

Già polemica sulle norme del «pacchetto» presentato dal governo

Così lo Stato farà pagare il magistrato che ha colpa

Da nuovi principi chiari (lo Stato che risarcisce il cittadino che avrà subito un danno da una decisione del giudice), a norme che rischiano di alimentare confusione (lo Stato che si rivale sullo stesso giudice)

ROMA — Ma basteranno davvero le proposte portate al Consiglio dei ministri per evitare un referendum sulla giustizia? Il giorno dopo la lunga seduta di gabinetto l'interrogativo rimbalza in tutte le stanze. Le ipotesi sono molte, ma un giudizio di merito è prevalente. Il nodo spinoso della responsabilità civile del magistrato, asse portante del fronte referendario, è stato affrontato con un compromesso che insieme a due principi chiari (è lo Stato che risarcisce il cittadino e il magistrato viene sottoposto a procedimento disciplinare e rischia una decurtazione dello stipendio) ne aggiunge un altro, quello della rivalità dello Stato sul giudice, che, così come è concepito, sembra una fonte di grande confusione.

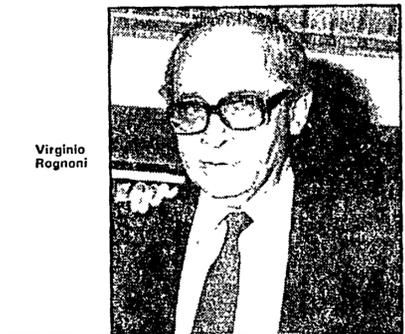
Il sistema delineato da Rognoni non è chiaro, norme nuove si sovrappongono a norme già in vigore o allo studio, sembrano confusi i piani della azione disciplinare e del calcolo del danno arrecato dal magistrato. E infatti le prime reazioni dei magistrati (ma anche di alcune forze politiche) non sono positive.

Che la soluzione prospettata dal Consiglio dei ministri sia stata il risultato di una mediazione molto difficile in seno alla maggioranza se ne è avuta conferma ieri mattina, quando il ministro Rognoni ha illustrato alla stampa l'insieme delle proposte (ben dieci in una volta) sulla giustizia. Il Guardasigilli ha ammesso che il governo si è trovato a operare in una situazione difficile e che la coperta è troppo stretta: di fronte alle richieste dell'iniziativa referendaria e alla reazione di magistrati e dell'opinione pubblica, si è dovuto produrre di più per evitare il referendum? Il tutto addolcito da riaffermazioni di principio dell'autonomia della magistratura e sul-

lo spirito del pacchetto di proposte, secondo il ministro, a continuare lo sforzo riformatore avviato da Martinazzoli e a tutelare meglio e più velocemente i diritti del cittadino.

Ma al di là delle parole qual è il quadro delineato dalle proposte del Consiglio dei ministri? Vediamo i punti principali, a cominciare da quello sulla responsabilità civile del giudice.

RESPONSABILITÀ CIVILE — Lo schema del disegno di legge prevede l'estensione del diritto di risarcimento del danno provocato dal giudice, prevedendo oltre l'ipotesi di dolo del giudice anche quella di «colpa grave». Il cittadino che si ritenga danneggiato da un comportamento del magistrato nell'esercizio di funzioni giurisdizionali potrà agire direttamente nei confronti dello Stato per conseguire il risarcimento. Si tratterà di un processo civile davanti a un giudice ordinario. In caso di condanna dello Stato, nel confronto del magistrato autore del comportamento giudicato scorretto, viene automaticamente promosso il procedimento disciplinare. Fin qui tutto chiaro, o quasi. La confusione inizia subito dopo. Il giudizio, secondo il disegno di legge, può concludersi, oltre che con le tradizionali sanzioni disciplinari, anche con la condanna a una sanzione pecuniaria accessoria, il cui massimo non può superare il terzo dello stipendio annuo del magistrato. A questo punto, nei tre mesi successivi al giudizio disciplinare, il ministro può agire in rivalsa nei confronti del magistrato davanti al giudice ordinario, sempre rimanendo in ogni caso entro il limite di un terzo dello stipendio annuo. I dubbi sono molti. Anzitutto sui tempi dell'intero procedimento (anni e anni) e poi sulla obiet-



