CAMERA DEI DEPUTATI

N. 1329

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

DE CATALDO, AGLIETTA MARIA ADELAIDE, AJELLO, BOATO, BONINO EMMA, CICCIOMESSERE, CRIVELLINI, FACCIO ADELE, GALLI MARIA LUISA, MELEGA, MELLINI, PANNELLA, PINTO, ROCCELLA, SCIASCIA, TEODORI, TESSARI ALESSANDRO

Presentata il 29 gennaio 1980

Nuove norme in materia di responsabilità disciplinare e civile e in materia di incompatibilità per i magistrati ordinari

COLLEGHI DEPUTATI! — Nel corso della VII legislatura il senatore Viviani, Presidente della Commissione giustizia del Senato della Repubblica, prese una iniziativa legislativa sul riconoscimento della responsabilità disciplinare e civile dei magistrati ordinari. Riteniamo di dover riproporre in questo ramo del Parlamento l'argomento, negli stessi termini adoperati dal senatore Viviani, sottoscrivendo la relazione e la proposta.

I. – PREMESSA.

Conosciamo le difficoltà, le perplessità, i contrasti che solleverà il tentativo di risolvere, con la proposta di legge in esame, il problema della responsabilizzazione anche civile dei magistrati sia per la sua importanza e delicatezza sia per il radicato e diffuso senso corporativo che anima non tutta (fortunatamente) ma una certa parte della magistratura e talvolta (come purtroppo confermano certe sue decisioni) lo stesso Consiglio superiore della magistratura. Eppure sembra improcrastinabile fare almeno un tentativo per cercare di conciliare l'irrinunciabile principio della autonomia e della indipendenza della magistratura con quello – non meno prezioso – della sua responsabilizzazione, al fine di evitare che il magistrato possa cadere (come in effetti avviene e non molto raramente) nell'arbitrio, dando dell'ordine giudiziario l'immagine di un corpo separato, *legibus solutus*, cui tutto è consentito, senza che debba renderne conto. Il che può, sì, fare sorgere – nei confronti di chi esercita un potere tanto vasto e incontrollato – timo-

re ma non certo fiducia, indispensabile invece verso chi è chiamato a decidere dell'onore, della libertà, della famiglia, dei beni del cittadino. Nè basta che la Costituzione proclami solennemente (articolo 101, capoverso I) che i giudici sono soggetti alla legge (« soltanto alla legge », ma alla legge, sì !), perché la questione sta proprio nello stabilire come la società possa essere garantita su questa dipendenza e quali interventi possano esserci perché essa non venga a spezzarsi. Indubbiamente il punto d'incontro tra le due esigenze, l'una non meno valida dell'altra, non è facile, ma non per questo possiamo rinunciare a trovare una soluzione. Non possiamo dunque approvare il Consiglio superiore della magistratura che nella « Relazione al Parlamento sullo stato della giustizia », trasmessa al Ministro di grazia e giustizia « per il successivo inoltro al Parlamento » (anno 1976) – nel porsi il problema de « L'adeguamento dell'ordinamento giudiziario ai princìpi costituzionali e alle esigenze della società » – giunge (sia pure attraverso una accorta presentazione ed un'ampia disamina del problema) ad una conclusione sbrigativa e, forse, anche un tantino cinica (pagina 87 e seguenti), secondo la quale chi vuole il magistrato indipendente deve pagare lo scotto della sua irresponsabilità. Soluzione, oltreché pericolosa, inaccettabile proprio perché la stessa citata relazione – cadendo in una clamorosa contraddizione – deve riconoscere (pag. 88) che « un potere senza responsabilità è incompatibile con il sistema democratico ». Di ben altro respiro è uno studio sulla responsabilizzazione del magistrato, che in questi giorni sarà dato alla stampa (« L'educazione giuridica - III: la responsabilità del giudice » a cura dell'Università degli studi di Perugia e del Consiglio nazionale delle ricerche, ed. Cedam); esso avrà come appendice un vero e proprio disegno di legge, accompagnato da un commento che di per sé rappresenta una pregevole relazione. Esso è opera di una équipe di valorosi giuristi: Renato Calderone, componente del Consiglio superiore della magistratura e magistrato, Giovanni Caramazza, magistrato, Giovanni Giacobbe, docente universitario e magistrato, Alessandro Giuliani, docente universitario e avvocato, Giorgio Lattanzi, magistrato, Ernesto Lupo, magistrato, Nicola Picardi, docente universitario e avvocato, Giovanni Pugliese, docente universitario e avvocato. Da questo lavoro è sorta in noi l'idea di rompere gli indugi e presentare un disegno di legge in materia; tuttavia da un esame approfondito dell'interessante studio abbiamo rilevato come il nostro pensiero non sempre collimi con quello dei citati studiosi che, del resto, per alcune questioni, propongono soluzioni alternative. Di conseguenza, con il benevolo consenso degli autori, abbiamo approfittato del loro approfondito studio per stendere il disegno di legge che ora presentiamo alla valutazione della Camera, nella ferma speranza di aver dato un contributo alla soluzione della crisi della giustizia che certamente non è la sola ma è quella che rappresenta la premessa per la soluzione di ogni altra, giacché laddove non c'è giustizia nessuna innovazione, nessuna trasformazione, nessun cambiamento potrà stabilizzarsi o consolidarsi.

II. – Strutturazione della proposta di legge.

Passiamo ora ad esaminare l'architettura della proposta di legge. La proposta di legge è divisa in sei titoli: il primo concerne « Disposizioni generali »; il secondo tratta « Della responsabilità disciplinare »; il terzo « Del procedimento disciplinare »; il quarto « Della responsabilità civile »; il quinto « Delle incompatibilità di sede o di ufficio » ed il sesto detta una « Norma finale ».

III. – Esame della normativa.

1) *Garanzie relative all'esercizio della funzione giudiziaria.*

L'articolo 1, al primo comma, ribadisce il principio dell'autonomia e della indipendenza della magistratura, assicurata dall'opera del Consiglio superiore della

magistratura, che deve mantenersi naturalmente nei confini stabiliti dalla Costituzione (articoli 104, 105, 106 e 107). Non si è fatto espresso riferimento alla inamovibilità (pur essa assicurata al magistrato dalla Costituzione, articolo 107, primo comma) giacché essa niente altro è se non uno dei modi con cui viene garantita la indipendenza.

Con il secondo comma dell'articolo 1 si affronta uno dei temi più delicati della problematica in esame: i limiti entro i quali il magistrato può essere chiamato a rispondere del contenuto degli atti emanati nell'esercizio delle sue funzioni. Per parte nostra, concordiamo perfettamente con gli autori del ricordato commento al ridetto schema di progetto nel riconoscere « che l'attività del magistrato non può essere assoggettata *tout court* ad una responsabilità di diritto comune perché, in tal modo, si favorirebbero, fra l'altro, forme di conformismo giurisprudenziale che, certamente, non possono essere auspicate da coloro che considerano la giurisprudenza come una realtà viva che si attua attraverso il complesso articolarsi di opinioni anche contrastanti » (op. cit. pag. 2). Così come riteniamo – con i ricordati autori – che sarebbe inopportuno « seguire l'esempio di alcune legislazioni straniere che distinguono tra sentenza e provvedimenti propriamente giurisdizionali (da assoggettare ad una responsabilità limitata) e altri atti emanati dal giudice nell'ambito delle sue competenze, quali, ad esempio, gli atti di volontaria giurisdizione (per i quali dovrebbero rispondere secondo il diritto comune). Da un lato, le stesse incertezze e le stesse oscillazioni manifestatesi negli ordinamenti nei quali è stata adottata tale distinzione, dall'altro, il rischio di creare un trattamento deteriore per i magistrati che operano in campi particolarmente delicati (quale, ad esempio, quello fallimentare) sembrano indirizzare verso una responsabilità limitata, estesa, però, a tutte le attività compiute dal magistrato nell'esercizio delle sue funzioni, siano esse giurisdizionali o meno » (op. cit. pag. 2). La limitazione delle responsabilità non comporta però (secondo l'opinione prevalente dei citati autori, cui aderiamo) che essa possa escludersi per una parte della attività del magistrato; alcuni esempi che traiamo proprio dal commento ricordato ci sembrano particolarmente pertinenti: carente accertamento della situazione di fatto, attraverso il mancato esame dell'incartamento processuale; mancato studio degli aspetti giuridici della causa. Nel caso del magistrato che applichi il codice abrogato oppure emetta un mandato o un ordine di cattura in relazione ad un reato previsto da una norma dichiarata incostituzionale, come è possibile rimanere inerti ? E che dire del giudice che celebri il processo dichiarando la contumacia, in mancanza dell'emissione del decreto di citazione ? Non vi è dubbio che si tratti di attività preparatoria all'operazione giurisdizionale propriamente detta; ma non per questo il magistrato può venire meno al dovere professionale di dedicarvi la massima diligenza e la più accurata attenzione. Se non lo fa, deve rispondere come qualunque professionista; altrimenti si favoriscono gli errori giudiziari, talvolta terrificanti, e il magistrato è obiettivamente spinto a comportamenti quanto meno leggeri e ad atteggiamenti superficiali e quindi pericolosi. Si può pertanto affermare, con i ricordati studiosi, che « l'irresponsabilità del giudice non è più giustificata nel caso di una grave violazione dei suoi doveri professionali » (op. cit. pag. 3).

La seconda disposizione di carattere generale concerne il « voto separato » (articolo 2) e cioè la possibilità per il giudice di un collegio di esprimere il suo diverso avviso. Si tratta di uno strumento essenziale per la soluzione del problema della responsabilità del giudice collegiale, non essendo immaginabile che debba rispondere di una decisione collegiale chi esprime il proprio dissenso. In realtà il voto separato ha anche altre (e forse più importanti) funzioni, giacché rafforza l'indipendenza del giudice (che deve essere tutelata non solo dall'esterno ma anche dall'interno della magistratura), lo responsabilizza maggiormente, spingen-

dolo – quando dissente – ad esprimere il suo pensiero, piuttosto che seguire l'onda della maggioranza, assicura la dialettica processuale all'interno del collegio (e gli addetti ai lavori sanno come ciò sia importante). Di conseguenza, questa norma dovrebbe valere in ogni processo, costituendo indubbiamente una maggiore garanzia di giustizia ed un interessante stimolo per creare utili momenti di riflessione su questioni dibattute e per provocare opportuni mutamenti di giurisprudenza. Ma ciò implicherebbe una profonda modificazione dell'ordinamento giudiziario (ormai necessaria ma lontana da venire, per chi ami guardare alla situazione con realismo) coinvolgendo anche – e non soltanto – la questione del segreto della camera di consiglio, per cui abbiamo ritenuto (dati i rigorosi limiti della presente proposta di legge) di ammettere il voto separato solo ai fini della responsabilità civile del giudice, stendendo una normativa (in armonia con il ricordato studio) che non ledesse, di regola, il principio, purtroppo ancora esistente, del segreto della camera di consiglio.

