

# SENATO DELLA REPUBBLICA

———— X LEGISLATURA ————

## GIUNTE E COMMISSIONI parlamentari

—————

### 75° RESOCONTO

SEDUTE DI VENERDÌ 15 GENNAIO 1988

—————

## INDICE

### Commissioni permanenti

2<sup>a</sup> - Giustizia ..... Pag. 3

**GIUSTIZIA (2<sup>a</sup>)**

VENERDÌ 15 GENNAIO 1988

**23<sup>a</sup> Seduta**Presidenza del Presidente  
COVI*Interviene il ministro di grazia e giustizia Vassalli.**La seduta inizia alle ore 9,45.***IN SEDE REFERENTE**

- «Riparazione dei danni ingiusti causati da provvedimenti giurisdizionali e responsabilità civile dei magistrati» (434), d'iniziativa dei senatori Pecchioli ed altri;
- «Nuove norme sulla responsabilità del magistrato» (469), d'iniziativa dei senatori Covi ed altri;
- «Nuove norme sulla responsabilità civile del magistrato» (483), d'iniziativa dei senatori Acone ed altri;
- «Nuove norme sul risarcimento dei danni derivanti dall'esercizio della funzione giurisdizionale e sulla responsabilità civile dei magistrati» (573), d'iniziativa dei senatori Onorato ed altri;
- «Nuova disciplina sulla responsabilità dei magistrati» (628), d'iniziativa dei senatori Filetti ed altri;
- «Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati» (748), risultante dall'unificazione di un disegno di legge d'iniziativa governativa e 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; approvato dalla Camera dei deputati;
- «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 me-

dante referendum popolare degli articoli 55, 56 e 74 del codice di procedura civile» (758), d'iniziativa dei senatori Spadaccia ed altri

«Regolamentazione della responsabilità patrimoniale del giudice» (766), d'iniziativa del senatore Pollice  
(Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame congiunto, sospeso nella seduta pomeridiana di ieri.

Il senatore Macis prende spunto dall'esigenza di colmare il vuoto legislativo e di garantire una coerenza sistematica alla nuova disciplina rilevando che la difficoltà, sul piano giuridico prima ancora che politico, di garantire il trapasso storico fra il sistema delineato dagli articoli del codice di rito soppressi e l'attuazione della volontà popolare è evidente. Questa si evidenzia con l'articolata, e talora controversa, convergenza nel fronte abrogazionista di posizioni fra loro accomunate solo da una volontà innovativa, senza che venissero specificati i contenuti dell'eventuale nuova disciplina. Al riguardo, osserva come solo il Partito comunista avesse prospettato agli elettori un disegno legislativo, che coerentemente poi è stato sottoposto al vaglio del Parlamento.

Il testo della Camera dei deputati si dimostra, come correttamente evidenziato dal relatore, conforme ai principi costituzionali, ma ciò non toglie che si debbano esprimere perplessità in ordine a talune scelte di tecnica legislativa, più che di politica del diritto, adottate. Tuttavia, rileva che, pur in presenza di alcune imperfezioni redazionali, la struttura portante dell'intero testo è frutto di un valido accordo politico raggiunto al più alto livello possibile di convergenza fra i Gruppi parlamentari.

Il testo trasmesso al Senato trova i senatori comunisti favorevoli, pur se in taluni punti specifici non sono state accolte tutte le scelte auspiccate dal Gruppo. Ma questa disponibilità deve ispirare l'azione anche delle altre forze politiche, al fine di evitare rallentamenti nella

promulgazione della legge, che deve aver luogo entro l'8 aprile. Si dichiara, al riguardo, fiducioso della rapida approvazione, giacchè ha notato uno spirito di fattiva collaborazione. Quanto detto lo induce, quindi, a chiedere che l'esame degli articoli non sia deferito ad un comitato ristretto.

