CAMERA DEI DEPUTATI N. 1843

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato RODOTÀ

Presentata il 10 novembre 1987

Nuove norme sul risarcimento dei danni derivanti dall'esercizio della funzione giurisdizionale e sulla responsabilità civile dei magistrati

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Affrontando il tema dei danni provenienti ai cittadini dall'esercizio della funzione giurisdizionale, una risoluzione approvata nell'autunno 1985 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite (opportunamente ricordata dal Consiglio superiore della magistratura) prospettava come auspicabile il sistema del « doppio binario », in forza del quale si offre al danneggiato un'azione di risarcimento verso lo Stato e allo Stato un'azione disciplinare contro il magistrato: secondo questo sistema, cioè, « les juges ne peuvent faire personellement l'object d'une action civile en raison d'abus ou d'omissions dans l'exercise de leur fonctions judiciaires » (punto 16 della risoluzione). In altri termini l'ONU, per tutelare l'indipendenza della magistratura dai condizionamenti dei potentati sociali e politici, raccomanda che la colpa dei magistrati nell'esercizio della funzione giurisdizionale non legittimi un'azione civile diretta dei soggetti danneggiati contro il magistrato, ma attivi solo una responsabilità disciplinare del magistrato colpevole e una responsabilità civile dello Stato per il risarcimento.

Ci sembra che questa impostazione, con le dovute articolazioni, sia quella migliore per far affrontare la riforma della responsabilità civile dei magistrati che l'occasione del noto *referendum* impone all'agenda politica. Una moderna concezione della responsabilità tende ormai a distinguere tra autore del danno e obbligato al ristoro, giacché si preoccupa più di ristorare il danneggiato che di colpire con sanzioni patrimoniali il danneggiante.

Quando poi il danneggiante è un magistrato, cioè un « organo » dello Stato attraverso cui è lo Stato stesso a eserci-

tare la funzione giurisdizionale da cui il danno deriva, è ancor più giustificabile sul piano politico istituzionale che sia lo Stato a risarcire il danno ingiusto patito dai cittadini indipendentemente dalla colpa del magistrato (una sorta di redistribuzione collettiva del danno ingiusto subìto da alcuni per effetto dell'esercizio della giurisdizione). Come, per altro verso, è conforme a una corretta politica istituzionale che il magistrato risponda sul piano disciplinare verso lo Stato ogni volta che sia imputabile di colpa indipendentemente dall'esistenza di un danno.

* * *

Ciò non significa che anche il magistrato non debba in certi casi sopportare una responsabilità civile diretta verso il danneggiato. Ciò avverrà in linea di principio ogni qual volta sia a lui addebitabile una consapevole « rottura della giurisdizione », che da una parte interrompe sostanzialmente, anche se non formalmente, il rapporto di immedesimazione organica che lo lega allo Stato-persona (il quale è in certo modo legittimato a disconoscere la giurisdizione esercitata da quel magistrato come propria funzione e quindi a scaricarne sul magistrato gli effetti patrimoniali ingiusti); dall'altra fa venire meno la ragione per tutelare un'indipendenza giurisdizionale, che è già compromessa dal comportamento del magistrato. Siffatte « rotture della giurisdizione » si hanno sicuramente quando il magistrato commette un reato nell'esercizio della sua funzione, oppure quando dolosamente fa cattivo uso dei suoi poteri o quando dolosamente omette di esercitare il suo potere-dovere.

In tali casi quindi è giusto che il magistrato abbia una responsabilità civile diretta verso il danneggiato. A norma dell'articolo 28 della Costituzione essa concorre con la responsabilità civile diretta dello Stato; ma lo Stato ovviamente deve poter reintegrare il danno subito dall'erario per aver dovuto risarcire direttamente la parte danneggiata, recuperandolo dal magistrato: tutto ciò in base alle norme generali sulla contabilità generale dello Stato.

