive riproposizioni nelle legislature seguenti – e ricordo la battaglia che noi radicali abbiamo condotto in trent'anni – ma mai si era riusciti neppure a far prendere in considerazione con l'iscrizione all'ordine del giorno questo problema. C'è voluto il *referendum* perchè si arrivasse ad una decisione. Sottolinearlo ha un duplice valore.

In primo luogo, questo elemento confuta e falsifica radicalmente l'immagine che si è voluta dare in tante occasioni, e soprattutto nel corso della campagna referendaria, del *referendum* come di una operazione contingente voluta da qualcuno per regolare qui ed oggi alcuni conti qui ed oggi aperti. No, è battaglia che viene da lontano e che va lontano è un momento, certo soltanto un momento, di un grande disegno di riforma dell'ordinamento giuridico e del diritto, della Costituzione materiale della nostra Repubblica.

Quanto all'altro aspetto, si tratta di una constatazione che è anche la risposta a coloro che, magari pur dando un apporto importante e decisivo alla lotta per il sì nel momento del *referendum*, hanno tuttavia deplorato che del *referendum* si fosse fatto uso. Essi dichiararono che, indetto ormai il *referendum*, avrebbero votato sì con decisione e si sarebbero impegnati in questo senso, ma reputavano la richiesta del *referendum* un errore, perchè esso non era lo strumento migliore, la via più giusta.

Ieri il collega Macis ha detto che sarebbe stato meglio – e lo sarebbe tuttora – partire invece che dalla questione della responsabilità del magistrato da quella più ampia della oggettivizzazione del danno, della riparazione per la ingiusta detenzione e regolare in quest'ambito, organicamente, il problema dei danni derivanti da responsabilità del magistrato. Può darsi che il collega Macis abbia ragione, ma debbo chiedere: senza *referendum*, quale dibattito avremmo oggi, ancora una volta, su questi temi? Quale confronto avremmo? Chi mai avrebbe avuto la forza anche soltanto di portare il problema della responsabilità del magistrato al voto dell'Aula? Quanto minore sarebbe la nostra forza su una questione così centrale come il risarcimento per la ingiusta detenzione, per il quale noi radicali, noi del Gruppo federalista europeo ecologista ci siamo tanto battuti, se non avessimo alle spalle il voto referendario?

Piuttosto, usiamo subito la forza politica che proviene dal *referendum* per porre all'ordine del giorno anche la questione della ingiusta detenzione. Oggi, forse, questa forza l'abbiamo; usiamola subito e perseguiamo una riforma più ampia!

Debbo rivendicare il ruolo della nostra parte politica e degli altri che con noi hanno concorso a creare questa occasione, che è straordinaria: rappresenta un dato di straordinarietà, infatti, l'essere finalmente riusciti ad imporre centralità di confronto e di decisione politici su tali temi, aprendo

finalmente in modo sostanziale, nel paese ed in Parlamento, il dibattito, lo scontro sui temi della giustizia.

Ma – e ritorno su quanto dicevo all'inizio – siamo di fronte ad una contraddizione drammatica, perchè la riforma che andiamo a votare, se non verrà modificato il testo elaborato dalla Commissione, è la riforma Leone, quella di chi sostiene che il Parlamento può legiferare contro la volontà referendaria, non tenendone conto, ignorandola.

Certo, nessuno può arrogarsi la rappresentanza di tale volontà. È vero, riconosciamo con onestà e con chiarezza che nel voto referendario sono confluite anche impostazioni e motivazioni diverse. Nessuno si arroga – nè tanto meno mi sognerei di farlo io – il monopolio della rappresentanza della volontà referendaria. Mi si concederà, però, di evidenziare almeno un dato incontestabile, cioè che, rispetto alle norme sottoposte al voto, quella su cui si è votato, quella che la gente ha capito e su cui si è espressa era una richiesta non di restringimento, ma di allargamento dei criteri di responsabilità diretta del magistrato. Sui criteri e sulle formule da seguire, è vero, la volontà referendaria non dava indicazioni chiare: le soluzioni possibili sono diverse e su di esse dobbiamo confrontarci, ma partendo da questa indicazione fondamentale.

Non possiamo allora sfuggire ad un'incontestabile constatazione, vale a dire che le norme abrogate stabilivano che, almeno per dolo, frode e concussione, fosse prevista la reponsabilità diretta, come per la denegata giustizia e, ovviamente, per quel che riguarda le fattispecie di reato del magistrato.

È proprio questo, tranne che per quest'ultima ipotesi, che oggi si nega; oggi la responsabilità, salvo che per il reato – se approviamo il testo della Commissione – è attribuita allo Stato. C'è un restringimento dell'area di responsabilità diretta del magistrato; ciò è incontestabile.

Possiamo dire quel che vogliamo, che questa soluzione è migliore, che è più costituzionale, ma di questo si tratta: rispetto alla volontà referendaria chiarissima di allargare l'area della responsabilità diretta del magistrato, qui viene prevista una restrizione gravissima e radicale di quest'area.

Si dice – è stato detto anche ieri – che nelle norme abrogate era compresa anche quella concernente l'autorizzazione del Ministro per applicare la norma attraverso la quale si sancisce la responsabilità diretta del magistrato. Il collega Onorato, in un intervento che credo debba essere anch'esso un punto di riferimento importante del nostro dibattito, diceva che molti hanno votato sì perchè volevano abolire questo aspetto, perchè volevano abolire il filtro dell'autorizzazione ministeriale: quindi, da questo punto di vista – continuava il collega Onorato – la volontà referendaria sarebbe salva.

Ma io chiedo alla lealtà intellettuale dei colleghi di rispondere a questa domanda: se prima del *referendum* il Parlamento avesse abrogato questa sola norma del complesso di norme su cui si chiedeva il *referendum*, se il Parlamento avesse cancellato soltanto la norma concernente l'autorizzazione ministeriale, la Corte costituzionale avrebbe potuto decentemente sostenere che la richiesta referendaria andava respinta e che quindi il *referendum* non si doveva più tenere?

Basta porsi questa domanda, la cui risposta viene da sè, per rendersi conto che questa argomentazione decade da sola o meglio non esiste.

La mia autorità è nulla e voglio perciò rifarmi all'autorità scientifica del

professor Paladin, l'*ex* Presidente della Corte costituzionale: leggo, perchè resti agli atti di questo dibattito, quanto è riportato nella relazione di minoranza del collega Corleone. Il professor Paladin prima del *referendum* scriveva: «Cadute le norme che circoscrivono le responsabilità personali dei giudici» – cioè nell'ipotesi di una prevalenza dei sì – «si aprirà la strada del ricorso alle norme generali sulle responsabilità dei funzionari pubblici». Diceva inoltre: «Il Parlamento non sarà più libero di legiferare in materia, quanto meno nel corso della presente legislatura, cioè prima che nuove elezioni politiche consentano di riproporre la questione in termini diversi». E ancora: «Molti avvertono che la effettiva riparazione dei gravissimi danni patrimoniali, talvolta derivanti ai cittadini dall'esercizio della giurisdizione, sarebbe possibile solo da parte dello Stato, non certo decurtando gli stipendi dei magistrati se eventualmente responsabili. Ma neppure questo» – proseguiva il professor Paladin – «potrà essere l'unico rimedio allorchè gli elettori si saranno pronunciati per l'abrogazione mirando alla responsabilità civile dei giudici stessi, a meno di affermare che la sovranità del Parlamento gli consente di tenere in nessun conto il voto del popolo».

Ecco, prima del *referendum* il presidente Paladin prefigurava la soluzione che qui ci si appresta a votare sostenendo che essa era adottabile soltanto ove si affermasse che la sovranità del Parlamento consente di tenere in nessun conto il voto del popolo, cioè soltanto adottando la dottrina del presidente Leone enunciata ieri in quest'Aula. Paladin sosteneva che dopo il *referendum* quella soluzione sarebbe stata una pazzia costituzionale e politica; non lo dico io. Voglio dire ai colleghi che sostengono quella posizione che senza il *referendum* sarebbe stato lecito e possibile politicamente e costituzionalmente adottare questa soluzione. Ma oggi, dopo il *referendum,* essa costituirebbe uno schiaffo al voto popolare, all'istituo del *referendum,* alla Costituzione.

Voglio aggiungere che è pure inaccettabile un altro ragionamento sostenuto anche ieri da qualcuno nel corso del dibattito in quest'Aula; si è detto che, in sostanza, la vera richiesta referendaria, al di là delle formule e delle soluzioni, su cui poi magari i cittadini non hanno tanta chiarezza, è quella di rendere possibile il risarcimento e che quindi in questo senso la soluzione che si vuol varare risponderebbe alla richiesta referendaria. Non è questione di princìpi, è questione di fatti, e allora misuriamoci sui fatti; voi avete previsto un *iter* che contempla nove gradi di giudizio. Nove gradi di giudizio, con i tempi che conosciamo della giustizia italiana! Questo vuol dire rendere possibile il risarcimento o vuol dire prendere in giro, sancire che il risarcimento è impossibile? Questo vuol dire anche, di fatto e non di diritto, che ci si mette sotto i piedi, si calpesta, si irride il voto referendario, la volontà referendaria. Chiedo che su questo si risponda in modo puntuale, con previsioni puntuali, realistiche; se c'è risposta su questo, misuriamoci su questo; in caso contrario non c'è davvero il terreno per un confronto costituzionalmente e politicamente legittimo.

Questo paradosso di un Parlamento che oggi vuol votare ignorando il voto referendario appena avvenuto dobbiamo capire e analizzare politicamente da dove nasca; io credo che non giovi a nessuno, davvero a nessuno, una semplice contrapposizione di bandiera: dobbiamo cercare insieme una soluzione politica positiva, un esito positivo a questa vicenda. Noi siamo qui per questo, per cercarla, non per fare ostruzionismi, non per alzare unicamente bandiere.

Se fotografiamo la situazione che si è creata, rileviamo il dato singolare del rovesciamento completo del quadro politico che si era delineato in occasione della campagna referendaria. Mentre il fronte del sì non esiste più, non è operante, sembra dissolto politicamente, il fronte del no esiste ancora, ma non è più il fronte sconfitto: i suoi esponenti hanno la guida del dibattito e sono in qualche caso addirittura scelti a portabandiera, come il relatore alla Camera dei deputati sul disegno di legge, onorevole Del Pennino del Partito repubblicano.

Il fronte del no è saldamente inserito alla testa dello schieramento che oggi - se le cose non mutano, ma io lo spero vivamente - sembra lo schieramento maggioritario e vincente. Le forze sia politiche che sociali - e questo è il dato sostanziale - che erano la guida, la spina dorsale del fronte del no oggi sono al centro del patto politico (qui si continua costantemente ad evocare questa immagine, per cui dobbiamo prenderla sul serio) da cui nasce la soluzione maggioritaria. All'interno di questo patto politico vi sono invece forze importanti e decisive di quello che è stato il fronte del sì ridotte alla mormorazione.

Io credo che non ci sia un'altra spiegazione politica, una diversa lettura di questa situazione se non quella secondo la quale le forze del fronte del sì, ben più ampio del gruppo dei promotori del *referendum*, hanno avuto paura della vittoria e una volta liberatesi da una certa situazione di rapporti politici e di forza hanno scelto di rifare blocco attorno al partito della magistratura.

Io non ho paura ad evocare questa immagine; non è un attacco ai singoli magistrati e alla magistratura nel suo insieme, come non c'è da parte nostra - e credo che ciò sia chiaro - alcuna volontà persecutoria ai danni dei magistrati nell'assumere determinati atteggiamenti.

Io credo che non si capisca nulla di ciò che è accaduto se non si fanno i conti con la realtà pesante dell'esistenza di un partito della magistratura corporativo; che anzi, a mio avviso, si tratta di un qualcosa che va oltre il cosiddetto corporativismo: è il porsi della magistratura organizzanizzata come parte politica.

È uno dei dati di fondo della situazione italiana nell'ultimo decennio. Il ruolo della magistratura organizzata come parte politica, come punto di riferimento politico nel nostro paese è, a mio avviso, una delle chiavi di lettura necessarie per intendere gli svolgimenti di fondo della vita italiana degli ultimi dieci anni.

Vorrei aggiungere subito che il partito della magistratura è un dato di fatto molto grave, pericolosissimo proprio per la stessa magistratura e rispetto anche a quanto ci ha detto nella seduta di ieri in modo egregio il collega Onorato su ciò che la magistratura deve essere, può essere e vuole essere in una Repubblica...

GALLO, *relatore*. Secondo lui!

STRIK LIEVERS. Certo, secondo lui; ma da lui, su questo argomento, ho udito una vera lezione di storia delle istituzioni; e, ripeto, credo che in base a quella immagine l'esistenza di un partito organizzato della magistratura sia un fatto gravissimo.

C'è stata una battaglia referendaria in cui l'immagine che i cittadini hanno recepito è stata quella di uno scontro tra la magistratura da un lato e

la classe politica dall'altro; la magistratura come parte, contro la maggioranza della classe politica come altra parte!

Ed era quella magistratura organizzata che in nome della irresponsabilità del giudice – perchè questa era la rivendicazione originaria, sancita esplicitamente, in atti ufficiali della magistratura organizzata nelle sue diverse articolazioni e nelle sue diverse sedi – respingeva persino il «pacchetto Rognoni».

Vi è stata poi una campagna elettorale del tutto singolare, diversa da ogni altra campagna elettorale avutasi nel nostro paese, una campagna in cui la magistratura organizzata è stata il centro politico di un grande schieramento che ha spezzato solidarietà e blocchi storici. Ricordo un articolo molto bello del collega Chiarante, apparso su «l'Unità» nel periodo del *referendum*, nel quale si parlava appunto degli schieramenti: degli intellettuali schierati in un modo, dei partiti schierati in altro modo, del Partito comunista in un altro ancora e nel quale si diceva che tutto ciò comportava che non fosse più un dato scontato il grande schema gramsciano, la realtà del blocco storico del Partito comunista, la convergenza scontata, automatica della classe operaia e degli intellettuali. Però, per non parlare solo di cose che riguardano gli altri, voglio ricordare che nello scontro politico referendario il Partito radicale – il quale da sempre si fa bandiera e obiettivo politico della battaglia contro la partitocrazia – si è trovato schierato insieme ai grandi partiti contro una campagna politica e culturale condotta alzando a bandiera l'insegna dell'antipartitocrazia, da forze riunite intorno alla magistratura.

Quindi, si tratta di ben altro che di un semplice dato di difesa corporativa, paragonabile ai mille e mille elementi di lotta corporativa presenti nella nostra società. Si tratta di una forza politica, di una grande forza politica a tutto tondo, che è il portato di un processo lungo e complesso, quello che nasce da lontano, da quella crisi del sistema politico, del sistema dei partiti che ha portato negli anni scorsi a dare sempre più compiti di supplenza alla magistratura, a chiamare la magistratura – con la logica e la cultura dell'emergenza – a gestire in prima persona le grandi campagne, a fare la giustizia per campagne, con uno stravolgimento del senso e della logica del diritto. Dunque, una giustizia non più amministrata con criteri di giustizia ma con criteri politici, con una magistratura chiamata a fare le campagne contro il terrorismo, contro la mafia e ad applicare leggi di emergenza e logiche di guerra politica e non di diritto. Quanto è lontano tutto questo dall'immagine che ieri il collega Onorato ci ha proposto circa il modello del giudice professionale contrapposto al giudice burocrate, di un giudice professionale estraneo allo Stato-apparato, che fa da barriera rispetto al potere, da argine pur essendo egli stesso potere: ma potere dello Stato-comunità – ha detto il collega Onorato – e non dello Stato-apparato, potere di garanzia per tutti, anche per la classe politica, anche per gli stessi magistrati. Però, questa magistratura non può, senza negare se stessa, diventare parte politica, perchè allora non c'è più garanzia per nulla e per nessuno.

Proprio per questo non vogliamo, non dobbiamo permettere che il processo di organizzazione dei magistrati consista nell'organizzarsi in parte politica. Dobbiamo garantire al magistrato, invece, il diritto come cittadino, come laico di organizzarsi in parte politica; ma fuori, in altra sede, nei partiti. Non accettiamo la logica corporativa e di parte – e di parte profondamente partitica – che fa divieto ai magistrati di iscriversi ai partiti politici, perchè il

loro partito politico già esiste ed è costituito dalla magistratura organizzata! Questo dobbiamo respingerlo! È inaccettabile l'immagine che ci ha prospettato ieri il senatore Onorato per cui introdurre la responsabilità civile del magistrato significa ridimensionare il ruolo del magistrato rispetto agli altri poteri, evocando – come ha fatto – lo spettro del magistrato burocrate. Tutto ciò non è vero: nel caso della resposabilità del magistrato gli altri poteri dello Stato non c'entrano; semmai si mette a confronto il magistrato con il cittadino, potente o meno ma sempre con il cittadino. Proprio perchè non vogliamo il magistrato burocrate, il giudice professionale deve in qualche modo garantire direttamente al cittadino l'applicazione del diritto. Vi deve essere un rapporto di garanzia reciproca tra il magistrato ed il cittadino; il magistrato deve essere resposabile di fronte al cittadino, con le debite garanzie, certo, come è stato detto ieri, con «la socializzazione del rischio» e la corresponsabilità dello Stato.

Siamo partiti da una situazione in cui la magistratura aveva un diritto di veto. Questo era il motivo per cui non si era arrivati mai a discutere in Parlamento la responsabilità civile del magistrato. Tale diritto di veto era stato messo in mora dal *referendum* in quanto un altro più significativo e più forte diritto era stato messo in campo: quello della volontà e del voto popolare. Rispetto a tale situazione vi è stato un processo di grande importanza politica e storica, non per effetto di opportunismo ma in base alla giusta sensazione che in questo modo ci si adeguava alla volontà della pubblica opinione. Con una scelta non facile, dura, difficile e lacerante i grandi partiti hanno scelto responsabilmente e direttamente il sì ed è caduto quel diritto di veto. È significativo che per la prima volta nella storia della Repubblica italiana si sia affermata la vittoria del sì con un *referendum*; ciò vuol dire che quella era la scelta giusta. È stata anche la prima volta che il voto referendario nella sua percentuale ha rispecchiato le indicazioni dei partiti. Adesso invece proprio gli stessi partiti hanno scelto di fare quadrato intorno alla magistratura. Questa è la realtà: passata la consultazione referendaria, di fronte al diritto di veto si è avuto paura di andare avanti, di trarre le dovute conseguenze e si è tornati ad accettare tale diritto di veto della magistratura. È una scelta che ha portato divisioni all'interno dei partiti stessi. Oggi si è in presenza di un patto politico concluso ancora una volta con il partito della magistratura organizzata. Aspetto grave da molti punti di vista, ma soprattutto per quello che comporta e cioè il riconoscimento e la legittimità di questo essere parte organizzata della magistratura. In questo modo si riconosce alla magistratura in quanto tale il diritto di intervento e di veto; non al singolo magistrato cittadino organizzato nei partiti ma alla magistratura come tale. Si ritorna a questa trattativa corporativa, alla legittimazione della logica e del diritto corporativo di veto per un ordine così importante e decisivo per la vita democratica del paese (se vogliamo che nel nostro paese vi sia una vita democratica) e si ribadisce la struttura storica della magistratura.

Allora, in tale contesto, è giusto che gli sconfitti dell'8 novembre guidino lo schieramento oggi vincente. Concludendo il mio intervento, devo dire che ci auguriamo che tale patto politico non sia un patto di ferro e che possa essere ridiscusso.

Del resto, in questi giorni molti patti politici si ridiscutono; perchè, dunque, non possiamo rimettere in discussione anche questo?

Ieri abbiamo udito, sia da parte socialista che da parte di altri colleghi,

l'enunciazione di proposte migliorative che, senza stravolgere completamente l'impianto della legge, consentirebbero di compiere passi importanti in direzione del riconoscimento almeno parziale della volontà refendaria, ciò che cambierebbe completamente il segno politico delle decisioni che ci si accinge a prendere.

Noi siamo qui per discutere e per confrontarci con voi, per venirvi in aiuto. Presenteremo una serie di emendamenti che appoggeremo. Saremo qui fino all'ultimo con spirito costruttivo e di dialogo, per lavorare insieme e per cercare di favorire il mutamento di quel patto politico, affinchè esso non sia più dominato dal partito del «no», dal partito della magistratura e si operi invece nell'interesse della stessa magistratura e della giustizia, nell'interesse di una magistratura quale la Costituzione la prevede.

Siamo dunque qui a sollecitare tutto ciò insieme ai compagni socialisti e ai colleghi liberali, con i compagni comunisti e i colleghi democristiani, con tutti quelli che sono stati con noi nel fronte del «sì», siano essi partiti nel loro insieme o singole persone: infatti, è questione di coscienza e di orientamento di ciascuno, come, del resto, è già accaduto nel corso della campagna referendaria, durante la quale tutti i partiti si sono divisi al loro interno. Perciò, dividiamoci anche qui, e a testa alta, se occorre, per onorare un altro patto politico: quello che i partiti del «sì» avevano stretto pubblicamente e solennemente con l'elettorato. (*Applausi dai senatori del Gruppo federalista europeo ecologista e dalla sinistra. Congratulazioni*).

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

CARIGLIA. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, anche in questa occasione riteniamo importante premettere ad ogni altra considerazione in materia di giustizia la conferma di princìpi che crediamo fondamentali: la funzione giurisdizionale, cioè, deve costituire la maggiore garanzia per la libertà e per i diritti del cittadino; è necessario, pertanto, evitare in ogni caso che l'esercizio di tale funzione possa essere comunque fuorviato.

Affermiamo, inoltre, che per l'amministrazione della giustizia la celerità dei giudizi e l'imparzialità dei giudicanti costituiscono anch'esse elemento essenziale. Sosteniamo, infine, che l'attività del magistrato, quando appaia del tutto abnorme rispetto alla legislazione vigente, non può andare esente da responsabilità disciplinari e, in casi ben specificati, da responsabilità civili.

In ordine a questo ultimo problema, quello che oggi più specificatamente ci occupa, si tratta di definire una disciplina della responsabilità civile del magistrato che tenendo conto, appunto, delle necessarie garanzie per l'indipendenza e l'autonomia dell'ordine giudiziario e del singolo magistrato valga a tutelare, al tempo stesso, i diritti delle parti e dei terzi in misura più efficace di quanto non abbia fatto la normativa attuale, alla quale, in concreto, non a caso nessuno ha mai fatto ricorso.

Non c'è dubbio che sia necessario prendere le mosse dall'articolo 28 della Costituzione, che afferma la diretta responsabilità dei funzionari e dei dipendenti dello Stato secondo le leggi penali, civili ed amministrative in relazione ad atti compiuti in violazione di diritti.

«La responsabilità civile – aggiunge l'articolo 28 – si estende allo Stato e agli enti pubblici». È evidente, altresì, che è opportuno fare riferimento ad una serie importante di princìpi interpretativi delle norme dettati dalla Corte costituzionale, di cui il legislatore non può non tener conto.

