

## Tavola rotonda dell'Unità sulla giustizia

# Quel difficile referendum: cosa succede dopo?

**CHIAROMONTE.** Cosa ci si propone dopo il referendum sulla giustizia? Quali sono le questioni ancora controverse in questa discussione? Mi sembra questa la cosa più interessante. Quei magistrati che si sono pronunciati per il no avanzano una questione: «Chi ci garantisce che, se vince il sì, una legge sarà approvata dal Parlamento, visto che non si è riusciti a farlo in tanti mesi?».

Io comincerò di qui, dalle prospettive che si aprono per una nuova legge, dalla discussione che si è avuta alla commissione Giustizia della Camera.

**VIDIRI.** La posizione dell'Associazione nazionale magistrati in questa campagna è stata chiara. Noi non abbiamo voluto prendere posizione, né per il sì, né per il no, abbiamo avuto come obiettivo quello di chiarire ai cittadini i pericoli che sono sottesi alla campagna referendaria, pericoli che si possono manifestare proprio all'indomani dell'8 novembre. Che cosa succederà, è stato chiesto. È possibile che una legge non si faccia entro 120 giorni (il periodo in cui il Capo dello Stato sospende l'effetto abrogativo del voto referendario, ndr). C'è contrasto tra i partiti. Ma se non si varerà una legge dopo quel termine si potranno verificare danni irreversibili per la giustizia.

Lei sapeva che è fondata in dottrina la tesi che, trascorsi i 120 giorni senza una nuova legge, si dovrebbe applicare ai magistrati la normativa sugli impiegati civili dello Stato. Questo porterebbe ad un'azione diretta delle parti nei riguardi dei magistrati, all'obbligo di astensione del giudice o, in caso di non astensione, alla possibilità della sua ricusazione. Si paralizzerebbe la giustizia.

Ma anche facendo una legge nei termini, occorre vedere quale sarà la nuova normativa, perché anche su questo punto non c'è accordo tra i partiti. C'è ancora qualcuno che ritiene, in caso di vittoria del sì, di dover pervenire ad una responsabilità civile che trascini direttamente il magistrato davanti al suo collega, a seguito di un'azione del privato. Questa è una ipotesi pericolosa per i magistrati, ma anche per i cittadini: il problema attiene all'indipendenza e all'autonomia della magistratura, che non sono un privilegio dei giudici, ma una garanzia per il cittadino.

Io mi sto sforzando di dire in tutte le sedi che questa indipendenza è funzionalizzata ad un principio cardine dello Stato di diritto, quello dell'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge. Solo un giudice che non sia in alcun modo condizionabile nella sua autonomia decisionale, un giudice non aggredibile dai potenti politici ed economici, è in grado di garantire a tutti, quindi anche ai più deboli, al più indifeso, la tutela dei loro diritti. Per questo, quando ci dicono che siamo corporativi, si dà alle nostre parole un'interpretazione che non ha logica, perché noi ci poniamo in questa campagna a difesa dei cittadini.

**GIANNI FERRARA.** Voglio subito dire che il nostro sì all'abrogazione di queste norme, il sì dei comunisti, è un sì che abbiamo voluto qualificare. Lo abbiamo cioè finalizzato ad una legge di riforma che abbiamo presentato per primi alla Camera dei deputati. Una proposta che è risultata la più consonante ai principi che l'Associazione magistrati ha ritenuto di dover indicare successivamente alla presentazione della nostra proposta per indicare una legge che tuteli contemporaneamente i diritti del cittadino e il principio fondamentale dell'indipendenza della magistratura. Noi, dunque, da questo punto di vista siamo abbastanza confortati dall'esplicitazione della posizione dell'Associazione magistrati. E ci battiamo per questa riforma, che garantisce al cittadino la riparazione integrale del danno ingiusto e individua i casi di responsabilità civile dei giudici con una tassativa applicazione dei «provvedimenti abnormi», che altri chiamano «responsabilità per colpa».

Rispondo subito alla preoccupazione espressa qui dal rappresentante dell'Associazione Magistrati dicendo che io non credo affatto che possa applicarsi, scaduti inutilmente i 120 giorni, la normativa che riguarda gli impiegati civili dello Stato. Ciò per una ragione molto evidente: la Corte costituzionale, nella sentenza che a febbraio ha dichiarato ammissibile il referendum (e su questa ammissibilità personalmente mantengo riserve), ha affermato che il regime giuridico della responsabilità dei magistrati non è assimilabile a quello dei pubblici dipendenti.