Non si ritiene invece opportuno estendere questa responsabilità civile diretta dei magistrati anche ai casi di colpa grave, come è previsto dalla normativa vigente per i funzionari e dipendenti della pubblica amministrazione. La colpa grave infatti non configura una « rottura della giurisdizione » nel senso anzidetto, né interrompendo sostanzialmente l'immedesimazione organica con lo Stato-persona, né compromettendo di per sé l'indipendenza funzionale della giurisdizione.

Inolte, com'è stato da più parti rilevato, una responsabilità civile per colpa grave paralizzerebbe il coraggio decisionale dei magistrati inducendoli al conformismo giurisprudenziale, soprattutto nelle cause dove più alta è la posta economica in gioco e quindi più alto il danno ipoteticamente risarcibile: insomma con l'intento di rimediare ad una « rottura della giurisdizione », in realtà inesistente nella colpa grave, si produrrebbe una « fuga dalla giurisdizione » non meno pericolosa per la tutela dei diritti individuali e collettivi. Infatti, se la responsabilità civile per colpa grave a carico dei funzionari della pubblica amministrazione (o a carico dei liberi professionisti) incentiva la diligenza, quella a carico dei magistrati la disincentiverebbe, per la semplice circostanza che i secondi, a differenza dei primi, sono giudici di un conflitto tra parti contrapposte. I primi sono al servizio di un interesse unico, quello della pubblica amministrazione per i burocrati, o quella del cliente per il libero professionista: perciò il rischio di una responsabilità per colpa aumenta in loro il tasso di attenzione professionale nella prestazione del servizio. I secondi invece devono decidere su una controversia tra interessi contrapposti ma dei quali resterà soccombente: perciò il rischio di una responsabilità civile per colpa condiziona negativamente la decisione, spingendoli al disimpegno dalla funzione.

Più funzionale allo scopo di incentivare la diligenza e l'attenzione professionale dei magistrati sembra quindi una re-

sponsabilità disciplinare « forte ». Questa può essere anche di carattere patrimoniale, ma in quanto attivata da organi dello Stato-persona, e non delle stesse parti processuali, è più idonea a salvaguardare l'indipendenza della funzione giurisdizionale, che è valore indispensabile per il buon funzionamento dello Stato democratico di diritto. Anche per queste ragioni una complessiva riforma della responsabilità disciplinare è ormai necessaria e deve accompagnare la riforma della responsabilità civile (del resto è già nell'agenda parlamentare): ma qualche anticipazione è già possibile in questa sede per i casi in cui l'illecito disciplinare interseca quello civile.

* * *

Poste queste premesse, è chiaro il senso della nostra proposta riformatrice. La responsabilità civile diretta dello Stato per i danni cagionati agli utenti dall'esercizio della giurisdizione ha come presupposto una colpa grave, ovverosia un provvedimento giudiziario abnorme definito in via generale come una violazione di legge o un travisamento del fatto grave evidente e inescusabile (articolo 2). Questo presupposto limitativo ha lo scopo evidente di sottrarre lo Stato all'obbligo di risarcire i danni per ogni provvedimento giudiziario, anche non abnorme, riformato in appello o in cassazione. D'altra parte non è escluso che per questa più ampia sfera di provvedimenti un'ulteriore normativa obblighi lo Stato alla riparazione (concettualmente diversa dal risarcimento) degli errori giudiziari e delle carcerazioni ingiuste, anche indipendentemente da qualsiasi profilo di colpa degli esercenti la giurisdizione (articolo 10).

La responsabilità civile dei magistrati per i danni conseguenti alla funzione giurisdizionale, invece, è limitata, per le ragioni dette, ai casi di reato, di provvedimenti dolosi o di denegata giustizia (articolo 3). Anche per questi casi la responsabilità è diretta, e in conformità all'articolo 28 della Costituzione concorre con quella dello Stato (parimenti diretta), sicché il danneggiato ha la scelta tra le due azioni.