Afferma in sintesi al riguardo la Corte che l'autonomia e l'indipendenza della magistratura non pongono questa al di là dello Stato, nè pongono il giudice al di fuori dell'organizzazione statale. L'articolo 28 afferma pertanto un principio che vale per tutti coloro che, sia pure magistrati, svolgono attività statale, rendendoli personalmente responsabili. La peculiarità delle funzioni giurisdizionali può suggerire condizioni e limiti a tale responsabilità, cioè un regime specifico e diverso da quello degli altri pubblici funzionari, ma dunque violerebbe l'articolo 28 e peccherebbe di irragionevolezza un regime che equivalesse a negazione totale di responsabilità.

È stato notato che già prima della richiesta referendaria il problema di una diversa disciplina della responsabilità dei magistrati era stato posto all'attenzione del Parlamento da alcuni noti disegni di legge. Hanno sicuramente concorso ad enfatizzare il problema, oltre allo stesso *referendum*, anche alcuni casi giudiziari di particolare clamore e alcuni interventi della magistratura esorbitanti dalle sue competenze.

Sappiamo che il ricordato articolo 28 della Costituzione trova applicazione per il pubblico impiego negli articoli 18 e seguenti del noto decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3; nè possono esistere poteri senza responsabilità, tanto più oggi che la magistratura è chiamata ad intervenire, oltre che in materia di diritti fondamentali, anche in settori particolarmente delicati e importanti, quali ad esempio lo sviluppo urbanistico, l'inquinamento, la tutela dei cosiddetti interessi diffusi, il terrorismo, la delinquenza organizzata e così via. Orbene, è pacifico che di fronte agli errori e alle negligenze gravi del magistrato risponda direttamente lo Stato; può essere altrettanto pacifico che il magistrato, per le stesse ragioni e per lo stesso fatto, sia giudicato quanto meno in sede disciplinare dal proprio organo di autogoverno ed eventualmente risponda anche, quando il caso lo richiede, con rivalsa o indennizzo o sanzione pecuniaria, come la si voglia definire. È opportuno leggere a questo riguardo il punto 16 della risoluzione approvata, anche dall'Italia quindi, nel settembre 1986 dall'Assemblea delle Nazioni Unite, laddove si ammette esplicitamente l'applicabilità, nella specie propria, della sanzione disciplinare e dell'indennizzo.

Per passare ora ad esprimere la nostra opinione sul disegno di legge in esame, in rapida sintesi, ci sembra giusto che in relazione all'ambito di applicazione della normativa si sia d'accordo per la più ampia estensione della responsabilità a tutti i soggetti che esercitano funzioni giurisdizionali: in primo luogo perchè già la normativa esistente si estende a tutti coloro che esercitano funzioni giurisdizionali, compresi gli arbitri; in secondo luogo perchè eventuali limitazioni violerebbero palesemente il principio della parità di trattamento. Sui presupposti quindi dell'azione nei confronti dello Stato sembra anche a noi che si debba insistere sul principio della responsabilità solo per danno, non riparato o non riparabile con i mezzi di impugnazione, essendo tra l'altro evidente l'esigenza di evitare che il giudizio verso lo Stato si trasformi in un giudizio di impugnazione del provvedimento. Come pure concordiamo sull'opportunità di applicare gli articoli 107 e seguenti del codice di procedura penale, piuttosto che una disciplina *ad hoc*, sul caso di responsabilità civile per fatti costituenti reato.

Quanto al cosiddetto filtro di ammissibilità, ci rendiamo conto della critica ad esso rivolta per la insufficienza di un procedimento in camera di consiglio, a fronte di una decisione che incide su diritti soggettivi. Tale filtro,

però, ci sembra davvero motivato da fondate preoccupazioni ed è preferibile all'ipotesi di sanzionabilità della pretesa temeraria da taluno proposta.

Pur rendendo omaggio all'ampio dibattito ed alle dotte discussioni registrate sulla responsabilità per dolo e colpa grave, nonchè sul risarcimento del danno per diniego di giustizia, ci sembra ugualmente di poter condividere la soluzione adottata con gli articoli 2 e 3 del testo al nostro esame. Quanto al resto, è stata avvertita da tutti la delicatezza che riveste anche il problema inerente al rapporto tra azione civile ed azione disciplinare, ma pare anche a noi che l'azione di rivalsa debba essere subordinata solamente alla condanna dello Stato e non anche a quella del magistrato in sede disciplinare. È stato, infatti, giustamente rilevato al riguardo che si avrebbe in tal caso una ipotesi di responsabilità civile più blanda di quella che si va ad abrogare. Inoltre, alcune categorie di giudici non hanno affatto forme di controllo disciplinare; per altre, infine, alcuni controlli hanno natura giurisdizionale, altri natura amministrativa.

Per tornare, infine, alle preoccupazioni enunciate all'inizio del mio intervento, conosciamo le innegabili pecche di qualche magistrato: carcerazioni facili, liberazioni difficili, protagonismi, invasioni di campo e così via. Nel complesso, però, bisogna riconoscere che la magistratura italiana è certamente migliore di come la ritengono i pessimisti, nè può assumersi a sua colpa se leggi, procedure e strutture sono ancora quelle che sono, invece di essere rapidamente e radicalmente svecchiate.

È innegabile che, sotto questo aspetto, la riforma dei codici, la patologica durata delle procedure ed il perdurante loro difetto di trasparenza sono forse problemi più importanti della stessa responsabilità dei magistrati. La verità è che la giustizia ha bisogno davvero di incisive riforme e si deve ammettere che occorre far presto, ad esempio, a concentrare l'attività dei magistrati nel loro lavoro giurisdizionale, a separare le funzioni di chi indaga ed accusa – il pubblico ministero – da quelle di chi giudica, perchè il giudice deve essere ed apparire terzo, distaccato, neutrale anche nei confronti delle altre pubbliche amministrazioni, nelle quali non deve essere coinvolto. Occorre far presto, inoltre, ad aumentare gli spazi all'intervento del difensore nel processo penale, anticipando, sia pure in piccola parte, il nuovo processo penale che dovrà svolgersi in contraddittorio con l'incolpato ed il difensore, sotto il controllo di tutti; a cominciare, infine, ad attuare il precetto costituzionale secondo il quale anche i meno abbienti hanno diritto alla difesa in giudizio assicurata dallo Stato.

Un'ultima considerazione, signor Presidente, riguarda il nostro dibattito, durante il quale abbiamo udito espressioni fortemente influenzate da motivazioni che erano scontate nel corso della campagna referendaria, ma che non ritengo in questo momento compatibili con la funzione di chi è chiamato a dare con legge una risposta costituzionale al voto popolare. È nostro dovere, quali legislatori della Repubblica, ascoltare tutti e sentire il parere di quanti sono direttamente o indirettamente coinvolti nell'amministrazione della giustizia. Non possiamo, però, nè dobbiamo, rappresentare interessi particolari, onde evitare il rischio di cadere in una logica corporativa, assolutamente contraria ai princìpi della nostra Costituzione.

Debbo dare atto a nome del mio Gruppo a lei, signor Ministro, di contribuire a questo difficile dibattito con le sue riconosciute qualità di equilibrio oltre che con la sua profonda dottrina.

Inoltre, la sensibilità e la sollecitudine del relatore di maggioranza

assieme al contributo appassionato del relatore di minoranza ci rassicurano sul fatto che questa legge, quali che siano i singoli giudizi che verranno espressi in questo dibattito, comunque rivoluziona il rapporto tra cittadino e Stato, obbligando quest'ultimo al riconoscimento di diritti che rendono il cittadino stesso più e meglio salvaguardato nelle sue libertà civili.

Occorre comunque puntare soprattutto su un miglioramento della formazione culturale dei magistrati e degli avvocati italiani, perchè il miglioramento è sempre e principalmente dato dalla professionalità, che rende l'uomo veramente capace di orientarsi, di dirigere e di decidere secondo giustizia. (*Applausi dal centro-sinistra e dalla sinistra*).

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

* MISSERVILLE. Signor Presidente, signor Ministro, colleghi senatori, ho seguito questo dibattito fin dal suo inizio con molta attenzione e soprattutto con una forma di rispetto per le idee che si venivano esponendo ed elaborando in una sorta di collaborazione intellettuale, che è indubbiamente il risultato maggiore del lavoro che abbiamo condotto in Commissione e nel comitato ristretto.

Man mano, però, che si è andati avanti il dibattito ha perso di spessore politico per diventare una sorta di accademia, apprezzabile ma scolorita, in cui si sono trattati i temi più vari, più disparati, più difficili e più astrusi, fino a rendere questo dibattito parlamentare, su una legge così importante e fondamentale dello Stato italiano, una sorta di torneo cavalleresco, nel quale c'è la gara a chi è più bravo e a chi ha più riferimenti storici da portare a sostegno delle proprie tesi.

Debbo premettere ad ogni altra considerazione un apprezzamento sincero per il lavoro del relatore di maggioranza, che felpatamente e intelligentemente ha cercato di raccordare posizioni tra di loro concettualmente inconciliabili, e per il lavoro ponderoso del senatore Corleone, al quale ho dedicato alcune ore della tarda serata di ieri apprezzandone la completezza di informazione e la sistematicità di esposizione. La perdita di concretezza delle argomentazioni si registra proprio perchè, cari colleghi, ci troviamo di fronte ad un tentativo di quadratura del cerchio, che non può pervenire ad una soluzione logica in forza delle contraddizioni interne, che fanno parte di questo provvedimento e che sostanzialmente lo minano fin dalle sue fondamenta.

Vorrei allora ripercorrere con voi, in una esposizione pacata ma anche serrata e serenamente impostata a una critica delle situazioni politiche che hanno determinato questo certame spirituale, le tappe di una vicenda la cui eco oggi giunge in Aula ed assume la dignità di un dibattito parlamentare. Non c'è dubbio che, così come è concepito, questo disegno di legge costituisca un autentico passo indietro perchè tradisce il dettato costituzionale dell'articolo 28 e restaura il principio della responsabilità dello Stato, che è un principio di carattere autoritario, già inserito in maniera stabile e costante nello Statuto Albertino. Sostanzialmente questo disegno di legge, sostituendo al concetto costituzionale della responsabilità del magistrato il principio della responsabilità dello Stato, fa dal punto di vista storico un passo indietro e ci fa rimpiombare in una situazione giuridica che, per ironia della sorte, noi dovremmo difendere e che invece non vogliamo difendere

proprio perchè ci rendiamo conto che il tempo, il progresso delle idee e l'evoluzione delle circostanze sono tali da non consentire battaglie di retroguardia.

Colleghi senatori, ho colto nell'intervento del senatore professor Leone di ieri un elemento che, nello stesso tempo, mi ha fatto piacere e negativamente colpito perchè mi ha fatto comprendere quanto grave sia la situazione di destabilizzazione ideologica in questa materia. Il presidente Leone ha sostenuto ieri, in maniera anche egregia dal punto di vista concettuale, che si debba tornare ad una responsabilità totale dello Stato disattendendo la volontà referendaria, con un discorso di tipo restaurativo autoritario. Per una strana ed ironica coincidenza un tale discorso viene fatto in un momento in cui l'autorità dello Stato è al più basso grado di stabilità e di efficienza; viene fatto in un momento, colleghi senatori, in cui lo Stato dà dimostrazione di assoluto immobilismo e di assoluta incapacità, con la caratteristica di uno Stato debole che vuole rivestirsi di princìpi forti che appartengono a tempi passati, per mascherare la propria fragilità intima in campo esecutivo, in tema di elaborazione legislativa parlamentare e dal punto di vista della qualità della magistratura.

È una strana situazione in cui la difesa della Costituzione deve essere fatta da una parte politica come la nostra, che pure non ha partecipato all'elaborazione di questo documento fondamentale della vita dello Stato italiano, ma deve essere fatta soprattutto contro coloro che alla Costituzione fanno ripetutamente appello, che ne fanno un testo sacro da difendere a tutti i costi e che ne disattendono i dettati quando le contingenze politiche siano tali da favorirli sul piano inclinato della trasgressione. Ebbene, colleghi senatori, noi diciamo che in questa visione storica un ritorno al concetto della responsabilità dello Stato è un ritorno impossibile dal punto di vista dell'elaborazione del pensiero, proprio perchè vi è una norma costituzionale che non può essere disattesa, tradita e violata, ma che, anzi, deve essere rispettata, se tutti siamo cittadini di questa Repubblica, se tutti siamo nella condizione di onestà civica di prestarle ossequio.

Qui si è lungamente parlato della violazione dell'articolo 28, si è sostenuto che trasgredire il principio della responsabilità diretta dei funzionari e dipendenti dello Stato creando una fattispecie unica e in deroga, in favore del magistrato significa una violazione, assolutamente inammissibile della Costituzione. Il collega Acone ha risolto sofisticamente questo problema affermando che nonostante tutto resta sempre in piedi il principio della responsabilità diretta del magistrato, in caso di violazione della legge penale.

Sarebbe stato veramente assurdo sostenere il contrario, e cioè che alle immunità e ai filtri che andiamo progettando per una rispettabile corporazione qual è quella della magistratura si dovesse aggiungere anche questo concetto della irresponsabilità in sede penale.

GALLO, *relatore*. Il relatore ha sostenuto un'altra tesi.

MISSERVILLE. Il relatore ha sostenuto una tesi diversa, una tesi concettualmente più accettabile, soprattutto una tesi che non costituisce una scappatoia logica come l'espediente che il nostro amabile senatore Acone ha avuto la bontà di adottare nella seduta di ieri per giungere a delle conclusioni che non possono essere assolutamente condivise sul piano generale.

Quindi, noi diciamo che il disegno di legge al nostro esame va storicamente contro i tempi, contro i principi generali, di ordine politico e civile, di questa Repubblica, e che in questo frangente, come in altri, siamo rimasti noi gli unici difensori ad oltranza di questa Costituzione in una situazione apparentemente paradossale che però ci vede tranquilli con la nostra coscienza di cittadini italiani.

Ma il nodo di tutta questa vicenda, che ne costituisce la chiave di lettura, è proprio in una interpretazione di carattere storico-politico che bisogna dare di tutte le vicende che vengono all'attenzione del Parlamento.

Non si è arrivati – e lo ha detto in modo egregio il senatore Strik Lievers – alla formazione di un fronte del sì, alla vittoria referendaria e poi alla disfatta dell'armata pletorica dei suoi sostenitori e alla vittoria indiretta degli sconfitti dell'8 e del 9 novembre scorso per un caso. Bisogna ripercorrere un *iter* politico dal profilo assai preciso con molta tranquillità e con molta serenità di giudizio, perchè indubbiamente, signor Presidente, colleghi senatori, questa magistratura, che è stata prima ipervalutata, poi vituperata ed oggi difesa con un accanimento degno di miglior causa, ha costituito per molto tempo un banco di prova della efficienza dello Stato italiano. È avvenuto – diciamocelo francamente – che da diversi anni si è caricata la magistratura di compiti che non erano di sua spettanza, che si è gonfiata la funzione della magistratura fino a sopperire ai vuoti che vi erano in campo legislativo ed in campo esecutivo. Per queste ragioni si è assistito al fenomeno, mai posto in risalto con la dovuta attenzione e mai contrastato, di giudici che pretendevano non solo di interpretare evolutivamente la legge, ma di sostituirsi al Parlamento con sentenze che andavano a riempire vuoti di legge.

Abbiamo visto, sopportato e lasciato tranquillamente passare le più strane e demagogiche sentenze che di fatto costituivano la sostituzione del magistrato al legislatore. Tutto questo è avvenuto perchè in certe epoche faceva comodo avere un magistrato che procedesse su questa strada sbagliata.

Io non dimenticherò mai un meraviglioso discorso fatto al teatro «Regio» di Torino da quel grande maestro del diritto e dell'interpretazione sociale del diritto che fu Alfredo De Marsico, il quale sostenne proprio che il pericolo della interpretazione evolutiva da parte della magistratura definita «progressista» faceva sì che il Parlamento venisse svuotato delle sue funzioni e determinava uno straripamento del potere giudiziario (perchè di potere si tratta) in campi che non gli competevano.

Allo stesso modo la magistratura è stata investita di compiti esecutivi, cosicchè ci si è trovati di fronte molto spesso a pubbliche amministrazioni che non funzionavano e a magistrati che, sollecitati dai cittadini e in un certo senso incoraggiati da diverse parti politiche, assumevano il ruolo degli amministratori e facevano, attraverso provvedimenti giudiziari, quello che gli amministratori avrebbero dovuto fare istituzionalmente. E così abbiamo avuto il magistrato che è diventato sindaco, che è diventato presidente della USL, che è diventato, in maniera sempre più invadente, consigliere regionale o presidente di giunta regionale o presidente di amministrazione provinciale; abbiamo avuto il magistrato che ha fatto di tutto, sostituendosi alle carenze dell'Esecutivo. Tutto ciò è avvenuto con l'acquiescenza della classe politica, che sostanzialmente si è avvalsa di questa «avanguardia», di un potere estraneo a quello legislativo e a quello esecutivo per sfuggire alle proprie

responsabilità. Così il magistrato è diventato il combattente di prima linea contro il terrorismo, contro la mafia, contro l'inquinamento, contro l'evasione fiscale; il magistrato è diventato, con il passare del tempo, il combattente di prima linea di un esercito che non voleva impegnarsi in proprio e che non aveva la forza nè il coraggio politico nè le idee per affrontare i grandi temi sociali del suo tempo.

Tutto ciò ha funzionato finchè il magistrato è stato strumento del potere, tutto ciò è andato bene finchè l'attività del magistrato si è rivolta contro settori estranei a quelli di potere. Non dimentichiamo i processi «burletta» organizzati su vicende da commedia, portati avanti con grande clamore di stampa: mi ricordo e vi ricordo il processo contro il generale Berti e la guardia forestale di Cittàducale, un processo ridicolo perchè ridicole ne erano le premesse di fatto e che si è concluso, come doveva concludersi, in grado di appello e in Cassazione con il proscioglimento pieno di tutti gli imputati con la formula «perchè il fatto non sussiste». Quando vi è stata una ragione di comodità politica per mettere in piedi queste sceneggiate il magistrato veniva applaudito, veniva blandito da una banda di inetti che aveva bisogno del protagonismo altrui. E badate che la mia critica non è diretta ingenerosamente contro la classe dei magistrati, ma verso taluni magistrati che hanno fatalmente portato l'immagine della magistratura ad uno stato di distorsione e di scolorimento presso la pubblica opinione. Avviene sempre che le poche mele marce in mezzo a quelle buone procurino grandi guasti, che il protagonista negativo sia in una condizione tale da soverchiare presso l'opinione pubblica i cento, mille protagonisti positivi di una attività giurisdizionale esercitata seriamente, con coscienza e correttezza.

Colleghi senatori, ultimamente è avvenuto qualcosa di diverso. È avvenuto che la serpe abbia morso il ciarlatano: la magistratura, così enfatizzata nelle sue funzioni e nei suoi compiti, così ispessita nelle sue facoltà, ad un certo punto ha voluto travalicare i limiti imposti dal potere, e ha cominciato a colpire anche in direzioni che dovevano essere intoccabili; a quel punto è iniziata la marcia indietro, perchè non si poteva permettere che la magistratura fosse libera in tutte le direzioni, non si poteva permettere che questa forma di straripamento di potere venisse esercitata anche nella direzione di chi l'aveva alimentata, fomentata e prodotta. È iniziata così la lunga marcia contro una magistratura dissestata da questa maniera di condurre le cose e vittima del suo stesso protagonismo. Si era arrivati, onorevoli senatori, alla politicizzazione della magistratura; laddove vi è politicizzazione vi è immediatamente spazio per un sistema che lottizza, che frantuma, che crea le correnti e che opera all'interno di questo corpo dello Stato una riproduzione delle divisioni politiche del nostro paese. Allora le conseguenze sono giudici politicizzati, sovraccarichi di lavoro e di funzioni, giudici enfatizzati e protagonisti, giudici che fatalmente dovevano giungere a rivolgersi contro lo stesso potere che li aveva gonfiati di responsabilità, di compiti e di attribuzioni estranee.

Da qualche anno a questa parte, dicevo, è cominciata la lunga marcia, colleghi senatori, con una campagna di opinione pubblica diretta contro la magistratura, che ha portato al *referendum*. Questa campagna di opinione pubblica ha fatto sì che il potere facesse sentire ai magistrati che essi non erano apprezzati: questo era il vero scopo segreto – ma non troppo – di un *referendum*, sì formalmente abrogativo ma che doveva rappresentare agli

occhi dell'opinione pubblica un'autentica punizione di una magistratura che aveva troppo potere e troppo poca responsabilità.

Desidero adesso richiamare l'attenzione dei senatori radicali perchè parlerò di loro e del loro ruolo in questa strana vicenda. I radicali con il loro attivismo civico in tutta questa storia sono stati strumentalizzati; sono stati strumentalizzati in una vicenda politica che li ha utilizzati come battistrada di un disegno che andava oltre l'obiettivo di abrogare gli articoli 55, 56 e 74 del codice di procedura civile, di un disegno sottile che si proponeva di riportare la magistratura nell'alveo della propria competenza, ma soprattutto di ricordare alla magistratura che finchè si andava d'accordo con il potere si potevano compiere certe operazioni ma quando il potere veniva scalfito certe operazioni non potevano essere più fatte. Allora c'è stato il *referendum* abrogativo che ha visto un larghissimo schieramento di sì, di sì non convinti, *referendum* che dopo i risultati del 9 novembre è stato puntualmente e regolarmente tradito. Quando il senatore Corleone ha parlato in termini dolenti e letterariamente apprezzabili di questo «accordo politico», che è intervenuto a livello di partiti che obbiettivamente gestiscono il potere, non si è reso conto che esso era fatale perchè era previsto e faceva parte di un disegno preciso, che partiva dalla volontà di ricondurre la magistratura a compiti che non dessero fastidio, che utilizzava il *referendum* abrogativo per un ammonimento di tipo mafioso, ma fatalmente, una volta data la lezione, doveva rientrare in quella regola generale della gestione equilibrata del potere che tutti quanti conosciamo e che la parte politica che rappresento non approva, non apprezza e ha l'orgoglio di respingere.

I colleghi radicali, pertanto, che con tanto candore ed ingenuità oggi non si rendono conto e si chiedono perchè questa volontà referendaria sia stata tradita, debbono finalmente avere la coscienza di riconoscere che essi sono stati presi in una trappola politica dalla quale non vi è via di uscita, in una trappola di potere dalla quale non si può scappare e dalla quale è inutile sperare salvezze anche parziali.

Dovreste spiegarmi – ne sarei veramente felice – quali sono le ragioni che hanno indotto la Democrazia cristiana, il Partito comunista, il Partito socialista e gli altri partiti di potere a sostenere il «sì» in maniera tanto massiccia e compatta e, immediatamente dopo, a tradire il loro atteggiamento per tornare su posizioni di retroguardia, che dal punto di vista storico fanno fare un passo indietro ad una problematica così importante.

