

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 3114

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**ANDÒ, FELISETTI, LABRIOLA, CARPINO, SUSI, SACCONI,
SEPPIA, RAFFAELLI MARIO, ACCAME, ALBERINI, AMODEO,
FERRARI MARTE, POTÌ, REINA**

Presentata il 26 gennaio 1982

Modifiche degli articoli 55 e 56 del codice di procedura civile

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il tema della responsabilità del giudice sta assumendo uno spessore sempre più consistente non solo nella coscienza del cittadino comune, ma anche presso gli stessi magistrati. Il crescere della maturazione civile, il ripetersi con una qualche frequenza di casi giudiziari di una certa clamorosità, l'estendersi del dibattito fra magistrati, giuristi e politici e, infine, la presentazione di proposte legislative specifiche, hanno riproposto in termini ormai ineludibili il nodo della responsabilità del giudice come uno di quelli che deve essere portato a soluzione.

Il gruppo parlamentare socialista, interprete delle posizioni responsabilmente maturate dal PSI (per altro tanto spesso quanto grossolanamente deformate per scopi polemici e strumentali), con la presente proposta di legge intende offrire un proprio contributo alla razionale soluzione del problema. Tanto più che, essendo la stragrande maggioranza dei giudici d'ogni ordine e grado dotata di altissimo senso di re-

sponsabilità e di grande competenza, la razionalizzazione della disciplina delle responsabilità trova istanze sulle stesse rappresentative dei magistrati italiani stante l'evidente interesse primario a tutela del prestigio e della onorabilità del giudice a fronte di casi di eventuali abusi ed illeciti, sempre possibili in ogni organismo.

Secondo le linee generali del nostro ordinamento, la responsabilità è penale, civile, amministrativa e disciplinare.

Per quanto attiene al pubblico impiego, il principio generale che governa la materia, con riferimento ai funzionari ed agli impiegati dello Stato, è quello di cui all'articolo 28 della Costituzione che afferma: « I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili ed amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti ».

Ma la disciplina dell'articolo 28 che sembra riguardare anche i magistrati, va coordinata con l'ordinamento costituzionale che prevede che la magistratura « costitui-

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

sce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere » (articolo 104) e che « i giudici sono soggetti soltanto alla legge ».

Ciò posto, il problema della responsabilità del giudice, per quanto attiene agli atti del suo ufficio, va visto necessariamente come problema specifico e va risolto nel rispetto del quadro costituzionale vigente.

In altri termini, il nodo e la delicatezza del problema stanno nel conciliare due esigenze egualmente tutelate dal nostro ordinamento costituzionale: l'indipendenza del magistrato e la sua responsabilità.

E poiché questi due termini non sono necessariamente contrapposti, si tratta di stabilire quale forma di responsabilità del giudice sia ammissibile nel nostro ordinamento, caratterizzato dalla prerogativa dell'indipendenza dell'ordine giudiziario.

* * *

La legge ordinaria si occupa della responsabilità del giudice sia sotto il profilo penale sia sotto il profilo civile.

Per quanto concerne la responsabilità penale, essa sussiste in ogni caso in cui i magistrati commettono un reato previsto dalla legge. Non esiste pertanto problema sul punto.

* * *

Diversa invece è la situazione per quanto attiene alla responsabilità civile del giudice.

Questa materia trova una sua disciplina nell'articolo 55 del codice di procedura civile nel senso che il giudice è civilmente responsabile soltanto « quando nell'esercizio delle sue funzioni è imputabile di dolo, frode o concussione » e « quando senza giusto motivo rifiuta, omette o ritarda di provvedere sulle domande o istanze delle parti e, in generale, di compiere un atto del suo ufficio ».

Ma l'azione per la proposizione del giudizio di responsabilità civile del giudice, ai sensi del successivo articolo 56 del codice di procedura civile, è subordinata all'autorizzazione del Ministro di grazia e giustizia e, se questi la concede, alla desi-

gnazione del giudice che deve pronunciare sulla domanda da parte della Corte di cassazione.