L'azione di risarcimento da parte del danneggiato sia per i casi previsti dall'articolo 2, sia per quelli previsti dall'articolo 3, è soggetta a specifiche condizioni e a termini di decadenza (articolo 4), nonché a un filtro endoprocessuale. Questo filtro, che si concreta in una delibazione preliminare di ammissibilità dell'azione, ed è rafforzato dalla possibilità che la responsabilità processuale aggravata prevista in via generale dall'articolo 96 del codice di procedura civile sia fatta valere contro l'attore anche col decreto di inammissibilità (ultimo comma dell'articolo 6), è volto a tutelare l'indipendenza della giurisdizione e dei singoli magistrati contro attacchi che potrebbero esserle portati attraverso liti temerarie o emulative. Sostituisce perciò l'autorizzazione a procedere del Ministro di grazia e giustizia, prevista dal vigente articolo 56, primo comma, del codice di procedura civile.

In deroga alle norme ordinarie, la competenza territoriale è stabilita in via generale in modo da evitare che l'azione di risarcimento sia giudicata da magistrati di uffici troppo vicini a quello dove ha esercitato o esercita le sue funzioni il magistrato a cui è imputabile il provvedimento o il comportamento dannoso (articolo 5). E perciò sostituita la competenza territoriale definita di volta in volta dalla Corte di cassazione, evidentemente con la stessa finalità, a norma della vigente normativa (secondo comma dell'articolo 56 del codice di procedura civile).

Se l'azione di risarcimento è promossa contro lo Stato, il magistrato interessato, che potrebbe subire ripercussioni patrimoniali o disciplinari, ha titolo per intervenire facoltativamente nel processo in adesione alle ragioni dello Stato (articolo 7).

Ove lo Stato risarcisca il danno, subendo quindi a sua volta un danno erariale, e questo sia stato provocato dal comportamento doloso o penale del magistrato (secondo le ipotesi previste nell'ar-

ticolo 3), non si vede per quale ragione il magistrato non debba sottostare alla generale responsabilità patrimoniale amministrativa prevista per tutti i dipendenti statali dalle leggi vigenti in materia. La giurisdizione spetta quindi alla Corte dei conti ed è attivata dal procuratore generale presso questa Corte. È anche esercitabile il cosiddetto « potere di riduzione » che spetta alla Corte secondo le norme sulla contabilità generale dello Stato. Questo sistema sembra preferibile a quello della rivalsa (per sua natura facoltativa) affidato alla giurisdizione ordinaria, anche per assicurare una parità di trattamento tra pubblici dipendenti e magistrati nei casi in cui la « rottura della giurisdizione » provocata da comportamenti dolosi o formali dei magistrati non giustifica più una disciplina differenziata: l'indipendenza della funzione giurisdizionale è già stata pregiudicata dai magistrati stessi (si noti, ordinari o amministrativi: vedi articolo 1) e nessun ulteriore attentato ad essa può derivare dalla giurisdizione speciale della Corte dei conti (articolo 8).

Infine, in tutti i casi in cui il danno da funzione giurisdizionale evidenzi una colpa del magistrato deve essere attivato il controllo disciplinare affinché sia accertata e sanzionata in via disciplinare ogni violazione dei doveri funzionali del magistrato, sia essa attribuibile a dolo oppure a colpa grave o addirittura a colpa lieve. Perciò il giudice dell'azione civile di risarcimento (sia promossa contro lo Stato, sia promossa contro il magistrato) deve informare immediatamente il titolare dell'azione disciplinare ogni volta che sia ravvisabile un profilo di colpa del magistrato (articolo 9, primo comma).