Sono anche del parere che il Parlamento non possa non approvare questa legge nei 120 giorni: non c'è solo la nostra proposta, ma quella della Dc, del Pri, e altre ancora. Almeno le prime tre sono tali da lasciar prevedere un esito positivo, perché le posizioni non sono distanti.

Tutto ciò prima non era possibile: c'era il pacchetto Rognoni, ma qualcuno ha impedito a tempo opportuno che esso andasse in discussione. Noi sul pacchetto Rognoni avevamo espresso delle riserve, ma abbiamo anche detto che costituiva una base abbastanza positiva per la soluzione del problema.

**MARCONI.** Se passa il no, secondo me il Parlamento dovrà inchinarsi alla volontà dell'elettore e lasciare le cose come stanno. Non mi convince l'argomento secondo cui deve passare il no perché poi si fanno le riforme. Se passa il sì, il Parlamento è sovrano, però occorre rispettare la volontà dell'elettore, le linee direttrici proprie di questo referendum. Parlo di sostanza: penso che la rappresentanza sarà tenuta a rispettare l'espressione del voto. Cosa significa?

Sarebbe estremamente inopportuno introdurre nuovi sbarramenti di tipo autorizzativo, il referendum chiede infatti di abrogare il meccanismo indecoroso ed autoritario dell'autorizzazione ministeriale. Sarebbe perciò inopportuno intervenire reintroducendo una forma di autorizzazione sia del ministro, sia anche del Consiglio superiore della magistratura. Sarebbe una fuga dal responso degli elettori trasformare la responsabilità civile per colpa in responsabilità disciplinare. Se il Parlamento interviene e affida al Cam il compito di erogare sanzioni disciplinari, magari a contenuto pecuniario, questo non corrisponde alla volontà degli elettori. Insomma non si potrà toccare il principio della responsabilità civile per colpa.

In applicazione della sentenza, citata prima, della Corte costituzionale, nessuno l'ha letta... è possibile plasmarne la nuova disciplina sulla specificità delle funzioni. C'è già, per esempio, l'istituto della «riduzione» in caso di responsabilità contabile presso la Corte dei conti.

Del resto sarebbe estremamente opportuno, e godrebbe di grandissimo consenso nella società, se accanto a disposizioni sullo specifico dei giudici si rielaborasse il problema della responsabilità civile per alcune delicatissime funzioni pubbliche che agiscono in condizioni di estrema conflittualità: penso ai sindaci e ai prefetti.

Su una cosa senza dubbio interverrà il Parlamento, e qui c'è l'unanimità: quella di impedire che un'eventuale azione di responsabilità civile provochi astensione o costringa il giudice a spossarsi del procedimento. Su questo da noi hanno criticato questo referendum per la forte distorsione che introduceva. Si diceva «una giustizia più giusta», si parlava di reagire alla lunghezza dei procedimenti. Ma lo strumento della responsabilità civile è in questo caso un falso bersaglio, o comunque è assolutamente inadeguato ad affrontare questo tipo di problemi; così come è inadeguato ad affrontare i problemi gravi che sono nati in questi anni per lo stratificarsi di norme dell'emergenza con vecchie norme autoritarie.

Perché ricordo questo? Perché noi dobbiamo porre, come atto immediatamente successivo all'approvazione di una nuova legge sulla responsabilità dei magistrati, l'approvazione di misure che siano esemplari di un mutamento di orientamento (che non si realizza affatto con le questioni della responsabilità civile) e rendano effettivamente la giustizia più praticabile.

Penso alle modifiche del



Un momento della tavola rotonda svoltasi nella redazione dell'Unità sulla responsabilità civile dei giudici e le prospettive dopo il voto dell'8 novembre

Parlamentari e giuristi discutono sulla responsabilità civile del giudice e sulle prospettive del voto. Sono intervenuti Nicola Mancino (Dc), Gianni Ferrara (Pci), Pio Marconi (Psi), Stefano Rodotà (Sinistra indipendente), Giovanni Ferrara (Pri), Guido Vidiri (segretario dell'Associazione magistrati) e per l'Unità il direttore Gerardo Chiaromonte e il caporedattore Piero Sansonetti

codice di procedura penale e alla loro anticipazione soprattutto per ciò che riguarda i provvedimenti restrittivi della libertà personale, ad alcune norme per l'accelerazione dei processi civili, all'eliminazione della norma sul privilegio nell'uso delle armi per le forze di polizia contenuta nella legge Reale.