Ebbene, credo che proprio in questo sia il «distinguo» della nostra posizione da quella radicale. Non ci siamo mai fatti illusioni su come sarebbe andata a finire questa storia, di cui abbiamo capito subito le origini, lo sviluppo e la fine, rappresentata dall'arrivo in Aula di un provvedimento come questo, che dal punto di vista logico non possiamo accettare, proprio perchè siamo stati sempre estranei a queste grandi manovre e a questa sorta di balletto, che sono serviti soltanto a riequilibrare il potere.

Ho ascoltato ieri con molta attenzione ciò che ha detto il collega Onorato esponendo la sua visione della funzione della magistratura: una funzione, colleghi senatori, che secondo lo stesso senatore Onorato diventa sempre più progressista ed assume i toni forzati del giudice che si sente interprete della società, del giudice che non è burocrate, del giudice che, in sostanza, non è più neppure un funzionario dello Stato ma un indice della collettività. Ebbene, questa è la visione più pericolosa, quella da combattere con maggiore fermezza; è una visione che ha portato al degrado della

magistratura, ad un conflitto tra il potere giudiziario, il potere esecutivo ed il potere legislativo e che ha determinato l'*impasse* storica in cui ci troviamo e dalla quale dovremo uscire dignitosamente se vorremo veramente adempiere ai nostri doveri di parlamentari. Infatti, parlare del giudice, come ha fatto il senatore Onorato, in termini inaccettabili dal punto di vista costituzionale e funzionale significa rimettere in moto certi meccanismi, rideterminare squilibrio tra i poteri e conflittualità.

È questo il tema di fondo dell'intera vicenda: vi è una conflittualità, che è esplosa nei giorni del *referendum* e che si va ricomponendo oggi, che però bisogna evitare di fomentare attraverso idee, valutazioni e forme di evoluzione dell'interpretazione come quella del senatore Onorato, che non possiamo condividere proprio per la sua pericolosità dal punto di vista sociale, determinata dalla possibilità di fomentare conflitti all'interno dei poteri dello Stato.

## Presidenza del vice presidente LAMA

(*Segue* MISSERVILLE). Ebbene, tutto questo spiega alcuni fatti accaduti in Commissione. Erano state presentate, da parte comunista, proposte migliorative del testo in esame, come, ad esempio, un emendamento da parte del senatore Battello. Si è assistito ad un ripensamento dalla sera alla mattina. Credete forse che questo sia avvenuto per caso? Credete forse che questo sia avvenuto perchè ci si è convertiti durante la notte? Credete che il ministro Vassalli, nonostante l'onestà intellettuale che lo contraddistingue, per caso abbia detto che questa legge è il frutto di un accomodamento dal punto di vista politico e della gestione del potere? Tutto questo è il risultato di un disegno preciso, di una tattica che travalica lo stesso momento della discussione parlamentare e che fa sì che i tre poteri fondamentali del nostro ordinamento statuale, che erano entrati in conflitto tra di loro, trovino oggi un terreno su cui incontrarsi e convergere, un terreno che fa scrivere un articolo come quello che, a firma di Adolfo Beria d'Argentine, si legge sull'organo ufficiale dell'Associazione nazionale magistrati, che si intitola «Voglia di Stato e non di politica»: un articolo la cui lettura vi consiglio perchè è assai istruttiva e perchè tra le righe di questo testo si può rinvenire quanto sto dicendo e quale sia la volontà compromissoria che sta alla base dei disegni di legge provenienti dalla Camera. Noi abbiamo tentato e tentiamo inutilmente di migliorare questo progetto nella sua struttura essenziale, in seno al Comitato ristretto, poi in Commissione giustizia e oggi in Aula.

Veniamo ora al terzo aspetto della vicenda, quello giuridico. Su di esso tutti si sono soffermati perchè è l'aspetto che, colleghi senatori, ci fa sostenere che quella in esame è una cattiva legge. Ho apprezzato il senatore Gallo quando, nella relazione introduttiva, ha lasciato aperte le porte ad un miglioramento del provvedimento; l'ho apprezzato di meno quando egli ha affermato che però l'impianto dello stesso non deve essere modificato. Non può e non deve essere modificato il concetto dell'introduzione della

responsabilità dello Stato: non può e non deve essere modificato, quindi, l'accordo politico che sta al fondo di questo provvedimento.

GALLO, *relatore*. Non ho mai parlato di accordo politico.

MISSERVILLE. Ne ha parlato il senatore Macis: e gli accordi si fanno in più persone, non credo che esista un accordo politico unilaterale. Credo invece, più ragionevolmente e più maliziosamente, che l'accordo politico sia a monte di tutta questa vicenda.

GALLO, *relatore*. Signor Presidente, mi consenta di interrompere il senatore Misserville per dire che «accordo politico» in ogni caso non è espressione oscena e non indica alcunchè di osceno.

PRESIDENTE. La ringrazio dell'interruzione e prego il senatore Misserville di continuare il suo intervento.

MISSERVILLE. Singor Presidente, è nella interpretazione del professor Gallo che accordo politico possa significare qualcosa di osceno: io ne ho parlato come di un episodio ammesso, riconosciuto ed accaduto. Se il professor Gallo, il mio maestro, vuole dare un'interpretazione di oscenità a questa mia espressione...

GALLO, *relatore*. La nego: rispetto troppo la politica.

MISSERVILLE. ...negandola! Credo che al fondo della vostra irritazione vi sia il fatto che vi state rendendo conto che si sta mettendo proprio il dito sulla piaga dell'intera vicenda legislativa. Allora abbiamo fatto in Commissione un buon lavoro dal punto di vista della revisione formale dei testi in esame ma – consentitemi di dirlo – un'opera inutile dal punto di vista dell'apporto intellettuale. Alcune modifiche potevano e dovevano essere accolte per migliorare il provvedimento e per introdurre alcuni concetti che non fossero tanto stravolgenti della volontà referendaria. Tutto questo è stato puntualmente accantonato e dei nostri numerosi emendamenti sono stati accolti quelli più innocui e tecnicamente indispensabili, forse nella speranza che ciò ci facesse perdere di vista il tema di fondo che noi eravamo chiamati a trattare.

Abbiamo anche assistito al disagio intellettuale del Partito socialista che in una vicenda di tale portata, essendo stato uno dei promotori del *referendum* abrogativo degli articoli 55, 56 e 74 del codice di procedura civile, oggi si trova nella strettoia logica di dover disattendere la volontà referendaria senza tradire l'impostazione civile del dibattito. Colleghi senatori, attraverso i valenti giuristi presenti nella Commissione il Partito socialista ha tentato di fare la quadratura del cerchio! Oggi abbiamo sentito riproporre un emendamento soppressivo della norma che introduce il cosiddetto filtro: mi auguro che esso prenda consistenza in quest'Aula e preannuncio che noi voteremo a favore. L'eliminazione del filtro starà ad indicare, se non altro, che i giochi non sono tutti stati fatti in altra sede e che noi non siamo chiamati a ratificare una volontà politica che proviene dall'esterno, che passa per la legge proposta dalla Camera e arriva al Senato

soltanto per farci compiere un'opera da notai, inutile dal nostro punto di vista di oppositori di un disegno di legge che ci trova fermamente contrari.

Infatti, diciamo la verità, questo disegno di legge non ha fondamento logico e pecca dal punto di vista della architettura legislativa; soprattutto, non ha una base che abbia un minimo di attendibilità giuridica, perchè parte dalla previsione della responsabilità dello Stato e arriva a quella del magistrato con un'azione completamente diversa da quella esperita dal cittadino contro lo Stato. In particolare, colleghi senatori, questa normativa sottrae il magistrato anche alla regola procedurale che riguarda tutti i pubblici funzionari.

Avevamo proposto un emendamento perchè fosse la Corte dei conti ad occuparsi del giudizio di rivalsa. Ebbene, questo emendamento è stato bocciato, nonostante nella legge istitutiva della Corte dei conti sia enunciata con assoluta chiarezza, all'articolo 13, una norma perfettamente rispondente alla nostra fattispecie. Infatti, l'articolo 13 del testo unico sull'ordinamento della Corte dei conti stabilisce che essa giudica sulla responsabilità per danni arrecati all'erario da pubblici funzionari, retribuiti dallo Stato, nell'esercizio delle loro funzioni. Poichè non poteva eludersi una competenza funzionale del genere, si è arrivati ugualmente alla Corte dei conti, ma solo in calce all'articolo 13 del disegno di legge. Questo principio viene valorizzato ipotizzando che, anche in caso di responsabilità diretta per dolo o per reato, il magistrato debba subire lo stesso trattamento riservato a tutti i funzionari dello Stato.

Allora, non riesco a comprendere perchè non sia stata accettata la nostra impostazione, che riservava alla Corte dei conti il giudizio di rivalsa. Non riesco a capire perchè si sia voluto innestare su una legge che costituzionalmente presenta aspetti discutibili un ulteriore elemento di illegittimità, quello cioè di creare una disparità di trattamento anche nella procedura per il giudizio di rivalsa.

Tutto questo lo ripeteremo, articolo per articolo, nei nostri emendamenti, nelle nostre richieste di soppressione di alcune parti del testo legislativo e di integrazione dello stesso, attraverso formule che siano anche meno oscure. Dobbiamo dire, però, che senz'altro il provvedimento di legge al nostro esame non risponde alla domanda referendaria – e su questo mi pare esista un accordo generale – ma soprattutto che è una legge che non serve a nessuno. Non serve al magistrato, perchè lo pone in una situazione che, dal punto di vista della responsabilità, ne fa un soggetto trattato quasi fosse un incapace. Infatti, in caso di colpa grave, le ipotesi di tipizzazione sono talmente macroscopiche e banali nella loro gravità che addossarle al magistrato significa prescindere dalla professione che egli esercita e dalla professionalità che deve avere.

GALLO, *relatore*. Se ne propongono altre, ancora più banali e più gravi.

MISSERVILLE. Noi avevamo proposto una quarta ipotesi alla lettera *d*) del nostro emendamento, ma essa non è stata presa in considerazione. Vedremo se in Aula verrà riconsiderata, accettata ed inserita nel testo.

Questa legge non serve allo Stato, perchè, in ultima analisi, porlo come bersaglio finale, come destinatario dell'azione del cittadino significa rendergli un cattivo servizio, aggravandolo anche di responsabilità che

giuridicamente non ha, se vale ancora il principio della personalità della colpa, del dolo e del comportamento omissivo, denegatorio di giustizia.

Ma non serve soprattutto al cittadino. Consentitemi colleghi: dopo aver fatto tutto questo strepito legislativo per fare in modo che il cittadino abbia un qualche ristoro dei danni, creare fra il cittadino ed il conseguimento del suo obiettivo una serie di ostacoli, metterlo nella condizione – lo diceva il senatore Strik Lievers, ma mi sembra che su questo argomento siamo tutti d'accordo – di dover affrontare nove gradi di giudizio per arrivare a conseguire quel che gli è dovuto (facendolo passare per filtri successivi che vanifichino sostanzialmente e praticamente la sua azione) significa, cari colleghi, vanificare l'attesa di giustizia del cittadino, significa eludere il problema, fare finta di risolverlo. Si è creata così una situazione in cui ogni cittadino sarà scoraggiato di fronte a questa autentica corsa ad ostacoli, che non è difficile solo in quanto tale, ma che deve essere compiuta entro un tempo massimo; e noi sappiamo benissimo che il cittadino non arriverà mai al traguardo tempestivamente e, soprattutto, che non esiste, allo stato, una ragionevole speranza di ottenere un risarcimento del danno.

L'abolizione del filtro già potrebbe essere qualcosa di utile, ma su questo sono molto scettico, caro senatore Acone, perchè non credo che arriveremo neppure a questo parziale successo.

L'accettazione dell'emendamento presentato dal senatore Battello, in ordine alla proponibilità dell'azione prima ancora che fossero esperiti i mezzi di impugnazione, poteva rappresentare un'accelerazione dei tempi, ma anche questo emendamento è stato accantonato, con un'opera di rinuncia da parte dei commissari comunisti che noi capiamo solamente nell' ottica di disegno politico di cui abbiamo parlato finora.

Avrebbero potuto esservi fasi più rapide e più sollecite per assicurare al cittadino il raggiungimento dello scopo del riconoscimento di un diritto, ma tutto questo è stato messo nel dimenticatoio.

Quindi, è una legge che non serve al magistrato, nè allo Stato, nè al cittadino; è una legge – se mi consentite – elusiva su un punto fondamentale, quello della responsabilità degli organi collegiali, che non può essere rimandato a tempi migliori per una ragione assai semplice: questa legge sarebbe resa inoperante se non si affrontasse il tema della responsabilità collegiale.

Sarebbe una legge che si potrebbe intitolare «legge contro i pretori, contro il giudice monocratico»: tutti i giudici costituiti in collegio, infatti, sarebbero esenti da responsabilità perchè ognuno di essi potrebbe dire, nel segreto della votazione della camera di consiglio, di essere tra i dissenzienti. In questo modo verrebbe vanificata questa normativa.

Dobbiamo allora trovare una regolamentazione, che rappresenterebbe una conquista logica. Proprio su questo tema si appuntano le maggiori critiche, con una impossibilità pratica di giungere ad una soluzione soddisfacente, a meno che non si voglia intaccare il principio del segreto della camera di consiglio, a meno che non si voglia arrivare ad una votazione palese e riportata nel testo della decisione, così come si auspica da molte parti. Infatti la segretezza della camera di consiglio è una sorta di residuo archeologico del diritto che continuiamo stranamente a difendere, senza renderci conto del perchè lo facciamo; probabilmente lo facciamo per una sorta di pigrizia mentale, quando invece i tempi richiederebbero più chiarezza, più trasparenza nei giudizi e maggiore assunzione di responsabilità.

Sarà capitato a tutti voi qualche volta di avanzare una richiesta di un provvedimento ad una magistratura collegiale e di sentirsi rispondere da tutti e tre i magistrati componenti il collegio di aver dovuto sottostare al volere dei colleghi, con la conseguenza di trovarci di fronte ad un provvedimento che sarebbe stato assunto forse per opera dello Spirito Santo, o per opera di persone entrate furtivamente in camera di consiglio.

Allora, cari colleghi, che cosa diremo noi di questo provvedimento? Diremo che esso vanifica la risposta referendaria, è frutto di un compromesso, di un accordo politico, è il frutto di una malapianta, quella della partitocrazia vista in una dimensione quasi storica. Di fronte a questo provvedimento, se dovessi nell'esercizio della mia professione di avvocato ricevere un cliente il quale versasse nella condizione di cittadino danneggiato e al quale dovessi suggerire di esperire prima tutti i mezzi di impugnazione consentitigli nel processo in cui sia imputato, per poi sottoporsi ad un filtro di ammissibilità, con l'ipotesi di dover ricorrere in appello e di arrivare in Cassazione, per sottoporsi alla fine al giudizio della magistratura ma non in un tribunale diverso, bensì in un tribunale diversamente composto, gli consiglierei con molta onestà di lasciar perdere, perchè si trova nello stato di quei poveri utenti che, ingannati da esperienze televisive brillanti, sono andati nelle drogherie a chiedere un pacchetto di «cacao meravigliao». Questo provvedimento è il «cacao meravigliao» dal punto di vista pratico, dal punto di vista dell'attuazione concreta, dal punto di vista della speranza dei cittadini ed io sono veramente desolato che l'Arbore di questo «cacao meravigliao» sia una persona della dignità, dello spessore, della capacità professionale del senatore Gallo, il quale, per quanti sforzi logici voglia fare nella sua prudenza, nella sua chiara intelligenza, nella sua capacità di compromissione, non riuscirà mai a farci digerire questa vicenda nella quale noi non possiamo assumere assolutamente il ruolo di turlupinatori dell'opinione pubblica e di turlupinatori dei cittadini.

Il mio magistrale collega, senatore Filetti, ha esposto in modo assai chiaro la nostra posizione; a me correva l'obbligo di puntualizzare dal punto di vista politico qual è la nostra visione di queste vicende ed anche di differenziare la nostra posizione politica da quella dei colleghi del Partito radicale. Essi dovranno rendersi conto che, collega Corleone, nell'entusiasmo del loro attivismo civico sono caduti in una trappola, sono stati strumentalizzati per i *referendum*, hanno fatto un po' gli ascari di un sistema che prima li ha mandati allo sbaraglio assicurandoli di avere un'armata alle spalle e, al momento in cui si è conseguita la vittoria, ha ritirato le sue truppe e le ha sacrificate sull'altare di un armistizio disonorevole.

È un caso di ingenuità, ma l'ingenuità in politica non è un merito, l'ingenuità in politica non è certamente una forma di perspicacia, soprattutto quando si è pedine di un gioco più grande. A questo gioco il Movimento sociale italiano non ha mai partecipato perchè non ha mai avuto simpatie di correnti all'interno della magistratura, perchè non ha mai voluto spazi politici in un campo tanto delicato, perchè non ha apprezzato la figura del giudice politicizzato ed enfatizzato, e quindi non si trova nella necessità prima di ridimensionarlo e poi di pervenire ad un compromesso.

Noi abbiamo una visione diversa dello Stato, ne guardiamo con molto rispetto le funzioni, ne osserviamo le leggi e la Costituzione; non facciamo questo andirivieni, che dal punto di vista politico può essere fruttuoso per un

riequilibrio dei poteri, ma che dal punto di vista morale e civile certamente non fa onore alla classe politica che lo attua.

Ringrazio il signor Presidente e il signor Ministro per la loro cortese attenzione e anche i colleghi senatori per la pazienza con cui hanno seguito questa lunga e, forse, disordinata esposizione. (*Applausi dall'estrema destra. Congratulazioni*).

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

* POLLICE. Signor Presidente, signor Ministro, colleghi senatori, mi dispiace entrare di straforo in questo dibattito; confesso di sentirmi abbastanza a disagio perchè, stando agli oratori che si sono susseguiti e a quelli che seguiranno, ho visto che ho a che fare con una serie di magistrati o di ex magistrati, con alcuni insigni giuristi, come Leone e Lipari, e con avvocati illustri, come Acone, Macis, Filetti e Zecchino; insomma, rischio di dire cose che molto probabilmente non sono in sintonia con quanto è stato detto finora nel dibattito.

Però ci troviamo al Senato, in una Camera rappresentativa, ed io vorrei essere un cittadino qualunque che interviene su un provvedimento legislativo e su questioni che hanno interessato i cittadini comuni, il popolo in generale e sono state oggetto di un *referendum*. Il popolo non è composto solo da giuristi, da magistrati e da avvocati, per cui esso ha scelto sulla base di ciò che ha capito e con cui è entrato in sintonia.

Anche se ciò è stato già detto in precedenza da qualche collega, ricordo che questi sono stati i temi che hanno costituito oggetto di un'ampia discussione e che hanno diviso la gente; inoltre, tali questioni sono entrate all'interno dei partiti, li hanno spaccati e hanno costretto alla discussione i loro singoli componenti, come dei comuni cittadini.

Devo dire che questo disagio nel parlare di cose che molto probabilmente non capisco è anche il disagio di chi, per esempio, non ha condiviso la scelta effettuata dal proprio partito. Ad esempio, io ho espresso un dissenso rispetto alla posizione ufficiale adottata dal mio partito, perchè penso – ne sono convinto e il risultato dei *referendum* ne è una testimonianza – che un giudizio estremamente negativo da parte del popolo italiano era abbastanza prevedibile sull'intera vicenda; comunque, non è solo una questione di previsione ma di sensibilità.

Un dato è certo, e cioè che si tratta di una questione che poneva il *referendum* al di là del quesito specifico. In fondo, il *referendum* – io non lo dimentico e ieri lo ha egregiamente sottolineato il collega Spadaccia – non solo era abrogativo, ma sotto alcuni aspetti anche propositivo e con delle finalità ben precise. Queste ultime sono legate all'eliminazione dei limiti della responsabilità comprendendo la colpa grave, l'eliminazione della prevista autorizzazione ministeriale e la possibilità di consentire ai cittadini la praticabilità di questo istituto.

Ebbene, intorno a tali questioni si sono snodate tutte le tematiche che erano servite ad approfondire discorsi e giudizi sulla giustizia italiana e anche sul mutato rapporto dell'ordine giudiziale con il medesimo Stato, nonchè sul modo in cui in questi anni si è andato proprio modificando il ruolo del magistrato rispetto alla situazione giudiziaria e giuridica nel suo complesso, rilevando sempre di più l'elemento della sua professionalità e della sua autonomia.

Dobbiamo partire da queste considerazioni per dare un giudizio e per tentare delle conclusioni. Nella relazione dell'esimio professor Gallo si fa un'affermazione che, in fondo, testimonia la difficoltà e il difficile approdo alla soluzione che è venuta fuori. Cosa dice il professor Gallo nella relazione? Afferma che questo disegno di legge «è improntato ad una linea di consapevole gradualità, che vuol tener conto che si tratta di passare da un regime di pressochè totale irresponsabilità» – quindi con un riconoscimento della situazione precedente – «ad altro e ben diverso». Però, aggiunge anche il professor Gallo: «Il che vuol dire che pare opportuno non operare in maniera troppo brusca, estremizzando le fattispecie di responsabilità dei magistrati. Occorre tener conto dei profili generali di ordinamento e di quelli che ne saranno i prossimi sviluppi, senza anticipazioni che possono pregiudicare questi ultimi: insomma un passo in avanti che adegua la normativa alla volontà espressa attraverso la procedura referendaria».

Ho sommo rispetto degli illustri ed esimi giuristi, come è il caso del collega Gallo, però noto in questa sua affermazione e in questa sua considerazione una contraddizione: si riconosce che c'è un regime antecedente di assoluta irresponsabilità, regime messo in discussione da un *referendum* in modo estremamente chiaro, però si dice che è necessario essere cauti nella modifica, che bisogna essere cauti nell'introdurre un regime diverso. Praticamente, non si vuole riconoscere, o meglio si stenta a riconoscere, che la volontà espressa attraverso la procedura referendaria era sufficientemente chiara e sufficientemente indicativa per il legislatore.

Detto questo, voglio aggiungere che Democrazia proletaria, alla Camera dei deputati e anche in Senato, ha presentato un disegno di legge che teneva conto di questi due elementi, delle contraddizioni presenti all'interno di questo tipo di situazioni che abbiamo vissuto e che viviamo. Soprattutto da parte dei giuristi e dei colleghi che più di me ne capiscono e che più di me sono padroni della materia si è arrivati alla convinzione, anche seguendo il dibattito e ascoltando i colleghi che sono intervenuti, che questa materia avrebbe dovuto essere sistematicamente inquadrata nell'auspicata riforma del codice processuale. Mia maestra e consigliera è l'avvocato Bianca Guidetti Serra, collega al Parlamento, e le sue considerazioni e gli appunti che ci ha fornito credo siano sufficientemente provanti. Sono anche convinto che i colleghi che più seguono la vicenda sono consapevoli che questa materia dovrebbe trovare spazio nella riforma del codice processuale. Però vi è anche la consapevolezza – lo sottolineavo prima – della necessità di sanare una carenza grave.

