

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

**N. 2537**

## **DISEGNO DI LEGGE**

**d'iniziativa del senatore TOMASSINI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 16 OTTOBRE 2003**

—————

**Responsabilità civile del giudice**

—————

ONOREVOLI SENATORI. - È a voi noto che l'articolo 28 della Costituzione stabilisce il principio che «i funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili» nei confronti di chi ha subito un ingiusto danno derivante dagli «atti compiuti in violazione di diritti» e che «in tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici».

È altresì noto che la Corte costituzionale sin dall'11 marzo 1968 ha affermato che i giudici rientrano nelle categorie a cui si riferisce la norma costituzionale ed ha affermato che «la stessa posizione *super partes* del magistrato non è tale da legittimare una negazione totale della responsabilità dello stesso».

Sempre la Corte costituzionale con sentenza 16 gennaio 1987, n. 26, che ebbe successivamente ad ammettere il *referendum* abrogativo degli articoli 55, 56 e 74 del codice di procedura civile in tema di responsabilità civile del giudice, ha affermato che il principio della responsabilità civile è valevole per tutti coloro che, sia pure magistrati, svolgono attività statale, che trattasi di un principio generale che li rende responsabili, anche se non escludeva che «codesta responsabilità sia disciplinata variamente per categorie o per situazioni».

A seguito della pronuncia sopraindicata si è tenuto nel nostro Paese nel novembre 1987 il *referendum* abrogativo, con il quale il popolo italiano ha espresso una plebiscitaria ed inequivoca manifestazione di considerare i giudici, senza alcuna discriminazione con gli altri pubblici funzionari, soggetti alla responsabilità diretta per gli atti da loro com-

piuti, come sancita dal citato dall'articolo 28 della Costituzione.

Codesta iniziativa referendaria fu avanzata e appoggiata anche da partiti presenti in questo Parlamento e non certo conosciuti per comportamenti ostili alla magistratura.

Dopo quel *referendum*, il legislatore ha adottato la legge 13 aprile 1988, n. 117, che avrebbe dovuto dare attuazione alla volontà popolare nei confronti della categoria di quei pubblici dipendenti, che sono costituiti dagli appartenenti alla magistratura ordinaria civile e penale, a quella amministrativa e contabile (articolo 1 della citata legge).

Si ricorda che il *referendum* del novembre 1987 ha abrogato la limitata parte degli articoli 55, 56 e 74 del codice di procedura civile che subordinava la azione diretta di risarcimento da parte del danneggiato alla preventiva autorizzazione del Ministro della giustizia.

Non vi è dubbio che esso mirava ad assicurare la più ampia tutela del risarcimento dei danni di chi li ha subiti, rimanendo ferme le caratteristiche essenziali codificate e svincolando l'azione diretta da quei limiti che ne impedivano l'esercizio, pur di fronte a provvedimenti eccezionalmente gravi, quali quelli affetti da dolo e colpa grave.

Doveva essere perciò fuori discussione il mantenimento delle caratteristiche delle previgenti norme, senza più la condizione della autorizzazione ministeriale ora abrogata.

Il fatto che essa fosse limitata a casi gravi quali quelli di atti affetti da dolo, frode, concussione, omissione o ritardo sulle domande delle parti, nel compiere atti del suo ministero la faceva ritenere particolarmente giustificata.

L'azione di responsabilità diretta verso il giudice, nei casi eccezionali predetti, è sancita perciò in modo inderogabile dall'articolo 28 della Costituzione repubblicana che è principio di ordine pubblico.

La legge 13 aprile 1988, n. 117, invece di uniformarsi alla volontà referendaria del nostro popolo, ha costituito un grosso passo indietro rispetto al sistema precedente ed a quello garantito dall'articolo 28 della Costituzione.

Essa ha abolito addirittura l'azione diretta del danneggiato nei confronti del giudice, relegandola alla ipotesi assolutamente marginale, in cui la sua condotta dolosa e gravemente colposa integri gli estremi di un reato, invece di un fatto più ampiamente doloso o gravemente colposo.