In base a queste direttive, la norma stabilisce che il giudice dissenziente ha facoltà di fare risultare il suo diverso avviso per iscritto con una dichiarazione in duplice copia ed in busta chiusa da depositare, entro tre giorni dalla decisione, in cancelleria. Il Presidente, se la presentazione è avvenuta in termini, dispone che siano formati due plichi sigillati e firmati sia dallo stesso Presidente sia dal cancelliere, uno destinato agli atti di ufficio, uno al Consiglio superiore della magistratura che ne autorizzerà l'apertura per gravi motivi oppure, su istanza dell'interessato, nel caso di ricorso al Consiglio superiore della magistratura per la autorizzazione ad agire in giudizio, onde esercitare l'azione di responsabilità nei confronti del giudice.

2) *Illeciti disciplinari.*

Gli articoli 3 e 4 intendono dare configurazione agli illeciti disciplinari in modo che (salvaguardata l'indipendenza del magistrato) possano essere sanzionati tutti i comportamenti che in modo diretto o indiretto incidono negativamente sullo svolgimento delle funzioni giudiziarie. Seguendo il ricordato schema, abbiamo voluto distaccarci dalla costruzione su cui poggia l'attuale responsabilità disciplinare del giudice, in quanto il magistrato non viene più considerato come un burocrate facente parte di una organizzazione gerarchica, ma piuttosto un funzionario cui lo Stato ha affidato una funzione particolarmente delicata, per la quale occorre la stretta osservanza di un complesso di regole di deontologia professionale. Inoltre, per una seria ed esatta regolamentazione della materia disciplinare, abbiamo ritenuto indispensabile abbandonare le infide formule elastiche in vigore (mancare ai propri doveri, tenere in ufficio o fuori una condotta tale da rendere il magistrato immeritevole della fiducia e della considerazione di cui deve godere o tale da compromettere il prestigio dell'ordine giudiziario, articolo 232 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, e successive modificazioni), da un lato, così ampie da consentire di non colpire violazioni anche di notevole gravità e, dall'altro, così strette da rendere possibili anche autentiche persecuzioni. Abbiamo previsto pertanto come sanzionabili solo comportamenti tassativi: questa la regola che, a nostro avviso, offre una duplice garanzia: al paese di avere magistrati onesti, preparati, seri ed a questi ultimi di essere protetti – sempre che compiano scrupolosamente il proprio dovere – da attacchi ingiusti che, in definitiva, dietro lo schermo della disciplina, finirebbero per incidere sulla loro indipendenza.

Questo premesso, passiamo all'esame degli specifici illeciti.

L'articolo 3 concerne quelli commessi dal magistrato nell'esercizio delle funzioni giudiziarie.

La lettera *a*) prevede il caso di « ritardo nel compimento degli atti inerenti all'esercizio della funzione giudiziaria ». Non è un avvenimento ipotetico; è un caso che si realizza assai spesso, talvolta con conseguenze dannose anche rilevan-

ti. Molti magistrati sono portati a considerare inesistenti i termini che li riguardano; sentenze depositate dopo lunghi mesi (talvolta anche oltre l'anno) rappresentano un malvezzo che va estirpato. D'altronde di ritardo nel compimento degli atti si può ben parlare anche quando – senza che ci sia un termine stabilito dalla legge – viene superato il tempo che appare ragionevolmente necessario per il compimento di una certa attività. Naturalmente, se il ritardo trova la sua ragione in fondati motivi, non potrà parlarsi di illecito.

La lettera *b*) prevede il caso di « insufficiente rendimento nel lavoro di ufficio ». Ci sono magistrati che lavorano in modo particolarmente intenso, affrontando anche non lievi sacrifici, pur di compiere nel modo migliore il loro dovere; il paese deve loro riconoscenza. Ma appunto per questo non può consentirsi che ve ne siano altri i quali – approfittando della inamovibilità e dell'impossibilità di prendere a loro carico provvedimenti disciplinari – rendono il meno possibile. Il che può evidenziarsi anche in modo diverso dal ritardo nel compimento degli atti del proprio ufficio. È il caso del magistrato che senza motivi plausibili, rinvii la trattazione delle cause a data molto lontana in modo da distribuire pacatamente il proprio lavoro in un largo arco temporale; oppure il caso del magistrato che frequenta poco l'ufficio onde evitare di ricevere avvocati, parti e pubblico, al cui servizio, invece, dovrebbe sentirsi ed essere. Episodi di questo genere non possono non costituire illecito perseguibile.

La lettera *c*) prevede l'ipotesi del magistrato che ricorra a terzi per la compilazione di atti di ufficio. In verità è un caso non frequente, ma, se si verifica, appare opportuno censurarlo.

La lettera *d*) prevede due tipi di abuso di potere da parte di chi esercita funzioni dirigenziali: il primo è dato dalla « ingiustificata propria esenzione dal lavoro giudiziario » (il caso di presidenti che reputano... sconveniente stendere sentenze non è, poi, molto raro !); il secondo riguarda la « illegittima interferenza nell'attività di altro magistrato ». Con ciò non intendiamo affatto affermare che il dirigente dell'ufficio non possa intervenire con un'opera di vigilanza, di controllo, di stimolo, di sostegno nei confronti dei magistrati addetti all'ufficio stesso; ciò, anzi, rappresenta il preciso adempimento di un dovere. Tuttavia il magistrato dirigente non deve – avvalendosi della sua posizione – ridurre la sfera di autonomia spettante ai colleghi.

La lettera *e*) prevede il caso del magistrato dirigente che ometta di fare rapporto agli organi competenti circa gli illeciti disciplinari commessi da colleghi addetti al suo ufficio, violando così un dovere inerente alla funzione dirigenziale.

La lettera *f*) prevede la « inosservanza di norme regolamentari o di disposizioni interne », naturalmente quando siano « adottate da organi competenti ». Nei limiti in cui chi è preposto alla direzione di un ufficio ha il diritto di emettere disposizioni del genere, i destinatari hanno il dovere di ottemperarle.

La lettera *g*) sanziona il comportamento del giudice che viola i fondamentali doveri di imparzialità e correttezza nei confronti delle parti, dei difensori o dei consulenti; il che in pratica significa menomare il diritto delle parti e dei loro difensori (ivi compresi i consulenti) di sviluppare nella dialettica processuale le rispettive difese, senza compressione o limitazione ingiustificata.

La lettera *h*) sanziona la violazione da parte del magistrato del dovere di correttezza nei confronti di colleghi, di collaboratori del giudice, di addetti all'ufficio o di testimoni. Non è molto raro il caso di chi – per il solo fatto di presiedere – assume un comportamento arrogante anche nei confronti dei colleghi, ma soprattutto nei riguardi del cancelliere, dell'ufficiale giudiziario e dei testimoni, talvolta trattati come se fosse una grave colpa collaborare con la giustizia.

Le lettere *i*) ed *l*) prevedono comportamenti omissivi gravi e precisamente, in materia di incompatibilità e di astensione, la violazione delle relative norme,

dando così luogo a situazioni delicate, spesso di sospetto, talvolta purtroppo anche fondato.

La lettera *m*) tende a tutelare il segreto di ufficio in relazione agli atti e fatti inerenti all'attività giudiziaria. A nostro avviso, l'ambito del segreto deve essere ridotto il più possibile, con la eliminazione intanto di quello istruttorio, causa spesso di intralcio alla giustizia e talora anche di errori giudiziari. Però nei limiti in cui il segreto continua ad esistere evidentemente deve essere rispettato.

La lettera *n*) esteriorizza l'ipotesi che manchi la motivazione oppure sia fatiscente, ridotta, cioè, ad una mera apparenza (« motivazione con formula di stile ») in relazione ad un provvedimento o ad una richiesta per la quale sia obbligatorio che il magistrato renda conto del suo convincimento. In questo caso, invero tutt'altro che raro, siamo di fronte, se non ad una autentica ribellione alla volontà legislativa, ad una preoccupante manifestazione di ignoranza oppure di pigrizia morale, oltre che mentale.

Infine, la lettera *o*) detta una indispensabile norma di chiusura e come tale non concernente un comportamento tipicizzato. Non nascondiamo di essere stati molto incerti sulla opportunità della sua formulazione, pur avendo ritenuto in definitiva che il pericolo inerente alla genericità fosse superato dal rigore della sua formulazione. Infatti è soggetto a giudizio disciplinare il magistrato che – fuori dei casi specificamente previsti – sia inefficiente in modo grave oppure negligente o inadempiente a specifici doveri professionali, sempre che si tratti di un atto o di un comportamento direttamente ed univocamente capace di esprimere le carenze sopra indicate.

Il secondo gruppo di illeciti disciplinari – previsto dall'articolo 4 – si riporta a comportamenti gravemente deplorevoli, sia pure al di fuori dell'esercizio delle funzioni giudiziarie.

Pochi fatti denunciano carenza di sensibilità morale come quello di servirsi – non diciamo del potere – ma anche solo della qualifica professionale (e ciò specialmente quando essa dovrebbe essere espressione di una particolare dignità) per fini estranei all'amministrazione della giustizia: la lettera *a*) sanziona questo comportamento.

La lettera *b*) invece prevede il caso del magistrato che ha subito una condanna penale. Stabilito che esula da questa norma il caso in cui alla condanna segua l'interdizione perpetua o temporanea dai pubblici uffici (cfr. articolo 5, settimo comma), abbiamo previsto come illecito disciplinare la condanna per delitto non colposo, con esclusione, quindi, di tutta una gamma di delitti, nonostante che in qualche caso potrebbero integrare un comportamento non auspicabile in un magistrato.

La lettera *c*) risolve in modo, a nostro avviso accettabile, un problema di notevole importanza e di particolare delicatezza. Può il magistrato, cui indubbiamente spettano gli stessi diritti degli altri cittadini, manifestare come e quando vuole e su qualsiasi oggetto il proprio pensiero? La risposta implicita ma chiara, che deriva dalla norma in esame, è naturalmente positiva, con una sola eccezione che trova la sua ragione di essere in una situazione del tutto particolare. Il magistrato non potrà, infatti, esprimere pubblicamente il suo pensiero intorno a procedure in corso nelle quali – per la sua posizione professionale – l'intervento possa essere o, quanto meno, possa essere ritenuto come una indebita interferenza su altro magistrato. Si vuole così ancora una volta sottolineare come non esista alcun diritto che nel suo esercizio non tolleri limiti; anche se – per quanto concerne i diritti costituzionalmente garantiti – la limitazione può derivare esclusivamente dalla necessità di garantire l'armonica convivenza con altro bene, pur esso assicurato dalla Costituzione. Nel nostro caso appunto la libera manifestazione del proprio pensiero trova limitazione per garantire l'autonomia e la indipendenza del magistrato.