Ecco perchè abbiamo presentato in Parlamento un disegno di legge, che abbiamo difeso, per tentare di delineare i princìpi su cui dovrebbe articolarsi la responsabilità civile dei giudici. Intorno a queste affermazioni di principio, devo dire che la legge, così come configurata e definita, non risponde a queste esigenze, a tale portata ed alla necessità che noi avevamo sottolineato.

A mio avviso il magistrato deve rispondere patrimonialmente al cittadino, soprattutto nei confronti di quel cittadino che ha ricevuto un danno, non solo in caso di reati commessi nell'esercizio delle sue funzioni ma anche quando abbia emesso un provvedimento abnorme o tenuto un comportamento di diniego di giustizia. Poichè tali comportamenti possono essere tenuti da un giudice monocratico o collegiale, abbiamo sottolineato che la soluzione adottata, molto discutibile, prevede la possibilità che il

dissenziente si possa esimere. Per quanto riguarda, invece, la responsabilità penale e disciplinare essa si estende a tutti i componenti del collegio, in concorso tra loro, salvo che il dissenziente abbia denunciato il fatto.

Purtroppo sono solo a rappresentare il partito di Democrazia proletaria in quest'Aula e quindi non ho potuto seguire il dibattito dotto ed illuminato che si è svolto in Commissione.

BOATO. Questa volta lei è stato rappresentato dal collega Corleone.

POLLICE. Spero che il collega Corleone mi abbia rappresentato anche per quelle questioni che non condivide. Comunque, a prescindere da tale interruzione non so che tipo di soluzione abbia adottato la Commissione nell'ambito del disegno di legge. I problemi che abbiamo di fronte sono complessi e difficili, soprattutto la questione del momento in cui il cittadino che si ritiene leso debba rivolgere la domanda allo Stato e se debba individuare la responsabilità e tutti i meccanismi che sottendono a tale problema. Sono dell'avviso che la soluzione che è stata trovata sia farraginosa e presenti troppi filtri; c'è il pericolo che tale normativa dia luogo ad interpretazioni e finisca per essere come quella precedente.

Non ho neanche riscontrato – nel senso che noi auspicavamo – parallelismo e contemporaneità nell'inizio dell'azione di risarcimento, ma sopratutto non è indicato il modo in cui essa dovrebbe essere avviata unitamente all'azione disciplinare davanti all'organo competente. Posso sbagliare, ma mi sembra che i due procedimenti siano separati ed autonomi. Inoltre, ritengo che nel giudizio civile il magistrato abbia diritto di intervenire in adesione alle ragioni dello Stato e che il cittadino abbia il diritto di intervenire nel procedimento disciplinare, nel quale comunque deve essere sentito. Abbiamo sottolineato tale esigenza in quanto riteniamo che debba essere tutelato in senso sostanziale il contraddittorio e che nel contempo debba essere parificata la posizione delle parti.

Sulla questione del filtro ho ascoltato diversi pareri, per cui posso dire che la soluzione adottata presenta indubbiamente aspetti non chiari (mi auguro che in sede di replica il relatore intervenga per chiarire tale questione); tuttavia, vorrei capire, per esempio, per quale motivo non si sia ritenuta ammissibile l'azione senza una preventiva valutazione di fondatezza espressa dal giudice in camera di consiglio e manifestata con decreto motivato ed impugnabile e se tale sbarramento sia stato considerato necessario e abbia trovato spazio all'interno del provvedimento per evitare azioni pretestuose e temerarie.

La preoccupazione che ci ha mosso nell'elaborare il documento che abbiamo presentato è quella della tutela della libertà del cittadino che, se lesa dal giudice, impone il risarcimento non solo del danno materiale, ma anche di quello morale. La formulazione dell'articolo 8 del disegno di legge lascerebbe intendere che si tiene conto del danno morale; tuttavia, ciò non è esplicitato in maniera chiara.

Per quanto riguarda, infine, la tutela dell'autonomia e della indipendenza del giudice nella non responsabilità discendente dall'interpretazione di diritto e dalla ricostruzione del fatto, anche in questo caso, ovviamente, l'articolazione di un provvedimento che è stato così dibattuto è tale da non poter dare risposte ai singoli problemi e alle singole questioni, che troveranno soluzione – io credo – nel tempo e negli anni. Mi auguro

comunque che quando si passerà a discutere sui singoli aspetti del provvedimento sia possibile trovare soluzioni il più possibile consone ai problemi.

Vorrei fare alcune considerazioni aggiuntive. Innanzi tutto, vorrei riferirmi ad una questione richiamata ieri dal collega Spadaccia e che si ritrova anche nella stessa relazione di minoranza presentata dal collega Corleone, quella della volontà politica di trascurare gli articoli 28 e 75 della Costituzione, che ha portato, come sottolineava ieri lo stesso senatore Spadaccia, all'elaborazione di una confusa proposta legislativa, viziata da vistose lacune e da gravi difetti. Ora, penso anch'io che il testo che ci viene proposto non ripristini la responsabilità diretta del giudice, neppure in quei casi in cui già esisteva; esso, invece, introduce lo schermo della rivalsa, che ritengo anch'io un limite insormontabile e tale da rendere impraticabile, professor Gallo, il risarcimento da parte del magistrato. Su questi dubbi, espressi dai colleghi radicali e accentuati nel corso del dibattito, certamente la discussione continuerà anche nei prossimi mesi, tanto più che, avendo la Commissione giustizia apportato modifiche al testo licenziato dalla Camera dei deputati, ci saranno senz'altro ulteriori spazi di discussione. Credo sia fondamentale il ruolo di un dibattito in materia nell'Aula del Senato, altrimenti si tratterebbe soltanto di un esercizio di esperti. Pertanto, senatore Gallo, le pongo il seguente interrogativo: perchè la nuova disciplina non prevede neanche formalmente la possibilità del risarçimento per il cittadino ingiustamente danneggiato? È una previsione che, personalmente, non riesco a trovare all'interno della formulazione del provvedimento.

GALLO, *relatore*. C'è un coordinamento con l'errore giudiziario, senatore Pollice.

POLLICE. Poi nella replica il collega sarà più esauriente.

Con questi ampi margini di dubbio, evidentemente non posso approvare il disegno di legge in esame così come è stato licenziato dalla Commissione. Durante il dibattito esaminerò sui punti specifici l'opportunità di proporre alcune modifiche e spero che ci sarà la possibilità di farlo, dopo di che valuterò concretamente il mio atteggiamento finale: allo stato attuale, il mio è un dissenso convinto. (*Applausi dai senatori del Gruppo federalista europeo ecologista. Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Di Lembo. Ne ha facoltà.

DI LEMBO. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, su un punto siamo tutti d'accordo e cioè sulla necessità di salvaguardare l'autonomia e l'indipendenza della magistratura e dei singoli magistrati, l'una e l'altra tutelate espressamente dalla Costituzione.

Giustamente il senatore Gallo, nella sua pregevole relazione, ha posto in luce che tali principi costituzionali devono essere raccordati a quelli di cui all'articolo 28 della Costituzione, del quale tanto si parla, che prevedono la responsabilità diretta dei pubblici dipendenti. Da un esame degli articoli della Costituzione, ed in particolare degli articoli 28, 104 e 107, e dall'esame dei lavori preparatori risulta tuttavia con assoluta evidenza e chiarezza che i costituenti hanno voluto attribuire maggior valore all'indipendenza del giudice che non alla responsabilità.

L'indipendenza costituzionale, funzionale ed istituzionale riconosciuta alla magistratura – si è autorevolmente sostenuto – dimostra in modo palese quanto vivo fosse il ricordo dell'esperienza fascista e quanto forte fosse l'intendimento di evitare il pericolo di nuove soggezioni a controlli interni ed esterni. Questa scelta costituzionale che privilegia l'indipendenza rispetto alla responsabilità del giudice non è illogica per la particolare funzione che svolge il magistrato, diversa da quella di qualsiasi altro dipendente dello Stato.

Vincenzo Vigoriti, più volte citato in Commissione ed in quest'Aula, non ha fatto solo alcune affermazioni: ha anche scritto che la differenziazione dei regimi della responsabilità dei magistrati e di quelli previsti per gli altri cittadini ed in particolare per i pubblici dipendenti è compatibile con la Costituzione e ha aggiunto che occorre avere chiaro il ruolo del magistrato per il quale il regime delle nuove responsabilità viene disegnato. L'alternativa tra il magistrato-funzionario ed il magistrato-professionista non pare possa ulteriormente essere prospettata, nel senso che ormai nel nostro ordinamento non è più possibile far passare l'attività di aggiudicazione delle controversie e di esercizio dell'azione penale come attività di un funzionario mero propagatore di scelte altrui.

Inoltre, l'istituzione e il funzionamento di qualunque sistema di aggiudicazione delle controversie sull'applicazione delle norme riconosciute dalla società implica che chi si occupa di attivare tale sistema e chi in concreto procede all'aggiudicazione deve essere parzialmente sollevato dalle responsabilità, soprattutto civili ed amministrative, che possono derivare dall'esercizio della funzione stessa. Questo è un dato costante della nostra esperienza e di quella comparata che sarebbe assurdo trascurare. Pretendere, in nome di un astratto egualitarismo, di assoggettare i magistrati alla disciplina di diritto comune sulla responsabilità civile sarebbe francamente inaccettabile.

Vi faccio grazia di leggere altre importanti affermazioni di studiosi, anche perchè, non essendo io nè un giurista, nè un avvocato, forse non ho la capacità – come è stato detto ieri – di discernere «tra libri buoni e libri cattivi» a seconda del valore di chi li scrive.

Quello della indipendenza della magistratura, inoltre, non è un principio posto a tutela dell'interesse del magistrato, ma è sancito a salvaguardia dell'interesse del cittadino. Ve lo immaginate come potrebbe essere risarcito il danno arrecato dal magistrato, se non vi fosse una magistratura indipendente, che escludesse soggezione da qualsiasi potere politico, sempre incerto nella sua mutevolezza?

La Corte costituzionale, nella nota sentenza n. 2 del 14 maggio 1968, anch'essa sempre citata, ha evidenziato la singolarità di questa funzione giurisdizionale, la natura dei provvedimenti giudiziari, la stessa posizione *super partes* del magistrato per suggerire condizioni e limiti alla sua responsabilità, anche se ha riconosciuto che l'autonomia e l'indipendenza non pongono il giudice al di sopra dell'organizzazione statale. Essa ha aggiunto, riconoscendo la costituzionalità dell'articolo 56 del codice di procedura civile, abrogato dal *referendum*, che la disciplina dei limiti della responsabilità può essere variamente individuata per categorie di dipendenti o per speciali situazioni. Per questo motivo Zagrebelsky sostiene che l'estensione della responsabilità civile si basa su motivi di opportunità e non di legittimità costituzionale: per questo ha proposto addirittura un processo

disciplinare nel quale il terzo potesse intervenire, quasi quale parte civile, per il risarcimento del danno.

Tenendo conto delle peculiarità delle funzioni che la magistratura è chiamata a svolgere in assoluta indipendenza da ogni potere (articolo 104 della Costituzione) e da ogni gerarchia, distinguendosi i magistrati tra loro solo per diversità di funzioni (articolo 107 della Costituzione), si può concludere che la disciplina della materia che viene proposta è il risultato di una scelta seria e meditata, che mira a bilanciare i diversi princìpi, nell'interesse assoluto della giustizia e dei cittadini. Si è trattato di una scelta difficile – come è stato da tutti riconosciuto – che ha impegnato gli studiosi, l'altro ramo del Parlamento – del cui buon lavoro tutti o quasi hanno dato atto – e la Commissione giustizia del Senato, che ha apprezzato ed approvato il testo proposto, pur se ha approvato alcuni emendamenti non modificativi dell'impianto generale della legge. Tale provvedimento avrebbe anche potuto essere approvato nel testo pervenutoci dalla Camera dei deputati, ma appare migliorato nel testo proposto dalla Commissione giustizia del Senato; esso coglie la differenza esistente tra responsabilità civile del magistrato, anche se chiamato a rispondere solo in sede di rivalsa ed in limiti quantitativamente determinati, e risarcimento del danno al quale il cittadino ha diritto.

L'articolo 14 del disegno di legge al nostro esame espressamente stabilisce che nessun pregiudizio viene arrecato al risarcimento del danno dovuto ad errori giudiziari, quindi anche al risarcimento del danno di cui all'articolo 2043 del codice civile. Il Consiglio superiore della magistratura, per altro motivo, ha sostenuto che, anche se il fatto produttivo del diritto alla riparazione riveste carattere di illecito penale, civile o amministrativo, la *ratio* del diritto stesso non è la punizione dell'illecito e del suo autore o il risarcimento del danneggiato, ma la reintegrazione dell'interesse individuale illegittimamente sacrificato a quello collettivo, volto alla ricerca della verità e alla garanzia dei beni primari della società, che ispira l'intero *iter* della giustizia. Esula cioè dalla previsione della riparazione del danno nel nostro sistema ogni liceità della condotta degli organi dello Stato, che è elemento ineliminabile della nozione di responsabilità prevista dall'articolo 28. Ma badate che la limitazione della risarcibilità del danno da parte dei funzionari solo al dolo o alla colpa grave non è una scelta dell'articolo 28.

L'articolo 28 dalla migliore dottrina è stato ritenuto solo un ammonimento rivolto ai pubblici dipendenti. La limitazione alla colpa grave o al dolo invece è propria dello statuto degli impiegati civili dello Stato, articoli 22 e 23, ritenuti da qualcuno illegittimi costituzionalmente perchè si disse che limitavano le previsioni dell'articolo 28 della Costituzione.

Anche se gli articoli 22 e 23 dello statuto degli impiegati civili limitano la responsabilità diretta dei pubblici dipendenti, lo Stato risponde sempre, anche per colpa lieve o lievissima del suo funzionario, pur se quest'ultimo risponde solo per dolo o per colpa grave. Quale è stata la giustificazione di questa scelta?

Leggo testualmente: «È stata sostenuta l'esigenza di garantire una fascia di sicurezza all'impiegato per impedire che l'eccessiva preoccupazione di dover rispondere anche per le più lievi negligenze possa portare alla paralisi di ogni iniziativa amministrativa».

Il professor Sandulli nel suo manuale – non so se sia libro degno di essere letto – ha chiarito che l'inciso contenuto nell'articolo 28 della

Costituzione, secondo cui la responsabilità dell'impiegato si fa valere secondo le norme penali, civili ed amministrative, va interpretato nel senso che la legge amministrativa possa derogare ai princìpi comuni che regolano la responsabilità civile.

Credo che niente più vi sia da aggiungere in proposito, se non che la stessa *ratio* della disciplina che regola la responsabilità civile dei pubblici dipendenti (che non è quella dell'articolo 28 della Costituzione, ma quella degli articoli 22 e 23 dello statuto dei dipendenti civili dello Stato) giustifica un diverso trattamento per il magistrato in considerazione del diverso rapporto tra qualità della funzione e responsabilità conseguenti.

Per la delicatezza delle funzioni svolte, per la necessità di evitare tutti i pericoli derivanti dalla dilatazione della responsabilità del giudice si è respinta in Commissione la proposta di sostituire nella tipizzazione della colpa grave, alla lettera *a*) del comma 4 dell'articolo 2, l'espressione: «grave violazione di legge determinata da negligenza inescusabile» con l'altra: «disapplicazione della legge», proprio perchè quest'ultima è sembrata estremamente lata e generica, la cui interpretazione sarebbe di fatto eccessivamente elastica, con le conseguenze che ciascuno può immaginare in ordine alla tranquillità del magistrato che deve giudicare.

A mio avviso, non è nemmeno da enfatizzare la mancata disciplina della responsabilità del dissenso espresso dai singoli componenti l'organo collegiale, paventando – come è stato sostenuto in Commissione e in quest'Aula – un'ipotesi di incostituzionalità.

Pur tenendo conto dell'autorevolezza di alcuni sostenitori di questa tesi, vorrei, con minore autorità ma sforzandomi di essere logico e chiedendo perdono se dico delle cose inesatte, manifestare la mia idea in proposito, rifuggendo dalla tentazione di evidenziare il tentativo sempre ricorrente, comune ad ognuno di noi, di agitare il timore della incostituzionalità come rafforzativo della validità delle nostre tesi in ordine alle norme delle quali di volta in volta si discute. Ogni volta che non siamo d'accordo su qualche norma diciamo che potrebbe essere incostituzionale.

Prescindendo dalla tesi autorevolemente sostenuta della inopportunità di intaccare il principio della segretezza delle decisioni degli organi collegiali, anche allo scopo di impedire una sostanziale paralisi dell'attività dei giudici collegiali, consentitemi di ripetere in breve sintesi quanto ho sostenuto durante il dibattito in Commissione. L'opinione dissenziente è estranea al nostro ordinamento giuridico, diverso dall'ordinamento anglosassone anche se, come è stato giustamente sostenuto, la Costituzione non pone vincoli precisi in materia di segretezza processuale. Il dissenso deve essere motivato; ai fini della esclusione della responsabilità civile un dissenso generico sarebbe del tutto irrilevante e il dissenso acquisterebbe rilievo solo se motivato con il comportamento doloso degli altri magistrati, o colposo nei casi di negligenza inescusabile, o di giudizio basato su fatto incontrastabilmente inesistente.

Ciò premesso, il primo rilievo da sollevare – ed è in una nota che un magistrato credo abbia mandato a tutti i componenti della Commissione – è quello che comunque vi sarebbe una presunzione assoluta di dolo o di colpa a carico del relatore estensore della sentenza. Mi rendo conto inoltre che la sola consapevolezza – è stato detto autorevolmente ieri sera – senza la previsione dell'evento esclude il dolo. Un dubbio però assilla la mia coscienza e cioè se è possibile ritenere non previsto e non prevedibile

l'evento dannoso nel caso in cui il dissenziente rende avvertito il collegio che il provvedimento giudiziario viene posto in essere con dolo, oppure a seguito di grave violazione di legge determinata da negligenza inescusabile, o affermando, sempre per negligenza inescusabile, un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento, oppure negando, sempre per negligenza inescusabile, un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento. Si tratta, si badi, di fatto la cui esistenza incontrastabilmente risulta dagli atti del procedimento. Si può affermare che il magistrato avvertito non prevede alcun evento dannoso a carico di chi subisce una tale decisione? La decisione del magistrato non è un qualsiasi atto amministrativo che, anche se illegittimo, può non rendere possibile la previsione del danno; la decisione del magistrato è diretta a rendere giustizia, deve risolvere una controversia e non può chi decide allegare a sua scusante la mancata previsione di un evento dannoso se non rende giustizia pur essendo stato avvertito di un errore che incontrastabilmente risulta dagli atti del procedimento. Non so se è compatibile l'istituto del dissenso, che escluderebbe il magistrato dissenziente dall'imputazione di dolo e colpa grave, con l'articolo 361 del codice penale relativo alla omessa denunzia di reato da parte di pubblico ufficiale che sia venuto a conoscenza di esso nell'esercizio delle sue funzioni. È questo un dubbio che pesa sulla mia coscienza e sarei ben felice se potessi essere convinto della sua infondatezza. È probabilmente infondato, però il dubbio a me rimane. Comunque non credo che un simile comportamento sia suscettibile solo di eventuale sanzione risarcitoria in un giudizio di rivalsa. Questo non significa che il problema non debba essere risolto, ma che va risolto in armonia con il nuovo processo penale e con il nuovo processo civile.

Il relatore del problema si è fatto carico, non ne ha sminuito l'importanza anche se, non per difesa corporativa, ma per la preoccupazione che è propria dello studioso, ha ritenuto che fosse più opportuno rinviare una tematica – leggo dalla relazione – che inevitabilmente incide su tutto lo snodarsi del processo deliberativo all'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale e, per ciò che concerne il processo civile, a quelle norme che ne dovranno anticipare le modifiche più urgenti.

Un altro rilievo mosso alla legittimità della legge, rimbalzato anche in quest'Aula sia nella seduta di ieri che in quella odierna, è stato quello della illegittimità della previsione di un filtro imposto alla procedibilità della domanda di risarcimento. A tal proposito, rispettando l'opinione di chi ritiene opportuna la previsione di una diversa normativa in ordine alla procedibilità dell'azione, vorrei ricordare che i tre gradi non sono posti nell'interesse del magistrato, ma nell'interesse del cittadino che avanza la domanda.

BOATO. Basterebbe eliminare il filtro!

DI LEMBO. È il cittadino che può impugnare la decisione e non il magistrato; quindi la norma è nell'interesse di chi avanza la domanda. Vorrei ricordare, vista la eccezione di incostituzionalità, che (anche se per altra ipotesi) di filtro nell'azione contro i magistrati si discusse anche all'Assemblea costituente; e probabilmente il presidente, professore Leone, di questo non ha voluto far cenno.

L'onorevole Romano propose di stabilire «una sorta di autorizzazione a procedere a favore dei magistrati». Proposte sostanzialmente simili furono presentate nel corso della discussione dagli onorevoli Castiglia, Colitto, Carboni, Russo e Perrone Capano, respinte tutte a nome della Commissione dal relatore Giovanni Leone, il quale dichiarò che la Commissione stessa era contraria a consacrare in sede costituzionale un principio del genere pur concordando con la necessità di stabilirlo in una sede più idonea, ossia in quel settore della legislazione procedurale penale e amministrativa che stabilisce particolari condizioni di procedibilità nei confronti di taluni funzionari dello Stato durante l'esercizio delle loro funzioni. Egli aggiunse che: «una norma di questa struttura, di tal genere, congegnata in modo da stabilire alcune garanzie per l'indipendenza del giudice sembra che sia la soluzione migliore del problema. Sicchè, la Commissione si fa interprete del nostro sentimento a questo riguardo nel segnalare al legislatore di domani questa esigenza, rispondente alla necessità di formulare una norma opportuna».

Queste sono le parole del presidente Leone.

Un altro punto sul quale vi è stato dissenso in sede di Commissione è quello relativo all'intervento adesivo nel giudizio di responsabilità. Si è ribadito il principio sostenuto dalla Camera dei deputati e cioè che la sentenza pronunziata nel giudizio promosso contro lo Stato non fa stato sia nel giudizio di rivalsa di cui all'articolo 7, sia nel procedimento disciplinare.

Non escludo che si è introdotta una deroga ai principi del diritto processuale civile. Tale deroga tende ad adeguare il giudizio di rivalsa a quello che spetta alla competenza della Corte dei conti in ordine alla responsabilità civile dei pubblici dipendenti, mutando solo il giudice che deve decidere per la rivalsa.