Il processo disciplinare seguirà l'andamento ordinario; ma se l'illecito disciplinare ha provocato anche un danno ingiusto, in sede di condanna, oltre alla sanzione disciplinare, verrà irrogata anche una sanzione accessoria a contenuto patrimoniale, consistente in una riduzione dallo stipendio anche più incisiva di quella prevista per i pubblici impiegati dalla legislazione vigente (articolo 9, comma 2): in questa sede, assicurata l'indipendenza, la delicatezza della funzione giurisdizionale consiglia una maggiore incisività sanzionatoria. Altra particolarità è che il danneggiato deve esser sentito come teste nel processo disciplinare (articolo 9, comma 3).

Queste due innovazioni del processo disciplinare per ogni caso in cui l'illecito civile si sovrappone all'illecito disciplinare convergono entrambe, in maggiore o minor misura, ad aprire il controllo disciplinare alle ragioni della società civile e a costruire quindi un modello di magistrato che incorpori la considerazione di queste ragioni pur nella salvaguardia della sua indipendenza.

Si deve sottolineare a questo punto che un sistema di responsabilità come quello proposto offre un ulteriore vantaggio, di notevole rilevanza pratica: quello di risolvere indirettamente o almeno ridimensionare drasticamente il problema della responsabilità civile per i provvedimenti collegiali, per i quali il segreto della camera di consiglio impedisce di distinguere i profili di colpevolezza soggettiva dei singoli magistrati componenti il collegio. La responsabilità diretta dello Stato assicura in ogni caso la tutela dei diritti soggettivi in quanto fondata sul carattere oggettivamente abnorme del provvedimento giudiziario o comunque in quanto non richiede di differenziare il concorso soggettivo dei membri del collegio alla decisione collegiale. La responsabilità disciplinare del magistrato scatterà solo nei casi in cui può essere provata la sua partecipazione psicologica, dolosa o colposa, all'atto o provvedimento (che sarà quindi sempre monocratico). La responsabilità civile personale davanti alla giurisdizione ordinaria e quella patrimoniale amministrativa davanti alla giurisdizione contabile sono ridotte a casi (reato, dolo, denegata giustizia) che saranno quasi sempre integrati da atti o comportamenti non collegiali.

Una norma sul gratuito patrocinio fra i meno abbienti tende infine a estendere a tutti l'effettiva possibilità di far valere

in giudizio il diritto al risarcimento per i danni subiti in seguito all'esercizio della giurisdizione (articolo 12).

* * *

Onorevoli colleghi, in questa materia i problemi sono delicati e complessi. Con questo progetto di legge, intendiamo contribuire ad una riforma della materia che riesca ad assicurare insieme i diritti degli utenti della giustizia e l'indipendenza della magistratura. In questa linea confidiamo che utili suggerimenti e miglioramenti possano derivare dal confronto e dalla discussione parlamentare.

* * *

Questo testo riproduce la proposta preparata per il gruppo della Sinistra indipendente del Senato dal senatore Pierluigi Onorato.

PAGINA BIANCA

PROPOSTA DI LEGGE

PAGINA BIANCA

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

(Ambito di applicazione).

1. Le disposizioni della presente legge si applicano ai magistrati ordinari, compresi quelli del pubblico ministero, ai magistrati della giustizia amministrativa e contabile, a quelli delle giurisdizioni speciali, nonché ai membri non togati degli organi giurisdizionali.

2. Nelle disposizioni che seguono tutti i soggetti specificati nel comma 1 sono indicati col termine « magistrati ».

ART. 2.

(Responsabilità dello Stato per l'esercizio della funzione giurisdizionale).

1. Chiunque subisce un danno ingiusto in conseguenza dell'esercizio della funzione giurisdizionale ha azione diretta contro lo Stato per il risarcimento, quando il danno sia conseguenza di una violazione di legge o di un travisamento del fatto gravi, evidenti e indiscutibili, ed esso non sia riparabile o comunque non sia stato riparato attraverso i mezzi di impugnazione processuale previsti dall'ordinamento.

2. È danno ingiusto, agli effetti previsti dal comma 1, qualsiasi lesione dei diritti soggettivi che sia causata dall'esercizio della funzione giurisdizionale.

