CAMERA DEI DEPUTATI N. 1876

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BIONDI, BATTISTUZZI, ALTISSIMO, SERRENTINO, de LORENZO

Presentata il 12 novembre 1987

Norme sulla responsabilità civile dei magistrati

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La professione del giudice negli anni '70 e '80 è diventata tale da richiedere un'alta specializzazione, un'alta sensibilità culturale ed una estrema attenzione alla tutela del singolo. Contrasta con questa esigenza il sistema che fino ad oggi ha disciplinato la responsabilità del magistrato che troppo spesso, nonostante la professionalità della maggioranza dei giudici, ha ingenerato fenomeni di protagonismo ed altri comportamenti distorti da parte della magistratura.

In questo quadro il cittadino si è trovato molto spesso indifeso di fronte al nuovo ruolo coperto dalla magistratura e l'opinione pubblica ha cominciato a reagire a questo potere incontrollato e non responsabile.

Sulla base di queste motivazioni, liberali, socialisti e radicali hanno assunto l'iniziativa di abrogare tre norme del codice di procedura civile che limitano la responsabilità civile del giudice e del pubblico ministero solo ai casi di dolo, frode e concussione o di rifiuto, omissione e ritardo, senza giustificato motivo, di provvedere sulle domande delle parti.

Questa norma, aggravata dall'obbligo di preventiva autorizzazione del Ministero di grazia e giustizia, non è mai stata utilizzata in oltre quarant'anni, a dimostrazione dell'ambito assai ristretto di applicazione.

In occasione del voto sul *referendum*, oltre l'80 per cento dei votanti si è espresso per l'abrogazione delle norme in oggetto, evidenziando in tal modo che esiste piena coincidenza tra l'opinione pubblica e le motivazioni dei partiti promotori del *referendum*: del resto, purtroppo, nel nostro Paese i problemi ven-

gono affrontati e risolti non quando ve ne è la necessità, ma quando la pressione dell'opinione pubblica li fa esplodere.

Nessuno certo ha mai pensato che introducendo la responsabilità civile per colpa grave del magistrato, con un colpo di bacchetta magica i mali della giustizia si sarebbero risolti.

Si tratta di un delicato problema, che ha però grossi riflessi nella nostra società. Occorre infatti ridare credibilità alla magistratura, colpendo quella minoranza che opera con grave negligenza, imperizia e superficialità e che rischia di inquinare il lavoro, la serietà e la correttezza dei più.

Il *referendum* quindi non è stato né nelle intenzioni né nei risultati uno strumento di offesa o di attacco alla magistratura, ma una iniziativa a difesa dei cittadini onesti e contro quei pochi magistrati che svolgono il loro compito con grave superficialità, leggerezza o negligenza: nessun corpo sociale, nessuna associazione, nessuna componente della nostra società infatti può rivendicare l'indipendenza e l'autonomia se a questi due princìpi non si collega anche la responsabilità.

È il caso di ricordare in questa sede, che già in occasione del giudizio favorevole espresso in ordine all'ammissibilità del *referendum* con la sentenza n. 26 del 1987, la Corte costituzionale aveva avuto modo di affermare esservi spazio per scelte di carattere legislativo facendo discendere ciò dall'articolo 28 della Costituzione che, secondo la Corte, afferma « un principio valevole per tutti coloro che, sia pure magistrati, svolgono attività statale: un principio generale che da una parte li rende personalmente responsabili, ma dall'altra non esclude, poiché la norma rinvia alle leggi ordinarie, che codesta responsabilità sia disciplinata variamente per categorie o situazioni ».

Tale affermazione della Corte costituzionale da un lato è tale da poter rassicurare tutti coloro che hanno avanzato dubbi e preoccupazioni sul tipo di responsabilità configurabile per i giudici dal momento che, con l'abrogazione delle norme che regolano la materia non verrebbe a determinarsi un vuoto legislativo; dall'altro giustifica il fatto che la responsabilità civile dei giudici possa essere regolata da una particolare normativa.

La presente proposta di legge, pertanto, prende atto della chiara indicazione espressa dalla cittadinanza con un preciso obiettivo di fondo, quello di restituire ai cittadini la fiducia perduta nei confronti della giustizia garantendo un più alto grado di responsabilizzazione dei giudici; allo stesso tempo essa intende salvaguardare l'autonomia di giudizio e l'indipendenza della magistratura, condizioni indispensbaili per il corretto funzionamento dell'apparato giudiziario, nonché per la difesa e la credibilità delle istituzioni democratiche.