Con giurisprudenza assolutamente costante, la Corte dei conti ha affermato che quando l'amministrazione sia stata convenuta in giudizio per fatto illecito del proprio dipendente e condannata al risarcimento dei danni, la sentenza non fa stato nel giudizio di rivalsa, perchè mentre nel giudizio civile l'azione del danneggiato si fonda sull'obbligo del risarcimento per fatto illecito ai sensi dell'articolo 2043 del codice civile da parte di colui che ha cagionato il danno ad altri ed involge quindi una responsabilità extra contrattuale di natura privatistica derivante dal rapporto esterno tra pubblica amministrazione e danneggiato, l'azione di competenza della Corte, cioè l'azione di rivalsa, si ricollega al rapporto interno di natura pubblicistica che lega la pubblica amministrazione al suo dipendente per il danno da questi arrecato allo Stato con il suo fatto illecito.

La peculiarità di tale azione di rivalsa discende esclusivamente dal rapporto di impiego e dalla condizione che il fatto illecito sia stato commesso nell'esercizio delle funzioni affidate al dipendente autore dell'evento dannoso, in quanto dette funzioni comportano l'osservanza di specifici doveri, i quali debbono essere valutati in relazione alle circostanze in cui si svolge l'evento dannoso e sotto il profilo dello *status* del dipendente, della natura delle funzioni affidate e delle norme regolamentari che le disciplinano.

Questa disciplina permette di graduare il danno commesso da più soggetti e giustifica il potere di rivalutazione delle risultanze del processo

civile, che consente di porre a carico del responsabile, con criterio discrezionale, anche una sola parte del danno accertato.

La Commissione giustizia – tutti lo hanno affermato – ha compiuto un ottimo lavoro. Il relatore, che ringrazio non soltanto per cortesia, ha posto a disposizione di tutti la sua scienza e la sua sensibilità giuridica, consentendo di affinare il testo pervenutoci dalla Camera, facendo molto spesso da mediatore intelligente, permettendo di eliminare lacune e per questo merita il ringraziamento di tutti. Un ringraziamento voglio rivolgere anche al Ministro per la sua disponibilità, propria dell'uomo di cultura, a tutti i componenti della Commissione e al suo Presidente: gli uni e gli altri non hanno difeso concezioni preconcette, ma hanno dato il loro contributo per migliorare la legge, senza difendere interessi di parte. D'altronde, non potrei essere io un difensore di parte; mi dispiace che non sia presente il collega e amico Pollice, nemmeno io sono un giurista, un docente universitario, un avvocato, nè ho la capacità di discernere tra la qualità dei libri che leggo.

Le divisioni che vi sono state e che ancora vi sono non dipendono da diversità ideologiche, ma solo dalla riconosciuta difficoltà della materia. Oggi, una volta celebrato il *referendum*, la dottrina si accorge che si è creato un vuoto legislativo che non può essere colmato dalle norme dello statuto degli impiegati civili dello Stato, che non si riferiscono ai magistrati. Ci si accorge che il vuoto legislativo, se non colmato, riporterebbe alla disciplina precedente, che rendeva direttamente responsabili tutti i dipendenti pubblici solo per danno arrecato al terzo con azione costituente reato. Oggi tutti sembrano accorgersi delle enormi difficoltà della regolamentazione della materia, che richiede il bilanciamento tra il principio dell'indipendenza e quello della responsabilità della magistratura e dei singoli magistrati. Sarebbe quindi facile esaltare la limpidità e l'esattezza delle opinioni di chi sosteneva che il *referendum*, per modificare queste norme, poteva essere inutile. Nè può essere ritenuta incoerente la decisione, una volta indetti i *referendum*, di votare per la soppressione delle norme degli articoli 55, 56 e 74 del codice di procedura civile perchè si trattava di articoli che comunque andavano cambiati e che non era perciò opportuno difendere.

Non vi è stato alcun tentativo – come è stato detto – di vanificare il risultato del *referendum*. Tutto questo appartiene al passato, il *referendum* si è svolto e, allo stato presente, va solo preso atto che, nel rispetto della volontà referendaria, si propone l'approvazione di una legge che certo è perfettibile, ma che rispetta i princìpi costituzionali dell'indipendenza e della responsabilità dei magistrati. Rispetta altresì la volontà di un *referendum* che ha annullato delle norme, ma che non ha modificato il modello di organizzazione della magistratura, caratterizzata da metodi di reclutamento corrispondenti, per la scelta costituzionale, a quella del pubblico impiego. Tale modello è da armonizzare con quello di tipo professionale proprio dei paesi anglosassoni, ove diverso è il tipo di reclutamento e diverso è il rapporto tra Stato e magistrato. È necessario superare il contrasto tra responsabilità gerarchica, propria dei pubblici dipendenti, e responsabilità esterna, cioè verso i terzi. Non può applicarsi solo un sistema di responsabilità esterna (cioè il risarcimento dei danni di alcuni ordinamenti) e conservare le garanzie di carriera e di continuità dell'impiego. Questo va detto ai fautori del magistrato «professionista». La dottrina più avvertita non ha mai ignorato tale problema, da quando Napoleone volle che i giudici fossero funzionari, garantendo la loro funzione con una sostanziale

immunità, – scelta che poi è rimbalzata attraverso il codice di procedura civile sardo, quello napoletano e quello del 1865 nel codice del 1940 – ma sottoponendoli al controllo dell'Esecutivo. La dottrina, tuttavia, non è riuscita a trovare una soluzione che avesse il consenso di tutti. Il problema certamente – come è stato affermato questa mattina – è diventato più evidente quando parte della magistratura – non tutta e per fortuna non la maggioranza – ha sostenuto che un'interpretazione neutrale ed imparziale del diritto sottintende una scelta di politica conservatrice ed ha contrapposto ad essa un'interpretazione dichiaratamente politica, avviando in tale contesto un ambiguo discorso intorno alla giurisprudenza, al diritto ed ai giudici alternativi. Questo tipo di professionalità che attiene ai compiti della magistratura, ieri sostenuta in quest'Aula, non sta facendo molta strada o per lo meno non più di quanta ne ha fatta finora.

Onorevoli senatori, consentite anche a me di chiudere il mio intervento con una citazione. Nel Talmud, che è il codice morale degli ebrei e che designa la raccolta delle discussioni degli antichi rabbini, si legge: «Guai alla generazione i cui giudici meritino di essere giudicati». Credo che siamo tutti convinti – ma lo dobbiamo essere anche nei fatti, non solo a parole – che questo particolare monito non è per noi e per il nostro paese. Ed è con tale convinzione che tutti hanno collaborato – i componenti di questo ramo del Parlamento e della Camera dei deputati – a predisporre una legge che sia la migliore possibile. (*Applausi dal centro. Congratulazioni*).

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

* BOATO. Signor Presidente, onorevole Ministro, colleghi senatori, aggiungerò solamente poche riflessioni di carattere generale a quanto già egregiamente i colleghi Spadaccia e Strik Lievers hanno detto nei dibattiti di ieri e di questa mattina e a quanto ampiamente è contenuto nella relazione di minoranza che a nome del nostro Gruppo ha presentato il senatore Corleone, che interverrà in sede di replica nella seduta di martedì prossimo. Non desidero dare un carattere ripetitivo a questo mio breve intervento, anche perchè credo che ormai tutte le questioni che sono in discussione siano chiare. Tuttavia desidero aggiungere qualche riflessione; la prima riguarda in particolare il ruolo che i Verdi hanno assunto all'interno della campagna referendaria a proposito della responsabilità civile dei magistrati.

Come tutti ricorderanno, i Verdi in quanto tali non hanno preso una posizione nè come Gruppo parlamentare della Camera dei deputati nè come Federazione delle liste verdi, ma vi sono state singolarmente delle prese di posizione nel merito di tale *referendum*. Desidero ricordare in quest'Aula che ho fatto più volte parte di iniziative pubbliche nella fase della campagna referendaria, finalizzate a sostenere la scelta del sì in quel *referendum* e l'opportunità e la giustezza di quel *referendum* dell'8-9 novembre che è l'origine del dibattito e dei disegni di legge al nostro esame. Voglio richiamare tale elemento di continuità in quest'Aula anche per rispondere a quelle accuse di strumentalizzazione del *referendum* che durante la campagna alcune forze politiche ci hanno mosso, elemento di continuità che risale all'VIII legislatura. Il collega Corleone nella sua relazione di minoranza ha ricordato giustamente che tale iniziativa riguardante la responsabilità civile dei magistrati non è stata una iniziativa estemporanea dei radicali, dei socialisti e dei liberali per ragioni strumentali o – come

qualcuno ci ha accusato – per ragioni destabilizzanti ma che è in corso un dibattito politico, costituzionale e dottrinale che risale a decenni. Il collega Corleone ha ricordato appropriatamente che c'è stata un'iniziativa legislativa in tal senso da parte del senatore Viviani, allora presidente della Commissione giustizia di questo ramo del Parlamento, nella VII legislatura, un'iniziativa legislativa che poneva la questione all'attenzione del Parlamento (per modo di dire, poichè, in realtà, la poneva alla disattenzione del Parlamento). Sono ormai passati dodici anni da quando il senatore Viviani pose per primo, in sede parlamentare, il problema. Nel corso dell'VIII legislatura – ero allora deputato indipendente eletto nelle liste radicali – insieme con il collega De Cataldo (che, come me, faceva parte della Commissione giustizia della Camera dei deputati) e con altri colleghi del Gruppo radicale ripresentammo, come giustamente ricorda il senatore Corleone nella relazione di minoranza, il disegno di legge sottoscritto a suo tempo dal senatore Viviani. Ricordo perfettamente come, nel corso dell'VIII legislatura, tentammo inutilmente per anni di far sì che quel provvedimento fosse iscritto all'ordine del giorno dei lavori della Commissione giustizia della Camera; non riuscimmo non dico a farlo esaminare e, eventualmente, varare, ma neppure come ripeto a farlo semplicemente iscrivere all'ordine del giorno. Infatti, veniva sistematicamente sollevata l'obiezione che quel tipo di proposta era inaccettabile (era altrettanto inaccettabile, però, che non si tentasse nemmeno di discuterla) e che si sarebbe dovuto puntare, invece, sulla responsabilità disciplinare. Ora, a distanza di tre legislature, non è stato varato, da parte del Parlamento, il benchè minimo provvedimento legislativo sulla responsabilità disciplinare (ad una cui più precisa definizione e tipizzazione non sono peraltro contrario), che diventava l'alibi, il fantasma evocato sistematicamente per non affrontare la questione della responsabilità civile, con il risultato che non si affrontarono nè l'uno nè l'altro problema. Se oggi siamo qui, in Parlamento, ad affrontare la questione, sia pure nel modo così grave e discutibile che i miei colleghi hanno già sottolineato, lo si deve solo ed esclusivamente all'iniziativa referendaria che ha portato al pronunciamento dell'8 e del 9 novembre dello scorso anno; questo, peraltro, è diventato oggi un riferimento rituale.

Vorrei ricordare quanto drammatica sia stata l'intera vicenda. Il Parlamento della precedente legislatura è stato sciolto principalmente per tentare di evitare i *referendum* sulla giustizia e sul nucleare; tutto ciò è apparso all'opinione pubblica tanto più paradossale quanto più nel corso della campagna referendaria (e devo dare atto al Parlamento della X legislatura di aver tempestivamente votato la legge che ha consentito di anticipare all'autunno il voto referendario, mantenendo così un preciso impegno) le forze politiche che più si erano opposte ai *referendum* e che avevano addirittura provocato lo scioglimento del Parlamento per impedirli (quel famoso 70 per cento del Parlamento evocato dall'allora presidente del Consiglio, senatore Fanfani, e mai smentito) si sono schierate tutte per il «sì», e con le motivazioni più diverse. Penso, ad esempio, al dibattito di pochi giorni fa in quest'Aula, sulla Commissione inquirente (in funzione ancora per poco, io spero) e sui procedimenti per la messa in stato di accusa dei Ministri: ebbene, nel corso della campagna referendaria si disse che il *referendum* sarebbe stato pretestuoso ed inutile, perchè l'intero Parlamento era concorde nel varare un'ottima legge. Ci siamo accorti tutti, però, in quest'Aula, di quanto in realtà quel disegno di legge fosse ottimo, tant'è vero

che si rese necessario modificarlo profondamente (e in parte così fu fatto), e di come si sia arrivati, anche rispetto a tale problema, ad una parziale vanificazione della volontà popolare in forza dell'articolo 9 del provvedimento sulla messa in stato di accusa dei ministri, che, introducendo il filtro parlamentare in base alla cosiddetta «ragion di Stato», rischia di svuotare completamente di significato il voto referendario dell'8 e del 9 novembre scorsi. Qualcosa di analogo sta succedendo ora per quanto riguarda la legge sulla responsabilità civile dei magistrati (come, del resto è già avvenuto alla Camera dei deputati) e lo stiamo purtroppo verificando.

Vorrei ancora molto brevemente richiamare alla nostra memoria non solo lo scioglimento del Parlamento, ma anche il legittimo cambiamento di opinione – stavo per dire il voltafaccia – delle forze politiche maggiori e le previsioni che venivano fatte dal senatore Gallo. Non voglio riferirmi a lui polemicamente...

GALLO, *relatore*. Senatore Boato, lei sa quanto ascolti sempre con estremo interesse i suoi interventi.

BOATO. Senatore Gallo, lei ricorderà cosa venne detto durante la campagna referendaria precedente il voto dell'8 e del 9 novembre: se fosse passato il sì sulle domande referendarie ci sarebbero state una forte destabilizzazione istituzionale, una aggressione nei confronti della magistratura, una sorta di sconvolgimento dell'equilibrio tra i poteri dello Stato ed alcuni politici corrotti avrebbero potuto continuare ad esercitare la loro attività di corruzione. Ma i politici corrotti esistono e continuano ad esercitare la loro attività e non lo fanno peggio o meglio in relazione all'episodio referendario! Si sosteneva che i magistrati non avrebbero avuto più alcuna garanzia costituzionale e questo fu dichiarato nella campagna referendaria.

GALLO, *relatore*. Questi argomenti mi furono tutti obiettati quando facevo la campagna per il sì.

BOATO. Infatti evocavo alla sua memoria – e so che lei è molto attento e sensibile su tale questione – che queste dichiarazioni vennero fatte anche all'interno di determinate forze politiche. Ad esempio ci fu un dibattito molto forte e lacerante all'interno della Democrazia cristiana, che ufficialmente prese posizione per il sì, ma all'interno della quale molti esponenti – alcuni hanno anche parlato in quest'Aula – presero esplicitamente posizione per il no; lo stesso si verificò all'interno del Partito comunista, che prese poi ufficialmente posizione per il sì, mentre molti autorevoli esponenti fecero poi esplicitamente la campagna per il no; lo stesso si verificò all'interno della Sinistra indipendente, che nella quasi totalità prese posizione per il no. I pochi autorevoli esponenti che presero posizione per il sì – penso a Pasquino in Senato e a Bassanini alla Camera – e che spesso sono sulle pagine dei giornali, in quella vicenda scomparvero dal dibattito politico e dalle pagine degli organi di stampa. Le accuse che ci vennero mosse erano quelle di un'attività poco meno che eversiva.

Ho partecipato in quelle settimane e in quei mesi a numerosi dibattiti anche con amici magistrati che io stimo e di cui conosco l'impegno, la coerenza e la serietà. Non sono vecchissimo, ma ormai posso parlare di un

paio di decenni di sintonia e di simpatia intellettuale, culturale e politica con alcuni di essi e forse per la prima volta mi sono trovato civilmente – e mi riferisco alla correttezza del dibattito – ma duramente a scontrarmi con loro. Questo è stato uno dei casi in cui più drammaticamente, ma più coerentemente credo, ho vissuto la massima *amicus Plato, magis amica veritas.*

Purtroppo ho dolorosamente avvertito che all'interno della quasi totalità della magistratura, almeno di quella organizzata che non esaurisce tuttavia l'insieme della magistratura, è prevalso in modo pesantissimo un riflesso corporativo. Sono un giurista laico soltanto perchè l'esperienza politica e parlamentare mi ha portato ad affrontare tali questioni, ma purtroppo non sono un esperto in senso tecnico del diritto. Tuttavia, ciò che io ho imparato per anni da questi miei amici magistrati riguardo alla concezione dell'autonomia del magistrato, alla sua indipendenza, alla condanna e alla denuncia delle aberrazioni che all'interno della Magistratura si verificavano, quale discepolo politico e giuridico, me lo sono sentito negare e rinnegare sistematicamente, purtroppo, nel corso della campagna referendaria. L'autonomia e l'indipendenza costituiscono valori sacrosanti che tutti quanti vogliamo difendere, come è stato ricordato da qualche altro collega poco fa, ma che sono stati eretti a feticcio. Il complesso dell'articolato della Costituzione relativo all'equilibrio tra i diversi poteri, quindi non solo all'articolo 28, veniva in qualche modo messo tra parentesi e quella dei magistrati diventava una corporazione che si contrapponeva a quella che veniva presunta come un'altra corporazione tutt'altro che compatta (quella dei politici). Si delineava uno scontro frontale tra poteri dello Stato, i cui primi segni avevo personalmente avvertito – e non credo di essere stato il solo – nello scontro verificatosi ai massimi vertici dello Stato tra il Presidente della Repubblica Cossiga (le cui posizioni condividevo in quella circostanza) e il Consiglio superiore della magistratura all'incirca tre anni fa. Mi riferisco ad un dibattito che non ha diretta attinenza con quello che stiamo discutendo, ma vi è pur sempre legato, riguardando l'uscita dalla logica della legislazione d'emergenza, dal ruolo di supplenza che in alcuni casi la magistratura ha assunto nei confronti delle carenze del mondo politico. Un dibattito, insomma, sulla difficoltà enorme, ministro Vassalli, con cui in questi anni si tenta di tornare ad una situazione di correttezza costituzionale ed istituzionale nel rapporto tra i diversi poteri dello Stato. Tra l'altro, anche il dibattito di questi giorni sui poteri della Commissione antimafia forse ha qualcosa in comune con questa problematica.

Desidero evocare questioni di carattere più generale, in quanto sugli aspetti specifici, sui quali ovviamente interverrò come gli altri colleghi del mio Gruppo la prossima settimana, già ampiamente hanno parlato i colleghi Spadaccia e Strik Lievers e si è amplissimamente intrattenuta la relazione di minoranza del senatore Corleone. Raramente come in questo caso – anche se fortunatamente si sta verificando spesso – si può riscontrare una così totale sintonia all'interno del nostro Gruppo, come del resto c'era stata nel dibattito sulla riforma del procedimento per la messa in stato d'accusa dei ministri.

Torno sulla pretestuosità delle accuse che vennero mosse durante la campagna referendaria sul carattere improvviso, strumentale e provocatorio di tale iniziativa. A tale proposito, non escludo che ci potesse anche essere chi aveva intenzioni provocatorie o strumentali, ma questo nella vita politica può accadere sempre e non potrà mai costituire alibi per non affrontare

problemi che si ritiene necessario e doveroso affrontare. In realtà, la questione al nostro esame ha radici lontane. Vorrei riprendere esplicitamente una citazione che il collega Corleone ha riportato nelle conclusioni della sua relazione di minoranza. In un testo di Achille Battaglia del 18 novembre 1950 compaiono delle frasi che trovo icasticamente efficaci. «Qual è il limite della cosiddetta immunità del giudice nell'esercizio delle sue funzioni»? – si chiede Battaglia – «È evidente che un limite a questa pretesa immunità debba esistere e debba essere vigorosamente difeso. Se ciò non fosse, se nel nostro ordinamento giuridico esistesse una categoria di funzionari costantemente coperti da irresponsabilità privilegiata, cui fosse lecito violare i doveri del proprio ufficio e la legge comune, senza dover rispondere nè dell'illecito che compiono, nè del danno che arrecano, la democrazia sarebbe finita e saremmo già pronti per un regime di mandarinato». Queste erano le espressioni che vari decenni fa Achille Battaglia usava su un tema che, finalmente, per la prima volta, per merito esclusivo dell'iniziativa referendaria, viene all'esame del Parlamento.

GALLO, *relatore*. Probabilmente il Battaglia usava quelle espressioni spaventato dalla cosiddetta «rivoluzione dei tecnici» che veniva vagheggiata.

BOATO. A me pare che risalire alle radici profonde della questione, alla inadempienza legislativa verificatasi in tutta la fase successiva all'entrata in vigore della Costituzione (certo non l'unica, ma una delle più gravi e delicate) sia non secondario rispetto al fondamento delle posizioni che il nostro Gruppo ha assunto in tale dibattito.

Non voglio tornare a lungo su tale questione, ma devo dire che mi hanno spaventato, francamente, alcuni passaggi dell'intervento del senatore Leone, al quale debbo portare un rispetto formale ma non sostanziale, in quanto collega di questo ramo del Parlamento. Nell'ascoltarlo con attenzione e nel condividere, tra l'altro – senza permettere che la polemica politica faccia velo sulla realtà – alcune delle motivazioni che ha portato nella parte centrale del suo intervento criticando l'attuale testo in discussione, mi ha spaventato la facilità con la quale un *ex* Presidente della Repubblica possa mettere in non cale l'espressione della sovranità popolare manifestatasi con il *referendum*, l'unico strumento effettivo di democrazia diretta previsto dalla nostra Carta costituzionale, all'articolo 75. Egli, ripeto, partiva da motivazioni fondate e da altre meno fondate sulle quali lei, collega Gallo, ha avuto modo di soffermarsi: penso alla diatriba sul danno ingiusto, sul quale le obiezioni del senatore Leone erano sicuramente infondate. Altre invece, come ha sottolineato il senatore Spadaccia, apparivano maggiormente fondate. Mi ha spaventato sentire con quale facilità, partendo da quella premessa, si è arrivati alla conclusione che non ci dovrebbe essere neppure alcuna azione di rivalsa da parte dello Stato nei confronti dei magistrati.

Un *ex* Presidente della Corte costituzionale, il professor Paladin (è stato già ricordato ma lo voglio ricordare anch'io), non dieci anni fa ma l'8 ottobre 1987 su «Il Messaggero», pur essendo personalmente contrario a questo *referendum*, scriveva: «Molti avvertono che l'effettiva riparazione dei gravissimi danni patrimoniali» – dice gravissimi danni patrimoniali – «talvolta derivanti ai cittadini nell'esercizio della giurisdizione sarebbe possibile solo da parte dello Stato».

In risposta a questo, l'*ex* presidente Leone ha affermato: «Non certo decurtando gli stipendi dei magistrati se eventualmente responsabili».

Ma a tale proposito il professor Paladin aggiunge: «Ma neppure questo potrà essere l'unico rimedio allorchè gli elettori si saranno pronunciati per l'abrogazione», – ricordo che egli scriveva prima dei *referendum* – «mirando gli elettori alla responsabilità civile dei giudici stessi, a meno di affermare che la sovranità del Parlamento gli consente» – consente quindi al Parlamento – «di tenere in nessun conto il voto del popolo».