La legge sopra indicata, infatti, pur nella ipotesi di dolo e colpa grave, al di fuori del caso marginale di un reato, non consente infatti una azione diretta del danneggiato verso il giudice ma solo verso lo Stato, che a sua volta potrà rivalersi nei confronti del giudice, al di fuori di qualunque controllo popolare e della parte offesa.

Codesto stravolgimento è alla base del fatto che non sono conosciuti casi di procedimenti di responsabilità civile, dopo l'entrata in vigore della legge n. 117 del 1988.

Questa, oltre ad abolire l'azione diretta indicata, ha introdotto una serie di gravi condizioni e limitazioni che, a dir poco, ostacolano l'esercizio del diritto.

Tale è, ad esempio, l'esenzione da ogni responsabilità nell'esercizio dell'attività di interpretazione di norme di diritto e valutazione del fatto e delle prove (articolo 2, comma 2) pur nel caso di dolo del giudice, su cui già in passato si appuntarono critiche di giuristi.

Altri casi sono, ad esempio, quelli che ne rendono oltremodo gravoso e ne disincentivano l'esercizio, perchè lo rinviavano perfino nei confronti dello Stato a dopo l'esaurimento di mezzi ordinari di impugnazione e degli altri rimedi e lo differiscono di tre

anni dal verificarsi del fatto dannoso, assoggettandolo peraltro ad una decadenza breve di due anni (articolo 4, commi 2, 3, 4 e 5).

È stata già osservata in dottrina (da A. Attardi) l'anomalia disincentivante rispetto al sistema, per cui una proposizione della istanza ad un giudice incompetente determinerebbe la improcedibilità della azione e non, come è la regola, la *traslatio iudicii* al giudice competente.

La medesima individuazione del giudice competente per giudicare della ammissibilità dell'azione di responsabilità offre scarse prospettive di accoglimento per la contiguità non solo territoriale ma anche di legami associativi del giudice, con quello della cui responsabilità si tratta.

A ciò si devono aggiungere le limitazioni alla stessa azione di rivalsa dello Stato verso il giudice che sia incorso in dolo o colpa grave, che deve limitarsi al terzo dell'annualità dello stipendio, al netto delle trattenute fiscali (articolo 8 della citata legge n. 117 del 1988) da trattarsi in rate mensili.

La responsabilità del giudice è poi destinata a riuscire vana, per la stipula invalsa di polizze assicurative dai costi oltremodo modesti, che sono palesemente nulle, perchè contrarie agli articoli 1343, 1344, 1345 del codice civile. Codeste polizze, per le notizie anche recentemente venute in nostro possesso, hanno un costo annuo di euro 77,46 e sono gestite da esponenti delle loro associazioni.

Tutto questo spiega la ragione per cui la legge 13 aprile 1988, n. 117 è oggi oggetto di una vasta azione referendaria, che ha lo scopo di abrogare le sue distorsioni ed i suoi gravi limiti.

Dalla introduzione della legge n. 117 del 1988 ad oggi non si ricordano - come si è detto - esempi di qualche rilievo in cui siano state promosse azioni di responsabilità civile né contro lo Stato né contro i giudici, questi ultimi pur nelle ipotesi di reato emerse, come

ad esempio alcuni episodi noti di corruzione di cui si è occupata la stampa.

Non risulta, come si è detto, il promuovimento di azioni di responsabilità per quel diniego di giustizia, che a causa degli enormi ritardi nella definizione del contenzioso, vede cumulare uno spaventoso carico di processi arretrati, che sta determinando una prospettiva di paralisi alla giustizia civile, malgrado le riforme sommarie intervenute.

Se si volge lo sguardo al futuro, dopo la introduzione del giudice unico che è competente a giudicare delle controversie senza alcun limite di valore, c'è di che essere oltremodo preoccupati.

La introduzione del giudice unico, così lontana dalla tradizione italiana dei tribunali e delle Corti collegiali, che costituiva una preziosa occasione di confronto di idee e di reciproco controllo e arricchiva di una indispensabile educazione i giudici alla prudenza nel decidere, senza dire che i medesimi collegi giudicanti erano una insostituibile palestra di formazione delle nuove leve dei giudici, offre i peggiori auspici di una giustizia giusta.