Virginio Rognoni
Luciano Violante



Una sessione del Consiglio dei ministri.

tiva possibilità di praticare questa via. E se il magistrato condannato dal Csm si rivolge, come suo diritto, alla Cassazione e questa gli dà ragione? E soprattutto, come calcolare il danno arrecato dal giudice? Se un magistrato, per «dolo o colpa grave», blocca ingiustamente una grande fabbrica, il danno sarà enorme; se blocca la bottega dell'artigiano sarà minore. Eppure il reato e la «colpa» è la stessa. Insomma un guazzabuglio che il Parlamento sarà chiamato a sciogliere nei mesi prossimi.

DISTINZIONE DELLE FUNZIONI — L'altro punto delicato del pacchetto-Rognoni è la distinzione delle funzioni (il pm) e giudicanti. Si tratta — ha detto Rognoni — di far acquisire alle nuove leve dei magistrati «la cultura del giudizio», in vista della riforma del codice di procedura penale e del nuovo processo. Dopo due anni di tirocinio gli aspiranti magistrati dovranno scegliere se assumere le funzioni di giudicanti o di pm e le svolgeranno per un minimo di cinque anni. In questo periodo, anche se trasferiti di ufficio, devono mantenere la stessa funzione. Il disegno di legge non avalla, dunque, le pretese di quanti, nella linea di una drastica riduzione dell'indipendenza del pm, puntavano a separare nettamente le carriere. Il provvedimento, nelle intenzioni del ministro, dovrebbe avere anche effetti sul piano organizzativo, impedendo la casualità della distribuzione dei magistrati.

ORDINI DI CATTURA — Altro punto qualificante del progetto Rognoni è quello relativo alla limitazione dei poteri di cattura del giudice in materia di ordine di cattura, impedendo la casualità della distribuzione dei magistrati.

La difesa dei non abbienti — Sperimentale ha definito Rognoni il provvedimento che prevede la garanzia dell'avvocato di fiducia per i non abbienti. L'esperienza sarà però limitata al campo penale e riguarderà i reati per cui è competente il tribunale. Ne usufruiranno coloro che in base alla finanziaria del '87 hanno un reddito inferiore ai 5 milioni. In pratica un numero limitatissimo di persone.

Altra novità in vista della revisione delle circoscrizioni giudiziarie («un problema politico spinoso», ha ammesso Rognoni) è l'accorpamento di alcune procure dello stesso distretto con la finalità, tra l'altro, di evitare che il pretore nel processo in cui abbia svolto il ruolo di giudice istruttore sia anche pubblico ministero.

Il disegno di legge approvato l'altra sera prevede anche una nuova disciplina che tende a depenalizzare le violazioni minori in fatto di assegni bancari. Nel complesso, dunque, un pacchetto di ben dieci proposte. Difficile dire quale sarà l'iter e il destino dei disegni di legge. Una cosa sembra certa: il governo darà la priorità al problema della responsabilità civile, il cui esame inizierà al Senato quanto prima.

Bruno Miserendino

Ma non bastano semplici ritocchi

La complessità e l'insufficiente chiarezza del cosiddetto pacchetto di giustizia non consentono di esprimere un giudizio politico unitario. Su alcuni punti particolarmente spinosi, ad esempio, sembra esserci prevalsa una linea di ragionevolezza. Il governo ha rinunciato a proporre la separazione delle carriere tra pubblici ministeri e giudici che avrebbe costituito l'anticamera del controllo politico del magistrato, e della invece una condivisibile distinzione delle funzioni. In materia di responsabilità civile del giudice per danni arrecati con dolo o colpa grave ci sembra giusto che il danno sia risarcito al cittadino direttamente dallo Stato e che contro il magistrato si inizi obbligatoriamente un procedimento disciplinare.