In sede plenaria, infatti, si possono bilanciare considerazioni d'ordine politico - legate alla conservazione dell'accordo faticosamente raggiunto alla Camera - e valutazioni d'ordine giuridico-ispirate a rettifiche migliorative di alcuni istituti -, tenendo sempre presente l'esigenza primaria di una tutela piena dei diritti dei cittadini. È questo, della garanzia della riparazione del danno dipeso da comportamenti (anche omissivi) dei titolari della funzione giurisdizionale, il criterio di valutazione cui si ispirerà il giudizio del paese.

Vi è però, nella normativa in esame, il rischio, cui si può ovviare già solo con pochi ritocchi, di una sovraesposizione del magistrato: infatti, la sua assoggettabilità all'azione di rivalsa rischia di dilatarsi a dismisura fino all'indeterminatezza.

Ma taluni aspetti, pur meritevoli dell'attenzione del legislatore, sfuggono ad una definizione compiuta, com'è il caso del tentativo di tipizzare le fattispecie dannose.

Richiamandosi, in conclusione, alla prossima presentazione da parte del Governo dei testi di provvedimenti sulla riparazione degli errori giudiziari e sul gratuito patrocinio per i non abbienti, il senatore Macis rileva come la mancata approvazione della legge finanziaria 1988 impedisca tuttora di conoscere questi testi, ancora privi di copertura finanziaria, e di valutare la portata del richiamo ad essi operato dagli articoli 13 e 14 del testo della Camera sulla responsabilità civile dei magistrati.

Il senatore Casoli esordisce rilevando come l'emananda disciplina, che affronta la difficile tematica dell'azione di responsabilità contro il magistrato, abbia ingenerato nel paese l'impressione di un Parlamento restio, almeno in questa prima fase sperimentale, a rendere troppo agevole la chiamata in giudizio del magistrato.

Dichiara di apprezzare la valutazione politica che ha ispirato gli interventi dei colleghi, ed in particolare del relatore, volti a conservare

l'intelaiatura concettuale delineata alla Camera e ritiene che sia possibile apportare alcune rettifiche tecniche al testo\*senza scalfire la struttura portante della legge.

La norma di cui all'articolo 2, comma 2, si palesa bisognosa di un'integrazione per includere le fattispecie processuali relative ai procedimenti sommari (e ai rimedi in essi insiti).

Rileva poi che l'articolo 2 non definisce il dolo, ma che dalla lettura dell'articolo 12 - che delinea la responsabilità civile per fatti costituenti reato - in sostanza le ipotesi di dolo si esauriscono in quella di reato.

Riconosce al testo una particolare precisione nel definire l'istituto della denegata giustizia, di cui all'articolo 3, ma rileva che, anche in questo articolo, la collegialità di alcuni organi giurisdizionali pone precisi problemi. Infatti, l'omissione o il ritardo possono non essere ascritti all'intero collegio ma solo ad alcuni componenti di esso. Premesso che questa ipotesi di responsabilità, a differenza della colpa grave, non richiede un accertamento delle condizioni soggettive, richiama all'attenzione della Commissione la necessità di prevedere la possibilità di una dissociazione per i componenti del collegio. S'impone l'esigenza di prevedere un coordinamento degli articoli 2 e 3 del testo della Camera con l'articolo 328, capoverso, del codice penale che contempla l'ipotesi di omissione, rifiuto o ritardo di atti d'ufficio da parte del magistrato.

Auspica poi che venga integrata la definizione della colpa, in modo da individuarla come «evidente, ingiustificabile e grave».

Manifesta perplessità in ordine alla strumentazione prevista per l'azione di risarcimento, in particolare in relazione al filtro di ammissibilità, di cui all'articolo 5. Il senatore Casoli sottolinea l'incongruità del grado di appello per una richiesta manifestamente infondata.

Con riferimento all'articolo 6, comma 2, reputa essere pleonastica la locuzione «non fatto» e critica la genericità della locuzione di cui all'articolo 15 allorchè si prevede l'abrogazione delle disposizioni «incompatibili con la presente legge».