**GIANNI FERRARA.** Sai bene che su questi temi ci sono proposte del Pci.

**RODOTÀ.** Lo so bene, ce ne sono anche di nostre, ma il problema oggi è di una affermazione preliminare. Altrimenti il Parlamento continuerà a perdere tempo su falsi obiettivi: prima la riforma del sistema elettorale del Csm, ora la responsabilità civile, riguardo alla quale un elemento di confronto con gli altri paesi ci dice che essa non è riferibile ad un buon funzionamento della giustizia.

Cosa succede se vince il no? Non sono affatto dell'opinione che non si possa toccare la legge. Il quesito referendario è profondamente ambiguo e contraddittorio, perché mette insieme una norma - l'art. 55 Cpc - che viene da una grande tradizione con una norma autoritaria - l'art. 56 dello stesso codice - che rifletteva un ordinamento gerarchico incompatibile oggi con il sistema della Costituzione, che è centrato sull'autogoverno dei magistrati. Sarebbe cosa saggia che il legislatore qualunque sia il risultato del referendum, ripulisca la parte procedurale e non attenda che lo faccia la Corte costituzionale.

Si deve comunque intervenire, c'è anche una proposta della Sinistra indipendente. Vedo che c'è un consenso sulla necessità di evitare il carattere pretestuoso delle azioni, grazie alle quali certe parti finirebbero per scegliere il giudice, escludendone altri. A questo modo si incrinerebbe un altro principio di civiltà giuridica, il giudice naturale.

A me pare che l'azione diretta nei confronti del giudice debba essere esclusa. A chi affidare il filtro? Non c'è nessuno scandolo se lo si affida al Csm, che lo preferisco al filtro operato dal giudice ordinario. Il Csm è un organo nel quale è presente una componente non corporativa, eletta dal Parlamento; dovrà decidere in questa materia in seduta pubblica, quindi con il controllo della pubblica opinione. Un passo che deve comunque essere fatto, vincano i sì o vincano i no, è che i danni debbano essere risarciti ai cittadini dallo Stato, lo sono contrario alla rivaia, devo dirlo con molta franchezza, e all'impiego di formule ambigue e pericolose, come quella della colpa grave.

La via da seguire è quella della responsabilità disciplinare. Ordine come quello degli Stati Uniti, che sono voluti passare da una assoluta immunità ad una responsabilizzazione del giudice, hanno fatto il passo della responsabilità disciplinare, non quello della responsabilità civile.

**CHIAROMONTE.** Io volevo porre una questione, perché Mancino risponda e poi successivamente anche gli altri. Una delle cose che più sconcertano l'opinione pubblica è che i più grandi partiti, con motivazioni diverse, forse con intenti diversi, si sono pronunciati per il sì. Ma allora - si chiede - perché questi partiti, che rappresentano la stragrande maggioranza del Parlamento e sono per il cambiamento della legge, non hanno cambiato loro la legge e sono invece ricorsi al referendum? La domanda è tanto più pertinente quando si ricordi che tra i promotori del referendum ci sono addirittura partiti di governo, che hanno espresso persino il presidente del Consiglio.

Da questa questione io ne ricavo un'altra. È possibile, è utile, è opportuno che i più grandi partiti prendano impegno, anche attraverso questa tavola rotonda, di approvare entro 120 giorni una legge? Questo impegno solenne, a mio parere, contribuirebbe a svelenire la disputa sul referendum e a dare anche qualche garanzia che il problema sarà affrontato.

**MANCINO.** Noi abbiamo sempre sostenuto che fosse il Parlamento la sede dove risolvere queste questioni. Non ci siamo riusciti, non abbiamo trovato un'intesa e siamo andati alle elezioni anticipate. La domanda era e resta trasversale, perché tutti ritengono di dare uno stesso significato al sì, ma il proprio significato, il rischio è che non tutti diano un'eguale interpretazione del voto dell'8 e 9 novembre.

La nostra decisione per il sì mira anzitutto a rimuovere una norma, quella dell'art. 56 Cpc, che, come ha detto anche Rodotà, è incompatibile

con l'impianto costituzionale.

Questa è la ragione prevalente del nostro sì. L'altra è che il legislatore non può sfuggire al dovere di dare una risposta a questa delicatissima questione, non soltanto alla luce della riflessione della Corte costituzionale ma anche alla luce dei principi di diritto.