Tutto il resto risulta francamente poco comprensibile. Il ministro, ad esempio, potrebbe ricorrere in Cassazione contro la decisione disciplinare. Lo stesso ministro, se non fosse soddisfatto del risultato del giudizio disciplinare, potrebbe, a sua completa discrezione, «vendicarsi» chiedendo al magistrato la restituzione delle somme costi-

sposte al cittadino danneggiato e titolo di risarcimento. In più, il pacchetto di diversi procedimenti del cittadino contro lo Stato, della Procura della Cassazione contro il magistrato per le sanzioni disciplinari, del ministro contro lo stesso magistrato per la rivalsa) che si innestano confusamente uno sull'altro. Non è chiaro inoltre il rapporto che passa tra questa proposta e due istituti oggi in vigore: 1) la rivalsa che può chiedere il procuratore generale della Corte del dolo e della colpa grave; 2) la responsabilità civile del cittadino contro lo Stato, che ha come base un reato commesso un anno prima dell'arresto illegale o abuso in atti di ufficio, al quale il cittadino può oggi chiedere immediatamente il risarcimento del danno.

È un groviglio bizantino che rischia di trascinarsi per decenni vanificando le esigenze di trasparenza e rigore nella amministrazione della giustizia. Molti si sono chiesti se si eviterà così il referendum.

Dalla Chiesa e per altri gravissimi crimini mafiosi. I servizi di polizia e i processi di tossicodipendenti sono tornati al livello di guardia. Nella sala liviana di Reggio Calabria la mafia ha ucciso quest'anno più di cento persone. Cosa propone il governo per la tutela della libertà del cittadino contro le aggressioni dei grandi poteri criminali? Siamo nettamente contrari alla limitazione del patrocinio dei non abbienti per i soli processi penali. Diritti civili fondamentali possono essere minacciati anche in processi non penali. Si pensi, nelle cause di separazione e di divorzio, alla moglie che non ha un reddito proprio con il quale pagare le spese di difesa. Siamo altresì contrari alla limitazione del divieto di incarichi esterni ai soli magistrati ordinari. I magistrati amministrativi potranno, secondo il governo, continuare a far parte di collegi arbitrali, commissioni di verifiche per gli appalti, gabinetti ministeriali. E in materia di questi incarichi, nella grande maggioranza dei casi, condiziona fortemente l'indipendenza del giudice che costituisce una fondamentale garanzia

I giudici reagiscono: non è la strada giusta

Critico Bertoni (Unicost): «Se è così ben vengano i referendum»
Ferri (dell'Ann): «Non convince la procedura della rivalsa»

ROMA — «Sbaglia chi pensa che i provvedimenti del governo possano avviare a soluzione i pesanti problemi della giustizia. La responsabilità civile dei magistrati, la separazione delle carriere tra pubblici ministeri e giudici rischiano di aggravare anziché risolvere la crisi». È questa la prima reazione di Raffaele Bertoni, segretario di «Unità per la Costituzione», la corrente maggioritaria all'interno dell'associazione nazionale magistrati.

Secondo Bertoni i provvedimenti del governo prefigurerebbero «pericoli gravissimi di condizionamento dell'attività dei giudici». «Se questi progetti dovessero passare in Parlamento», ha aggiunto Bertoni, «torneremo ad avere una giustizia a senso unico, nei tribunali finirebbe solo la povera gente, i ricchi e i potenti non ci metterebbero più piede». Il riferimento è a un rischio a lungo paventato dai giudici (e anche da alcune forze politiche, tra cui il Pci): che la possibilità di rivalsa sul giudice in caso di dolo o colpa grave (ben diverso il caso di errore giudiziario per cui esiste già una normativa), possa favorire le spinte a una certa «omologazione» del giudice, nei confronti dei grandi potentati economici e politici. Che, in sostanza, il principio della responsabilità del giudice possa essere, a lungo andare, un modo per restringere l'autonomia della magistratura e limitare la ricerca di verità, anche scomode, nelle inchieste scottanti.