3. Costituisce in ogni caso grave evidente e indiscutibile violazione di legge o travisamento del fatto:

a) l'applicazione di una legge non vigente ovvero la disapplicazione di una legge vigente;

b) l'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontestabilmente esclusa da-

gli atti del procedimento ovvero la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento.

4. Agli effetti della presente norma, non può tuttavia dar luogo a responsabilità l'attività di interpretazione delle norme e quella di accertamento dei fatti e di valutazione delle prove.

ART. 3.

(Responsabilità civile del magistrato per l'esercizio della funzione giurisdizionale).

1. Chiunque subisce un danno ingiusto in conseguenza dell'esercizio della funzione giurisdizionale ha parimenti azione diretta per il risarcimento contro il magistrato, quando il danno deriva:

a) da un fatto costituente reato commesso dal magistrato nell'esercizio delle sue funzioni;

b) da un atto o fatto giurisdizionale doloso commesso dal magistrato;

c) da diniego di giustizia imputabile al magistrato.

2. Agli effetti della presente legge costituisce diniego di giustizia l'omissione o il ritardo nel compimento di atti o provvedimenti della giurisdizione quando:

a) la legge fissa un termine per il compimento dell'atto o del provvedimento;

b) la parte, dopo la scadenza del termine, ha presentato istanza al magistrato per ottenere il provvedimento e il magistrato, senza giustificato motivo, ha lasciato inutilmente decorrere trenta giorni dal deposito dell'istanza in cancelleria.

3. In casi eccezionali e per gravi motivi il termine può essere prorogato dal dirigente dell'ufficio con provvedimento motivato, su richiesta del magistrato; ma

la proroga non può comunque superare tre mesi dalla data del deposito dell'istanza.

ART. 4.

(Termini e condizioni dell'azione).

1. L'azione civile per il risarcimento del danno prevista negli articoli 2 e 3 non può essere esercitata prima che siano stati esperiti tutti i mezzi di impugnazione avverso il provvedimento o l'atto che ha causato il danno e comunque prima che sia esaurito il grado del giudizio nel quale il fatto dannoso è stato commesso.

2. L'azione deve essere esercitata a pena di decadenza entro un anno dalla definizione del procedimento nel corso del quale il fatto dannoso è stato commesso. Nell'ipotesi di reato prevista dall'articolo 3, comma 1, lettera *a)*, il termine di decadenza decorre dal passaggio in giudicato della sentenza che definisce il procedimento penale.

3. In ogni caso il danneggiato può costituirsi parte civile nel processo penale pendente contro il magistrato.

ART. 5.

(Competenza per territorio).

1. Le cause relative al risarcimento del danno di cui agli articoli 2 e 3 sono di competenza del giudice che ha sede nel capoluogo del distretto di corte d'appello più vicino a quello ove è compreso il giudice che sarebbe competente secondo le norme ordinarie.

2. Tuttavia, se il magistrato interessato alla causa sia venuto ad esercitare le funzioni nel distretto individuato ai sensi del comma 1, in tal caso è competente il giudice che ha sede nel capoluogo del distretto di corte d'appello più vicino, diverso da quello in cui il magistrato esercitava le sue funzioni al momento del danno o le esercita al momento della causa.

ART. 6.

(Ammissibilità della domanda).

1. Il giudice adito, sentite le parti, delibera in camera di consiglio sull'eventuale inammissibilità della domanda.

2. La deliberazione è adottata immediatamente dopo la prima udienza. A tal fine, nel procedimento davanti al tribunale, il giudice istruttore dopo la prima udienza riferisce al collegio in camera di consiglio.

3. La domanda è inammissibile quando non sono stati rispettati i termini e le condizioni di cui all'articolo 4, o quando essa è manifestamente infondata.

4. L'inammissibilità è dichiarata con decreto motivato impugnabile davanti al giudice d'appello, che pronuncia anch'esso in camera di consiglio con decreto motivato.