La lettera *d*) tratta delle incompatibilità tra la funzione di magistrato ed altri

impieghi o uffici che, in ogni caso, lo distolgono dal suo lavoro. La norma appare, dunque, più che utile, necessaria.

La lettera *e*) si occupa di comportamenti disdicevoli per qualsiasi professionista (ed *a fortiori* per il magistrato) quali l'ubriachezza abituale, la prostituzione, il mancato pagamento di debiti, quando sia reiterato e cioè quando la costanza del comportamento negativo dimostri che si tratta non di disgrazia ma di vizio, la partecipazione a giochi d'azzardo, l'uso di stupefacenti, oltre che l'esercizio dell'usura che prova una insensibilità umana e morale in aperta contraddizione con quel minimo di onestà che abbiamo il diritto di pretendere da un magistrato.

Sotto questa stessa lettera, vi è una dizione finale di chiusura, simile a quella della lettera *o*) dell'articolo precedente, con la quale si vogliono colpire altre condotte che obiettivamente e univocamente risultano altrettanto gravi e riprovevoli. Pur rappresentando ogni generalizzazione un pericolo, riteniamo che anche in questo caso il rigore della formulazione renda accettabile la norma.

3) *Sistema sanzionatorio.*

L'articolo 5 tratta del sistema sanzionatorio, specificando le diverse penalizzazioni, ridotte da cinque (articolo 233 del regio decreto 31 gennaio 1941, n. 12, e successive modificazioni) a tre. Abbiamo eliminato l'ammonimento e la destituzione. Il primo provvedimento aveva un senso quando esso – in linea con la struttura gerarchica e burocratica della magistratura – poteva essere inflitto, oltre che dal Ministro, dal magistrato titolare del potere di sorveglianza, al di fuori del processo disciplinare; venuta meno giustamente questa possibilità (articolo 61 del decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 1958, n. 916) non si riesce a cogliere alcuna sostanziale differenza tra l'ammonimento e la censura; di qui la abrogazione del primo. La destituzione differisce dalla rimozione solo per le conseguenze economiche (perdita totale o parziale del trattamento di quiescenza) non più conciliabili con l'attuale concezione del trattamento pensionistico (articoli 1 e 3 della legge 8 giugno 1966, n. 424).

Per le tre sanzioni rimaste, è da segnalare la modificazione dell'attuale normativa per quanto concerne la censura, che rimane un biasimo formale per la trasgressione commessa, ma è modificata la attuale complessa procedura con la quale la si infligge, risentendo di una organizzazione gerarchica che l'ordine giudiziario non può nè deve avere. Quindi, anziché affidare l'esecuzione del provvedimento al « capo gerarchico immediato del magistrato », con la redazione di un verbale in cui si indica la trasgressione (articolo 235 del regio decreto 31 gennaio 1941, n. 12, e successive modificazioni) si statuisce che il « biasimo formale » viene « espresso nel dispositivo della decisione disciplinare ».

Abbiamo ritenuto di stabilire il principio che ogni sanzione importa il trasferimento d'ufficio: i fatti che integrano illeciti disciplinari sono sempre tali da fare perdere credibilità a chi li ha commessi, perlomeno nel luogo in cui essi sono avvenuti. La decisa volontà di difendere concretamente il buon nome dell'ordine giudiziario ci ha indotto ad eliminare la possibilità di evitare il procedimento disciplinare con tempestive dimissioni, stabilendo che esse non servono ad evitare il giudizio sul comportamento tenuto durante l'appartenenza all'ordine giudiziario.

4) *Prescrizione degli illeciti disciplinari.*

L'articolo 6 regola la prescrizione in relazione agli illeciti disciplinari. Va sottolineata l'innovazione per quanto concerne la sistematica attuale che non prevede alcun termine di prescrizione. Ciò dette luogo ad una questione di leggittimità costituzionale circa tutto il sistema sanzionatorio nei confronti dei magistrati. Il Consiglio superiore della magistratura non ritenne la questione manifestamente infondata (eppure lo era clamorosa-

mente!) con la non felice conseguenza che – in attesa del giudizio della Corte costituzionale – i procedimenti disciplinari contro i magistrati di regola non vennero celebrati per un certo periodo di tempo. Meno male che a riequilibrare la situazione intervenne una provvida sentenza della Corte costituzionale che respinse l'eccezione di incostituzionalità (sentenza del 22 giugno 1976, n. 145). Ciò, però, non significava e non significa che non fosse opportuna una norma limitatrice nel tempo della possibilità di irrogare sanzioni per illeciti disciplinari; abbiamo, quindi, stabilito che essi si prescrivono nell'arco di cinque anni, termine fissato tenendo conto anche del ritmo con cui, almeno fino ad oggi, procede la giustizia in genere e i giudizi disciplinari nei riguardi dei magistrati in specie.

È prevista l'interruzione della decorrenza del termine se per gli stessi fatti è iniziato procedimento penale. Abbiamo ritenuta valida la regola che vige nel processo penale, secondo la quale in nessun caso il termine prescrizionale può essere prolungato oltre la metà (articolo 160, ultimo capoverso, del codice penale). Se il fatto è previsto dalla legge come reato, il termine decorre dal provvedimento di archiviazione o da quello che conclude l'azione penale.

5) *Processo disciplinare.*

L'articolo 7 statuisce al primo comma che l'iniziativa dell'azione disciplinare spetta al Ministro di grazia e giustizia. A prima vista la norma potrebbe sembrare superflua ché niente altro è se non una ripetizione del disposto di cui all'articolo 107, primo capoverso, della Costituzione. In realtà così non è giacché l'articolo 14 della legge 24 maggio 1958, n. 195, istitutiva del Consiglio superiore della magistratura, attribuisce la facoltà di promuovere l'azione disciplinare anche al procuratore generale presso la Corte di cassazione, alterando così il disegno costituzionale all'evidente scopo di privilegiare esigenze corporative. Appare ora opportuno, costituzionalmente corretto e praticamente efficace limitare l'iniziativa disciplinare al Ministro di grazia e giustizia. Solo così, infatti, ha un senso la facoltatività di detta azione, giacché la discrezionalità trova un correttivo ed un limite nella responsabilità che il Ministro, esercitando o meno l'azione stessa, assume di fronte al Parlamento. Il che non può avvenire per il procuratore generale che non risponde dell'attività tipica della sua funzione. È consequenziale che la funzione di pubblico ministero sia esercitata dall'organo cui spetta l'iniziativa e, quindi, nel caso nostro dal Ministro di grazia e giustizia, cui però appare opportuno dare la possibilità di farsi sostituire da un Sottosegretario, naturalmente dello stesso Ministero.

L'articolo 8 prevede l'obbligatorietà del rapporto al Ministro circa le notizie di illeciti disciplinari da parte dello stesso Consiglio superiore della magistratura, dei consigli giudiziari e dei dirigenti degli uffici giudiziari. Non ci pare che la disposizione abbia bisogno di illustrazione; si tratta dell'adempimento dell'identico dovere che per i reati incombe ai pubblici ufficiali (articolo 2, primo capoverso, del codice di procedura penale).

L'articolo 9, primo comma, segna la relazione tra il giudizio disciplinare e il giudizio penale, affermando l'indipendenza del primo dal secondo, per quanto concerne la promozione; ciò al fine di non bloccare l'esercizio dell'azione disciplinare o quando vi sia il sospetto, magari non condiviso dal pubblico ministero, della esistenza di un reato o, peggio ancora, quando il pubblico ministero – trasgredendo al suo dovere – non inizi l'azione penale, pur in presenza di validi elementi. Del resto questa è anche la regolamentazione vigente attualmente (articolo 239 del citato regio decreto 31 gennaio 1941, n. 12, e successive modificazioni). Nell'ipotesi tuttavia che l'azione penale abbia corso, il giudizio disciplinare rimane sospeso.

L'articolo 9, secondo comma, statuisce (ed anche in ciò nulla di nuovo, cfr. articolo 240 del citato regio decreto 31 gennaio 1941, n. 12, e successive modifica-

zioni) che la sentenza penale irrevocabile, per quanto riguarda la statuizione dei fatti materiali, ha autorità di cosa giudicata nel giudizio disciplinare.

L'articolo 10 esamina i casi della cosiddetta sospensione cautelare, allorché il magistrato è sottoposto a procedimento penale. Attualmente egli è sospeso di diritto dalle funzioni e dallo stipendio (salva concessione da parte della sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura di un assegno alimentare per la moglie o per i figli minorenni, comunque non eccedente i due terzi dello stipendio) dal giorno dell'emissione dell'ordine o del mandato di cattura oppure, in mancanza, dal giorno dell'arresto. Nel caso che non vi siano provvedimenti concernenti la libertà personale, la ridetta sezione disciplinare – su richiesta del Ministro o del procuratore generale presso la cassazione – può sospendere il magistrato perseguito penalmente dalla funzione e dallo stipendio (articolo 241 del citato regio decreto 31 gennaio 1941, n. 12, e successive modificazioni). Questa normativa, a nostro avviso, deve essere ampiamente riformata.

Intanto occorre rifarci al principio di civiltà, prima che costituzionale, della presunzione di non colpevolezza (articolo 27, primo capoverso, della Costituzione) che non può valere pure per i magistrati, anche se molti di loro sembrano talvolta dimenticare questo principio nell'esercizio della loro attività. Ne consegue che occorre ridurre il più possibile i casi di sospensione cautelare, pur tenendo conto della natura particolare della funzione del magistrato. Certamente la sospensione non può essere evitata in caso di cattura; nelle altre ipotesi, il provvedimento deve essere assunto solo in casi di particolare gravità, naturalmente dalla sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura, su richiesta del Ministro, che abbia iniziata l'azione disciplinare. In alternativa, il magistrato perseguito penalmente potrà essere trasferito oppure potranno essergli attribuite diverse funzioni. Il provvedimento potrà essere modificato, quando vengano meno le ragioni che l'hanno determinato.

L'articolo 11 regola l'attività accusatoria del Ministro. Va detto subito che il presente disegno di legge si distacca radicalmente dalla regolamentazione attuale, nonostante che il punto di riferimento sia sempre il processo penale (articoli 245 e 248 del citato regio decreto 31 gennaio 1941, n. 12, e successive modificazioni). La differenza sta nel fatto che la normativa in vigore si rapporta al codice Rocco, mentre il presente disegno di legge poggia sui princìpi che il Parlamento ha posto a fondamento della legge delega per il nuovo codice di procedura penale; fra questi princìpi primeggia quello del sistema accusatorio. Pertanto il Ministro potrà condurre tutte le opportune indagini, con il solo obbligo di informare l'interessato che si indaga sul suo conto. Terminate le indagini, il Ministro dovrà o archiviare o richiedere il giudizio disciplinare, esponendo i fatti e specificando le basi dell'accusa. Da questo momento ha inizio il contraddittorio.