Non c'è da stupirsi che la mala pianta del pressapochismo, di decisioni avventate da parte dei giudici immessi in servizio, senza alcun esame psicotecnico attitudinale come venne inutilmente auspicato in passato, con temperamenti dei singoli giudici assolutamente disparati, dal più pacato al più precipitoso, abbia a destare negli utenti della giustizia una sempre maggiore sfiducia.

La mancanza di effettivi controlli gerarchici dei capi degli uffici che sono privi di poteri effettivi, lo strapotere delle associazioni corporative, preoccupate di tutelare i loro aderenti, che ora tengono luogo di partiti politici in quel parlamentino che è costituito dal Consiglio superiore della magistratura, lasciano poco a sperare.

La possibilità di ricorrere al superiore gerarchico come controllo anche informale costituiva, un tempo, un utile contrappeso e disincentivava gli addetti alla giustizia dalle

tentazioni di un eccessivo individualismo causa di una incontrollabile anarchia.

Al presente codesti rimedi preventivi non esistono più mentre sono assolutamente inadeguati quelli preventivi codificati, quali le norme che concernono la ricusazione del giudice, mentre sono assolutamente inesistenti le norme che riguardano la ricusazione del pubblico ministero.

Si deve porre il maggiore impegno a riformulare le norme in materia di ricusazione del giudice che vanno estese al pubblico ministero e la definizione degli organi che devono giudicare delle stesse, allo scopo di finalizzare inequivocabilmente al pubblico interesse l'attività del magistrato, bandendo individuali abusi di potere e protagonismi.

La introduzione del giudice unico, come si è detto, giustifica almeno che l'attività giudiziaria venga controbilanciata ancor più che in passato da una più incisiva e penetrante azione diretta di responsabilità civile del cittadino danneggiato verso il giudice e verso lo Stato.

Essa potrà suscitare nel giudice la doverosa solerzia, al servizio dei cittadini, la necessaria prudenza nel decidere e così soddisferà il pubblico interesse alla gestione di una giustizia più giusta e rapida.

Per quanto concerne la tutela del cittadino nei confronti dei tempi biblici dell'attuazione della giustizia, poiché le cause degli enormi ritardi con cui viene resa giustizia, più che dipendere da fatti addebitabili al singolo giudice, sono da attribuire allo Stato che è fonte dell'organizzazione giudiziaria, si prevede un'azione rivolta al presente esclusivamente verso lo Stato.

Il controllo politico delle commissioni parlamentari cui il ministro periodicamente è tenuto a riferire, varrà ad assicurare il controllo democratico sulle inefficienze e le mancanze di rendimento di un servizio che, al presente, è allo sbando.

La giustizia offre al presente un quadro desolante che suscita le maggiori preoccupazioni in cerchie sempre più vaste di cittadini.

Le garanzie del cittadino, che un tempo erano vanto della civiltà giuridica del nostro Paese, hanno subito un degrado sempre più irrazionale e pericoloso.

La soppressione dell'effetto sospensivo dell'appello e della collegialità dei nostri tribunali e delle nostre Corti nel civile ha deformato l'immagine della giustizia nel nostro Paese in modo assai grave.

Lo scarso rendimento degli addetti agli uffici giudiziari non è monitorato dall'ufficio «tempi e metodi» che fu a suo tempo sconsidevolmente soppresso al Consiglio superiore della magistratura, la mancanza di poteri effettivi di controlli dei superiori gerarchici, la mancanza di un sistema di incentivi e di disincentivi, fa sì che l'arretrato ingigantisca a vista d'occhio, ingenerando le peggiori previsioni sull'efficienza di una giustizia avviata alla totale paralisi.

Ciò malgrado i giudici di completamento introdotti (giudici di pace, giudici onorari aggiunti) mal retribuiti e che tuttavia offrono una preziosa collaborazione, alla pari dei vecchi giudici onorari, non sono ancora convenientemente apprezzati.

Gli organici della magistratura sono assolutamente carenti e non sono mai stati aggiornati rispetto al carico di contenzioso complessivo e perfino di quello teoricamente distribuito *pro capite* ed è ritenuto insopportabile da gran parte dei giudici.

Fu notato da uno studioso anni fa che mentre l'organico dei magistrati dalla data di entrata in vigore del codice di procedura civile ad oggi era cresciuto del 10 per cento, il carico dei soli processi sopravvenuti di anno in anno era cresciuto del 300 per cento rispetto alla stessa data.