5. Col decreto che dichiara l'inammissibilità il giudice, su istanza di parte, condanna l'attore che ha agito con mala fede o colpa grave, oltre che alle spese, al risarcimento dei danni che liquida d'ufficio a norma dell'articolo 96, primo comma, del codice di procedura civile.

ART. 7.

(Intervento del magistrato nel giudizio contro lo Stato).

1. Nelle cause previste dall'articolo 2 il magistrato interessato può intervenire nel giudizio per sostenere in via adesiva le ragioni dello Stato. A tal fine il giudice innanzi al quale pende il processo dispone alla prima udienza successiva al giudizio di ammissibilità, che ne sia data notizia al magistrato che ha emesso l'atto o il provvedimento.

2. È escluso in ogni caso l'intervento su istanza di parte o per ordine del giudice.

ART. 8.

(Responsabilità patrimoniale amministrativa dei magistrati).

1. Nei casi previsti dall'articolo 3 i magistrati sono sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, ai sensi della legge e del regolamento sulla contabilità generale dello Stato, per i danni che siano derivati allo Stato dal loro comportamento.

2. In quanto compatibili si applicano le norme degli articoli 82 e 83, primo comma, del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, nonché dell'articolo 52 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214.

ART. 9.

(Responsabilità disciplinare accessoria).

1. Nei casi previsti dall'articolo 2, quando non è emesso il decreto di inammissibilità di cui all'articolo 6, e in ogni caso in cui è promossa azione per il risarcimento di danni conseguenti all'esercizio della giurisdizione in cui possa ravvisarsi una colpa del magistrato, il giudice del processo civile fa rapporto ai titolari dell'azione disciplinare.

2. Qualora dall'illecito disciplinare del magistrato derivi un danno ingiusto per una delle parti del processo, in caso di condanna il giudice disciplinare, valutato il grado della colpa e la gravità del danno, oltre la sanzione disciplinare principale, irroga in via accessoria la riduzione sino ad un terzo dello stipendio mensile del magistrato per la durata massima di un anno.

3. Nel processo disciplinare deve essere sentita come teste la parte danneggiata.

ART. 10.

(Riparazione per atti giudiziari).

1. Le disposizioni della presente legge non pregiudicano il diritto alla equa ripa-

razione prevista dalle norme vigenti a favore delle vittime di errori giudiziari o di ingiusta detenzione.

ART. 11.

(Abrogazione delle disposizioni incompatibili).

1. Sono abrogati gli articoli 55, 56 e 74 del codice di procedura civile, nonché ogni altra disposizione incompatibile con la presente legge.

ART. 12.

(Patrocinio gratuito per i non abbienti).

1. Chi ha un reddito effettivo annuo inferiore a lire 10 milioni ha diritto alla gratuità del giudizio e al patrocinio a spese dello Stato.

2. Si osservano in quanto applicabili le disposizioni previste dagli articoli 10 e seguenti della legge 11 agosto 1973, n. 533.

3. Il Ministro di grazia e giustizia con decreto, aggiorna entro il 30 aprile di ciascun anno l'importo di cui al primo comma sulla base dell'indice di svalutazione monetaria rilevato dall'ISTAT per l'anno precedente.

ART. 13.

(Copertura finanziaria).

1. Agli oneri previsti dall'articolo 12 della presente legge stimati a partire dall'esercizio 1988 in lire 2.000 milioni si fa fronte con corrispondente riduzione dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro alla rubrica – Ministero di grazia e giustizia, alla voce « Revisione della normativa in materia di patrocinio gratuito ».

2. Agli altri oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, considerati spesa obbligatoria, si fa fronte con uno stanziamento nello stato di previsione

della spesa del Ministero di grazia e giustizia. Alla dotazione del relativo capitolo si provvede con prelevamento dal capitolo 6854 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro.

ART. 14.

(Entrata in vigore).

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale.*