L'articolo 12 organizza appunto lo svolgimento del giudizio disciplinare, prima di tutto attribuendo la cognizione del procedimento alla sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura. Sono note le discussioni cui la costituzione di questa sezione dette luogo, dubitandosi (e forse non a torto) che non fosse corretto attribuire ad una sezione ciò che la Costituzione demanda ad un intero consesso (articolo 105 della Costituzione). La questione può, tuttavia, ritenersi superata, in seguito alla sentenza della Corte costituzionale del 2 febbraio 1971, n. 12; abbiamo quindi mantenuto per i giudizi disciplinari la competenza della ridetta sezione la cui composizione, però, differisce dall'attuale (articolo 236 del citato regio decreto 31 gennaio 1941, n. 12, e successive modificazioni, sentenza della Corte costituzionale n. 12 del 1971). Infatti abbiamo limitato i componenti a nove; la presidenza spetta al vice presidente del Consiglio superiore della magistratura. Gli altri componenti sono estratti a sorte per ogni giudizio, in una seduta del Consiglio superiore della magistratura appositamente convocata, seguendo questi criteri: due

componenti saranno estratti tra i consiglieri eletti dal Parlamento e sei tra gli eletti dalla magistratura, in modo da avere – su nove componenti – tre eletti dal Parlamento (il presidente della sezione, quale vice presidente del Consiglio superiore della magistratura, appartiene a questa categoria e quindi l'estrazione a sorte non può riguardare che due elementi) e sei estratti a sorte tra gli eletti dalla magistratura; ciò allo scopo di non alterare la proporzione stabilita per il Consiglio superiore della magistratura dalla Costituzione (articolo 104, terzo capoverso). Non abbiamo ritenuto che fosse il caso (come invece è attualmente, cfr. articolo 236 del citato regio decreto 31 gennaio 1941, n. 12, e successive modificazioni) di assicurare alla sezione disciplinare magistrati di cassazione, di corte d'appello e di tribunale perché, a nostro avviso, questa pretesa contrasta con il disposto costituzionale che distingue i magistrati « soltanto per diversità di funzioni » (articolo 107, secondo capoverso, della Costituzione). E, se è esatto che proprio per la diversità dell'ufficio i magistrati sono di tribunale, di corte d'appello e di cassazione (e ciò può influire sulla nomina dei componenti del Consiglio superiore della magistratura eletti dai magistrati – cfr. articolo 104, terzo capoverso, della Costituzione) allo scopo di avere una rappresentanza la più ampia possibile, ciò non può e non deve avere influenza alcuna, una volta avvenuta la elezione, giacché il consigliere del Consiglio superiore della magistratura – in quanto tale – non è né magistrato di cassazione, né di corte di appello, né di tribunale. Non è accettabile, pertanto, volere caratterizzare la sezione disciplinare con magistrati che abbiano provenienza da questa o da quella funzione. Proprio in ossequio a questo principio, non abbiamo ritenuto di ripetere il disposto attuale, secondo il quale, se sia sottoposto a procedimento disciplinare il primo presidente o il presidente aggiunto della cassazione o il procuratore generale presso la stessa corte o il presidente del tribunale superiore delle acque pubbliche, la sezione disciplinare è presieduta dal presidente del Consiglio superiore della magistratura (articolo 238 del citato regio decreto 31 gennaio 1941, n. 12, e successive modificazioni), giacché la posizione giuridica ed anche morale del magistrato è identica a quella dei suoi colleghi, qualunque siano le funzioni che esercita.

Abbiamo voluto porre un congruo termine (venti giorni) per la costituzione della sezione disciplinare da parte del Consiglio superiore della magistratura dal momento della richiesta del procedimento, al fine di stimolare l'alto consesso a compiere tempestivamente il suo dovere. Anche ciò costituisce una novità in relazione all'attuale normativa (sopraccitato articolo 238); il motivo dell'innovazione è derivato da una esperienza tutt'altro che tranquillante in relazione ai tempi dei giudizi disciplinari.

L'articolo 13 regola questo tipo di procedura. Il termine per comparire è stato raddoppiato in relazione all'attuale (articolo 247 del citato regio decreto 31 gennaio 1941, n. 12, e successive modificazioni) anche per rendere reale – come purtroppo non sempre è per la generalità dei cittadini – il diritto alla difesa, garantito dalla Costituzione (articolo 24, primo capoverso). Pur non essendo necessaria la difesa, dato che si tratta di un giudizio disciplinare, per di più nei confronti di un tecnico del diritto, abbiamo voluto riconoscere al magistrato la facoltà di potervi ricorrere; il che del resto è previsto anche dall'attuale sistema (articolo 248 del citato regio decreto 31 gennaio 1941, n. 12 e successive modificazioni). La differenza tra l'attuale disciplina e quella proposta sta nel fatto che attualmente il magistrato può scegliere il difensore solo tra i colleghi « di categoria non inferiore a magistrato di tribunale »; il disegno di legge, invece, pone il magistrato nella posizione di qualsiasi altro cittadino incolpato: se vuole farsi difendere deve ricorrere a chi – secondo l'ordinamento statuale – ha la capacità, il dovere ed il diritto di farlo e cioè all'avvocato. Non ha senso riservare la difesa del magistrato – magari per gravi accuse – a un collega, non facoltizzato a difendere neppure per

una contravvenzione. Per meglio dire, un senso la norma l'ha, ma non è apprezzabile: creare meno pubblicità possibile intorno ad illeciti che si preferisce non siano conosciuti dalla generalità. Il che è esattamente il contrario di ciò che occorre per moralizzare la vita pubblica in qualsiasi settore e, quindi, anche in quello della giustizia; i mali non si curano nascondendoli, ma piuttosto diagnosticandoli senza infingimenti e curandoli senza inopportuni riguardi.

Per le stesse ragioni riteniamo che l'udienza debba essere pubblica, contrariamente a quanto attualmente stabilito dall'articolo 248 del regio decreto 31 gennaio 1941, n. 12, e successive modificazioni che suona esattamente così: « la discussione ha luogo a porte chiuse ». Come già nell'attuale regolamentazione (norma ora citata), data l'analogia tra il processo penale e quello disciplinare, si è ripetuta la disposizione secondo la quale, in quanto applicabili, si osservano le norme del codice di procedura penale.

L'articolo 14 regolamenta l'impugnazione contro la decisione della sezione disciplinare. La norma – più semplice dell'attuale – non ha bisogno di illustrazione, essendo sufficiente sottolineare che l'impugnazione sarà regolata con le forme ed i termini del giudizio penale, anziché con quelle del giudizio civile, come avviene nell'attuale sistema (articolo 252 del decreto 31 gennaio 1941, n. 12, e successive modificazioni).

L'articolo 15 statuisce il principio secondo il quale il magistrato che consegue l'assoluzione – dopo aver subìto l'ingiusto provvedimento di sospensione o di trasferimento o di assegnazione a diversa funzione – deve essere reintegrato nella precisa posizione che godeva al momento del ridetto provvedimento. Il riconoscimento della illibatezza è necessario non meno della punizione della reità, giacché la credibilità della giustizia forse è più compromessa dalla innocenza offesa che dalla colpevolezza non raggiunta.

Gli articoli 16, 17, 18 e 19 regolano le ipotesi in cui può essere chiesta la revisione, stabiliscono le modalità della relativa istanza e del conseguente giudizio, senza sostanziali differenze da quanto ora disposto (articolo 253 del citato regio decreto 31 gennaio 1941, n. 12, e successive modificazioni) anche se con maggiore ampiezza e soprattutto con più attenta precisione.

6) *Responsabilità civile.*

Nel sistema attuale la responsabilità civile del magistrato è ridotta ad una mera parvenza; riteniamo che non esista un caso in cui il magistrato abbia risposto in sede civile del suo operato, mentre nella realtà non mancano davvero episodi di grave, precisa, pesante colpevolezza. Il che non meraviglia chi conosca l'attuale regolamentazione in materia (articoli 55 e 74 del codice di procedura civile) alla quale occorre riferirci per un esatto orientamento. L'articolo 74 (« responsabilità del pubblico ministero ») si limita a stabilire l'identità di posizione, per quanto concerne la responsabilità civile e l'esercizio dell'azione relativa, del pubblico ministero (che intervenga nel processo civile) e del giudice; per cui le norme che valgono per il secondo si applicano anche al primo. Il che – data l'attuale organizzazione dell'ufficio del pubblico ministero – appare ineccepibile. Il perno della responsabilità civile del magistrato è, quindi, l'articolo 55 del codice di procedura civile che si intitola appunto della « responsabilità civile del giudice ». La caratterizzazione di questa norma la si coglie sin dall'inizio allorché afferma: « il giudice è civilmente responsabile soltanto »; la tendenza a creare solo come eccezione la responsabilità del giudice è, dunque, di tutta evidenza. Del resto chi continua a leggere la norma si rende immediatamente conto della situazione di singolare favore del magistrato, chiamato a rispondere in sede civile esclusivamente in due casi: « 1) quando nell'esercizio delle sue funzioni è imputabile di dolo, frode, o concussione; 2) quando senza giusto motivo rifiuta, omette o ritarda di provvedere su domande o istanze delle parti e, in generale, di compiere un atto del suo ministero ». Ma