Gli organici della magistratura vanno rivisti tenendo conto dell'esperienza dei Paesi a noi vicini, quale Germania federale ed altri.

Essi non sono neppure integralmente coperti e le associazioni corporative che rag-

gruppano i giudici non hanno sin qui mostrato e non mostrano di preoccuparsene più di tanto e non elevano quelle pressioni e proteste che sarebbero invece giustificate.

In tal modo la giustizia finisce per essere sempre più considerata un centro di potere invece che un servizio ai cittadini.

Il nostro Paese non sa purtroppo colpevolmente impiegare, per far fronte alle proprie esigenze, quella ricchezza che è costituita dai molti giovani che si laureano in giurisprudenza nelle nostre grandi scuole di diritto.

La selezione dei giovani, di cui il Paese è particolarmente ricco, non si basa su una conoscenza quanto più completa dell'aspirante ma su affrettati *quiz* che pretenderebbero sostituirsi a quella, secondo mode a noi estranee.

Non si sottopongono dall'altro canto gli aspiranti ad esami psicotecnici attitudinali per saggiarne le doti di equilibrio, ma ad esami nazionalistici di dubbia utilità e assai poco attuale.

Lo stato della giustizia penale dal canto suo registra, assai sovente, clamorosi fatti di protagonismo, esternazioni sconvenienti e contrarie al senso dello Stato, violazioni di segreti istruttori, incarcerazioni basate su supposizioni soggettive quanto incontrollabili di pericoli di fuga dell'indagato.

Tutto ciò a tacere di una giustizia che sostituisce alle prove storiche e critiche, rigorosamente valutate, i teoremi, che sono espressione di pensiero in libertà, foriero di gravi ingiustizie e in ultima analisi dell'abbandono del principio di legalità.

Il potere acquisito dai pubblici ministeri appare troppo spesso eccessivo.

Le loro indagini sono sovente condizionate da convinzioni colpevoliste, sempre meno vagliate criticamente, e appaiono viziate da protagonismo.

Da varie parti si è lamentato in questi anni l'eccessivo appiattimento del giudice per le indagini preliminari al ruolo accusatorio del pubblico ministero e perciò si lamenta la

manca di un giudizio staccato e al contempo critico.

L'eccessivo credito concesso dagli appartenenti all'organo giudiziario ai pentiti conduce ad accuse sensazionali, come in alcuni recenti processi, che hanno determinato enormi costi al pubblico erario, senza alcun esito che li giustifichi.

Da un altro lato si devono lamentare i costi e la mancanza di risultato degli irragionevoli maxi processi dove la prescrizione evita non raramente che vengano pronunciate sentenze di proscioglimento di imputati, accusati non da testimoni veridici ma da delinquenti.

Da ultimo i fautori di uno stato di polizia, e tra questi i numerosi pubblici ministeri hanno proposto tesi aberranti come la abolizione della Suprema Corte di Cassazione e la effettuazione di una carcerazione più o meno immediata, dopo l'esaurimento dei primi gradi di giustizia.

Dopo avere delineato il grave stato presente delle disfunzioni giudiziarie, appare di tutta evidenza la necessità di una nuova legge sulla responsabilità del giudice che riordini la materia in modo equilibrato e dia finalmente attuazione alla Costituzione repubblicana.

Pur valutando positivamente la iniziativa referendaria che vuol dare voce alle attese popolari contro le gravi ed evidenti disfunzioni della giustizia, essa tuttavia, avendo solo carattere abrogativo e non propositivo, è destinata a lasciare solo un vuoto normativo, mentre la presente iniziativa legislativa si propone di avere comunque una portata integrativa.

Del resto è prevedibile il ripetersi dell'abitudine di frustrare la volontà referendaria, ad opera delle varie associazioni, col coprire il rischio del magistrato con polizze assicurative palesemente illegittime e che vengono colpevolmente tollerate.

Il presente disegno di legge afferma, in modo inequivocabile, che l'azione risarcitoria del danneggiato va proposta direttamente

verso il giudice, il pubblico ministero e lo Stato, secondo l'articolo 28 della Costituzione, salvo alcuni contemperamenti di cui si dà spiegazione.

