CAMERA DEI DEPUTATI N. 1895

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

MACERATINI, PAZZAGLIA, TRANTINO, TASSI, BERSELLI, CARADONNA, FRANCHI, GUARRA, LO PORTO, MACALUSO, MAZZONE, MITOLO, NANIA, PARLATO, TATARELLA, TREMAGLIA, VALENSISE

Presentata il 17 novembre 1987

Nuova disciplina sulla responsabilità dei magistrati

ONOREVOLI COLLEGHI! — All'indomani dei risultati del *referendum* che hanno registrato una grande e significativa prevalenza della opinione che sia necessario sostituire le vigenti norme sulla responsabilità civile dei magistrati, diventa urgente provvedere, nei termini di legge, ad una nuova disciplina della materia.

Chiari a tutti sono infatti i pericoli derivanti dall'eventuale vuoto legislativo che indubbiamente si verrebbe a creare e ciò anche in considerazione delle incertezze interpretative che le decisioni della Corte costituzionale – pur riaffermandosi in esse che gli appartenenti all'ordine giudiziario rientrano nel novero dei soggetti presi in considerazione dall'articolo 28 della Costituzione – lasciano ugualmente sussistere per la dubbia applicabilità ai magistrati della disciplina sugli impiegati civili dello Stato di cui alla legge del 1957.

Per altro verso, la parte più consapevole e responsabile delle forze politiche e sociali ha sempre considerato questa prova referendaria una doverosa affermazione del principio della necessaria correlazione nello stato di diritto fra potere e responsabilità ma ha anche energicamente respinto ogni più o meno surrettizio « processo al magistrato » che pure, con scarso senso dello Stato e delle sue fondamentali esigenze, non pochi hanno voluto evocare e ciò sia fra i fautori del « sì » che fra i sostenitori del « no ».

È giunto dunque il momento della chiarezza e della verità, soprattutto per le forze politiche di maggioranza o di oppo-

sizione « storico-conciliare », forze queste che non possono ulteriormente vellicare interessi settoriali e di casta, da un lato, e deplorevoli spinte demagogiche dall'altro.

In siffatte condizioni, i presentatori della proposta di legge che si ha l'onore di sottoporre al Parlamento, sentono di interpretare, come è costume oramai radicato dell'azione parlamentare del MSI-DN, la stragrande maggioranza degli italiani che con il « sì » dell'8 e 9 novembre ha voluto in effetti esaltare l'autonomia e l'indipendenza della magistratura, affrancandola da un privilegio antistorico che, in realtà, ne mortificava, condizionandola al cospetto di troppe e non limpide pressioni politiche, quella libertà morale che sta invece alla base di ogni autentica indipendenza.

Questo essendo lo spirito informatore della presente iniziativa legislativa, è evidente che i parlamentari del Movimento Sociale Italiano hanno cercato di coniugare il principio della indipendenza e del prestigio dell'ordine giudiziario con l'altrettanto vincolante principio della responsabilità per gravi, inescusabili mancanze ai doveri che i giudici, prima di qualsiasi altro, debbono esemplarmente adempiere.

Seguendo una siffatta impostazione, con la presente proposta, definito all'articolo 1 l'ambito di applicazione della nuova normativa (estesa a tutti i magistrati, ordinari, militari, amministrativi, contabili, nonché ai cittadini che, ai sensi dell'articolo 102 della Costituzione, partecipano occasionalmente all'esercizio delle funzioni giurisdizionali), con l'articolo 2 si stabiliscono, in termini tali da evitare ogni tipo di incertezze interpretative, le forme della responsabilità civile del Magistrato in conseguenza di fatti costituenti reato e si traduce, in operante norma ordinaria, il principio costituzionale della estensione allo Stato della responsabilità civile per l'attività « in violazione di diritti » eventualmente posta in essere dai magistrati.

Gli articoli 3 e 4 delineano le altre forme di responsabilità (per dolo, per colpa grave, per diniego di giustizia) con una attenta tipicizzazione dei casi di negligenza grave, che peraltro, non vuole, per meditata scelta, esaurire tutti i possibili esempi della stessa.

Fissata con l'articolo 5 la legittimazione passiva della Pubblica Amministrazione per siffatte azioni di responsabilità, e affermato il principio che tali azioni non possono interferire nel sereno svolgersi della fase processuale in cui l'atto lesivo può verificarsi e vanno pertanto proposte dopo l'esaurimento della menzionata fase, si è ritenuto (articolo 6) di affidare allo stesso ordine giudiziario l'invocato « filtro » circa l'ammissibilità della domanda.

L'articolo 7 individua nel tribunale l'organo funzionalmente competente a decidere in prime cure un siffatto contenzioso e detta regole per assicurare, attraverso particolari criteri sulla competenza territoriale, il massimo di serenità ed imparzialità dell'organo giudicante.