neppure questa limitazione così riduttiva sembrò sufficiente se la ricordata norma ha un capoverso ancora più limitativo: « le ipotesi previste dal numero 2 » (rifiuto senza giustificato motivo, omissione o ritardo nel compimento di un atto dovuto) « possono aversi per avverate solo quando la parte ha depositato in cancelleria istanza al giudice per ottenere il provvedimento o l'atto, e sono decorsi inutilmente 10 giorni dal deposito ». Questa impostazione ha avuto i suoi riflessi anche in sede penale, giacché il delitto di « omissione o rifiuto di atti d'ufficio » (articolo 328 del codice penale) per il magistrato – a differenza di quanto avviene per tutti gli altri pubblici ufficiali o incaricati di un pubblico servizio – si integra solo « quando concorrono le condizioni richieste dalla legge per esercitare contro di essi l'azione civile », quindi solo quando sono trascorsi 10 giorni dal deposito di un atto formale di messa in mora. Non basta che il magistrato non adempia al suo dovere per mesi ed anche per anni; non sono sufficienti solleciti, anche se ufficiali, e neppure rapporti ai dirigenti di ufficio; occorre un atto formale. La parte deve mettere in mora il giudice. Non abbiamo molta fiducia nella funzionalità dell'amministrazione della giustizia, neppure a livello ministeriale, ma riteniamo di non creare troppo disagio chiedendo al Ministro di far sapere al Parlamento quante istanze del genere siano state depositate nell'ultimo trentennio. Chi si trova a recitare la scomoda parte di utente della giustizia, così come il tecnico che lo rappresenta o l'assiste, tendono naturalmente ad evitare di vedere trasferite eventuali reazioni negative del magistrato sulla parte per non compromettere il risultato finale. Nessuno pertanto oserà mai mettere in mora il giudice, per cui una normativa del genere significa che contro l'inerzia, sia pure fortemente colpevole, del giudice il sistema non appronta alcun rimedio; e del resto una lunga ed amara esperienza ce ne dà puntuale conferma. Ebbene, se dicessimo che tutto ciò ci indigna o, più semplicemente, ci sorprende, non diremmo il vero; aggiungiamo, anzi, che riteniamo come questa normativa si inquadri con la collocazione che la magistratura aveva nell'architettura statuale prima dell'emanazione della Costituzione: un ordine giudiziario burocratico e gerarchizzato (i gradi della carriera, le toghe di ermellino, le cosiddette eccellenze e via di seguito), un giudice e un pubblico ministero funzionari dello Stato, alle dipendenze del Ministro di grazia e giustizia. In una situazione del genere può essere riconosciuto al magistrato il privilegio della irresponsabilità di fronte all'utente della giustizia, considerato che il magistrato risponde gerarchicamente ai suoi superiori e lo Stato – anche attraverso la genericità delle norme che prevedono gli illeciti disciplinari – ha gli strumenti per poter intervenire efficacemente, non solo per punire il magistrato che sbagli, ma addirittura per fargli intendere qual è la strada che deve percorrere. Ed in realtà il sistema funzionò fino al punto che la magistratura riuscì ad intuire gli orientamenti non ancora ben delineati, divenendone, attraverso l'interpretazione legislativa, l'antesignana. Basti un solo esempio: quando il fascismo volle emanare una legislazione antisciopero non ebbe da compiere molti sforzi; fu sufficiente – come ci ricorda Neppi Modona nel suo interessante libro « Sciopero, potere politico e magistratura 1870-1922 » (Laterza, 1969, pagg. 100 e seg., 273 e seg.) scritto e pubblicato quando l'autore faceva ancora parte viva della magistratura – trasformare in legge l'indirizzo giurisprudenziale con il quale in sostanza si era riusciti a cambiare la normativa esistente. Ma ora la situazione è cambiata: la magistratura non dipende più dal potere esecutivo di cui non è più il braccio punitivo; è un ordine autonomo e indipendente, pur non essendo né potendo essere un potere, come enfaticamente alcuni pretenderebbero e, proprio a tal fine, il legislatore ordinario ha emanato una ampia ed impegnativa normativa. Questa è la strada giusta sulla quale – senza iattanza ma anche senza timore – occorre proseguire completando l'opera ed anche correggendo devianze. A ciò mira il presente disegno

di legge, particolarmente nella parte che riguarda la responsabilità civile del magistrato, assillante problema che abbiamo ritenuto di potere risolvere – nella scia dei più volte citati autori – prendendo a modello le disposizioni dettate nel nostro ordinamento per chi presta la sua opera intellettuale, nella cornice di un lavoro autonomo, allorché la prestazione implichi la soluzione di problemi tecnici di speciale difficoltà (articolo 2236 del codice civile). Su questa direttrice abbiamo stabilito (articolo 20) che il magistrato risponde civilmente quando l'azione o la omissione o il ritardo derivi da dolo o da colpa grave e si concretizzi in uno dei fatti seguenti: 1) se il danno deriva da « un comportamento posto in essere nell'esercizio delle attribuzioni conferitegli dalle leggi o dai regolamenti ». Animati da particolare cautela, abbiamo condizionato la responsabilità civile del magistrato al fatto che il danno non sia « riparabile » o « comunque di fatto non riparato con i mezzi di impugnazione »; 2) se il danno deriva « da una omissione o ritardo » del magistrato « nel compimento di una qualsiasi attività del suo ufficio ». A queste ipotesi abbiamo voluto aggiungerne una riguardante il campo estremamente importante e particolarmente delicato della libertà personale, stante l'amara esperienza in materia. Il magistrato risponde in sede civile, se i provvedimenti relativi alla libertà personale siano assunti fuori dei casi consentiti dalla legge oppure senza motivazione o con motivazione solo apparente. È il meno che si può pretendere da chi può disporre della libertà altrui. Si chiede, infatti, soltanto che il magistrato – anche se sprovvisto di particolare cultura giuridica – conosca per lo meno i casi in cui il cittadino può essere privato della libertà; se per una monumentale ignoranza sbaglia, deve pagare. Lo stesso si dica quando non adempie all'obbligo costituzionalmente imposto (articolo 111) della motivazione o riduca questa attività essenziale, al fine di seguire l'*iter* logico della decisione, ad una mera apparenza (« motivazione di stile »). Un minimo di rigore occorre, ché troppi esempi abbiamo avuto di cattura effettuata se non altro con estrema leggerezza, quasi fosse lecito giocare con la libertà altrui.

L'ultimo comma della norma in esame – in sintonia con l'articolo 28 della Costituzione, così come anche interpretato dalla Corte costituzione (sentenza del 14 marzo 1968, n. 2) – statuisce che la responsabilità civile si estende allo Stato nelle stesse ipotesi e con gli stessi limiti previsti per la responsabilità del magistrato.

A questo punto il capitolo della responsabilità civile del magistrato potrebbe – almeno da un punto di vista logico e giuridico – considerarsi chiuso. Tuttavia non ci nascondiamo come un istituto del genere, pur essendo strettamente consequenziale alla collocazione costituzionale della magistratura ed indispensabile in un Paese che voglia essere non solo formalmente democratico, darà occasione a forti resistenze, anche se per la maggior parte interessate e chiaramente corporative. D'altra parte non possiamo dimenticare il materiale umano che abbiamo. I giudici anziani – entrati in magistratura con il fascismo – avevano programmato di rendere giustizia al servizio del potere esecutivo, anzi, – per essere precisi – al servizio della dittatura; possono quindi accettare di buon grado il regalo – sicuramente insperato all'inizio di carriera – dell'autonomia e della indipendenza ma non hanno, né forse possono neppure avere, la disponibilità ad assumere responsabilità personali, cui davvero non sono allenati. Sicuramente diversa è la posizione dei magistrati che hanno scelto la loro strada dopo l'entrata in vigore della Costituzione; in genere, infatti, è fra loro che si trovano i sostenitori della responsabilizzazione del magistrato. Non si può tuttavia trascurare che – specialmente i meno preparati, i meno vivi per sensibilità morale e per intelligenza – abbiano avuto anche essi modo di apprezzare quanto comoda sia la posizione di non responsabilità del proprio comportamento e, quindi, appare ben spiegabile che – di fronte alla richiesta di una loro responsabilizzazione – rimangano, ol-

tre che perplessi, turbati. Né, in verità, può essere trascurato il rischio esistente di persecuzioni nei confronti di magistrati che abbiano compiuto il proprio dovere, anche se non sfugge come questo pericolo sia insito in tutte le professioni, senza che gli altri professionisti abbiano il non trascurabile vantaggio di essere giudicati da colleghi i quali – anche quando respingono domande infondate e, quindi, servono l'interesse generale – finiscono per tutelare un loro interesse, sia pure legittimo. Eppure nessun ordine professionale ha mai preteso il privilegio della irresponsabilità. In ogni modo – seguendo ancora una volta lo schema di progetto di legge cui abbiamo più volte accennato – abbiamo previsto di sottoporre ad un particolare filtro l'azione di risarcimento del danno da proporre contro il magistrato (articolo 21), eccezion fatta naturalmente per i casi di costituzione di parte civile o di esercizio dell'azione civile in seguito a condanna penale (articolo 21, ultimo capoverso) giacché in questi casi il magistrato è oggetto o è già stato oggetto di un procedimento penale. La remora della autorizzazione appare accettabile specialmente per il periodo di rodaggio dell'istituto in esame, tanto più che questa particolare garanzia, di cui il magistrato viene a godere, non danneggia, in definitiva, chi ritiene di avere subìto un danno per il comportamento del magistrato giacché – nei limiti in cui questi è tenuto a rispondere – sovviene la responsabilità dello Stato (articolo 20, ultimo capoverso).

Un ulteriore problema che abbiamo dovuto affrontare è quello relativo all'autorità cui ricorrere per l'autorizzazione per l'esercizio dell'azione di responsabilità. In uno Stato con una magistratura burocratica, gerarchizzata, al servizio dell'esecutivo la preventiva autorizzazione non può essere che amministrativa. Non a caso, infatti, l'articolo 56 del codice di procedura civile suona così: « La domanda per dichiarazione di responsabilità del giudice non può essere proposta senza l'autorizzazione del Ministro di grazia e giustizia ». Questa situazione, però, è inaccettabile per un Paese che voglia – anzi che ha – una magistratura autonoma ed indipendente. D'altra parte stabilire che, per l'esercizio dell'azione, occorra una preliminare valutazione da parte dello stesso giudice competente a conoscere la domanda (come avviene per la dichiarazione giudiziale di paternità o di maternità, articolo 274 del codice civile), potrebbe determinare reazioni negative da parte del corpo giudiziario, tanto più in un momento in cui appare soggetto alla pericolosa tentazione di assumere il ruolo di corpo separato. Riteniamo, pertanto, valida – almeno sul piano della sperimentazione – la soluzione proposta dallo schema di progetto di legge che ci è stato di preziosa guida: l'autorizzazione preventiva da parte del Consiglio superiore della magistratura, nella ferma speranza che questo organismo riesca a dimostrare una imparzialità che francamente non siamo sempre riusciti a riscontrare. Del resto si tratta di un provvedimento che – per il disposto dell'articolo 23 – è impugnabile di fronte al Tribunale amministrativo di Roma e cioè di fronte a magistrati non ordinari.