I proponenti sono convinti che l'attuale iniziativa, se accolta, migliorerà sensibilmente lo stato delle cose, facendo leva sul valore esemplare dell'iniziativa risarcitoria del cittadino danneggiato e sulla autoresponsabilità del giudice.

L'articolo 1 definisce il campo di applicazione della legge, in senso omnicomprendente, come nell'analoga norma in vigore.

Si precisa, per quanto superfluo, che in tale ambito rientrano i magistrati del pubblico ministero.

L'articolo 2 statuisce, a differenza della norma in vigore, la diretta responsabilità del giudice e del pubblico ministero nei confronti del danneggiato, per danni derivanti da fatti da loro posti in essere in genere con dolo o colpa grave e non solo nel limitato quanto raro caso che esso configuri un reato (odierno articolo 13).

La odierna esenzione da ogni responsabilità per il doveroso rispetto della giurisdizione (prevista dal comma 2 dell'articolo 2) trova un limite invalicabile almeno nel caso di provvedimenti posti in essere con dolo.

Essa appare particolarmente pericolosa per la tendenza dei provvedimenti ad acquistare valore di precedente giurisprudenziale e così a propagarsi.

Non è giusto d'altro canto esentare il giudice da responsabilità nella valutazione del fatto e delle prove, ove esso versi in dolo o in colpa grave.

L'azione di responsabilità sia pure in sede di interpretazione di norme o di valutazione del fatto e delle prove, laddove ricorre il dolo e la grave colpa del giudice, sarà perciò proponibile dal danneggiato direttamente contro il giudice in solido con lo Stato.

L'articolo 3 disciplina in modo organico e coerente la responsabilità dei magistrati in campo penale, oggi limitata (articolo 2,

comma 3, lettera *d*) ai provvedimenti restrittivi della libertà delle persone.

Si propone una norma organica che riguardi i magistrati appartenenti alla requirente ed alla giudicante, su un piano di parità, tanto più che i primi non sono neppure oggi ricusabili.

La norma prevede la estensione dei rimedi di carattere preventivo, e così la ricusabilità e l'azione di danno anche verso il pubblico ministero, in ordine a tutti gli atti da lui compiuti, consistano in atti di promuovimento dell'azione penale o in proposte o provvedimenti restrittivi della libertà.

La medesima incriminazione è foriera di danni gravissimi, ed è gravemente colpevole se non sorretta dal vaglio di prove preventive.

Ai casi limitati di responsabilità, previsti dalla precedente legge, (provvedimenti adottati fuori dei casi consentiti o privi di motivazione) il disegno di legge aggiunge anche il caso di atti e provvedimenti posti in essere con abuso d'ufficio.

Indice e dimostrazione di abuso d'ufficio è il fatto che essi siano posti in essere nel contesto di una violazione del segreto d'ufficio, o di pubblicità personale al giudice dai *mass media*.

Si è già detto che nel caso di dolo o colpa grave l'azione di risarcimento è volta direttamente verso il giudice e lo Stato.

Lo Stato potrà rivalersi a sua volta sul giudice.

Nel caso in cui episodi di dolo o colpa grave del singolo giudice vengano ripetuti, dal giudice potranno prevedersi misure cautelari, salvo più gravi provvedimenti, per incapacità all'esercizio delle funzioni.

L'articolo 4 prevede in senso lato il risarcimento del danno nel caso di colpa grave, che si ha quando il giudice afferma, per negligenza inescusabile, un fatto, la cui esistenza risulta incontestabilmente esclusa dagli atti del procedimento (articolo 2, comma 3, lettera *b*), o nella ipotesi rovescia in cui nega, sempre per negligenza inescusabile

un fatto, la cui esistenza risulta incontestabilmente dagli atti del processo.

Il confine tra dolo e colpa grave è indubbiamente sottile; il dolo equivale ad intenzionalità, mentre la colpa grave ricorre quando la predetta affermazione o negazione, contraria alle risultanza, deriva da colpa macroscopica involontaria.

Si è detto che nel caso di dolo l'azione di risarcimento è volta direttamente verso il giudice e lo Stato.