Così scrive l'*ex* Presidente della Corte costituzionale: a meno di ritenere che il Parlamento possa tener in nessun conto il voto del popolo. Purtroppo questo in gran parte sta succedendo e non solo a proposito del *referendum* dell'8 e 9 novembre; penso – lo evoco solo incidentalmente, ma non è un caso che tutto accada contemporaneamente – alla questione energetica e alla centrale nucleare di Montalto di Castro, al cui proposito un Ministro di questo Governo, che era esplicitamente contrario ai *referendum* – come aveva ben diritto di essere – sta portando avanti un'azione di progressiva vanificazione del voto referendario espresso sull'uso dell'energia nucleare. Tutto ciò è avvenuto anche – purtroppo .– per quanto riguarda l'articolo 9 della legge sulla messa in stato di accusa dei ministri e sta avvenendo, forse in modo ancora più grave, per quanto concerne il testo di legge sulla responsabilità civile dei magistrati che abbiamo di fronte.

Apprezzo lo sforzo di razionalizzazione d'alto livello giuridico oltre che politico svolto dal relatore Gallo nella sua relazione, che ieri sera ho attentamente letto e studiato; l'apprezzo ma non lo condivido. L'apprezzo in quanto evidentemente c'è il massimo sforzo non solo politico ma di dottrina per cercare di dare una veste decente a un testo legislativo che – lo dico tra virgolette per non offendere nessuno – è «indecente». Certo, si apprezza la dottrina e la coerenza interna a questo discorso, ma non posso purtroppo esimermi dal criticare la contraddizione fra il testo legislativo e il significato della domanda referendaria dell'8 e 9 novembre scorsi, a cui l'80 per cento dei votanti ha detto sì.

Non c'è dubbio che c'è stata non soltanto una difficoltà grave nell'elaborazione del testo al nostro esame (che sarebbe anche comprensibile, essendo questa una materia di grande complessità) ma anche una prevaricazione di forze politiche rispetto all'autonomia del potere legislativo. Se giustamente tanto discutiamo dell'autonomia e dell'indipendenza dei magistrati – anche se l'autonomia non deve diventare arbitrio e indipendenza assoluta, anche dalla Costituzione e dalla legge – potremmo anche rivendicare l'autonomia del potere legislativo.

Ebbene, siamo stati e siamo in questo momento un potere legislativo a sovranità limitata, collega Gallo, signor Ministro. Siamo in un caso paradossale – forse l'unico che io ricordi – in cui, di fronte ad una iniziativa legislativa del Governo, che per prassi quasi costante del Parlamento viene assunta come testo base di riferimento, pure laddove esista una molteplicità di proposte di legge di iniziativa parlamentare anche precedenti a quella governativa (potrei ricordare decine di casi di questo genere), si sta tenendo il testo del Governo, rappresentato dal ministro Vassalli, *in non cale*. Esso comunque non viene assunto come testo di riferimento, anche se ovviamente non incondizionatamente. I testi di riferimento assunti dal Parlamento in modo prioritario sono stati esattamente quelli presentati da coloro che erano contrari al *referendum* e che si sono pronunciati per il no nel voto dell'8 e del

9 novembre o, in altra misura, da parte di forze politiche, o di settori di forze politiche, che nelle ultime settimane hanno cambiato il loro no in sì con l'esplicita dichiarazione – non faccio il processo alle intenzioni – di volere precondizionare e precostituire una ipoteca su quella che poi avrebbe dovuto essere la soluzione legislativa della questione sollevata con il *referendum*, qualora i cittadini, come hanno fatto, avessero espresso il loro sì.

Lei, collega e professor Gallo, giustamente dal suo punto di vista – altrimenti non potrebbe che dimettersi da relatore, perchè conosco la sua coerenza e la sua lealtà intellettuale e politica – nega ogni volta che qualcuno qui evoca l'accordo politico; e capisco che lo faccia, perchè se lei accettasse anche formalmente o esplicitamente di essere in qualche modo subalterno a un accordo politico esterno all'autonomia del potere legislativo che si esprime in quest'Aula, abdicherebbe al suo compito non solo di senatore, ma anche di cittadino, di uomo politico, alla sua coscienza. Quindi capisco che lei contesti, ma purtroppo la realtà delle dichiarazioni esplicite, certo non sue, espresse nel dibattito parlamentare non solo nella Camera dei deputati, ma anche nella Commissione giustizia del Senato della Repubblica e in quest'Aula, ha fatto esplicito, sistematico, ricorrente, condizionante, prevaricante riferimento all'accordo politico rispetto al quale le modificazioni non possono essere che di pulizia formale, chiamiamole così, di abbellimento del testo legislativo.

Qui si manifesta un grande disagio. C'è un disagio probabilmente – non voglio parlare a nome suo, ma posso immaginarlo – del relatore; in tutta questa vicenda c'è stato un esplicito disagio del Ministro di grazia e giustizia; c'è un disagio e ci sono delle aperte contraddizioni – parlerà dopo di me un collega che probabilmente evocherà questi temi – nel Gruppo socialista al punto che il senatore Acone ieri, ad esempio, ha detto esplicitamente in quest'Aula (leggo non lo stenografico, ma il resoconto sommario) che «resta peraltro dubbia l'opportunità, stante l'esclusione dell'azione diretta nei confronti dei magistrati, di mantenere il filtro di ammissibilità della domanda di risarcimento che introduce per il cittadino leso un aggravio procedurale scarsamente ragionevole e forse incostituzionale».

Il senatore Acone parla di un aggravio scarsamente ragionevole e forse incostituzionale; lo dice un collega della maggioranza che condivide formalmente questo accordo politico. Rilevo quanto questa sia una costrizione politica, ma anche giuridica, starei per dire morale, perchè poi quando i colleghi parlano in quest'Aula, ovviamente anche se all'interno dell'accordo politico, la loro intelligenza li porta comunque a mettere in evidenza le contraddizioni, le incongruenze, le gravità che esistono nel testo al nostro esame. A meno di non arrivare a dire quello che il collega Macis ha detto un po' spudoratamente – e uso questo termine senza voler offendere nessuno – ossia che lo strumento apprestato dal disegno di legge sarà concretamente utilizzabile dai cittadini pur senza dar luogo ad un rilevante contenzioso. Se si dice che questo sarà uno strumento concretamente utilizzabile dai cittadini, con il filtro iniziale, con l'azione nei confronti dello Stato, con l'azione di rivalsa nei confronti del magistrato, con l'azione disciplinare (dobbiamo immaginare che a monte di tutto c'è un procedimento di merito da cui parte tutta la vicenda, quindi non solo ci sono questi tre più tre più tre gradi del giudizio, ma ci sono anche quelli precedenti del processo originario); se tutto questo è uno strumento concretamente utilizzabile dal cittadino, poveri cittadini del nostro paese e poveri noi se, in

quanto cittadini, dovremo mai far ricorso a strumenti di questo genere per tutelarci nei confronti del danno ingiusto che avessimo subìto!

Se c'è una caratteristica – e concludo su questo argomento – che ci ha guidato, una sorta di stella polare in tutta questa vicenda rispetto alla tutela dell'autonomia e dell'indipendenza dei magistrati, rispetto al ruolo e all'equilibrio fra i diversi poteri dello Stato, rispetto ai fondamentali valori costituzionali, è, una volta tanto, quella di mettere in primo piano la tutela e il rispetto dei diritti dei cittadini. Si tratta dell'unica cosa di cui francamente in quest'Aula – scusate la presunzione – eccetto il nostro Gruppo, nessuno parla. Se vi andate a rileggere i resoconti del dibattito che c'è stato in Aula e in Commissione e della discussione che si è svolta nell'altro ramo del Parlamento, vi accorgerete che, tranne per il nostro Gruppo e per qualche timido accenno di pochi parlamenti, quelli che scompaiono sono i diritti dei cittadini in nome dei quali è stata portata avanti l'iniziativa referendaria e in nome dei quali si dovrebbe varare il disegno di legge al nostro esame.

Sono queste le cose che ci preoccupano fortemente, che ci hanno spinto a presentare un autonomo disegno di legge non solo diverso, ma in contrapposizione alle iniziative legislative presentate dalle altre forze politiche, che ha spinto il senatore Corleone, a nome del nostro Gruppo, a presentare una documentatissima relazione di minoranza, che ci spingerà la prossima settimana, punto per punto, comma per comma, articolo per articolo, a presentare emendamenti migliorativi al disegno di legge al nostro esame.

Signor Ministro, collega relatore, colleghi senatori, sicuramente da parte nostra vi sarà un dialogo, civile e corretto, ma – diciamocelo esplicitamente – pur sempre di scontro. Si tratterà di un dialogo non nel senso di mettere in pace la nostra coscienza per poter lasciare agli atti di questa Aula deserta la dichiarazione dei nostri intenti a futura memoria; non è questo che ci anima, non faremmo i parlamentari se si trattasse soltanto di avere comunque la nostra coscienza in pace e di poter dire: noi l'avevamo detto! No, qui c'è uno scontro politico, uno scontro giuridico, uno scontro anche di rilevanza costituzionale che in qualche modo chiamerà in causa anche il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale.

GALLO, *relatore*. Io ho sempre sostenuto che noi l'avevamo fatto, non l'avevamo detto! Evidentemente ciò non è sufficiente.

BOATO. Non è sufficiente, per cui, pur nel tono corretto e dialogico ricordato, vi è uno scontro di grande rilevanza che sicuramente avrà riflessi anche sull'altro ramo del Parlamento e soprattutto rispetto alla tutela dei diritti dei cittadini nei confronti dei diversi poteri dello Stato, in questo caso nei confronti della responsabilità civile dei magistrati.

Questo è l'impegno che io condivido pienamente insieme agli altri senatori del Gruppo federalista europeo ecologista e con ciò rinnovo l'appuntamento ad ascoltare con grande attenzione quanto il ministro Vassalli, il relatore Gallo e il relatore di minoranza Corleone ci diranno nella seduta di martedì, che io spero non sia una seduta puramente rituale da questo punto di vista, ma sia invece un momento importante di verifica nel merito delle questioni. Spero che ciò avvenga anche nel confronto sull'articolato (alquanto aspro nella sostanza, in quanto non sarà rituale e scontato) che inizierà nella seduta di mercoledì della prossima settimana.

(*Applausi dai senatori del Gruppo federalista europeo ecologista e dalla sinistra. Congratulazioni*).

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

CASOLI. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, vi tranquillizzo subito dichiarando che rinuncio a buona parte del tempo che mi era stato assegnato, nella convinzione che il pensiero del Gruppo al quale appartengo è stato già adeguatamente illustrato dal senatore Acone e perchè il contributo che è emerso finora da questo dibattito ha già fornito sufficienti argomentazioni su numerosi punti del disegno di legge oggi al nostro esame. Quindi, lo ripeto, sarò estremamente breve.

Il senso di responsabilità politica ed esigenze pratiche mi inducono, anche in conformità all'indirizzo adottato dal Partito socialista italiano, a preannunciare un voto favorevole, almeno di massima, al disegno di legge elaborato dalla Commissione giustizia del Senato.

Un triplice ordine di ragioni mi porta ad adottare questa scelta. In primo luogo vi è la necessità di colmare il vuoto legislativo che, in difetto di una tempestiva e nuova disciplina sostitutiva delle norme abrogate dal *referendum* popolare, provocherebbe un grave squilibrio nell'ordinamento e quindi negative conseguenze di rilevante portata.

In secondo luogo vi è la convinzione che il giudizio su una normativa – ed in particolare su un provvedimento legislativo che regola *ex novo* una importante, difficile e delicata materia come quella della responsabilità civile dei magistrati – può essere dato soltanto dopo una congrua sperimentazione che consenta di apprezzarne, con l'ausilio di un concreto riscontro, pregi e difetti e di individuare eventuali utili correttivi.

In terzo luogo, vi è la convinzione che la normativa che ci accingiamo ad esaminare, e forse ad approvare, è destinata a dettare un regime transitorio che dovrà essere emendato non solo in base all'esperienza, ma anche con l'ausilio di una più equilibrata valutazione quando i fattori spuri che ne hanno condizionato l'*iter* si saranno diradati.

Lo stesso relatore, professor Gallo, con l'onestà intellettuale che lo distingue e della quale è connotata costantemente la sua condotta, non ha mancato di sottolineare che il disegno di legge in esame è improntato ad una linea di consapevole gradualità che vuol tener conto del fatto che si passa da un regime di pressocchè totale irresponsabilità ad un altro e ben diverso regime; donde l'opportunità di non operare in maniera troppo brusca, estremizzando le fattispecie di responsabilità dei magistrati.

Secondo lo stesso relatore, si tratta soltanto di un passo avanti, e qui forse concordiamo con lui.

Le ragioni sopra esposte non mi esimono tuttavia dall'esprimere allo stato non poche riserve sulla struttura generale del disegno di legge e su alcune norme specifiche che forse il dibattito in quest'Aula contribuirà ad emendare.

In precedenza, accennavo a fattori spuri che avevano contribuito a condizionare negativamente l'opera del legislatore: da un lato la preoccupazione vivacemente esternata dai magistrati – ma non solo da loro – di creare ostacoli all'esercizio della funzione giurisdizionale, attraverso l'uso strumentale e distorto dell'azione di responsabilità, al fine di creare artificiosi motivi di ricusazione o altri condizionamenti; dall'altro la preoccupazione, non

meno sentita, di svuotare il significato della consultazione referendaria, incentrato sulla tutela del cittadino nei confronti di comportamenti, di atti o di provvedimenti giudiziari posti in essere dal magistrato con colpa grave, e non solo con dolo, nell'esercizio delle sue funzioni, produttivi di danno, ovvero per diniego di giustizia.

Non posso sottacere che la prima preoccupazione è stata ritenuta prevalente, non so se a torto o a ragione. Anzi, il mio personale convincimento è chiaro, ma le premesse fatte mi esimono dal ribadirlo. Sta di fatto che la tutela del cittadino ne è risultata sensibilmente affievolita, essendosi assoggettata la sua azione a una serie di filtri e di limitazioni che in pratica la rendono di difficile e di annosa esercibilità. Inoltre, si è rinunciato al principio generale dell'azione diretta nei confronti del magistrato. Non voglio ritornare su argomenti ampiamente discussi sia in Commissione sia in quest'Aula, non condividendo il metodo di ripetitive disquisizioni che non giovano ad alcuno e che appesantiscono l'efficacia del dibattito parlamentare. Tuttavia, anche alla luce degli emendamenti che il collega Acone e io abbiamo presentato, alcune osservazioni mi preme ribadirle.

In primo luogo l'esercizio dell'azione da parte del cittadino, malgrado il diretto destinatario sia lo Stato, è subordinata al concreto esperimento dei mezzi di impugnazione, in base all'articolo 4, secondo comma, con la duplice negativa conseguenza che l'azione potrà essere esercitata dopo molti anni dal fatto dannoso e che viene stravolto il concetto di diritto potestativo di impugnazione, trasformandosi questo in onere e condizione di ammissibilità della domanda di risarcimento. In sostanza, il cittadino danneggiato, se vuol far valere le proprie ragioni, deve percorrere tutto l'*iter* dei gradi di giurisdizione di merito e di legittimità, con buona pace dei princìpi e, soprattutto, della *par condicio* finanziaria, perchè il processo non soltanto si allunga ma costa molto caro, talvolta anche più del danno che si vuole ristorare. Pertanto si impone un giusto emendamento che corregga questa che, a mio avviso, è una grave stortura.

In secondo luogo il filtro del giudizio di ammissibilità - ed anche in questo caso ribadisco concetti da più parti evidenziati - è fuori luogo e, tenendo conto che il convenuto è lo Stato, è addirittura contrario al libero esercizio del diritto di azione, non esistendo ragione alcuna per imporre questo ulteriore ostacolo al sacrosanto diritto al risarcimento del danno. In questo caso sono perfettamente d'accordo con quanto ha sostenuto il collega Acone nella seduta di ieri, donde la validità e la opportunità dell'emendamento che abbiamo presentato insieme.

In terzo luogo, superate le interminabili more temporali processuali ed aperta finalmente la parte del processo contro lo Stato - giova ripeterlo - il cittadino diverrà preda dell'incertezza non riuscendo a capire, senza l'ausilio della più avveduta difesa e con il largo margine lasciato alla giurisprudenza, come debba essere inteso l'articolo 2, secondo comma, laddove dispone che, nell'esercizio delle funzioni giudiziarie, non può dar luogo a responsabilità l'attività di interpretazione di norme di diritto e quella di valutazione del fatto. Sono certo che occorrerà molto acume e molta buona volontà per capire quale, al di fuori di questi limiti che in pratica coprono tutta l'attività del giudice, possa essere il settore giudiziario coperto dalla responsabilità. Lo stesso illustre relatore, professor Gallo, fa buon governo di questo acume e di questa buona volontà, indugiando in una dottissima e perspicua dissertazione per dimostrare che questo spazio esiste e che non vi è contraddizione tra il

secondo e il terzo comma dello stesso articolo che disciplina i casi di colpa grave incentrandoli, in buona sostanza, sulla violazione di legge e sulla valutazione del fatto, cosicchè tale parametro, senza il correttivo della colpa grave, rischia certamente di vanificare e di ridurre comunque a termini angusti lo spazio di esercitabilità concreta della domanda di risarcimento del danno.

Il senatore Gallo è stato bravissimo, ma lo saranno altrettanto coloro che dovranno fare giurisprudenza in materia? Forse la mia domanda è retorica e addirittura fuori luogo perchè la fiducia nei magistrati mi dà la certezza che la loro attività interpretativa sarà talmente aperta ed illuminata da non vanificare l'esercizio di un fondamentale diritto del cittadino. Tuttavia non nascondo i problemi interpretativi a cui darà luogo l'individuazione del concetto di colpa grave, motivo di incertezza non solo per i cittadini ma anche per i magistrati, perchè allorquando si crea un concetto di dubbia interpretatività e di dubbi contorni tutti gli utenti – di qualunque parte essi siano – si trovano in palesi difficoltà.

In quarto luogo non posso sottacere come la disciplina dell'intervento del magistrato nel giudizio di responsabilità contro lo Stato *ex* articolo 6 costituisca una deroga rispetto ai principi generali che governano la materia. Lo stesso relatore, professor Gallo, ha convenuto che si tratta di una deroga che peraltro egli ritiene giustificata. Onorevoli senatori, a me non sembra ed è veramente singolare – come previsto nell'articolo 6 – ridurre la possibilità di intervento del magistrato nel limite previsto dal secondo comma dell'articolo 105 del codice di procedura civile (cioè ad un intervento adesivo dipendente). In questo caso siamo in presenza, più che di una deroga, di un'anomalia in quanto si snatura l'istituto dell'intervento e la sua finalità, si comprime il diritto di difesa, riducendo le prerogative processuali della parte della cui condotta si discute e che dovrebbe essere l'unica abilitata a valutare quale condotta sia più opportuno adottare in contemplazione del proprio interesse; in sostanza si danneggia il magistrato, in quanto la pronuncia resa fuori di una effettiva parità e di una sua effettiva e piena partecipazione avrà comunque un negativo effetto, per lo meno psicologico, nei suoi confronti, malgrado il disposto del secondo comma dell'articolo 6 cerchi di essere rassicurante in proposito. Donde l'opportunità che si esamini con la dovuta attenzione l'emendamento che dal nostro Gruppo è stato al riguardo presentato.

In quinto luogo non riesco a comprendere la ragione in forza della quale, nel caso di responsabilità per dolo, al di fuori delle ipotesi di reato, debba operare lo stesso meccanismo previsto per la responsabilità per colpa grave. In tal modo si rende meno efficace la tutela del cittadino persino rispetto al regime prereferendario.

Un cenno, da ultimo, sulla responsabilità degli organi collegiali. Il sistema proposto dal senatore Acone è certamente il migliore, non intravvedendosi altra soluzione al di fuori della verbalizzazione generalizzata dei lavori della camera di consiglio, con la verbalizzazione particolare del motivato dissenso. Addurre motivi di difficoltà tecnica ed organizzativa mi sembra veramente riduttivo per la stessa potestà dello Stato. Certo, non è opportuno lasciare alla giurisprudenza l'individuazione delle modalità di applicazione della responsabilità dei magistrati componenti gli organi collegiali e non è neppure giusto che il legislatore abdichi alla sua funzione

con atteggiamento che - perdonate l'espressione - non esiterei a definire pilatesco: se comodo, è infatti sicuramente pericoloso.

Per quel che mi riguarda (e solo per ragionare ad alta voce), mi permetto di prospettare un'ulteriore ipotesi di lavoro, senza peraltro formalizzarla in un emendamento: quella di esaminare, cioè, se negli organi collegiali debba rispondere soltanto il relatore estensore della sentenza, cui dovrebbe essere riconosciuto il diritto di declinare l'incarico della redazione del provvedimento in caso di dissenso, provvedimento che sarebbe, in tale eventualità, esteso dal Presidente che, nel meccanismo di un collegio trilatero, sarebbe sicuramente di diverso avviso del relatore, altrimenti non si formerebbero le maggioranze (questo avviene sicuramente negli organi collegiali composti di tre membri), ovvero da un altro giudice consenziente, con preferenza naturalmente per il Presidente, negli altri organi collegiali diversamente composti.

Non mi nascondo che una proposta del genere può suscitare perplessità; potrei comunque approfondirla per evidenziarne alcuni aspetti positivi. Credo però che in materia sia ben difficile trovare soluzioni perfette.

È una proposta che avrebbe forse il pregio di superare gli inconvenienti legati alla prassi delle camere di consiglio, dove solo il relatore e talvolta anche il Presidente conoscono le carte processuali, mentre gli altri - o l'altro - si limitano a partecipare alla discussione in base a quanto riferito dallo stesso relatore. Pertanto il sistema di verbalizzazione, pur con tutti i suoi pregi, dovrebbe tuttavia tener conto della necessità che tutti i membri del collegio abbiano l'effettiva disponibilità degli atti in tempo utile, date le difficoltà pratiche che chiunque abbia esperienza di aule giudiziarie non ritiene certamente da sottovalutare.

Tanto ho voluto dire per esternare alcune mie perplessità e per anticipare le motivazioni di alcuni emendamenti.

Concludo rinnovando al relatore, senatore Gallo, il ringraziamento e l'ammirazione per il suo contributo e per l'impegno generosamente profuso con grande equilibrio, il cui apporto è stato decisivo per migliorare il testo approvato dalla Camera dei deputati e per trovare soluzioni tecnicamente accettabili di fronte a quesiti e problemi difficilmente risolvibili; un contributo ed un impegno che hanno, in verità, profuso tutti i componenti della Commissione. Consentitemi, a questo punto, di esprimere un particolare ringraziamento, a nome del Gruppo del Partito socialista italiano, al compagno senatore Acone, che si è sobbarcato un compito di eccezionale gravosità, al quale ha potuto adempiere grazie alla sua profonda conoscenza della materia, al suo valore e al suo acume scientifico.

Infine, ma non da ultimo, va un ringraziamento al ministro professor Giuliano Vassalli il quale, con la sua competenza e con il suo equilibrio, ha rappresentato un momento determinante affinchè i lavori della Commissione potessero procedere con relativa speditezza.