Dichiara di avvertire, alla pari dei colleghi, in tutta la sua delicatezza il problema di coniugare la tutela della segretezza della

camera di consiglio con l'esigenza di responsabilità a carico dei singoli componenti del collegio giudicante. Non esclude possa essere valida la soluzione, solo in apparenza farragginosa, di verbalizzare per ogni processo l'atteggiamento di ciascun giudice (e le relative motivazioni).

Il presidente Covi, dopo aver dichiarato di aderire all'impostazione di fondo della relazione, particolarmente nelle parti in cui è documentata la conformità del testo della Camera ai principi costituzionali, riconosce alle varie forze politiche un comune intento costruttivo nella discussione fin qui svoltasi.

Non intende soffermarsi sul quesito - in astratto pertinente - se ed in quale misura il presente testo risponda alla volontà popolare, giacchè è difficile in concreto delineare una volontà popolare dai contorni ben definiti, stante la natura del quesito referendario. Ritiene viceversa preferibile incentrare l'attenzione sul testo pervenuto al Senato e licenziato dalla Camera e di esso, in primo luogo, apprezza la concordanza con le soluzioni analoghe, sul medesimo problema, adottate in numerosi altri paesi europei.

A nome del Gruppo repubblicano egli si dichiara favorevole all'impostazione di fondo del testo in esame.

Passa quindi alla disamina dell'articolato, facendo anzitutto presente di non condividere, all'articolo 1, comma 1, le preoccupazioni di chi, come il senatore Di Lembo, teme si possa in futuro ampliare, in via interpretativa, la portata della norma includendovi l'attività non giurisdizionale dei magistrati. Con riferimento, invece, all'articolo 1, comma 2 ritiene doverosa la grande attenzione che la Commissione ha riservato al problema della collegialità, ma nutre poca fiducia sulla possibilità di trovare una soluzione appagante e funzionale.

L'articolo 2, comma 2, necessita poi di un'integrazione, giacchè nell'attuale formulazione non sono prese in considerazione le conseguenze scaturenti, ad esempio, da un provvedimento di sequestro conservativo, da un provvedimento pretorile ex articolo 700 del codice procedura civile. Chiarisce, altresì la portata dell'espressione «dal terzo anno» di cui all'articolo 4, comma 3, che è da intendersi nel

senso dell'avvenuto decorso di due anni: un termine che potrebbe, in qualche caso, rivelarsi troppo breve.

Non concorda con il relatore per quanto riguarda l'articolo 4, comma 2, dove questi ha proposto la sostituzione della parola «decadenza» con «prescrizione»; infatti la prescrizione può essere interrotta anche più volte e questo mal si concilia con un termine per l'esercizio di un'azione giudiziaria nei confronti del magistrato.

In relazione al «filtro» per l'ammissibilità della domanda, di cui all'articolo 5, il Presidente, pur condividendo l'opportunità della sua introduzione, dissente dalla proposta del senatore Lipari, di concentrare il potere di decidere nei massimi organi di ciascuna magistratura mentre ritiene, al contrario, fondata l'osservazione del senatore Casoli riguardo alla eccessiva onerosità del doppio gravame previsto dal testo: a suo avviso, potrebbe forse essere eliminato il grado di appello mantenendo il ricorso per Cassazione.

Concludendo, reputa opportuno non modificare il limite di reddito di dieci milioni per il diritto al patrocinio gratuito, considerate anche le conseguenze sulla copertura finanziaria del disegno di legge di una sua elevazione, e - per quanto riguarda gli emendamenti da più parti preannunciati - si augura che il loro numero sia quanto più possibile ridotto perchè non si corra il rischio di non approvare la legge entro il termine dell'8 aprile 1988.

Interviene poi il senatore Corleone, sottolineando anzitutto il chiaro senso del *referendum* abrogativo, volto a rimuovere i limiti posti alla responsabilità dei magistrati ed a consentire un'effettiva tutela giudiziale ai cittadini i cui diritti siano stati lesi da provvedimenti giurisdizionali.