Il rischio che noi oggi corriamo è di far pesare sul magistrato di responsabilità non proprie, ed è un rischio di cui ci dobbiamo far carico tutti. Il corpo elettorale, però, non sancirà in assoluto la responsabilità civile del giudice, perché l'argomento è a monte (da qui la domanda trasversale). Tutti ritengono che la pronuncia sia sulla responsabilità civile; alcuni, io tra questi, ritengono invece che il corpo elettorale si pronuncerà per l'affermazione della responsabilità tout court del magistrato; poi vedremo se questa dovrà essere civile o disciplinare. Questo spetterà al Parlamento nei tempi stretti che il Parlamento stesso si è assegnato.

In questo senso rispondo a Chiaromonte: noi siamo impegnati a dare una risposta, però questa risposta sarà tanto più tempestiva quanto più il Parlamento quanto minori sofisticazioni si avranno intorno alle interpretazioni del voto dell'8 e del 9 novembre.

Qui si tratta di coniugare l'indipendenza del giudice con una forma più incisiva di responsabilità, ma questa non può essere lasciata all'interpretazione o ad una libertà assoluta.

Sono convinto che, se passassero i sì e il Parlamento non decidesse in tempo, sarebbe difficile assimilare la responsabilità del magistrato a quella del funzionario dello Stato. Avanzo la mia perplessità sull'automatismo: da qui la responsabilità dei gruppi parlamentari a far presto a varare una normativa.

Una normativa che, a mio avviso, non induce necessariamente verso l'affermazione della responsabilità civile. La Corte costituzionale parli di scelte plurime, anche se non illimitate, in quanto la peculiarità della funzione giudiziaria suggerisce condizioni e limiti alla responsabilità dei magistrati.

La nostra proposta pone il giudice nella necessità di difendersi davanti al magistrato ordinario, ma rinvia le conseguenze al Csm, perché viene affermato, nella nostra proposta che lo Stato non ha azione di regresso.

Questa, lo ha già detto Rodotà, potrebbe essere una via d'uscita: dare al Csm, riformato, la possibilità di un intervento non soltanto sul piano disciplinare, ma anche di una sanzione di carattere pecuniario, che abbia valenza rispetto alle responsabilità che in sede civile sono state assunte a carico dello Stato.

**GIANNI FERRARA.** Non entrerei ora nello specifico dei problemi di elaborazione della legge, perché credo che la legge che dovrebbe venir fuori rispecchierà comunque una notevole alchimia di posizioni, in cui confluiranno preoccupazioni di natura diversa.

Avanzo semmai una preoccupazione di natura politica, e cioè che nei 120 giorni non si faccia troppo in fretta. Ci si preoccupi invece di fare qualcosa di solido. Mi conforta il fatto di constatare che, in questo ultimo scorcio di battaglia referendaria, c'è un sostanziale avvicinarsi di tutte le posizioni. Anche da parte dei promotori del referendum c'è una sempre maggiore insistenza sulla tutela dell'autonomia e dell'indipendenza del giudice.

C'è quindi una convergenza su questo valore centrale, che poi naturalmente si articolerà in modo diverso. Ma, almeno, da questa lunga battaglia esso viene indicato sempre più come il concetto da rispettare.

A me pare sia doveroso impegno per le forze politiche e parlamentari rispettare i termini dei 120 giorni.

Se vincano i sì è chiaro che questo impegno politico dev'essere molto forte ed autentico. E però non nascondiamoci che l'impegno legislativo è subordinato da scelte politiche fondamentali. Noi dobbiamo...

NOVEMBRE '87

# CCT

Certificati di Credito del Tesoro quinquennali

- I CCT possono essere sottoscritti presso gli sportelli della Banca d'Italia e delle aziende di credito, al prezzo di emissione e senza pagare alcuna provvigione.
- La cedola è semestrale e la prima, pari a 6,20%, verrà pagata l'1.5.1988.
- Le cedole successive sono pari al rendimento lordo dei BOT a 12 mesi, maggiorato del premio di 0,30 di punto.
- Hanno un largo mercato e quindi sono facilmente convertibili in moneta in caso di necessità.

In sottoscrizione dal 2 al 6 novembre

Prezzo di emissione	Durata anni	Rendimento effettivo su base annua lordo	netto
99,75%	5	12,86%	11,21%