In tal senso la presente proposta di legge ricerca un equilibrato punto di sintesi tra i diversi interessi da salvaguardare. Infatti essa intende offrire al cittadino la giusta tutela in ordine al diritto di ottenere un ristoro sul piano civile al danno ingiusto causato da colpa grave del giudice che egli abbia subìto ed esaltare la stessa capacità dei giudici, nel momento in cui ne responsabilizza le funzioni, introducendo accanto ai tipi di responsabilità esistenti finora, quella per colpa grave, cioè per una macroscopica violazione della legge.

Un magistrato, è bene che ciò sia sottolineato con chiarezza, non potrà mai essere condannato per un errore incolpevole, commesso sulla base di elementi raccolti nel rispetto della legge e delle procedure. La presente legge, pertanto, non intacca il libero convincimento del giudice e cioè la sua valutazione delle prove, l'attività di interpretazione del diritto e il suo giudizio nel merito della causa.

Va infine ricordato che il giudice che ha sbagliato è giudicato da un altro giudice, il che ribadisce la piena autonomia e indipendenza delle funzioni della magistratura: ciò anche con riferimento all'azione disciplinare che la presente proposta di legge ha ritenuto di lasciare al Consiglio superiore della magistratura se-

condo le leggi vigenti, in maniera del tutto autonoma dell'azione di responsabilità civile.

Pertanto, si è ritenuto indispensabile individuare innanzitutto l'ambito del regime di responsabilità, nonché procedere ad una più puntuale individuazione dei casi in cui tale responsabilità deve essere estesa, introducendo, accanto alla responsabilità per colpa grave, un altro tipo di responsabilità da non sottovalutare, quella relativa ai provvedimenti cautelari. In tali casi, oltre alla denegata giustizia già prevista dal codice finora vigente, la domanda di risarcimento è avanzata non direttamente nei confronti del magistrato, bensì nei confronti dello Stato il quale tuttavia ha non una facoltà, ma un obbligo di rivalersi sul magistrato con una procedura che si è ritenuto di individuare nel procedimento di ingiunzione fiscale, affidato alla competenza del Ministero delle finanze.

Si è preferita questa strada da un lato perché la rivalsa è sostanzialmente automatica nel *quantum*, dall'altra per evitare che il giudice chiamato in giudizio, sia pure dallo Stato, sia costretto a difendersi. È fatta in ogni caso salva la possibilità di opporsi alla ingiunzione fiscale.

La presente proposta inoltre intende estendere a ogni tipo di reato le ipotesi di responsabilità civile del giudice, prevedendo che in tali casi il cittadino può agire per il risarcimento del danno alternativamente sia nei confronti dello Stato che del giudice.

Pertanto, dopo aver individuato i soggetti considerati come magistrati ai fini della presente legge (articolo 1), viene data la possibilità cui si è appena accennato di richiedere (articolo 2) il risarcimento di un danno ingiusto in conseguenza di un fatto costituente reato commesso dal magistrato prevedendo il diritto del cittadino a costituirsi parte civile nel procedimento penale o a iniziare l'azione civile a processo penale concluso. Nelle ipotesi di reato dunque onde non peggiorare le condizioni dell'articolo 55, abrogato dal *referendum*, vi è responsabilità solidale dello Stato e nessun limite al risarcimento.

L'articolo 3 sancisce la responsabilità per colpa grave, prevedendo la possibilità di chiedere il risarcimento solo ad esaurimento della fase o del grado di giudizio in cui si è verificato il fatto dannoso e mai in relazione all'attività di interpretazione del diritto.

L'articolo 4 individua nella mancata osservanza dei termini perentori imposti al giudice dalla legge e nel decorso di 10 giorni (eccezionalmente prorogabili) dal deposito in cancelleria senza che la parte istante abbia ottenuto dal giudice il provvedimento o l'atto richiesto, i casi di responsabilità per diniego di giustizia.

L'articolo 5 prevede invece la responsabilità in caso di adozione, revoca o diniego in ogni sede giurisdizionale e amministrativa dei provvedimenti cautelari e di urgenza.