L'articolo 8 prevede la facoltà del magistrato, per il cui atto lesivo vi è doglianza, di intervenire in giudizio « adesivamente » a sostegno delle ragioni della Pubblica Amministrazione convenuta. Stabilito poi, con l'articolo 9, il necessario indeclinabile collegamento fra azione civile di risarcimento (nei confronti dello Stato) e azione disciplinare (nei confronti del magistrato), l'articolo 10 prevede che lo Stato, una volta accertata giudizialmente la condotta non conforme a legge del magistrato e quindi risarcito integralmente il danno al soggetto leso, deve necessariamente promuovere azione di responsabilità contabile contro il magistrato stesso per la ripetizione di quanto è stato erogato a titolo di ristoro del danno nella misura massima del cinquanta per cento di una annualità di stipendio.

È sembrato agli estensori di questa proposta di legge che la Corte dei conti costituisca, per ragioni storiche, istituzionali ed ordinamentali, oltre che per grande e specifica qualificazione professionale, l'organo che offre le maggiori garanzie per un equilibrato giudizio ed una

responsabile valutazione della irrinunziabile pretesa dello Stato in sede di rivalsa.

Poggiandosi la proposta di legge su princìpi, la cui coerenza e linearità rispetto alle migliori tradizioni giuridico costituzionali del nostro Paese non ci sembra possa agevolmente contestarsi, i presentatori ritengono di avere offerto un valido contributo alla soluzione di una fase difficile e tormentata dei rapporti fra i poteri dello Stato ma, e soprattutto, dei rapporti fra questi poteri ed i cittadini.

Consapevoli del fatto che la crisi delle strutture giudiziarie italiane non sarà certo risolta dalla introduzione di siffatti nuovi riferimenti normativi, ma coscienti altresì che tali innovazioni potranno agevolare il lungo cammino che ancora deve essere percorso per assicurare all'Italia un esercizio della funzione giurisdizionale quale la Nazione indubbiamente attende e merita, auspichiamo – operando anche con questo contributo – la più sollecita approvazione della nuova disciplina sulla responsabilità dei magistrati.

PAGINA BIANCA

PROPOSTA DI LEGGE

PAGINA BIANCA

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

(Ambito di applicazione).

1. Le disposizioni della presente legge si applicano a tutti i magistrati facenti parte dell'autorità giudiziaria ordinaria, compresi i magistrati del pubblico ministero, della giustizia militare, amministrativa e contabile e a coloro che, estranei alla pubblica amministrazione, partecipano all'esercizio delle funzioni giurisdizionali ai sensi dell'articolo 102 della Costituzione.

ART. 2.

(Responsabilità civile da 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 all'integrale risarcimento nei confronti del magistrato e dello Stato.

2. Salvo il diritto di costituirsi parte civile nel processo penale, il risarcimento può essere chiesto proponendo azione civile dopo la sentenza penale definitiva.

3. Se la condanna al risarcimento è pronunziata nei suoi confronti, lo Stato promuove azione civile contro il magistrato per ottenere l'integrale ripetizione della somma erogata al danneggiato, con l'eventuale rivalutazione ed i relativi interessi.

4. Il diritto al risarcimento dei danni nei confronti dello Stato sussiste anche nei casi in cui viene pronunziata sentenza di assoluzione o di proscioglimento per motivi che non escludono la condotta antigiuridica del magistrato.

ART. 3.

(Responsabilità per dolo e colpa grave).

1. Chi ha subìto un danno ingiusto per effetto di un provvedimento o di un atto

posto in essere con dolo e colpa grave dal magistrato nell'esercizio delle sue funzioni ha diritto all'integrale risarcimento.

2. Costituiscono elementi di colpa grave:

a) la violazione di legge determinata da inescusabile negligenza;

b) il travisamento dei fatti, rilevante sul contenuto del provvedimento, mediante l'affermazione di un fatto incontestabilmente escluso dagli atti del procedimento o mediante la negazione di un fatto incontestabilmente risultante dagli atti del procedimento;

c) la assenza o la grave insufficienza della motivazione nei provvedimenti in cui la motivazione è espressamente richiesta dalla legge;

d) l'adozione di provvedimenti che denotino una grave inosservanza dei doveri di diligenza e di professionalità del magistrato.

3. Salvo i casi previsti dalla lettera *b)* del comma 2 non può dar luogo a responsabilità civile l'attività di interpretazione del diritto e di valutazione critica del fatto o della prova.

ART. 4.

(Responsabilità per diniego di giustizia).

1. Ha diritto all'integrale risarcimento chi ha subìto un danno ingiusto in conseguenza del rifiuto, dell'omissione o del ritardo del magistrato, senza giustificato motivo, a provvedere sulle domande o istanze delle parti di un procedimento o, in generale, a compiere un atto del suo ministero nel termine fissato dalla legge.

2. Il diritto al risarcimento sussiste quando, trascorso il termine previsto dalla legge per il compimento dell'atto, la parte deposita istanza al magistrato per ottenere il provvedimento e decorrono inutilmente, senza giustificato motivo, quindici giorni dalla data del deposito della istanza.

ART. 5.

(Modalità e termini dell'azione di responsabilità).

1. Nei casi previsti dagli articoli 3 e 4 l'azione di risarcimento dei danni è proposta nei confronti del Ministero di grazia e giustizia se il fatto lesivo si assume avvenuto in un procedimento davanti la magistratura ordinaria, nei confronti del Ministero della difesa se il fatto lesivo si assume avvenuto in un procedimento davanti la magistratura militare e nei confronti della Presidenza del Consiglio dei Ministri negli altri casi.