Ora, a parte la discutibile opportunità di sottoporre l'effettivo esercizio dell'azione di responsabilità civile del giudice al filtro dell'autorizzazione ministeriale e della Cassazione, non v'è dubbio che l'articolo 55 concluda la responsabilità civile del giudice distinguendo la responsabilità civile come conseguenza di imputabilità per dolo, frode o concussione, dalla responsabilità civile autonomamente intesa per fatti di rifiuto, ritardo od omissione in atti di ufficio (responsabilità *in omittendo*), anche se l'autonomia di questo secondo tipo di responsabilità civile è più apparente che sostanziale stante il richiamo all'articolo 328 del codice penale che riconduce la specie al fatto-reato.

Questo complesso di norme, invero di enunciazione non chiara e di interpretazione contrastata, ha dato luogo al formarsi di tesi contrapposte, sia in dottrina sia in seno allo stesso Consiglio superiore della magistratura, da parte di chi ritiene che questo sistema di responsabilità civile del magistrato sia conseguente all'accertamento di fatti costituenti reato e di chi, viceversa, ritiene che in questa normativa gli elementi per responsabilità a titolo di colpa siano apparentemente enunciati ma sostanzialmente elusi, con la conseguente necessità di esplicitarli seppure limitatamente alle ipotesi di colpa grave. Ogni ipotesi di responsabilità civile relativamente ad *errores in iudicando et in committendo* (anche perché soccorrerà ai fini riparatori il preannunciato disegno di legge di attuazione del principio di cui all'ultimo comma dell'articolo 24 della Costituzione) resta esclusa in quanto, a prescindere da ogni altra implicazione, inciderebbe inevitabilmente nel merito e, quindi, nell'indipendenza del giudice. In questo senso vengono ad essere individuati come fattispecie di colpa grave soltanto i fatti di ingiustificato rifiuto, ritardo od omissione di atti obbligatori d'ufficio dopo decorsi inutilmente dieci giorni dal deposito dell'istanza.

A questi effetti basta modificare il n. 2 dell'articolo 55 del codice di procedura civile nel senso di specificare il richiamo alla « colpa grave » e di includere il richiamo al magistrato inquirente.

Il gruppo del PSI, per altro, non si nasconde che questa proposta se da un lato elimina equivoci interpretativi esistenti, per altro verso risolve la questione nel senso di dare ingresso, seppure nei limiti indicati, alla responsabilità civile per colpa, con conseguenze non facilmente prevedibili sul piano dell'effettiva indipendenza del giudice che è e resta un valore da tutelare.

Tanto più che una volta aperta la strada all'azione di responsabilità per colpa grave, il privilegio dell'autorizzazione ministeriale di cui all'articolo 56 del codi-

ce di procedura civile non avrebbe più senso e dovrebbe conseguentemente essere eliminato.

Per tutte queste ragioni, ed anche in relazione al più volte preannunciato disegno di legge sulla specificazione delle fattispecie di responsabilità disciplinare (il cui contenuto potrebbe assorbire e comunque superare questa proposta di legge), si ritiene necessario ed opportuno fare luogo a preventive consultazioni con il Consiglio superiore della magistratura, con l'Associazione nazionale magistrati e con altri organi rappresentativi al fine di determinarci in modo definitivo all'esito e col conforto di tali consultazioni.

Con queste premesse e con questa riserva, ecco la nostra proposta di legge.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

L'articolo 55 del codice di procedura civile è sostituito dal seguente:

« *(Responsabilità civile del giudice)*.

Il giudice o il magistrato del pubblico ministero è civilmente responsabile soltanto:

1) quando nell'esercizio delle sue funzioni è imputabile di dolo, frode o concussione;

2) quando per colpa grave e senza giustificato motivo rifiuta, omette o ritarda un atto obbligatorio del suo ufficio e siano decorsi dieci giorni dal deposito dell'istanza ».

ART. 2.

Il primo comma dell'articolo 56 del codice di procedura civile è soppresso.