L'articolo 6 dispone che l'azione civile è proposta nei confronti dello Stato rappresentato dal Ministro di grazia e giustizia disponendo, tra l'altro, la facoltà del magistrato di intervenire nel giudizio senza, tuttavia, che nei suoi confronti possa essere rivolta alcuna domanda.

L'articolo 7 fissa il procedimento dell'azione di rivalsa, disponendo, tra l'altro, che la relativa entità è limitata ad un terzo del danno e non può superare un importo pari ad un terzo dello stipendio annuo del magistrato.

L'articolo 8 fissa il giudice competente per le azioni di cui agli articoli 3, 4 e 5; l'articolo 9 dispone in ordine all'azione disciplinare nei confronti del magistrato colpevole, che viene promossa secondo le leggi vigenti.

L'articolo 10 fa salvo il procedimento di riparazione previsto dalle norme vigenti a favore delle vittime di errori giudiziari o di ingiusta detenzione; l'articolo 11 detta norme dispositive, mentre l'articolo 12 individua l'onere di spesa derivante dalla presente proposta di legge che è valutato in lire 5 miliardi per ciascuno degli anni 1988 e 1989.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

(Ambito del regime di responsabilità).

1. Con il termine magistrato contenuto nella presente legge si intendono i magistrati ordinari, compresi quelli del pubblico ministero, i magistrati della giustizia amministrativa e contabile, quelli della giurisdizione speciale, nonché gli estranei che svolgano funzioni giurisdizionali o vi partecipino.

ART. 2.

(Responsabilità per fatto costituente reato).

1. Chi ha subìto un danno ingiusto, in conseguenza di un fatto costituente reato commesso dal magistrato nell'esercizio delle sue funzioni, ha diritto al risarcimento nei confronti del magistrato e dello Stato.

2. Il risarcimento può essere chiesto costituendosi parte civile nel processo penale ovvero proponendo azione civile dopo la sentenza.

3. Se la condanna al risarcimento è pronunciata nei suoi confronti, lo Stato può promuovere azione civile contro il magistrato per ripetere l'intero importo della somma erogata.

4. Il diritto al risarcimento nei confronti dello Stato sussiste anche quando è pronunziata sentenza di assoluzione o di proscioglimento per motivi che non escludono l'esistenza del fatto e la colpa del magistrato.

ART. 3.

(Responsabilità per colpa grave).

1. Chi per effetto di un provvedimento o di un comportamento anche omissivo,

posto in essere con colpa grave da un magistrato nell'esercizio delle sue funzioni ha subìto un danno ingiusto non riparabile o non riparato con i mezzi di impugnazione può agire in giudizio per ottenere il risarcimento del danno.

2. L'azione è proponibile soltanto quando è esaurita la fase o il grado del giudizio, nell'ambito del quale si è verificato il fatto gravemente colposo che ha cagionato il danno.

3. Non può dar luogo a responsabilità civile l'attività di interpretazione del diritto.

ART. 4.

(Responsabilità per diniego di giustizia).

1. Danno luogo a responsabilità civile secondo le disposizioni degli articoli seguenti l'omissione o il ritardo del magistrato nel compimento di atti quando:

a) la legge fissa al giudice termini perentori;

b) la parte ha presentato istanza al giudice per ottenere il provvedimento o l'atto e sono decorsi inutilmente dieci giorni dalla data di deposito in cancelleria.

2. Per gravi motivi il termine può essere prorogato dal dirigente dell'ufficio con provvedimento motivato e su richiesta del magistrato, ma non può comunque superare il mese dalla data di deposito.

ART. 5.

(Responsabilità per provvedimenti cautelari).

1. Le disposizioni degli articoli seguenti si applicano nei casi di adozione, revoca o diniego, in sede penale, civile o amministrativa, dei provvedimenti cautelari.

2. Se non sono previsti altri rimedi giurisdizionali contro i provvedimenti cautelari o d'urgenza in sede civile è

sempre ammesso reclamo nei modi e nei termini di cui all'articolo 739 del codice di procedura civile. Il reclamo contro i provvedimenti del pretore si propone al tribunale. Il reclamo contro i provvedimenti del giudice singolo in tribunale o in corte d'appello si propone al collegio. L'organo cui è proposto il reclamo può in attesa della decisione sospendere l'esecuzione del provvedimento impugnato.