Più prudente il giudizio di Enrico Ferri, segretario generale dell'Associazione nazionale magistrati. «Sul criterio dell'azione di-

sciplinare — dice Ferri — non abbiamo rilievi da formulare. Ma quello che non ci convince è il seguito, il ministro che avvia l'azione dopo la decisione del Csm in sede di rivalsa appare un ibrido». Questa procedura sarebbe, secondo Ferri, «una sorta di intervento politico difficilmente condivisibile». «Valuto invece positivamente — ha detto ancora Ferri — l'ipotesi di carriere separate tra Pm e magistrati giudicanti, perché viene rifiutata l'impostazione di chi voleva arrivare a scelte irreversibili». Secondo Ferri, comunque, queste proposte non possono non essere un punto di partenza per una discussione che dovrà essere molto più approfondita.

Bertoni, come si è detto, conferma invece le valutazioni espresse dall'Ann alcuni giorni fa: «Meglio il referendum di queste proposte, nell'interesse della giustizia e della gente». Negative anche le prime reazioni dei magistrati di alcune grandi sedi giudiziarie. A Milano il Pm Ferdinando Pomarici ha commentato negativamente l'ipotesi di una separazione delle carriere tra magistratura repressiva e giudicante: «Non vorrei che questo fosse il primo passo per ricondurre il pubblico ministero sotto il controllo dell'esecutivo». Più cauto il giudizio sulla responsabilità civile che in ogni caso sarebbe «accettabile», dato che partirebbe solo dopo il giudizio disciplinare del Csm.

Nettamente contraria alla proposta della responsabilità civile si è detta l'associazione dei magistrati della Corte dei Conti che l'ha ritenuta per certi aspetti «incostituzionale».

Una prima correzione del governo a un anno dall'inasprimento dei balzelli sanitari

Guerra dei ticket, vincitori e vinti

Il decreto approvato dal Consiglio dei ministri dà (tardivamente) ragione al sindacato e alla battaglia condotta dal Pci in Parlamento - Quel giorno che i pensionati manifestarono a Roma - Marini: «Battuti i privatizzatori selvaggi»

ROMA — Quella sera del 4 novembre più di un ministro scollò le spalle quando i dirigenti sindacali cominciarono a spiegare che cosa più moltiplicare i ticket sanitari che creare nuove condizioni di equità in queste essenziali prestazioni sociali. Per il governo, allora, valeva il principio: fogli zeppi di conti ragionieristici: non si può tutto. E così Cgil, Cisl e Uil cominciarono a portare a casa il risultato dell'abolizione dei ticket sulle visite specialistiche e la diagnostica di laboratorio.

Meno di due mesi dopo il Consiglio dei ministri ha dovuto, però, approvare un provvedimento ben più ampio: la riduzione da 2.000 a 1.000 lire del ticket sulle ricette mediche; l'estensione del ticket sui farmaci fino a un costo di 5.000 lire; la trasformazione del ticket farmaceutico da percentuale (25% del prezzo di vendita) in quota fissa 1.500 lire per i prodotti da 5.000 a 25.000 lire di costo, 3.000 lire per i farmaci oltre le 25.000 lire di costo.

Ora nel pentapartito è una corsa ad accaparrarsi il merito. La responsabile del settore sanità della

Dc, Maria Pia Garavaglia, si è sentita anche in dovere di ringraziare il ministro Donat-Cattin e di «smontare quanto insinuato nei giorni scorsi dalla stampa su un presunto «giallo» o boicottaggio del ministro da parte della Dc». Non soltanto si sono cancellate come con un colpo di spugna, quelle capziose giustificazioni del diniego (almeno dei rappresentanti del governo presenti alla trattativa) alle rivendicazioni sindacali, ma anche i pretesti opposti alla proposta di legge di riforma di queste essenziali prestazioni dello Stato sociale.