Nel caso della colpa grave essa è prevista solo nei confronti dello Stato come è attualmente rispettando i possibili errori in cui può incorrere la giurisdizione.

Saranno le concrete circostanze che verranno accertate a far pendere il giudizio tra dolo e colpa.

Si è già detto che nel caso di dolo l'azione del risarcimento è volta direttamente verso il giudice e lo Stato.

Nel caso di colpa grave essa è prevista solo nei confronti dello Stato, come è attualmente, rispettando i possibili errori della giurisdizione.

Lo Stato potrà rivalersi a sua volta sul giudice.

Nel caso in cui episodi di colpa grave abbiano a ripetersi si potrà prevedere la rimozione del giudice per incapacità all'esercizio delle funzioni o anche a ravvisare la esistenza del dolo, con le conseguenze sopra indicate.

La previsione di una azione diretta verso lo Stato e non verso il giudice direttamente può essere motivata anche dal fatto che il danneggiato può agire per la revocazione della sentenza ai sensi dell'articolo 395 del codice di procedura civile.

L'articolo 5 del disegno di legge si occupa dell'azione di risarcimento per diniego di giustizia (attuale articolo 3), per la omissione o il ritardo del magistrato nel compimento di atti del suo ufficio.

L'odierna legge n. 117 del 1988 prevede il risarcimento del danno da parte dello Stato nel caso in cui decorra inutilmente un certo

lasso di tempo dalla proposizione di una istanza volta ad una decisione (ordinanza, decreto, sentenza).

La concessione di una azione diretta di risarcimento del danno verso il giudice nell'attuale sovraccarico di contenzioso non è sembrata in genere giustificata e l'accelerazione di processi che essa può provocare è un risultato puramente illusorio. È perciò prevista in genere una azione di risarcimento esclusivamente nei confronti dello Stato che è il responsabile massimo dell'attuale stato di cose, per non avere preso in modo tempestivo le adeguate misure concernenti l'adeguamento degli organici della magistratura alle dimensioni del contenzioso e sino a quando non porrà fine ad esso.

Ai ritardi e alle omissioni che verranno accertate dipendere da scarso rendimento e in genere da colpa dei giudici è preferibile porre rimedio con procedure disciplinari nei confronti del giudice colpevole, sino alla sospensione dalle funzioni ed al suo esonero.

Si è ritenuto di svincolare questa azione da termini perentori che seguano alla presentazione di una istanza da una parte, perchè ciò equivarrebbe a fissare un sentiero privilegiato a chi è più sollecito a presentare una semplice istanza, rispetto agli altri cittadini che attendono da maggior tempo.

L'articolo 6 non subordina l'azione di risarcimento all'esperimento dei mezzi di impugnazione e così al termine dilatorio dal fatto, perchè è noto che codesti procedimenti sono di lunghissima durata, e si esclude altresì la decadenza dell'azione (odierno articolo 4, commi 2, 3 e 4).

Il fatto che l'azione di danno debba essere differita all'esperimento dei mezzi di impugnazione equivale a rinviarla *sine die*, mentre il sovrapporsi delle decisioni di gravame rende meno individuabile il nesso di causalità tra la pronunzia incriminata e il danno.

È da tenere presente che codesta condizione lascia senza protezione le parti che non hanno adeguati mezzi finanziari per sostenere i costi delle fasi di impugnazione.

L'articolo 7, per quanto possa apparire pleonastico rispetto alle norme in vigore, stabilisce inequivocabilmente che le polizze assicurative, eventualmente pattuite dai magistrati a copertura della responsabilità per danni da essi causati nell'esercizio delle funzioni e oggetto di azione diretta del danneggiato e di quella di rivalsa dello Stato, sono insanabilmente nulle.

La nullità consegue al divieto di tali polizze in applicazione degli articoli 1343, 1344, 1345 del codice civile (negozi in violazione della legge, in frode alla legge o posti in essere per motivi illeciti comuni ai contraenti).

È risaputo che l'articolo 1344 stabilisce che è illecita la causa quando il contratto costituisce il mezzo per eludere l'applicazione di una norma imperativa, quale nella specie è l'articolo 28 della Costituzione.