3. L'azione di danno può essere esercitata dopo che siano stati esperiti i mezzi di impugnazione secondo le norme vigenti e i rimedi previsti dal comma 2.

ART. 6.

(Responsabilità diretta dello Stato).

1. Nei casi previsti dagli articoli 3, 4 e 5 l'azione civile di risarcimento dei danni patrimoniali e morali è proposta nei confronti dello Stato, rappresentato dal Ministro di grazia e giustizia.

2. Il ricorso ed il decreto di fissazione di udienza devono essere notificati a cura del ricorrente al Ministro di grazia e giustizia e, per conoscenza, anche al magistrato presunto responsabile presso il suo ufficio.

3. Valgono in quanto applicabili le norme per le controversie in materia di lavoro.

4. Il magistrato ha facoltà di intervenire nel giudizio, ma nei suoi confronti non può essere rivolta alcuna domanda.

5. L'azione è esercitata, a pena di decadenza, entro un anno dall'esaurimento della fase o del grado di giudizio di cui all'articolo 3, entro sessanta giorni dal termine ultimo concesso al giudice per gli atti di cui all'articolo 4 ed entro l'anno dalla decisione definitiva sulle impugnazioni di cui ai commi 2 e 3 dell'articolo 5.

6. La decisione non fa stato nel giudizio disciplinare di cui all'articolo 9.

ART. 7.

(Azione di rivalsa).

1. Effettuato il risarcimento del danno causato ai sensi degli articoli 3, 4 e 5 dal magistrato, lo Stato si rivale nei confronti dello stesso per un terzo del capitale, degli accessori e delle spese liquidate nella sentenza definitiva.

2. L'entità della rivalsa non può comunque superare una somma pari al terzo dello stipendio annuo del magistrato, al netto delle ritenute fiscali.

3. Il Ministro di grazia e giustizia, effettuato il risarcimento del danno, trasmette gli atti al Ministro delle finanze che procede in rivalsa nei confronti del magistrato responsabile per colpa con il procedimento dell'ingiunzione fiscale che diverrà esecutiva in caso di mancata opposizione.

4. L'ordine con cui inizia il procedimento di coazione è emesso dall'ufficio competente del Ministero delle finanze.

ART. 8.

(Giudice competente).

1. Competente per le azioni di cui agli articoli 3, 4 e 5 per l'eventuale giudizio di opposizione alla ingiunzione fiscale è il tribunale del luogo ove ha sede la Corte d'appello del distretto più vicino a quello in cui è compreso il giudice che sarebbe competente per territorio o per valore secondo le norme ordinarie.

2. Se in detto ufficio o in quello che sarebbe competente per il procedimento in grado di appello il magistrato sia venuto ad esercitare le sue funzioni è competente il Tribunale del luogo ove ha sede la Corte del distretto più vicino, diverso da quello in cui il magistrato esercita le sue funzioni al momento del fatto o sia venuto nel frattempo ad esercitare le sue funzioni.

ART. 9.

(Azione disciplinare).

1. Nella prima udienza il giudice competente per l'azione di risarcimento comunica al titolare dell'azione disciplinare copia dell'atto di citazione.

2. L'azione disciplinare, se non sia stata già iniziata, viene promossa secondo le leggi vigenti.

ART. 10.

(Riparazione degli atti giudiziari ingiusti).

1. Le disposizioni della presente legge non pregiudicano il diritto all'equa riparazione previsto dalle norme vigenti a favore delle vittime di errori giudiziari o di ingiusta detenzione.

ART. 11.

(Abrogazione delle disposizioni incompatibili e deroga a disposizioni vigenti).

1. Sono abrogati gli articoli 55, 56 e 74 del codice di procedura civile, l'articolo 328, secondo comma, del codice penale nonché ogni altra disposizione incompatibile con la presente legge.

2. La presente legge deroga alle norme contenute nell'articolo 52 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, limitatamente alla responsabilità dei magistrati a titolo di rivalsa.

ART. 12.

(Onere di spesa).

1. All'onere derivante dall'applicazione della presente legge, valutato in lire 5.000 milioni per ciascuno degli anni 1988 e 1989, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1987-1989, al capitolo 6856 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per

l'anno finanziario 1987, all'uopo parzialmente utilizzando l'accantonamento « Modificazioni alle disposizioni sulla nomina del conciliatore e del vice pretore onorario (istituzione del giudice di pace) ».

2. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.