Con l'articolo 22 si regolamenta *l'iter* della istanza di autorizzazione che deve essere proposta con il ricorso da depositarsi nella segreteria del Consiglio superiore della magistratura entro il termine di un anno dal momento in cui l'azione può essere esercitata. Al depositante spetta il diritto di avere ricevuta della presentazione del ricorso, anche agli effetti del termine in base al quale è fissato che il Consiglio superiore della magistratura deve provvedere entro 6 mesi, ritenendosi altrimenti concessa l'autorizzazione. A cura del Consiglio superiore della magistratura l'istanza deve essere immediatamente inviata al Ministro di grazia e giustizia per un motivato parere, da esprimersi entro un mese; in mancanza (come del resto è intuitivo) il Consiglio superiore della magistratura decide ugualmente. Nel caso in cui il Ministro – in base alla comunicazione ricevuta – voglia iniziare l'azione disciplinare, il Consiglio superiore della magistratura potrà provvedere sulla istanza circa l'ammissibilità dell'azione di responsabilità solo dopo la conclusione del

giudizio disciplinare che avrà uguale potere sospensivo per l'ipotesi che sia già iniziato. Tuttavia, se il giudizio disciplinare si protragga oltre due anni, l'azione di risarcimento può essere esercitata senza l'autorizzazione, non potendosi consentire che il cittadino non eserciti un suo diritto solo per il protrarsi, oltre ogni limite ragionevole, del giudizio disciplinare.

L'articolo 24 prevede a favore dello Stato l'azione di rivalsa, nei confronti del magistrato responsabile civilmente, per i danni pagati in conseguenza di un comportamento inficiato da dolo o da colpa grave del magistrato stesso. Per rispetto ad una evidente regola logica, anche l'amministrazione dello Stato è tenuta ad ottenere dal Consiglio superiore della magistratura l'autorizzazione preventiva, tuttavia non necessaria se la parte l'avesse già avuta oppure se l'azione di rivalsa fosse conseguenza di una condanna penale del magistrato.

7) *Incompatibilità di sede o di uffici.*

Non è davvero un tema nuovo; le incompatibilità, infatti, sono regolate dall'attuale ordinamento, senza tuttavia riuscire ad ottenere seria e puntuale applicazione della normativa.

La prima disposizione in materia non può essere quella relativa all'incompatibilità della professione di magistrato con l'assunzione di pubblici e privati impieghi o di uffici (ad eccezione di quelli espressamente previsti all'entrata in vigore della presente legge) e con l'esercizio di libere professioni, industrie o commercio, come del resto attualmente previsto dall'articolo 16 del citato regio decreto n. 12 del 1941 e successive modificazioni. Non riteniamo però che ciò basti; il campo delle incompatibilità dovrà essere allargato. Il settore minato degli arbitrati dovrà essere sottratto ai magistrati; lo stesso si dica per le Commissioni delle specie più svariate, nelle quali invece è una costante la presenza del magistrato. In questo modo saranno evitate anche ingiuste sperequazioni fra quei magistrati che riscuotono gettoni di presenza talora non trascurabili e quelli che si dedicano esclusivamente alla loro funzione. Ma ciò implica un'ampia revisione dell'attuale legislazione che fuoriesce dall'ambito della presente normativa.

L'articolo 26 tratta delle incompatibilità derivanti da situazioni di parentela o di affinità, previste anche dalla normativa attuale (articoli 18 e 19 del citato regio decreto 31 gennaio 1941, n. 12, e successive modificazioni) ma da regolarsi, a nostro avviso, in modo parzialmente diverso.

La lettera *a*) della norma in esame segna l'incompatibilità per l'esercizio della funzione di magistrato presso uffici nel cui territorio svolgano la professione forense parenti in linea collaterale fino al secondo grado ovvero il coniuge ovvero affini in linea retta. I cambiamenti in relazione all'attuale normativa non sono rilevanti; l'incompatibilità per i parenti in linea retta è allargata dal secondo grado all'infinito; in pratica però è assai difficile che si verifichi l'ipotesi. Per gli affini, invece, l'incompatibilità viene limitata alla linea retta. Ovviamente è aggiunta l'incompatibilità per il coniuge.

L'articolo 26, lettera *b*), prevede l'incompatibilità, del tutto nuova, dell'esercizio della funzione di magistrato laddove i parenti o gli affini specificati nella lettera precedente della stessa norma – oltre che il coniuge – «siano rinviati a giudizio per delitto non colposo per il quale sia prevista la pena della reclusione non inferiore nel minimo a 3 anni». In questi casi si crea per il magistrato – pur essendo del tutto incolpevole – una situazione di disagio che finisce per riflettersi obiettivamente anche sulla credibilità della giustizia; è quindi opportuno evitarla. L'incompatibilità cessa con la sentenza definitiva (sia di assoluzione sia di condanna) e quindi il magistrato ha diritto alla reintegrazione nell'esatta posizione che godeva al momento del provvedimento, sempre che lo gradisca. Altra ragione di incompatibilità sta nel fatto che «parenti in linea retta all'infinito ovvero in linea collaterale fino al secondo grado ovvero il coniuge» abbiano tratto illecito vantaggio dalla posizione del congiunto e per di più «in modo abituale e grave». Viene così a crearsi una situazione di incompa-

tibilità che – nonostante l'incolpevolezza del magistrato – non appare conveniente sopportare.

L'articolo 27 prevede le incompatibilità derivanti da attività politica del magistrato. Dedicarsi alla politica attiva al livello di organi esecutivi, anche di sezione di partito, oppure accettare candidature in importanti organismi quali sono il Parlamento, il Consiglio regionale, il Consiglio provinciale ed il Consiglio comunale, partecipare in prima persona alla campagna elettorale, esercitare il mandato in uno degli organismi ricordati costringono ad assumere legami con il partito o con il movimento o con il gruppo di elettori che nomina alla carica di partito o che propone la candidatura e, di conseguenza, con l'elettorato stesso, per cui l'imparzialità – dato essenziale per l'esercizio della funzione di magistrato – non può non rimanere offuscata. Di qui l'incompatibilità che sorge, per le cariche di partito, nel momento dell'elezione; per le candidature, nel momento in cui vengono proposte, perdurano – in caso di insuccesso – per i 2 anni dallo svolgimento delle elezioni e – in caso di successo – con la cessazione del mandato.

L'articolo 28 stabilisce le modalità per la denunzia delle incompatibilità. Se si tratta di una delle incompatibilità di cui agli articoli 26 e 27, primo comma, e cioè derivanti da situazioni di parentela o di affinità con il magistrato o da assunzione di una carica esecutiva in una organizzazione politica, questi deve denunciarla al Consiglio superiore della magistratura entro 30 giorni dalla conoscenza del fatto, indicando la sede e gli uffici di gradimento; entro i 30 giorni successivi il Consiglio superiore della magistratura provvede, tenendo conto delle preferenze espresse, nei limiti delle preminenti esigenze di servizio. Se si tratta invece di una delle incompatibilità di cui all'articolo 27, primo capoverso, il magistrato deve richiedere il trasferimento al Consiglio superiore della magistratura almeno 30 giorni prima della presentazione delle candidature. Non adempiere a questi obblighi costituisce illecito disciplinare (articolo 3, lettera *i*).

L'articolo 29 stabilisce l'obbligo per i dirigenti di ufficio di provvedere essi stessi alla denuncia della incompatibilità dei magistrati addetti agli uffici da loro diretti, ove l'interessato non vi abbia provveduto; il relativo rapporto indirizzato al Consiglio superiore della magistratura dovrà stendersi immediatamente dopo che il dirigente sia venuto a conoscenza del fatto. Anche in questo caso il Consiglio superiore della magistratura – constatata la incompatibilità – provvede al trasferimento entro il termine di 15 giorni; la metà di quello previsto nel caso che il magistrato abbia adempiuto al dovere di provvedere egli stesso alla denuncia. Ciò perché si presume che la notizia, attraverso il dirigente di ufficio, non possa giungere al Consiglio superiore della magistratura con la stessa sollecitudine che avrebbe nel caso che vi avesse adempiuto l'interessato. In questa ipotesi appare doveroso che il Consiglio superiore della magistratura non tenga conto delle preferenze eventualmente espresse circa il trasferimento, giacché sarebbe strano venire incontro ai desideri di chi non ha adempiuto ad un dovere. Nel caso che l'interessato non avesse denunciato la incompatibilità, è apparso opportuno porre a carico del Consiglio superiore della magistratura il dovere di informare il Ministro – titolare dell'esercizio dell'azione disciplinare – per gli adempimenti che ritenesse opportuni.

8) *Norma finale.*

Naturalmente il disegno di legge si chiude con una norma finale che provvede all'abrogazione delle disposizioni in contrasto con quanto disposto dal presente progetto, ricordandone alcune in modo specifico e riferendosi alle altre genericamente, secondo l'usuale concetto della incompatibilità, anche se non sarebbe stato necessario dirlo.

9) *Conclusione.*

La crisi ogni ora più profonda della giustizia, la preoccupante attenzione che ad essa volge la collettività, sempre più

intimorita ed ansiosa per la insicurezza in cui è costretta a vivere, senza trovare da alcuna parte né aiuto né conforto, l'orizzonte sempre più oscuro impongono al Parlamento di compiere il suo dovere, anche al di fuori delle indicazioni provenienti dalle forze politiche, specialmente quando si rimanga nell'ambito degli accordi intervenuti. La centralità del Parlamento – insostituibile in un regime a democrazia parlamentare – va dimostrata anche attraverso iniziative non ufficiali al fine di non ridurre le Camere ad una cassa di risonanza, funzione invero modesta e comunque destinata a finire assai presto, volgendosi naturalmente l'attenzione del cittadino alle decisioni degli autentici centri di potere. Con questa proposta di legge, pertanto, si intende collocare nella giusta cornice il bene prezioso dell'autonomia e della indipendenza della magistratura (il che si ottiene non lasciando la via aperta all'arbitrio ma piuttosto responsabilizzando chi esercita la propria attività in un quadro di così elevate garanzie) e, nello stesso tempo, riaffermare il fermo proposito anche del singolo parlamentare di dare, nel campo in cui è meno impreparato, un appassionato contributo alla soluzione degli assillanti problemi che tormentano e talora sconvolgono la vita del Paese. Queste le ragioni per cui chiediamo l'approvazione della proposta di legge in esame.

PROPOSTA DI LEGGE

TITOLO I

DISPOSIZIONI GENERALI

ART. 1.

(Garanzie relative all'esercizio della funzione giudiziaria).

Il Consiglio superiore della magistratura opera al fine di garantire l'autonomia e l'indipendenza del magistrato, nei limiti stabiliti dalla Costituzione.

Il magistrato non è perseguibile, in sede civile o disciplinare, per l'interpretazione e l'applicazione delle leggi compiuta nell'esercizio dell'attività giudiziaria, salvo quanto stabilito nelle disposizioni seguenti.

ART. 2.

(Voto separato).

I componenti dei collegi giudicanti, che non concordino con la decisione adottata dalla maggioranza, hanno facoltà di dichiarare e motivare per iscritto il proprio dissenso.

La dichiarazione, in due copie chiuse in buste separate, è depositata in cancelleria nel termine di tre giorni dalla decisione.

Il Presidente, ove la dichiarazione sia depositata in termini, dispone che sia formato un plico sigillato di ciascuna busta; sui plichi così formati il Presidente ed il cancelliere appongono le proprie firme. Il Presidente dispone che uno dei plichi sia acquisito agli atti di ufficio e che l'altro sia inviato al Consiglio superiore della magistratura.