2. L'azione può essere esercitata se ed in quanto siano esperiti tutti i mezzi di impugnazione avverso il provvedimento o l'atto produttivo di danno e quando si sia esaurita la fase processuale nella quale il fatto lesivo si è verificato.

3. L'azione deve essere proposta, a pena di decadenza, entro un anno dalla definizione della fase processuale nel corso della quale il fatto lesivo si è verificato.

ART. 6.

(Ammissibilità della domanda).

1. Il giudice istruttore, sentite le parti e subito dopo la prima udienza, riferisce al collegio in camera di consiglio.

2. Il collegio dichiara l'eventuale infondatezza, con provvedimento motivato impugnabile davanti alla corte d'appello nel termine perentorio di trenta giorni dalla notificazione della decisione.

3. La corte si pronunzia in camera di consiglio con provvedimento motivato e ove occorra, designa altra sezione dello stesso tribunale o altro tribunale dello stesso distretto per la trattazione.

4. A pena di decadenza dall'azione, il processo deve essere riassunto avanti il tribunale designato entro il termine perentorio di sessanta giorni dalla notificazione della decisione.

5. Il termine è interrotto se contro la decisione della corte d'appello è proposto ricorso per cassazione.

ART. 7.

(Competenza per territorio).

1. Le azioni di responsabilità per i casi previsti dagli articoli 2, 3 e 4 si promuovono avanti al tribunale del luogo ove ha sede la corte d'appello del distretto più vicino alla località in cui è compreso il tribunale che sarebbe competente per territorio secondo le norme ordinarie.

2. Qualora nel detto distretto il magistrato che si assume autore del fatto lesivo abbia esercitato in passato o sia successivamente andato ad esercitare le sue funzioni, è competente il tribunale che ha sede nel capoluogo del distretto di corte d'appello più vicino, diverso da quello nel cui territorio il magistrato abbia svolto dette funzioni pregresse o successive.

ART. 8.

(Intervento del magistrato nel giudizio di risarcimento).

1. Il magistrato che si assume autore dell'atto lesivo può intervenire nel giudizio, in via adesiva, per sostenere le ragioni della amministrazione convenuta.

2. A tal fine il giudice, dopo che siano state positivamente risolte le questioni di ammissibilità della domanda di cui all'articolo 6, dispone che a cura della cancelleria sia data comunicazione della pendenza del giudizio al magistrato interessato, concedendo all'uopo congruo termine per consentire l'intervento adesivo.

3. In nessun caso può farsi luogo all'intervento in causa su istanza di parte o per ordine del giudice.

ART. 9.

(Azione disciplinare).

1. Se non è stata dichiarata l'inammissibilità della domanda di risarcimento danni, il giudice istruttore trasmette co-

pia dell'atto introduttivo del giudizio ai titolari dell'azione disciplinare.

2. Questa – se non sia stata già promossa – deve essere iniziata dalle autorità competenti entro sessanta giorni dal ricevimento della copia di cui al comma precedente.

3. Nel procedimento disciplinare, iniziato ai sensi del presente articolo, deve essere obbligatoriamente sentita la persona che si dichiara danneggiata.

4. La decisione del giudizio civile per risarcimento danni di cui agli articoli 3 e 4 non fa stato nel giudizio disciplinare.

ART. 10.

(Azione di responsabilità contabile).

1. Effettuato il risarcimento da parte dello Stato, il Ministro di grazia e giustizia, o il Ministro della difesa, o il Presidente del Consiglio promuovono avanti la Corte dei conti azione di responsabilità nei confronti del magistrato che, con atti e comportamenti di cui agli articoli 3 e 4, ha cagionato il danno ingiusto.

2. Con la sua decisione la Corte dei conti stabilisce la misura della rivalsa che comunque non può essere superiore ad una somma pari alla metà di una annualità dello stipendio del magistrato, al netto delle ritenute fiscali.

ART. 11.

(Riparazione per errori giudiziari).

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

ART. 12.

(Gratuito patrocinio per i meno abbienti).

1. Chi ha un reddito effettivo annuo inferiore a dodici milioni ha diritto alla gratuità del giudizio ed 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 aggiorna con proprio decreto entro il 30 gennaio di ogni anno l'importo di cui al comma 1 sulla base dell'indice di svalutazione monetaria registrato dall'ISTAT per l'anno precedente.

ART. 13.

(Abrogazione di norme incompatibili).

1. Sono abrogati gli articoli 55, 56 e 74 del codice di procedura civile ed il secondo comma dell'articolo 328 del codice penale.

ART. 14.

(Copertura finanziaria).

1. All'onere derivante dall'applicazione della presente legge, stimato 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 del tesoro per l'anno finanziario 1987, all'uopo parzialmente utilizzando l'accantonamento « istituzione del giudice di pace » e l'accantonamento « revisione della normativa in materia di gratuito patrocinio ».

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

ART. 15.

(Entrata in vigore).

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