Concludo il mio intervento per dichiararmi disposto ad un voto favorevole, ma con le riserve che mi fanno ritenere il disegno di legge non soddisfacente per i cittadini e neppure per i magistrati. Gli uni e gli altri hanno manifestato dissenso: paradossalmente proprio il fatto che nessuno sia soddisfatto è il segno di una sostanziale equità del provvedimento, che secondo me ha il maggior pregio nell'aver colmato un pericoloso vuoto legislativo. Anche questo dimostra che forse una volontà emendativa, tenendo conto dei rilievi svolti, farà sì che a non breve scadenza si possa

riesaminare questa complessa materia nell'interesse di tutti i cittadini, ma anche nell'interesse dei magistrati. (*Applausi dalla sinistra, dal centro e dai senatori del Gruppo federalista europeo ecologista*).

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

IMPOSIMATO. Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, ho seguito con molta attenzione i pregevoli interventi dei colleghi che mi hanno preceduto sul tema della responsabilità civile dei magistrati e ho letto con attenzione la relazione di maggioranza del professor Gallo e quella di minoranza del senatore Corleone. Ritengo innanzitutto di dover dare atto al relatore, professor Gallo, dello sforzo notevole compiuto insieme ai senatori Acone, Corleone, Battello, Macis, Salvato, Onorato, Casoli, Lipari, Di Lembo, Coco, Leone, Vitalone e agli altri componenti della Commissione giustizia per migliorare il testo varato dalla Camera dei deputati.

Penso che il testo all'esame del Senato, per quanto non esente da critiche e suscettibile di miglioramenti, risponda in modo soddisfacente alle indicazioni stabilite dal *referendum* popolare, conciliando il diritto del cittadino al risarcimento del danno ingiusto provocato dal giudice nell'esercizio della funzione giurisdizionale con il principio dell'indipendenza della magistratura. Ma ad eliminare ogni dubbio sulla prevalente responsabilità delle forze politiche della maggioranza sul perdurare della crisi della giustizia del nostro paese non posso sottrarmi al dovere di indicare le cause principali delle gravi disfunzioni che producono errori e la quasi paralisi della giustizia penale, civile, amministrativa e contabile in Italia.

Dico subito che non possiamo assolutamente accettare - e non per spirito di corporazione, ma per il rispetto dovuto alla verità - la tesi, sostenuta anche in quest'Aula, della necessità di varare una nuova legge che accentui la responsabilizzazione dei giudici, individuando in essi i soli veri colpevoli del disastro in cui versa la nostra giustizia. Questo tentativo va respinto fermamente perchè fonte di equivoci e di confusioni.

È innegabile che negli ultimi anni la funzione del giudice ha assunto un ruolo centrale nella nostra democrazia, sicchè gli interventi e le iniziative della magistratura hanno costituito e costituiscono una delle note dominanti della vita del paese. Da una parte si è riconosciuto che la magistratura ha svolto un compito fondamentale nella lotta al terrorismo ed alla criminalità comune, ma non - come ha sostenuto il senatore Strik Lievers - per sostenere artificiose campagne a favore dell'emergenza, bensì per la difesa delle istituzioni democratiche. Dall'altra essa è stata accusata, anche oggi, di aver esercitato un ruolo di supplenza del potere legislativo e di illegittima interferenza nell'attività della pubblica amministrazione. Tuttavia chi opera nel mondo della giustizia sa bene che le grandi trasformazioni sociali ed economiche verificatesi negli ultimi anni hanno prodotto effetti anche nel campo giudiziario, con il proliferare di nuovi comportamenti devianti negli affari, nella finanza, nella pubblica amministrazione e nel mondo politico. E partendo dai mutamenti nel campo dell'economia non è difficile scorgere dietro al moltiplicarsi di casi di criminalità economica una legislazione confusa, incerta e insufficiente. A ciò si aggiunga che la dimensione associativa transnazionale della delinquenza, che ha prodotto un intreccio inestricabile tra l'economia lecita e quella illecita, insieme alla difficoltà di

definire in modo netto il confine tra l'una e l'altra hanno reso ancora più complesso l'esercizio della funzione giurisdizionale, anche a causa del costante profilarsi di conflitti di competenza all'interno della nostra giurisdizione e tra quelle di diversi paesi. Infine, l'assenza di trattati adeguati alla nuova realtà dei rapporti internazionali ha contribuito ad accrescere obiettivamente le difficoltà nell'esercizio della funzione giudiziaria.

Queste sono alcune delle ragioni fondamentali che hanno accresciuto i rischi di errori, allungando in modo insopportabile i tempi del processo civile e di quello penale nel nostro paese. Si tratta di aspetti che debbono essere tenuti presenti da chi invoca maggior rigore nel processo di responsabilizzazione del giudice. Una giustizia che doveva crescere congiuntamente al crescere della democrazia si è trovata da sola di fronte a fenomeni estremamente complessi e quasi sempre non previsti. Rispetto a tali situazioni, sarebbero stati necessari interventi riformatori delle norme sostanziali e processuali e concrete iniziative di potenziamento delle strutture. Le une e le altre, però, sono totalmente mancate, come ha lealmente riconosciuto il ministro Vassalli, sicchè è stata lasciata all'apparato giudiziario la responsabilità di adattarsi affannosamente alle novità e alle esigenze via via emergenti.

## Presidenza del vice presidente DE GIUSEPPE

(*Segue* IMPOSIMATO). L'ordine giudiziario ha finito per dover far fronte ai problemi nuovi che gli venivano dall'esterno, senza che dalle forze politiche della maggioranza arrivassero i necessari rimedi. Le riforme frammentarie per attuare i principi della Costituzione, da un lato, non sono valse a garantire pienamente i diritti di libertà dei cittadini, dall'altro, non hanno assicurato una efficace difesa della comunità dall'attacco delle nuove forme di criminalità.

Il processo di adeguamento della magistratura alle trasformazioni originate dai grandi conflitti sociali e dal nuovo modo di essere della criminalità è stato sostenuto a livello individuale da singoli uffici giudiziari e da singoli magistrati, al di fuori di una organica innovazione del sistema nel suo complesso. Nello stesso tempo, è innegabile che si sia verificata una dilatazione dei poteri del giudice, la cui azione ha spesso travalicato i limiti della giurisdizione, e gli abusi imputabili ai giudici non hanno trovato adeguata risposta nè in sede di responsabilità civile, nè sul piano disciplinare. La stessa associazione nazionale dei magistrati ha riconosciuto, attraverso opinioni di suoi autorevoli esponenti, la necessità di rivedere l'istituto della responsabilità disciplinare, passando dal piano astratto delle linee generali di riforma dell'ordinamento giudiziario a quello concreto della tipizzazione degli illeciti disciplinari: ciò in modo da sanzionare con il maggior rigore possibile le violazioni dei doveri inerenti alle funzioni giudiziarie, superando la tradizionale gestione indulgente e paternalistica del sistema di autocontrollo della magistratura.

D'altra parte, anche la sistematica lesione dei diritti di libertà dei cittadini non ha trovato adeguata tutela nelle norme di cui agli articoli 55 e

56 del codice di procedura civile, abrogate con *referendum* popolare, sicchè l'estensione di poteri dei giudici e l'assenza di una effettiva responsabilità civile e disciplinare hanno accentuato l'esigenza di una nuova disciplina della responsabilità civile. Quando un solo giudice può mettere in crisi migliaia di lavoratori con l'accusa di interruzione di pubblico servizio, quando può creare gravi ripercussioni sul funzionamento della pubblica amministrazione, quando può provocare la crisi dell'industria attraverso provvedimenti di sequestro di prodotti alimentari su tutto il territorio nazionale, quando può limitare gravemente i diritti di libertà, occorre che esista la certezza che tali provvedimenti siano inevitabili e giustificati. Questo aumento di potere legittima, dunque, l'esigenza di maggiori garanzie, poichè la società ha diritto di essere tutelata contro il giudice privo di equilibrio, contro quello inerte o negligente o che abusa gravemente del suo potere.

Certo, non ignoriamo che molti sostenitori dell'esclusione di qualsiasi forma di responsabilità civile dei magistrati invocano il raffronto con altri ordinamenti giuridici. Ma nei moderni sistemi ogni comparazione tra gli istituti di *civil law*, tra cui l'ordinamento italiano, e quelli di *common law*, è resa difficile dalle rilevanti differenze esistenti tra i vari sistemi.

Soffermandosi su due dei principali ordinamenti di *civil law* europei, è bene ricordare che in Francia esiste una serie di controlli politici sulla magistratura, poichè l'Esecutivo detiene il potere di decidere nomine e progressioni di carriera; per quanto attiene alla risarcibilità dei danni, vige la responsabilità diretta dello Stato per quelli provocati dal giudice con dolo, frode, concussione e denegata giustizia o colpa grave. Non esiste invece la responsabilità in via di regresso dei giudici.

In Germania vige un regime più accentuato di responsabilità del magistrato, poichè in caso di danno ingiusto derivante dall'esercizio della funzione giudiziaria lo Stato risponde direttamente nei confronti del danneggiato, salvo il potere di esercitare l'azione di rivalsa verso il giudice non solo in caso di dolo ma anche di colpa grave (una situazione analoga a quella che si verrà a creare in Italia).

In Inghilterra e negli Stati Uniti è sancita la regola della irresponsabilità civile del giudice, ma occorre tener presente che nei due paesi la indipendenza dei magistrati subisce una grave limitazione, poichè la nomina e la carriera dei giudici sono condizionate dal potere politico e la funzione è limitata nel tempo. Esiste cioè, in Inghilterra e negli Stati Uniti, una responsabilità politica che è del tutto sconosciuta al nostro sistema costituzionale, il quale sottrae opportunamente il magistrato al controllo politico. L'elettività dei giudici in Inghilterra e negli Stati Uniti sacrifica l'imparzialità e l'indipendenza della magistratura molto di più di quanto la legge sulla responsabilità civile all'esame del Senato condizioni l'indipendenza della nostra magistratura.

Il testo della responsabilità civile all'esame del Senato, a mio avviso, soddisfa anzitutto l'esigenza fondamentale di risarcire il cittadino che abbia subìto un danno ingiusto dall'esercizio scorretto o dal mancato esercizio dell'attività giudiziaria, stabilendo il principio della responsabilità patrimoniale diretta dello Stato, mentre il magistrato è chiamato opportunamente a rispondere solo in via di rivalsa nel limite di un terzo dello stipendio annuo (suscettibile di aumenti nei limiti previsti dalla legge).

Nessun dubbio vi è sulla conformità della disciplina in esame con l'articolo 28 della Costituzione, che prevede espressamente la responsabilità

diretta dei funzionari e dei dipendenti dello Stato per gli atti compiuti in violazione dei diritti secondo le leggi civili, penali ed amministrative.

L'articolo 28 della Costituzione - come è esattamente rilevato dal relatore, professor Gallo - parlando di responsabilità civile non collega necessariamente questa forma di responsabilità con l'obbligo del risarcimento del danno. Il risarcimento, infatti, è solo una delle specie di sanzioni civili, come è stato espressamente rilevato nella sentenza n. 2 del 1968 della Corte costituzionale, dalla quale emerge come tanto l'entità del danno, quanto la scelta dei procedimenti per i giudizi di responsabilità, debbono essere demandati al legislatore ordinario in relazione alla varietà delle situazioni e delle categorie dei soggetti. Nell'ambito di tale scelta, non c'è dubbio che ai magistrati va riconosciuta una situazione diversa da quella di tutti gli impiegati civili dello Stato.

Il testo varato in sede di Commissione giustizia, superando inoltre la genericità di altri disegni di legge, individua con sufficiente precisione i casi di colpa grave che possono dar luogo a responsabilità del magistrato, stabilendo altresì - a salvaguardia dell'indipendenza e dell'autonomia del magistrato - il principio che non può dar luogo a responsabilità l'attività di interpretazione di norme di diritto e quella di valutazione del fatto.

La disciplina in esame prevede come altra causa di responsabilità diretta dello Stato anche la denegata giustizia - come del resto la precedente legge - che si manifesta non solo nella omissione o nel ritardo - come era previsto nel testo licenziato dalla Camera dei deputati - ma anche nel rifiuto del magistrato a compiere atti del suo ufficio.

Appare opportuno avere introdotto in sede di Commissione giustizia del Senato la previsione della denegata giustizia anche nell'ipotesi in cui il termine per il compimento dell'atto non sia affatto previsto: in tal caso si ha diniego di giustizia quando sono decorsi 30 giorni dalla data di deposito in cancelleria dell'istanza volta ad ottenere il provvedimento.

È chiaro che la mancata osservanza dei termini previsti dalla legge non può dar luogo a denegata giustizia quando sussista un giustificato motivo nel ritardo, nell'omissione o nel rifiuto. Giustificato motivo può essere, ad esempio, il ritardo non imputabile al giudice, come spesso accade nell'espletamento di perizie contabili, medico-legali, balistiche, che spesso richiedono lunghi periodi di tempo.

Quanto ai termini per l'esercizio dell'azione di responsabilità, non appare invece condivisibile del tutto la previsione prospettata dalla Commissione giustizia di consentire la proponibilità della domanda prima ancora dell'esaurimento del grado del giudizio nel quale si sarebbe verificato il danno ingiusto e dopo aver esaurito la fase del procedimento principale. In tal caso accadrà inevitabilmente che nei confronti del giudice, che abbia adottato ad esempio un provvedimento di urgenza ex articolo 700 del codice di procedura civile non impugnabile, la persona che assume di essere stata danneggiata può promuovere un'azione di risarcimento, mentre il processo, superata la fase istruttoria, pende davanti allo stesso giudice del tribunale. In questo caso - e mi conforta l'autorevole opinione del senatore. Onorato - avremmo due processi contemporanei, con l'inevitabile conseguenza che la persona che ha iniziato il processo di risarcimento, nel quale il giudice può intervenire in primo grado, è controparte della persona danneggiata, e questo ovviamente influirebbe sulla serenità e sull'imparzialità del giudice.

Il testo in esame opportunamente limita la rivalsa nei confronti dei

conciliatori e dei giudici popolari ai soli casi di dolo, ritenendosi che essi non siano in possesso delle conoscenze di diritto e della capacità ricostruttiva del fatto su cui si fonda la responsabilità per colpa grave. La diversità di trattamento tra giudici laici e togati non viola il principio di uguaglianza stabilito dall'articolo 3 della Costituzione, che presuppone un'identità di stato giuridico.

Altro punto qualificante del testo in esame concerne la responsabilità disciplinare che si configura a seguito di danno ingiusto, non solo in caso di dolo o colpa grave, ma anche in caso di colpa lieve. Il testo in esame introduce gli istituti del consiglio di presidenza della Corte dei conti e del consiglio della magistratura militare, dotandole quindi di organi di autogoverno al pari del Consiglio di Stato e della magistratura ordinaria. Si tratta di riforme necessarie per porre i magistrati della Corte dei conti e della magistratura militare sullo stesso piano di quelli delle altre magistrature.

Ancora irrisolto il problema della responsabilità civile degli organi collegiali. Opportunamente la nuova legge estende la responsabilità civile per dolo o colpa grave anche agli organi collegiali - ai giudici, ovviamente, individualmente considerati - ma non ha ancora individuato i criteri per rendere possibile l'acquisizione della prova della responsabilità dei singoli componenti del collegio. La proposta del senatore Acone è molto interessante e suggestiva; apparentemente può essere accettata per alcuni versi, ma certo lo strumento della verbalizzazione della discussione all'interno della camera di consiglio in linea generale non sembra adeguato alla esigenza di mantenere il segreto su quello che avviene in camera di consiglio, non sembra adeguato all'esigenza della serenità dei componenti delle giurie popolari e non sembra adeguato all'esigenza di organizzare in maniera efficace ed efficiente i collegi, che sicuramente risulterebbero non dico paralizzati, ma gravemente rallentati nello svolgimento delle loro funzioni. Quindi manifesto soltanto queste perplessità, anche se mi rendo conto che quella del professore Acone è l'unica soluzione possibile rispetto a tutte le altre che erano state prospettate in precedenza.

A conclusione del mio intervento, ritengo di dover ribadire con fermezza che la nuova disciplina sulla responsabilità civile, pur necessaria per garantire il cittadino vittima di abusi e di negligenze del giudice, non elimina il rischio di errori. Da qui la necessità di una nuova serie organica di interventi in diversi settori: la revisione delle circoscrizioni giudiziarie; l'istituzione del giudice di pace; un'ulteriore depenalizzazione con un aumento dei reati perseguibili a querela; l'introduzione di procedimenti agili e semplici per i reati di minore gravità; l'introduzione del gratuito patrocinio per i non abbienti; la riforma dell'ordinamento giudiziario, che modifichi il sistema di reclutamento e di aggiornamento professionale per una migliore qualificazione iniziale e successiva del magistrato; l'adozione di moderne metodologie di aggiornamento professionale del personale giudiziario amministrativo; infine, l'attuazione di riforme del processo penale e civile che, garantendo i diritti della difesa, rimuovano lentezze e deviazioni nel corso della giustizia. (*Applausi dall'estrema sinistra e dal centro. Congratulazioni*).

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

VITALONE. Signor Presidente, onorevoli colleghi, è difficile sottrarsi alla sensazione che la cauta misura del tempo, quando questo contenzioso

sarà definitivamente archiviato, indurrà disappunto, forse rimosso per la smisurata enfatizzazione di un problema che certamente esiste, ma in una misura affatto diversa da quella accreditata dalle tante asprezze polemiche della vicenda referendaria e non solo dalla complessità di un processo di crisi che – pur se radicato in infinite carenze normative e strutturali nei ritardi e negli errori della strategia delle riforme, nella persistente irrazionalità della stessa geografia giudiziaria, come ricordava poc'anzi il collega Imposimato, una irrazionalità che non riesce neppure a dislocare in maniera appena accettabile le scarse risorse esistenti – trova tuttavia il suo sbocco espiatorio nella delegittimazione del giudice, il quale finisce emblematicamente per assumere l'intera ed esclusiva responsabilità dei disagi che le tante disfunzioni del pianeta giustizia infliggono al cittadino.

Ma se si guarda con obiettività, senza pregiudizio, non è difficile scorgere che quasi tutte le vicende, alle quali geneticamente si lega la storia recente del contenzioso sui giudici, non potrebbero mai trovare alcuna utile definizione sul terreno della responsabilità civile: o perchè interamente estranee a questa circoscritta tematica, o perchè situate in un ambito di valutazioni del tutto insindacabili e perciò stesso sottratte al giudizio di colpa.

Già questo denuncia i limiti della pur sofferta impresa legislativa al fondo della quale, attraverso un labirinto procedimentale ove rischia di smarrirsi ogni speranza di giustizia, il cittadino non troverà ristoro che per i danni direttamente legati all'esclusiva colpa del giudice, con la conseguenza che, se si rivelerà inesistente il presupposto, egli, ormai longevo e prostrato dalle attese del processo, dovrà percorrere un altro mesto itinerario nella vagolante ricerca di colpe confuse ed inafferrabili.

Si tratta di un'impresa legislativa che assai prima del confronto referendario si era annunciata con ben altro respiro e impegno, convinti come eravamo – e come siamo – che la grande sfida sui problemi della giustizia si vince nella organicità dei progetti e degli interventi, e non nell'estemporaneità dei soccorsi settoriali governati dalle molte emergenze o, peggio, dalle suggestioni emotive.

Non amo la retorica delle occasioni perdute; significherebbe oltretutto disconoscere la grande serietà e l'impegno del Guardasigilli e del Governo per dare alla politica della giustizia ritmi e progettualità adeguati alle legittime attese della gente. Avverto però l'insidia di un'illusione, quella di pensare che il disegno di legge al nostro esame da solo, fuori da una grande avanzata riformistica, possa migliorare la qualità del rapporto servizio giustizia-cittadino: un'illusione che potrebbe indurre rischiose pigrizie e rallentamenti.

Penso agli infiniti rimedi che, a costo economico zero, possono sollecitamente adottarsi per deflazionare le vere cause del deludente fatturato. Penso alla grande tematica della libertà personale, sulla quale la Commissione giustizia sta già lavorando; penso alle ristrutturazioni – queste sì costose – che il nuovo processo penale impone e che debbono già da oggi essere avviate per evitare che una grande conquista di civiltà si trasformi nella paralisi e nella disfatta della giustizia.

Penso alle grandi riforme del sistema penale, ancora compresse nelle angustie di un orizzonte culturale sul quale si alternano confuse mode repressive o perdonistiche, confronti polemici tesi senza alcuna attenzione per le vere strategie del disegno costituzionale. Si tratta di un sistema che

vacilla per le sue irrazionalità, per le sue disarmonie, per i suoi anacronismi e che pure continua ad elargire carcere come antidoto universale per ogni trasgressione e per ogni trasgressore: con i riflessi esiziali, che tutti conoscono, sulla congestione penitenziaria, sulla devianza minorile e con grave esposizione del magistrato stesso, chiamato a gestire, a mitigare con la sua prudenza, le diffuse brutalità della risposta sanzionatoria.

Penso alle semplici, «piccole» iniziative riformatrici che potrebbero, in tempi brevissimi, abbattere i *records* negativi della pendenza giudiziaria: dalla definitività dell'appello, al recupero del ruolo di nomofilachia attribuito alla Cassazione dall'articolo 65 dell'ordinamento giudiziario; dalla semplificazione delle motivazioni nella sentenza, a una più severa disciplina dei regolamenti di giurisdizione; dall'estensione dell'area del patteggiamento, ben al di là dei limiti tracciati nella legge di delega, alla riduzione della facoltà di discussione (prevista dall'articolo 531, comma quarto, del codice di procedura penale), al più ampio impiego delle decisioni camerali.

L'impegno a realizzare una adeguata riparazione a favore delle vittime degli errori giudiziari è ancora flebile. La specifica iniziativa legislativa, ancorchè in fase di avanzata elaborazione, non ha meritato una attenzione adeguata allo straordinario rilievo che la tematica della tutela del cittadino deve assumere nel più limitato contesto della responsabilità civile del magistrato. Eppure ci troviamo al cospetto di una normativa imposta, sul piano costituzionale, dall'articolo 24, ultimo comma, e sul piano delle intese internazionali, dall'articolo 5, n. 5, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Una normativa che, lungo gli itinerari tracciati dalla stessa Corte costituzionale sin dalla sentenza 24 gennaio 1969, n. 1 (poi riaffermati nel 1978 con la sentenza n. 12 del 2 febbraio), avrebbe potuto sottrarre al contenzioso sulla responsabilità civile un'ampia serie di oggettive ragioni e, forse, altrettante distoglienti pretestuosità.