Il testo d'esame, a suo avviso, non corrisponde assolutamente alla volontà espressa dagli elettori e rappresenta addirittura un arretramento rispetto all'articolo 55 codice di procedura civile, in quanto sostituisce ad una responsabilità civile limitata, ma diretta, del magistrato una responsabilità dello Stato, che può rivalersi sul giudice solo in misura minima, talvolta simbolica.

È chiaro allora il senso della campagna condotta, con il monopolio dei mezzi d'informazione, dallo schieramento contrario al *referendum*: ipotizzare, come sta avvenendo, la futura legge. Pur se nessuno dei proponenti della consultazione riteneva che all'abrogazione delle norme non dovesse seguire una legge, o che si dovesse adottare un criterio di ampia responsabilità del tipo di quello presente nella legislazione spagnola, d'altra parte non è neppure accettabile che il Parlamento rediga un testo molto più arretrato di quello già presentato dieci anni or sono dal senatore Viviani: un testo alla base del quale sta il travisamento del principio della responsabilità sussidiaria dello Stato e diretta del funzionario (quale risulta inequivocabilmente dell'articolo 28 della Costituzione) nel nome di un principio, quello di autonomia e di indipendenza della magistratura, che - per espresso insegnamento della Corte Costituzionale - non può essere inteso in modo tale da porre gli appartenenti all'ordine giudiziario al di fuori dell'organizzazione statale.

Per i senatori del Gruppo federalista europeo ecologista punti irrinunciabili del provvedimento da emanare sono: la presenza di una forma di responsabilità diretta del magistrato, un abbreviamento dei tempi del giudizio di responsabilità, l'eliminazione del cosiddetto «filtro» e la competenza della Corte dei conti nel giudizio di rivalsa sul magistrato. Inoltre il senatore Corleone pone l'accento sulla necessità che si trovi una via per rendere esplicito l'eventuale dissenso dalla decisione di componenti di organi giudiziari collegiali, nonché su quella di non escludere dalla responsabilità per colpa grave gli esperti integrati in organi collegiali. Esprime altresì perplessità in ordine alla troppo rigida tipizzazione delle fattispecie colpose e, riguardo agli articoli 10 ed 11, che pure troverebbero più acconcia sistemazione in altri disegni di legge, dichiara che, qualora fossero mantenuti, potrebbe condividere solo una modifica alla elezione dei componenti «laici» degli istituendi organi di autogoverno della Corte dei conti e della magistratura militare da parte delle Camere (anziché alla loro nomina d'intesa fra i Presidenti dei due rami del Parlamento).

In conclusione, la sua parte politica non intende sottrarsi ad un confronto serrato su di

un provvedimento che - pur non rispettando la volontà popolare espressa nel *referendum* - è comunque importante per dare un segno della volontà del Parlamento di rispondere in qualche modo alla domanda di giustizia dei cittadini.

Prende successivamente la parola il senatore Acone, il quale, dopo aver ringraziato il relatore per aver evidenziato gli aspetti problematici del disegno di legge, senza assumere posizioni aprioristiche che avrebbero soffocato il dibattito, ribadisce la difficoltà di disciplinare una materia tanto complessa e delicata. Sono infatti in gioco valori e principi fondamentali: il provvedimento non muove certo da una volontà punitiva nei confronti dei magistrati ma della esigenza di una compiuta tutela dei diritti del cittadino lesi dall'esercizio della funzione giurisdizionale.

Proprio in relazione a tale esigenza occorre però rilevare come la norma relativa alla responsabilità per diniego di giustizia segni addirittura un arretramento rispetto alla corrispondente disposizione abrogata con il *referendum*; con questa norma e con quella dell'articolo 2 comma 3, laddove viene esclusa la sindacabilità di fattispecie che sostanzialmente ricoprono l'intero arco delle attività del magistrato, si rischia di rendere l'azione di responsabilità sostanzialmente impraticabile per i cittadini. Nè, d'altra parte, si può pensare di risolvere tutta la complessa problematica in esame rinviandola alle future norme sulla riparazione dell'errore giudiziario e dell'ingiusta detenzione: infatti, i danni derivanti da disfunzioni dell'apparato della giustizia, cui il disegno di legge dovrebbe apprestare i rimedi, comprendono un arco ben più ampio di ipotesi.