Eppure, una battaglia politica e sociale si è sviluppata. In quest'arco di tempo, e ad essa va sicuramente ascritto il merito della — sia pure ancora parziale — correzione nell'attuale meccanismo dei ticket sanitari. Proprio mentre nelle aule parlamentari il Pci riproponeva i suoi emendamenti di equità, da ogni città italiana arrivavano a Roma folte delegazioni di pensionati.

È il 18 dicembre, in piazza c'erano quasi ventimila anziani più colpiti dalla vessazione dei ticket. Arve-

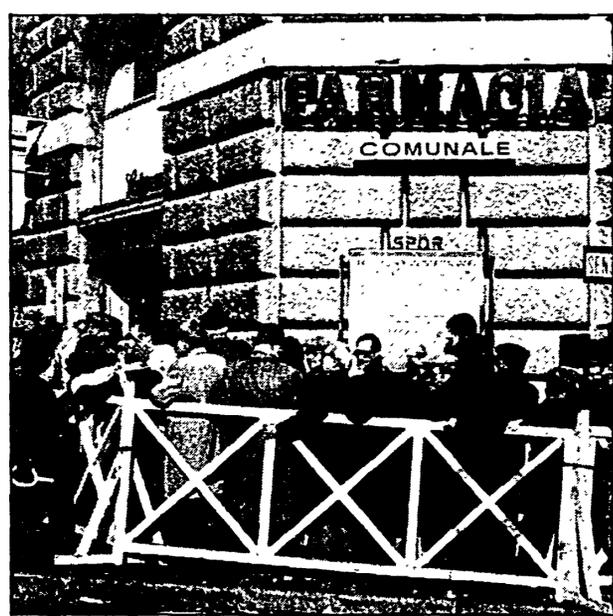
do Forni, segretario generale del sindacato pensionati Cgil, che quella protesta aveva organizzato, ricorda bene i termini del confronto avuto nella stessa giornata con i rappresentanti del ministero della Sanità: «Ma come, diciamo loro, avete a che fare con l'incredibile scandalo delle fustelle e ancora insistete con l'assurdità del ticket. Dovreste sapere che basta una macchinetta di lettura ottica delle fustelle per riscontrare subito anomalie e truffe. Impregnate su questo fronte e utilizzate le risorse per cominciare una riforma che porti all'eliminazione del ticket e al finanziamento dell'assistenza sanitaria attraverso il meccanismo fiscale sul valore aggiunto».

Due giorni dopo era lo stesso ministro Donat-Cattin a convocare i dirigenti confederali per annunciare l'accoglimento sostanziale della proposta dei pensionati. L'altro giorno la decisione nell'ultimo Consiglio dei ministri dell'86. «Il decreto — commenta Forni — non corrisponde totalmente alle nostre richieste, ma è un primo risultato della lotta. Ci incoraggia nella battaglia che dovremo sviluppare per arrivare all'88 con

l'eliminazione totale del ticket». Ma se il sindacato parla di «vittoria» («importante», aggiunge Benvenuto), nemmeno trascura di richiamare le pesanti responsabilità politiche del recente passato. «Il maggior degrado — ricorda Marini, leader della Cisl — è stato raggiunto con la legge finanziaria varata alla fine del '85». «È un anno che proprio con l'ultimo decreto, il governo di fatto riconosce di aver sbagliato strada. Tanto più appaiono farsalose certe dichiarazioni di esponenti del pentapartito, fino al «pentitismo» di chi, come il socialdemocratico Fachinella, dichiara che «il ticketaggio dovrebbe finire una volta per tutte. I banchi di prova, certo, non mancheranno, a cominciare dalla conversione in legge del decreto».

Ma per consolidare l'inversione di tendenza, «in alternativa alle privatizzazioni selvagge e alle scelte neoliberaliste», servono anche — insiste Marini — altre scelte di politica economica. Lo Stato sociale, infatti, significa anche «rilancio dell'area pubblica, sviluppo dell'occupazione, ripresa del Mezzogiorno».

Pasquale Cascella



Una manifestazione di pensionati a Roma.