Il Consiglio superiore della magistratura autorizza l'apertura del plico qualora ricorrano gravi motivi ovvero nel caso in cui sia presentata l'istanza di autorizzazione di cui all'articolo 22.

TITOLO II

DELLA RESPONSABILITÀ DISCIPLINARE

ART. 3.

(Illeciti disciplinari commessi dal magistrato nell'esercizio delle funzioni giudiziarie).

Costituiscono illeciti disciplinari:

a) il ritardo nel compimento degli atti inerenti all'esercizio della funzione giudiziaria, salvo che sussista fondato motivo di giustificazione;

b) l'insufficiente rendimento nel lavoro di ufficio;

c) il ricorso a terzi per la compilazione degli atti di ufficio;

d) l'abuso dei poteri di dirigente di un ufficio giudiziario ovvero di presidente di un collegio giudicante o di presidente di una sezione, consistente nella ingiustificata propria esenzione dal lavoro giudiziario o nella illegittima interferenza nella attività di altro magistrato;

e) l'omissione, da parte di dirigenti di uffici giudiziari, di presidenti di collegi giudicanti o di presidenti di una sezione, di rapporto agli organi competenti in ordine a comportamenti, che possono configurare illecito disciplinare, tenuti da magistrati dell'ufficio o del collegio o della sezione;

f) la inosservanza di norme regolamentari o di disposizioni interne adottate da organi competenti in materia di servizio giudiziario ovvero di attività d'ufficio;

g) la violazione del dovere di imparzialità e di correttezza nei confronti delle parti, o dei loro difensori o consulenti;

h) la violazione del dovere di correttezza nei confronti di colleghi, di collaboratori del giudice, di addetti all'ufficio o di testimoni;

i) il mancato adempimento degli obblighi di cui agli articoli 28 e 29;

l) l'inosservanza dell'obbligo di astensione nei casi previsti dalla legge;

m) la violazione del segreto d'ufficio, sempreché il fatto non costituisca reato;

n) la mancata motivazione o la motivazione con formula di stile di richieste o provvedimenti per i quali la motivazione sia obbligatoria;

o) qualunque altro atto o comportamento che, al di fuori delle ipotesi previste alle lettere precedenti, obiettivamente e univocamente denunzi grave inefficienza, negligenza o inadempimento di specifici doveri professionali del magistrato.

ART. 4.

(*Illeciti disciplinari commessi dal magistrato al di fuori dell'esercizio delle funzioni giudiziarie*).

Costituiscono, altresì, illeciti disciplinari:

a) l'uso della qualità di magistrato per fini estranei all'amministrazione della giustizia;

b) la condanna per delitto non colposo nei casi non previsti dall'articolo 5, settimo comma;

c) la pubblica manifestazione di opinioni in ordine a processi in corso, se il magistrato ha una posizione tale che il suo intervento possa risolversi in una interferenza nell'attività di un altro magistrato o possa essere intesa come tale;

d) l'incorrere in una delle incompatibilità di cui all'articolo 25;

e) l'uso di sostanze stupefacenti, la ubriachezza abituale, la prostituzione, il ripetuto mancato pagamento di debiti, la erogazione di mutui ad interesse esoso, la partecipazione a giochi d'azzardo, nonché il tenere comportamenti che obiettivamente ed univocamente risultino altrettanto gravi e riprovevoli.

ART. 5.

(*Sanzione disciplinare*).

Le sanzioni disciplinari, da infliggere in relazione alla gravità – obiettivamente

e subiettivamente valutata - dell'illecito disciplinare, sono:

1) la censura;

2) la perdita dell'anzianità;

3) la rimozione.

La censura consiste in un biasimo formale espresso nel dispositivo della decisione disciplinare.

La perdita dell'anzianità consiste nella riduzione dell'anzianità di servizio acquisita all'atto dell'applicazione della sanzione; detta riduzione può estendersi da due mesi a ventiquattro mesi.

Le sanzioni di cui sopra importano il trasferimento d'ufficio.

La rimozione consiste nella risoluzione del rapporto d'impiego.

Le sanzioni della perdita dell'anzianità e della rimozione sono eseguite con decreto del Presidente della Repubblica, controfirmato dal Ministro di grazia e giustizia. Copia della decisione disciplinare è trasmessa al Consiglio superiore della magistratura.

La rimozione si applica di diritto allorché il magistrato incorre nella interdizione anche temporanea dai pubblici uffici in seguito a condanna penale ovvero riporti condanna a pena non inferiore a due anni di reclusione per reato non colposo.

Il magistrato non può sottrarsi al procedimento disciplinare mediante le dimissioni.

ART. 6.

(*Prescrizione*).

La prescrizione estingue l'illecito disciplinare.

Il termine della prescrizione è di cinque anni a decorrere dalla commissione del fatto. Se per il fatto oggetto del processo disciplinare è promossa azione penale, il termine decorre dalla data del provvedimento di archiviazione o dal passaggio in giudicato della sentenza.

Il corso della prescrizione è interrotto dalla richiesta di giudizio disciplinare, dal decreto di citazione o dalla decisione disciplinare.

La prescrizione interrotta comincia nuovamente a decorrere dal giorno dell'interruzione. Se più sono gli atti interruttivi, la prescrizione comincia a decorrere dall'ultimo di essi, ma in nessun caso il termine stabilito può essere prolungato oltre la metà.

La prescrizione è, altresì, interrotta dall'esercizio dell'azione penale; in questo caso il termine inizia nuovamente a decorrere dalla data del provvedimento di archiviazione o dal passaggio in giudicato della sentenza.

TITOLO III

DEL PROCEDIMENTO DISCIPLINARE

ART. 7.

(Azione disciplinare e funzioni di pubblico ministero).

L'azione disciplinare spetta al Ministro di grazia e giustizia.

Le funzioni di pubblico ministero nel giudizio disciplinare sono esercitate dal Ministro ovvero da un Sottosegretario all'uopo delegato.

ART. 8.

(Notizia degli illeciti disciplinari).

Le notizie relative ad illeciti disciplinari sono comunicate al Ministro di grazia e giustizia.

Il Consiglio superiore della magistratura, i Consigli giudiziari e i dirigenti degli uffici giudiziari hanno l'obbligo di comunicare al Ministro ogni fatto che possa costituire illecito disciplinare, di cui abbiano avuto notizia nell'esercizio o a causa delle proprie funzioni.

ART. 9.

(*Relazione tra il giudizio disciplinare e il giudizio penale*).

L'azione disciplinare è promossa indipendentemente dall'esercizio dell'azione penale in relazione al medesimo fatto. Se, per il medesimo fatto, è stata ovvero viene esercitata l'azione penale, il procedimento disciplinare è sospeso sino al provvedimento di archiviazione od al passaggio in giudicato della sentenza.

La sentenza penale definitiva ha autorità di cosa giudicata nel giudizio disciplinare, quanto all'accertamento dei fatti materiali che sono stati oggetto del giudizio penale.

ART. 10.

(*Sospensione cautelare del magistrato*).

Il magistrato sottoposto a procedimento penale è sospeso dalle funzioni e collocato fuori del ruolo organico della magistratura dal giorno in cui è stato emesso contro di lui un provvedimento di coercizione personale o, in mancanza, dal momento dell'arresto.

La sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura, su richiesta del Ministro di grazia e giustizia che abbia iniziato l'azione disciplinare, può in casi di particolare gravità, sospendere il magistrato, sottoposto a procedimento penale, dalle funzioni o attribuirgliene diverse, anche in altra sede.

Il provvedimento di sospensione è revocato o modificato, anche d'ufficio, quando vengano meno o mutino le ragioni che l'hanno determinato.

ART. 11.

(*Indagini ed esercizio dell'azione disciplinare*).

Il Ministro, dopo avere inviato apposita comunicazione scritta all'interessato, compie le indagini necessarie relative a

qualsiasi fatto che possa determinare l'inizio dell'azione disciplinare, senza che possa essergli opposto il segreto istruttorio.

Il Ministro, se non ritiene di provvedere all'archiviazione della pratica, promuove l'azione disciplinare con atto diretto al presidente del Consiglio superiore della magistratura e contenente l'esposizione del fatto e dei motivi per cui ritiene esistente l'illecito disciplinare.

ART. 12.

(*Sezione disciplinare*).

La cognizione dei giudizi disciplinari spetta alla sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura. Tale sezione è costituita dagli otto componenti di cui al comma successivo e dal Vice Presidente del Consiglio superiore della magistratura che la presiede.

Otto componenti della sezione disciplinare sono estratti a sorte, per ogni giudizio, fra i consiglieri del Consiglio superiore della magistratura in una seduta appositamente convocata, entro venti giorni dal ricevimento dell'atto con il quale è stata promossa l'azione.

Il sorteggio avviene per due componenti tra i consiglieri eletti dal Parlamento e per sei tra i consiglieri eletti dai magistrati.

ART. 13.

(*Giudizio disciplinare*).

Il presidente della sezione disciplinare, entro venti giorni dalla composizione della sezione stessa, fissa con decreto la data del procedimento entro il sessantesimo giorno, disponendo altresì la citazione delle parti.

Il termine di comparizione non può essere inferiore a venti giorni, a pena di nullità.

L'incolpato, ove intenda farsi assistere per la difesa, può avvalersi dell'opera di non più di due avvocati.

L'udienza è pubblica.

Nel giudizio disciplinare si osservano, in quanto applicabili, le norme che regolano il processo penale, anche in relazione alla motivazione della decisione.

ART. 14.

(*Ricorso per Cassazione*).

Contro le sentenze della sezione disciplinare, l'incolpato e il Ministro possono proporre ricorso per Cassazione per i motivi, nei termini e con le forme previste per il processo penale.

La Corte di Cassazione decide a sezioni unite.

ART. 15.

(*Reintegrazione del magistrato assolto*).

Il magistrato assolto nel giudizio disciplinare ha diritto, nel caso che fosse stato assunto a suo carico un provvedimento di sospensione o di trasferimento o di assegnazione a diverse funzioni, di essere reintegrato nella posizione che aveva al momento in cui è stato assunto il provvedimento.

ART. 16.

(*Revisione*).

In ogni tempo, è ammessa la revisione delle decisioni passate in giudicato, con le quali è stata applicata una sanzione disciplinare, qualora:

1) i fatti posti a fondamento della decisione siano contraddetti da quelli accertati in una sentenza penale irrevocabile;

2) siano sopravvenuti o si scoprano, dopo la decisione, nuovi elementi di prova, che soli o uniti a quelli già esaminati nel procedimento disciplinare, dimostrano l'insussistenza dell'addebito;

3) sia provato che la sanzione disciplinare è stata inflitta in conseguenza di falsità in atti ovvero di fatto costituente

reato accertati con sentenza passata in giudicato.