Per quanto riguarda poi il cosiddetto filtro, si tratta di un aggravio processuale sulla cui opportunità è lecito nutrire molti dubbi e su cui stimola una riflessione da parte di tutti i Commissari. Anche il rapporto tra processo principale e giudizio di responsabilità va attentamente considerato: se è, infatti, bene che non vi sia contestualità fra i due procedimenti, occorre anche tutelare adeguatamente la posizione del cittadino che attende giustizia. Su questo punto, peraltro, si riconosce completamente nelle argomentazioni già svolte dal senatore Casoli.

La posizione degli estranei all'ordine giudiziario che partecipano all'amministrazione della giustizia a vario titolo pone indubbiamente non pochi problemi, ma non vi è alcuna ragione giuridica per cui la responsabilità di questi soggetti debba differenziarsi da quella dei giudici togati.

Per ciò che attiene al problema del dissenso dei componenti di organi collegiali, il senatore Acone ritiene inevitabile accedere alla soluzione già da lui proposta nel suo disegno di legge, e cioè la verbalizzazione del dissenso e la conservazione in plico sigillato di tutti i verbali delle decisioni assunte in camera di consiglio, anche quando vi sia l'unanimità dei componenti il collegio. Da ultimo critica la soluzione adottata per l'intervento del giudice nel processo per il risarcimento del danno, ritenendo che l'aver limitato tale intervento alla ipotesi di cui all'articolo 105, secondo comma del codice di procedura civile, rappresenti un eccesso di tutela nei confronti dei magistrati tale da risultare quasi offensivo per l'intelligenza e la capacità di curare i propri interessi di questi ultimi, e conclude esprimendo l'augurio che i lavori in Commissione possano continuare con lo stesso clima costruttivo fin qui riscontrato in modo da giungere a licenziare una buona legge.

Il senatore Battello sottolinea anzitutto l'esigenza di considerare con il dovuto rispetto e con senso di responsabilità il lavoro compiuto dall'altro ramo del Parlamento. Infatti il testo trasmesso dalla Camera dei deputati è complessivamente in grado di resistere alle critiche di carattere generale che ad esso sono state mosse, in quanto risponde da un lato all'esigenza di tutelare l'autonomia e l'indipen-

denza della magistratura e, dall'altro, a quella di assicurare la tutela giudiziale dei diritti dei cittadini.

Il provvedimento inoltre risulta conforme alle impostazioni che, in materia, sono state sottoscritte anche dal nostro paese in sede internazionale presso l'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1985.

Peraltro, vi sono indubbiamente dei problemi da risolvere: primo fra tutti quello del coordinamento tra la norma che definisce la fattispecie del diniego di giustizia (ed il meccanismo per la messa in mora del magistrato), e l'articolo 328 del codice penale relativo all'omissione di atti d'ufficio.

Il disegno di legge in esame reca anche espressioni che risentono delle diverse logiche ispiratrici dei vari testi dalla cui unificazione risulta: mal si comprende ad esempio la necessità dell'esperimento di tutti i gradi di impugnazione prima di esperire l'azione di responsabilità; basterebbe, per evitare la contestualità dei due processi, far riferimento semplicemente alla fine del giudizio, intesa come termine prima del quale non possa esercitarsi l'azione.

In conclusione, il senatore Battello ritiene necessario non sovvertire l'impianto del provvedimento, ma intervenire a correggerne quegli aspetti su cui più serrate sono state le critiche, certo, con il necessario approfondimento, ma anche rispettando l'esigenza di approvarlo definitivamente in tempi brevi.

Il presidente Covi dichiara chiusa la discussione generale e rinvia il seguito dell'esame alla prossima seduta.

*La seduta termina alle ore 13.20.*