Il provvedimento sulla finanza

Per gli enti locali un nuovo pessimo decreto

Il provvedimento sulla finanza locale, approvato dal Consiglio dei ministri, ha suscitato ogni limite. Comuni e Province attendono da anni un provvedimento organico della finanza locale, e, finora, nessun governo vi ha provveduto.

Si è affermata la pratica deleteria dei decreti annuali che ha aumentato la precarietà delle situazioni di istituzioni importanti e ha peggiorato le condizioni dei Comuni grandi e piccoli, delle Province, e quindi dei cittadini. Neanche il governo Craxi che anche l'altro ieri con la conferenza stampa del ministro del Tesoro, ha vantato i successi conseguiti in questi anni, ha risolto il problema vitale di garantire un assetto stabile ed adeguato alla finanza locale e a quella regionale.

È quindi inevitabile, anche se deprecabile, che si trattasse ad un ennesimo decreto annuale (l'undicesimo), ma nessuno immaginava che si sarebbe giunti a rendere più precaria e più grave la situazione degli enti locali. Del decreto si sa ancora poco ma quello che si conosce è sufficiente per sollevare sin d'ora preoccupazione e indignazione. Infatti il decreto disciplina il trasferimento dei fondi per la spesa corrente, che, per l'attività quotidiana, ma solo per il primo trimestre, e in attesa di realizzare il provvedimento definitivo, i Comuni esonerati dall'obbligo della formazione e approvazione del bilancio. Di fatto con una decisione che non ha precedenti l'intero sistema delle autonomie viene messo in mora ed i consigli comunali e provinciali, non si sa quando, vengono privati dei poteri dei quali erano stati democraticamente investiti.

Altro che rilancio della progettualità degli enti locali di cui si era tanto parlato per ribaltare le maggioranze di questo passo, non si farà più neanche l'ordinaria amministrazione e verranno premiati gli enti più disordinati e senza programmi, le maggioranze rissose e instabili. Siamo quindi dinanzi ad una decisione che rifiuta di trovare una ferma e decisa opposizione non solo da parte di tutti gli enti locali, prescindendo dalle maggioranze che il governo si è dato di tutti i cittadini che, con un comune più debole, verranno penalizzati e non potranno attendersi neanche l'arrivo della soluzione di problemi essenziali.

Giustamente da parte di alcuni settori democratici si è ricercato in questi ultimi tempi il dialogo. Il contratto per rilanciare le autonomie attraverso la riforma della finanza locale e di quella regionale, di un ordinamento, cioè, che risale all'Ottocento. Non, per parte nostra, abbiamo respinto soluzioni pacifistiche ed abbiamo invece avanzato da tempo proposte precise per garantire l'autonomia finanziaria agli enti locali, per prevederle, nell'ambito di una riforma del sistema fiscale, un'adeguata autonomia impositiva. Possiamo inoltre ravvistare la necessità e la possibilità di avviare in tempi brevi anche la riforma dell'ordinamento e siamo impegnati in un confronto costruttivo.

Ma se non verrà respinta la linea del ricatto, del disordine del governo che scarica su Parlamento ed enti locali, sui cittadini le sue divisioni, i suoi ritardi, denunciati dallo stesso ministro dell'Interno, non sarà possibile un confronto fattivo tra le forze riformatrici.

Il decreto sulla finanza locale troverà dunque la nostra opposizione che eserciteremo in modo fermo e deciso. Ma siamo certi che non saremo soli in questa battaglia importante. Sbaglia chi sottovaluta il risveglio, la volontà di riscossa dei cittadini e anche nel mondo delle autonomie che respinge con fastidio i vecchi metodi e richiede soluzioni davvero nuove che, non a caso, ha recentemente impegnato le proprie associazioni a rappresentare in modo combattivo gli interessi delle nostre comunità. Amerei quindi che intervenissero presto all'interno della maggioranza adeguati ripensamenti, affinché si possa procedere nell'interesse dei cittadini e delle istituzioni sulla via di riforme incisive che garantiscano vivacità ed efficienza alle province e ai comuni italiani.

Gianni Pellicani