La riserva dell'articolo 13, nel testo del disegno di legge, non riscatta un ritardo che, alterando una corretta pregiudizialità legislativa, sposta il discorso della tutela del cittadino, polarizzandone tutte le negatività sul versante del dolo e della colpa dei giudici, i quali finiscono per apparire o, meglio, per essere additati al sospetto della gente come gli unici responsabili delle disfunzioni, della complessiva inadeguatezza del servizio giudiziario. Con l'inevitabile conseguenza che il cittadino si indurrà a ricercare nella direzione sbagliata, sul terreno della colpa del giudice, quel ristoro che dovrebbe essergli riconosciuto per il solo fatto di aver egli subito un danno ingiusto in conseguenza dell'esercizio della giurisdizione, intesa come funzione di garanzia di beni fondamentali della collettività.

Il ritardo nell'armonizzazione delle possibili concorrenti scelte, rende congenita la distorsione della logica dell'impianto, che finisce per trascurare, al di là dell'enfasi della formula legislativa, una adeguata valorizzazione del carattere primario dell'obbligo della riparazione, collimando questa sul perimetro minore, improprio, della responsabilità del giudice. Ditalchè rimane obliterata la vera *ratio* della riparazione, che non è affatto la punizione dell'illecito e del suo autore, ma la reintegrazione dell'interesse individuale sacrificato all'interesse collettivo, ovvero, per altra angolazione, il costo sociale dell'esercizio della giurisdizione. E balza ancora una volta prepotentemente in primo piano il discorso sulla responsabilità del magistrato, apparentemente glissato dal regime dell'azione (mirata esclusiva-

mente contro lo Stato), ma poi sostanzialmente evocato in ogni frammento della costruzione legislativa.

Forse, soluzioni migliori avrebbero potuto rinvenirsi in un polare rovesciamento della prospettiva. La stessa Costituzione segnala con sufficiente chiarezza la via da percorrere. Se l'apprezzamento della responsabilità disciplinare è oggetto di riserva costituzionale a favore dell'organo di autogoverno, non è semplice alterare il rapporto di pregiudizialità processo disciplinare – processo civile (ogni illecito civile è certamente anche un illecito disciplinare) senza correre il rischio di confinare al rango di mera ratifica del *decisum* in sede civile l'intervento dell'organo di autogoverno. E la reale autonomia dell'iniziativa disciplinare – degli stessi meccanismi dell'azione di rivalsa – rispetto agli svolgimenti del giudizio di responsabilità civile rimane nell'impianto legislativo purtroppo soltanto tendenziale. L'azione di danno contro lo Stato, legata a quello stesso coefficiente di colpa del magistrato che il giudizio di rivalsa dovrà necessariamente rivisitare, rischia di rendere meramente declamatoria la limitazione (introdotta nel secondo comma dell'articolo 6) degli effetti del giudicato fra cittadino e Stato. È una sorta di indissolubilità concettuale tra i due modelli di responsabilità che insistentemente riaffiora, connotando sul piano della mera sostitutività una scelta che appare largamente informata, più che al risultato referendario, ad una sua parziale e riduttiva lettura.

Non si dirime così il rischio di contrasti valutativi, il rischio che il giudizio di rivalsa giunga a negare quella stessa *causa petendi*, la colpa grave del magistrato, che ha giustificato il ristoro del danno da parte dello Stato al cittadino, con il prevedibile corredo di un ulteriore contenzioso per la ripetizione dell'indebito e la sanzione di chi vi ha dato causa... forse colpevolmente. Tuttavia, non deve negarsi che l'esigenza di tutela del cittadino e la salvaguardia del valore di indipendenza trovino, nello schema della proposta legislativa, un sostanziale contemperamento, sia nel depersonalizzare, per quanto possibile, i termini della contesa (evitando con adeguate cadenze e limitazioni ogni interferenza tra procedimento base e controversia cittadino-Stato) sia allestendo una fase predelibativa sull'ammissibilità della domanda, idonea a depurare il contenzioso da ogni ingiustificato appensantimento: un filtro opportuno, nella misura in cui non sia destinato a diventare, surrettiziamente, una riedizione del meccanismo autorizzativo caducato con l'abrogazione referendaria dell'articolo 56 del codice di procedura civile.

Forse, tensioni e inquietudini non saranno totalmente dissolte. Lo stesso divieto di *vocatio* fissato nell'articolo 6 avrebbe potuto, meno timidamente, spingersi fino all'esclusione dell'intervento volontario, per suggellare in maniera più netta l'incomunicabilità dei due procedimenti. Tuttavia, la scelta compiuta, accettata la logica del «processo sul processo», appare sufficiente a scongiurarne ogni drammatizzazione ed a recuperare alla giurisdizione, nell'interesse di tutti, la serenità e la terzietà che ne sono requisiti indispensabili. Già da tempo si avverte che il confine della tutela dell'autonomia non coincide più con la sottrazione dell'attività giurisdizionale a qualunque tipo di sindacato di controllo.

Si va sgombrando il campo dal pregiudizio della costruzione illuministica – ma non estraneo neppure al pensiero liberale – secondo cui responsabilità e indipendenza sarebbero termini di una polare antitesi e si fa strada sempre più convinta l'opinione che non esiste una indipendenza ed

un'autonomia di organi costituzionali sganciata dal sistema di *checks and balances* che ispira l'intera architettura costituzionale.

Lo stesso organo di autotutela inizia pur cautamente a muoversi sul piano disciplinare lungo un itinerario nuovo, per impedire che il dogma della insindacabilità della giurisdizione valga a coonestare abusi e strumentalizzazioni. È un terreno delicato ove, senza infrangere insopportabilmente il valore dell'indipendenza, non è impossibile cogliere oggettive rotture della fisiologia della giurisdizione, che legittimano, anche in termini di responsabilità civile, una reazione sanzionatoria. Su questo piano non esito a riconoscere che gli approdi del confronto parlamentare, pur con i limiti del difetto di origine, si rivelano largamente convincenti. Una volta abbandonata l'idea di tipicizzare la colpa secondo la categoria dei provvedimenti abnormi (pur ampiamente esplorata nell'ambito delle nullità processuali ma ritenuta forse a torto non sufficientemente descrittiva) non era facile individuare un corretto punto di equilibrio cui saldare una nitida fattispecie di responsabilità, sottratta ad un tempo alle vaghezze delle enunciazioni generali ed alle esasperazioni della definizione casistica. Certamente ogni formula legislativa, anche la più sofisticata, ha le sue vulnerabilità; tuttavia è corretto ritenere che la mediazione raggiunta con il supporto di una coerente elaborazione giurisprudenziale consentirà un'agile identificazione dell'area-limite della responsabilità, senza invadere gli ambiti delle naturali dialogie sulle quali si affacciano le contraddittorie verità del processo; chè altrimenti resterebbe vulnerata la *ratio* stessa delle esclusioni e delle cautele poste nel secondo comma dell'articolo 2 a presidio sostanziale della libertà valutativa, e si rischierebbe di piegare il giudizio sulla responsabilità civile all'improprio significato di ulteriore mezzo di gravame deassiale rispetto ad un sistema di impugnazioni già di per sè affollato, ipertrofico e sovrabbondante.

Semmai, un arricchimento del paradigma normativo, abbandonata l'idea di una tipizzazione per valori, qual è quella dei provvedimenti lesivi di diritti costituzionalmente garantiti o delle violazioni causalmente rilevanti di fondamentali ed impreteribili connotati del giusto processo (ad esempio: la violazione del contraddittorio e del diritto di difesa), potrebbe essere tentato nella direzione che il collega Corleone ha anticipato con una sua proposta in Commissione. L'idea di assumere tra le ipotesi di colpa grave la inescusabile violazione delle regole sulla competenza, e segnatamente di quella territoriale, solo apparentemente è ultronea rispetto al più ampio principio fissato nella lettera *a*) del quarto comma dell'articolo 2. In realtà, essa coglie una manifestazione squisitamente sintomatica di quel protagonismo giudiziario, al quale non fa argine la sanzione processuale – legata ai macchinosi schemi delle denunce di conflitto – nè la tolleranza di anacronistiche norme, come quella dell'articolo 44 del codice di rito penale, che rendono definitivo ed impunito il danno cagionato dall'abuso.

Credo che la difesa pur vigorosa ed appassionata della autonomia e dell'indipendenza dei giudici non debba far velo ad una realtà nella quale si iscrivono, ancorchè eccezionalmente, comportamenti devianti ispirati da una distorsiva e faziosa concezione del ruolo, da parenetici furori, da vocazioni giustizialiste assai lontane dal modello di imparzialità disegnato nella Costituzione. Riconoscere queste devianze e correggerle con giusta misura – senza rigorismi esasperati ma con la chiara coscienza che gli abusi del magistrato normalmente incidono su beni primari, sui contenuti essenziali delle libertà democratiche – è dovere imprescindibile, condizione

necessaria per recuperare ad un clima di più intensa fiducia il rapporto tra cittadino e istituzioni.

All'Aula è stata riservata dalla Commissione la definitiva scelta sulla sistemazione della responsabilità degli organi collegiali. Un tema pungente, eppure di larga inattualità, che si ritaglia sui tempi, oggi lontani, del giudizio di rivalsa, ma che non per questo merita distratta considerazione; un tema che la Camera ha affrontato in maniera tanto evasiva quanto saggia, affidando alla futura elaborazione giurisprudenziale il compito di definire in concreto requisiti e modi dell'azione di responsabilità. Una soluzione che non è apparsa persuasiva e sulla quale incrociano più sospetti di difformità costituzionale: da un lato, sarebbe inaccettabile una scelta che allineasse senza distinzione sul medesimo piano la responsabilità di tutti i componenti del collegio, quasi una sorta di responsabilità oggettiva; dall'altro, la esclusione della responsabilità dei componenti del collegio renderebbe iniquo il trattamento dei giudici monocratici; senza trascurare che ogni tentativo di individualizzare la responsabilità all'interno di un organo collegiale finisce inesorabilmente per infrangere il principio di segretezza che tutela i momenti più delicati della giurisdizione.

Del resto, lo stesso espediente del «dissenso in busta chiusa» o «verbalizzato» – diverso dalla *dissenting opinion* che entra nella struttura della decisione e ne condivide la pubblicità – rivela la sua completa inadeguatezza quando si tratti di adattarlo ai grandi processi penali cumulativi, rispetto ai quali il dissenso di ogni singolo giudice può cogliere centinaia di posizioni processuali e, all'interno di ciascuna di queste, decine di questioni decisorie concernenti le diverse imputazioni: con la conseguenza di eternizzare la camera di consiglio, rallentare ulteriormente il già affaticato corso della giustizia, esporre i giudici ad ogni sorta di intimidazioni, distruggere alla radice il significato più autentico del principio stesso di collegialità.

Allora, a meno di rassegnarsi alla desolata conclusione che l'ingovernabilità tecnica della materia rende l'intervento legislativo una vera e propria quadratura del cerchio, come afferma il Consiglio superiore della magistratura nel suo parere del dicembre scorso, la strada da percorrere non può che essere quella tracciata dalla stessa Corte costituzionale con la sentenza n. 26 del 1987: la peculiarità delle funzioni giudiziarie e la natura dei relativi provvedimenti suggeriscono condizioni e limiti alla responsabilità dei magistrati, specie in considerazione dei disposti costituzionali appositamente dettati per la magistratura a tutela della sua indipendenza e dell'autonomia delle sue funzioni. La rinuncia a quello specifico, circoscritto, improbabile profilo di colpa può essere il giusto limite al quale arretrare per la salvaguardia di irrinunciabili valori la responsabilità civile dei giudici.

Un giudizio di insieme, critico, dunque, ma nè scettico nè neutrale. È una legge che certamente non suscita grandi emozioni, ma è una legge che rispetta sostanziali coerenze e che può rappresentare un utile momento tattico in una strategia di vasto respiro, tesa a tutelare cittadini e giudici senza soggezione al contingente ma pur tenendo conto della società che cambia, dell'espansione degli interessi tutelati, della crescita di una perentoria domanda di giustizia, a fronte del diffondersi di fenomeni nuovi di grande criminalità che tendono a strutturarsi nei momenti più delicati e nevralgici dei processi di sviluppo della società moderna. Nuove realtà che chiamano l'intera vita istituzionale ad un profondo rinnovamento nel quale ci sia spazio

per scelte equilibrate e attente e nel quale le forze politiche, superando ogni divaricazione ideologica, esprimano sui nodali problemi della giustizia, che sono problemi acuti di questo tempo, una più fertile capacità propositiva, una più intensa elaborazione culturale, ma soprattutto una più solerte azione realizzatrice. (*Applausi dal centro, dall'estrema sinistra e dai senatori del Gruppo federalista europeo ecologista. Congratulazioni*).

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione generale.
Rinvio il seguito della discussione alla prossima seduta.

**Interpellanze e interrogazioni, annunzio**

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

DI LEMBO, *segretario, su invito del Presidente, dà annunzio della interpellanza e delle interrogazioni pervenute alla Presidenza, che sono pubblicate in allegato ai Resoconti della seduta odierna.*

**Ordine del giorno**
**per la seduta di martedì 9 febbraio 1988**

PRESIDENTE. Il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica martedì 9 febbraio, alle ore 17, 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 14,05*).

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

*Allegato alla seduta n. 73*

**Disegni di legge, annunzio di presentazione**

In data 4 febbraio 1988 sono stati presentati i seguenti disegni di legge:

*dal Ministro per gli affari speciali e dal Ministro di grazia e giusitizia*:

«Norme sulla tutela penale della personalità del minore» (834);

*dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie*:

«Norme generali sulle procedure per l'esecuzione degli obblighi comunitari» (835).

In data 4 febbraio 1988, sono stati presentati i seguenti disegni di legge d'iniziativa dei senatori:

CALVI, MARNIGA, FOGU e PIZZO. – «Disposizioni per l'acquisto della prima casa da parte dei lavoratori autonomi» (836);

BOCHICCHIO SCHELOTTO, MACIS, BATTELLO e LONGO. – «Modifiche all'ordinamento professionale dei periti industriali» (837);

CALVI, MARIOTTI, MARNIGA e PIERRI. – «Modifica della legge 18 dicembre 1986, n. 891, recante disposizioni per l'acquisto da parte dei lavoratori dipendenti della prima casa di abitazione nelle aree ad alta tensione abitativa» (838).

**Disegni di legge, assegnazione**

Il seguente disegno di legge è stato deferito

– in sede deliberante:

*alla 13ª Commissione permanente* (Territorio, ambiente, beni ambientali):

CARIGLIA ed altri. – «Interventi straordinari per la salvaguardia del bacino dell'Arno» (819), previ pareri della 1ª, della 5ª, della 8ª e della 9ª Commissione.

**Domande di autorizzazione a procedere in giudizio, trasmissione**

Il Ministro di grazia e giustizia, con lettere in data 29 gennaio 1988, ha trasmesso le seguenti domande di autorizzazione a procedere in giudizio:

contro il senatore Pezzullo, per i reati di cui agli articoli 110, 81, 640, 61 n. 7, e 56, 640, 61 n. 7 del codice penale, e agli articoli 110, 483, 61 n. 2 del codice penale e 15-*quater* della legge 22 dicembre 1980, n. 874 (*Doc.* IV, n. 23);

contro il senatore Petronio, per il reato di cui agli articoli 110 e 324 del codice penale (*Doc.* IV, n. 24);

contro il senatore Volponi, per la contravvenzione di cui all'articolo 1174 del codice della navigazione (*Doc.* IV, n. 25);

contro il senatore Pollice, per i reati di cui agli articoli 110 e 595 del codice penale e 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47, e agli articoli 110 e 368 del codice penale (*Doc.* IV, n. 26).

## Regolamento del Senato, proposte di modificazione

È stata presentata la seguente proposta di modificazione del Regolamento, di iniziativa dei senatori:

CARIGLIA, BONO PARRINO, BISSI, DELL'OSSO E PAGANI. – «Riforma del Regolamento del Senato» (*Doc.* II, n. 6).

## Interpellanze

BAUSI, BERNARDI, CUMINETTI. – *Al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Ministri dei lavori pubblici e di grazia e giustizia.* – Premesso:

che, particolarmente in alcuni centri di maggiore densità abitativa, le locazioni ad uso diverso dall'abitativo non hanno trovato un loro complessivo assestamento, con ciò determinando situazioni di rilevante tensione;

che le proroghe, che già preoccupano per la loro incostituzionalità, ormai anche formalmente rilevata, di per sè non servono a portare a conclusione le situazioni non ancora definite;

che al contributo risolutivo che potrebbe essere rappresentato dalla acquisizione dell'immobile da parte degli utenti si oppongono, per un verso, le reticenze alla vendita, in particolare degli enti pubblici proprietari e, per altro verso, le limitazioni, per tempi e per categorie, alle agevolazioni creditizie fino ad oggi previste,

gli interpellanti chiedono di conoscere gli intendimenti relativi ad iniziative anche legislative che il Governo reputi di dover prendere, in particolare sui seguenti punti:

1) prevedere la obbligatorietà di tentativi di conciliazione dinanzi a commissioni da realizzare presso le camere di commercio con rappresentanti delle categorie;

2) estendere anche agli artigiani le agevolazioni previste per i commercianti per l'acquisizione in proprietà del fondo nel quale viene svolta l'attività, da intendere come essenziale strumento di lavoro, eliminando il requisito della occupazione da almeno 10 anni;

3) rinnovare l'invito, nelle forme ritenute più opportune, agli enti pubblici proprietari di locali ad uso diverso dall'abitativo, anche per

sostituire tale patrimonio immobiliare investendo i fondi in locali ad uso abitativo;

4) consentire alle iniziative di cui sopra il tempo necessario per la loro operativa attuazione.

(2-00092)

**Interrogazioni**

AZZARETTI, GOLFARI, GUZZETTI, LEONARDI, REZZONICO, VERCESI. – *Al Ministro del lavoro e della previdenza sociale.* – Premesso che nel passato è stato più volte concesso il condono contributivo per le aziende inadempienti rispetto agli obblighi assicurativi dei propri dipendenti, con possibilità di sanatoria, condizionata al versamento dei contributi dovuti;

considerato che non è mai stata proposta analoga iniziativa in favore dei «prosecutori volontari», le cui procedure di versamento e la ristrettezza del tempo a disposizione per compierle hanno determinato e comportano molti involontari errori, per quanto riguarda sia gli importi che le scadenze;

constatato che il versamento trimestrale, non infrequentemente, genera equivoci e confusione, tanto è vero che l'INPS annulla i versamenti imperfetti, con la conseguenza che l'assicurato, pur avendo eseguito il versamento, si viene a trovare con periodi assicurativi scoperti;

ricordato che la casistica in discussione interessa prevalentemente le casalinghe, benemerita categoria, abbastanza dimenticata nel nostro paese,

gli interroganti chiedono di sapere se sussistano le condizioni e la possibilità di promuovere una sanatoria intesa a riaprire i termini di versamento e a consentire il recupero dei periodi scoperti di contribuzione volontaria da parte dei soggetti interessati.

(3-00269)

MURMURA. – *Al Ministro di grazia e giustizia.* – Per sapere se non ritenga artatamente errate le statitiche sulla produttività degli uffici giudiziari, laddove esistono carenze nelle piante dei giudici ivi addetti.

(3-00270)

*Interrogazioni con richiesta di risposta scritta*

INNAMORATO. – *Al Ministro dell'interno.* – Per sapere:

*a*) se sia vero che la notizia di un probabile attentato all'onorevole De Mita è risultata infondata:

*b*) se, in conseguenza, siano state assunte iniziative per accertare come si sia potuta diffondere tale informazione, anche in considerazione della delicatezza della materia e del clamore suscitato.

(4-01064)

MURMURA. – *Al Ministro di grazia e giustizia.* – Per conoscere quali provvedimenti intende adottare al fine di corrispondere alle giuste preoccupazioni del presidente del tribunale di Palmi (Reggio Calabria) ed alle reiterate richieste degli appartenenti alla classe forense di quell'impor-

tante città, che lamentano scarsità di magistrati e di collaboratori anche rispetto al ridotto vigente organico.

(4-01065)

COVIELLO. – *Ai Ministri per i beni culturali e ambientali e del bilancio e della programmazione economica.* – Premesso:

che Balvano, in provincia di Potenza, rappresenta, per il tributo di vittime pagato, il simbolo dell'evento sismico che ha sconvolto nel 1980 i centri della Basilicata e della Campania;

che si deve alla sensibilità del consiglio regionale della Basilicata e del comune di Balvano il varo di una recente iniziativa, inedita e stimolante, volta all'istituzione di un «centro di ricerca» e di un museo della memoria storica del sisma, che dovrebbe essere accolto nel Castello di Balvano;

che questo complesso monumentale dovrebbe essere a tal fine adeguatamente restaurato e reso funzionale;

che il comune di Balvano ha già provveduto alla acquisizione di parte del Castello e sta procedendo all'esproprio della restante parte;

che il consiglio regionale ha già affidato al Formez l'incarico di delineare una proposta organica per l'attuazione del «centro di raccolta di memorie storiche del sisma: centro di ricerca-museo», corredata dal relativo studio di fattibilità;

che, sotto il profilo culturale, l'iniziativa è ricca di interesse, in quanto, nella consapevolezza della disastrosa ciclicità dell'evento sismico, tende ad indagare il fenomeno sul piano scientifico ed operativo attraverso l'organizzazione di un centro congressi che possa ospitare seminari, convegni e mostre in collegamento con l'università degli studi della Basilicata, creando, altresì, una struttura permanente di servizi, autonoma sotto il profilo della gestione (ente morale, fondazione, eccetera);

che la molteplicità delle iniziative precedentemente esposte, da strutturarsi in un progetto operativo, consentirebbe, attraverso un'accurata analisi costi-benefici, di creare un polo di attrazione culturale e turistica avente un indotto economico di sviluppo, sia sul sito stesso sia sul contesto territoriale dell'area interna della provincia di Potenza;

che la scelta del sito appare particolarmente felice per il collegamento ottimale con il sistema infrastrutturale viario regionale e nazionale, per le valenze di tipo paesistico-ambientale, per la posizione baricentrica di Balvano rispetto al comprensorio colpito dal sisma e, non ultima, l'occasione per recuperare e rendere funzionale un complesso monumentale destinato altrimenti a morire di lento degrado,

l'interrogante chiede di sapere:

se non si ritenga opportuno raccogliere tutti i dati esposti ed avviare un progetto che dia il segnale di un'azione di sviluppo culturale proiettata nel tempo,

se non si ritenga di dover inserire nell'elenco dei progetti FIO 1989 la proposta di restauro conservativo e di adeguamento funzionale del Castello di Balvano.

(4-01066)

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

che il signor Fikri Jaouad, nato a Casablanca il 27 settembre 1956, di

cittadinanza marocchina, entrato in Italia il 29 novembre 1978, coniugato con l'italiana Carolei Giovanna, ha da alcuni anni chiesto la cittadinanza italiana;

che attualmente è in possesso di un permesso di soggiorno che scade l'11 luglio 1988,

l'interrogante chiede di sapere:

per quali motivi la sua richiesta di cittadinanza non sia stata ancora esaminata;

se si intenda urgentemente provvedere.

(4-01067)