Gli elementi in base ai quali si chiede la revisione devono, a pena di inammissibilità della domanda, essere tali da dimostrare la insussistenza dell'addebito.

ART. 17.

(*Istanza di revisione*).

La revisione può essere chiesta dal magistrato al quale è stata applicata una sanzione disciplinare o, in caso di morte o di sopravvenuta incapacità, da un prossimo congiunto che vi abbia interesse anche soltanto morale.

L'istanza di revisione può essere proposta personalmente o per mezzo di procuratore speciale. Essa deve contenere, a pena di inammissibilità, l'indicazione specifica dei motivi e dei mezzi di prova che la giustificano e deve essere presentata, unitamente ad aventuali atti o documenti, nella segreteria della sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura.

Nei casi previsti dall'articolo 16, numeri 1) e 3), all'istanza deve essere unita copia autentica della sentenza passata in giudicato.

ART. 18.

(*Inammissibilità dell'istanza di revisione*).

La sezione disciplinare – costituita ai sensi dell'articolo 12 – acquisisce gli atti del procedimento disciplinare e, sentiti il Ministro di grazia e giustizia, l'istante e l'eventuale difensore, dichiara – in camera di consiglio – l'inammissibilità dell'istanza di revisione, se proposta senza l'osservanza delle disposizioni di cui agli articoli 16 e 17 ovvero se l'istanza risulta manifestamente infondata; altrimenti dispone che si proceda al giudizio di revisione di cui all'articolo 19.

Contro la decisione che dichiara inammissibile l'istanza di revisione è ammesso, da parte di colui che ha proposto l'istanza stessa, ricorso per Cassazione ai sensi dell'articolo 14.

ART. 19.

(*Giudizio di revisione*).

Per il giudizio di revisione si osservano le disposizioni di cui agli articoli 12 e 13.

Con la decisione di accoglimento, la sezione disciplinare revoca la precedente decisione.

La sezione disciplinare non può pronunciare una decisione di accoglimento soltanto per effetto di una nuova valutazione delle prove assunte nel precedente giudizio né per motivi diversi da quelli indicati nell'istanza di revisione.

TITOLO IV

DELLA RESPONSABILITÀ CIVILE

ART. 20.

(*Della responsabilità civile del magistrato e dello Stato*).

Il magistrato è civilmente responsabile, se, per effetto di un comportamento posto in essere nell'esercizio delle attribuzioni conferitegli dalle leggi o dai regolamenti, cagiona ad altri con dolo o colpa grave un ingiusto danno non riparabile o comunque di fatto non riparato con i mezzi di impugnazione.

Il magistrato è civilmente responsabile anche se, per effetto di omissione o ritardo nel compimento di una qualsiasi attività del suo ufficio, cagiona ad altri un danno con dolo o colpa grave.

Il magistrato è altresì civilmente responsabile del danno cagionato ad altri per effetto di provvedimenti concernenti la libertà della persona, assunti fuori dai casi consentiti dalla legge oppure senza motivazione o con una motivazione di stile.

Nei casi previsti dal presente articolo, la responsabilità si estende allo Stato, nei cui confronti l'azione può essere esercitata indipendentemente dall'autorizzazione di cui all'articolo 21.

ART. 21.

(*Autorizzazione preventiva*).

Il magistrato non può essere citato in giudizio né chiamato in causa, senza l'autorizzazione del Consiglio superiore della magistratura.

Il provvedimento che nega l'autorizzazione deve essere motivato e comunicato agli interessati.

Nel caso che il Consiglio superiore della magistratura autorizzi l'azione nei confronti del magistrato, il fascicolo relativo alla procedura deve essere trasmesso, su richiesta dell'ufficio o di una delle parti, al giudice competente, con allegata anche l'eventuale dichiarazione di dissenso di cui all'articolo 2.

L'autorizzazione non è richiesta per la costituzione di parte civile nel processo penale o per l'inizio dell'azione civile in seguito a condanna penale.

ART. 22.

(*Istanza di autorizzazione*).

L'istanza di autorizzazione si propone mediante ricorso da depositare nella segreteria del Consiglio superiore della magistratura entro un anno dal momento in cui l'azione di responsabilità può essere esercitata.

Il depositante ha diritto di avere ricevuta del deposito.

L'istanza, a cura della segreteria del Consiglio superiore della magistratura, è immediatamente inviata al Ministro di grazia e giustizia che esprime, entro un mese, il proprio parere motivato.

Nel caso in cui, in relazione al fatto riferito nell'istanza, già penda ovvero venga promosso giudizio disciplinare, il Consiglio superiore della magistratura provvederà sull'istanza stessa dopo la conclusione del giudizio disciplinare. Ove il giudizio disciplinare si protragga per oltre due anni, l'azione di risarcimento può essere esercitata senza autorizzazione preventiva.

Il Consiglio superiore della magistratura, anche se il Ministro non abbia espresso il parere nel termine di cui sopra, deve provvedere sull'istanza entro sei mesi dal ricevimento della stessa ovvero dalla data in cui è divenuta definitiva la decisione disciplinare.

Qualora il Consiglio superiore della magistratura non provveda entro detto termine, l'autorizzazione si intende concessa.

ART. 23.

(*Impugnazione del diniego dell'autorizzazione*).

Il provvedimento di diniego dell'autorizzazione può essere impugnato di fronte al tribunale amministrativo regionale con sede in Roma entro sessanta giorni dal ricevimento della comunicazione del provvedimento stesso.

ART. 24.

(*Azione di rivalsa dello Stato*).

Lo Stato, ove abbia risarcito il danno cagionato dal magistrato, si rivale agendo nei confronti di quest'ultimo, a norma dell'articolo 52 del testo unico approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214.

L'esercizio dell'azione di rivalsa da parte del procuratore generale della Corte dei conti è subordinato all'autorizzazione del Consiglio superiore della magistratura.

Si applicano gli articoli 21, 22 e 23.

L'autorizzazione non occorre se già rilasciata dalla parte.

TITOLO V

DELLE INCOMPATIBILITÀ DI SEDE O DI UFFICIO

ART. 25.

(*Incompatibilità di funzioni*).

I magistrati non possono assumere impieghi o uffici pubblici o privati né incarichi di alcun genere, anche se non remu-

nerati, ad eccezione di quelli espressamente previsti dalle leggi vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge.

I magistrati non possono, altresì, esercitare libere professioni, industrie o commercio, né svolgere prestazioni di lavoro per attività estranee all'amministrazione della giustizia, anche se non remunerate.

ART. 26.

(*Delle incompatibilità derivanti da situazioni di parentela o affinità*).

Il magistrato non può esercitare le funzioni giudiziarie:

a) presso uffici aventi competenza per il territorio nel quale svolgano attività professionale forense parenti in linea retta all'infinito ovvero in linea collaterale fino al secondo grado ovvero il coniuge ovvero affini in linea retta;

b) presso uffici aventi competenza per il territorio in cui parenti in linea retta all'infinito ovvero in linea collaterale fino al secondo grado ovvero il coniuge ovvero affini in linea retta siano rinviati a giudizio per delitto non colposo per il quale sia prevista la pena della reclusione non inferiore nel minimo a tre anni. L'incompatibilità cessa nel momento in cui il processo sia stato definito con sentenza passata in giudicato;

c) presso uffici aventi competenza per il territorio in cui parenti in linea retta all'infinito ovvero in linea collaterale fino al secondo grado ovvero il coniuge abbiano abusato, in modo abituale o grave, della posizione del loro congiunto al fine di conseguire vantaggi.

ART. 27.

(*Delle incompatibilità derivanti da attività politica del magistrato*).

Il magistrato non può esercitare le funzioni giudiziarie presso uffici aventi competenza per il territorio in cui egli ricopra una carica esecutiva in una organizzazione politica.

Il magistrato non può, altresì, esercitare le funzioni giudiziarie presso uffici aventi competenza per il territorio compreso nella circoscrizione elettorale nella quale egli sia stato eletto membro del Parlamento, del Consiglio regionale, del Consiglio provinciale o del Consiglio comunale ovvero nella quale sia stato candidato per l'elezione in uno degli organismi sopra indicati.

La incompatibilità cessa rispettivamente dopo cinque anni dalla cessazione del mandato ovvero dopo due anni dallo svolgimento delle elezioni per le quali la candidatura era stata proposta ovvero dopo un anno dalla cessazione della carica nella organizzazione politica.

Per il caso di candidatura agli organismi sopra specificati, l'incompatibilità ha inizio dal momento della presentazione della candidatura stessa.

ART. 28.

(*Denuncia delle incompatibilità*).

Qualora ricorra una delle situazioni di incompatibilità di cui agli articoli 26 e 27, primo comma, il magistrato ha l'obbligo di denunciarla al Consiglio superiore della magistratura entro il termine di trenta giorni dalla data in cui ha avuto conoscenza del fatto, indicando le sedi o gli uffici di gradimento. Il Consiglio superiore della magistratura dispone, nei successivi trenta giorni, il trasferimento, tenendo conto, nei limiti delle esigenze del servizio, del gradimento come sopra espresso.

Il magistrato che intende proporre la propria candidatura per la elezione a componente di uno degli organi elettivi indicati nell'articolo 27, secondo comma, deve, almeno trenta giorni prima della presentazione della candidatura, richiedere al Consiglio superiore della magistratura il proprio trasferimento. Il Consiglio superiore della magistratura deve provvedere entro i trenta giorni successivi alla presentazione della domanda di trasferimento, tenendo conto, nei limiti del possibile, delle aspirazioni espresse dal magistrato.

ART. 29.

(*Rapporto sulle incompatibilità dei magistrati*).

Il dirigente dell'ufficio, presso cui è addetto il magistrato in stato di incompatibilità, riferisce immediatamente al Consiglio superiore della magistratura con rapporto motivato. Il Consiglio superiore della magistratura dispone, entro quindici giorni, il trasferimento, senza tenere conto di eventuali preferenze dell'interessato che non avesse denunciato l'incompatibilità.

Il Consiglio superiore della magistratura è tenuto ad inviare rapporto motivato al Ministro per l'eventuale inizio dell'azione disciplinare.

TITOLO VI

NORMA FINALE

ART. 30.

(*Abrogazione delle disposizioni incompatibili*).

Sono abrogati gli articoli 55, 56 e 74 del codice di procedura civile; l'articolo 328, secondo comma, del codice penale; l'articolo 3, primo e secondo comma, e gli articoli da 17 a 38 del regio decreto legislativo 31 maggio 1946, n. 511, e successive integrazioni e modifiche, nonché ogni altra disposizione incompatibile con la presente legge.