Per riferimenti alla ineludibilità dell'articolo 1344 del codice civile si confrontino le sentenze della Cassazione civile n. 6444 del 1984, n. 4414 del 1981, n. 3568 del 1971 e dell'articolo 1345 del codice civile si veda la sentenza della Cassazione civile n. 1549 del 1969).

Non vi è chi non veda che le polizze assicurative che oggi giorno sono contrattate con assicurazioni dalle stesse organizzazioni corporative dei giudici nell'interesse dei loro aderenti ad un costo intorno ad euro 78,00 annue costituiscono il mezzo per eludere il principio della responsabilità personale del magistrato voluto dall'articolo 28 della Costituzione e dalla volontà referendaria già manifestatasi.

Esse sono comunque in frode a principi di ordine pubblico.

L'articolo 8 regola a chi va proposta l'azione di risarcimento e l'organo giurisdizionale competente a giudicarlo.

Esso viene individuato dai proponenti in una sezione regionale della Corte dei conti con funzione giurisdizionale, integrata ai sensi dell'articolo 102, comma secondo, della Costituzione da componenti esterni,



per comprensibili motivi di assicurare la maggiore imparzialità del giudicante in una materia esposta a influenze anche corporative.

Le persone chiamate ad integrare la Corte dei conti regionale sono state individuate in un magistrato designato dal primo presidente della Corte d'appello e in due componenti laici, designati dal consiglio dell'ordine degli avvocati del capoluogo in cui ha sede la Corte dei conti.

La designazione della Corte dei conti ha la sua giustificazione nel fatto che ad essa in genere appartiene la competenza a giudicare della responsabilità per danni recati all'erario da pubblici funzionari nell'esercizio delle loro funzioni (articolo 13 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti di cui al regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20). E poichè essa ha competenza per le azioni di rivalsa dello Stato sul magistrato, appare codesta designazione la più omogenea alla materia della giurisdizione per danni.

L'articolo 9 stabilisce che la sezione regionale della Corte dei conti deve anzitutto procedere ad un vaglio preliminare se ricorre o meno la manifesta infondatezza o la inammissibilità della domanda.

Codesto esame preliminare vuole prevenire domande infondate strumentalmente impiegate quale deterrente individuale di chi è interessato, senza diritto e ragione, ad ostacolare il corso della giurisdizione.

Ove si ravvisi l'esigenza di un tale vaglio concernente la manifesta infondatezza o meno, l'organo competente a deciderla potrebbe essere individuato in una sezione specializzata del Tribunale amministrativo regionale (TAR) del luogo in cui è avvenuto il fatto o di distretto limitrofo, ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, integrata da persona designata dal primo presidente della Corte di appello competente e da due componenti laici, designati dal Consiglio dell'ordine degli avvocati del capoluogo in cui ha sede il TAR.

In questo caso la inammissibilità potrebbe essere dichiarata con ordinanza motivata, in Camera di consiglio, che potrà essere impugnata con i modi e le forme dell'articolo 739 del codice di procedura civile davanti alla Corte d'appello del distretto territorialmente limitrofo a quello in cui ha sede il TAR che ha pronunciato la inammissibilità.

Il TAR, quando dichiara ammissibile la domanda, dispone la prosecuzione del giudizio.

Il provvedimento adottato dalla Corte di appello in sede di reclamo contro la dichiarazione di inammissibilità e quello del TAR che dichiara invece ammissibile la domanda non sono ulteriormente impugnabili.

L'articolo 10 prevede che quando la responsabilità civile è dichiarata non manifestamente infondata, il Ministro della giustizia è tenuto ad esercitare l'azione disciplinare, proponendo l'eventuale sospensione del magistrato dalle sue funzioni e a comunicare alla presidenza delle Commissioni parlamentari della giustizia il promuovimento del procedimento disciplinare e l'esito di approfondite indagini sul giudice allargate eventualmente all'ambiente e al tipo di vita da lui condotto.

Egli avanzerà le sue proposte al Consiglio superiore della magistratura.

L'articolo 11 ammette, a differenza dell'odierna domanda referendaria, che il giudice nei cui confronti è rivolta l'azione risarcitoria possa intervenire nel processo che ha per oggetto il giudizio che lo concerne.

L'articolo 12 prevede che la sezione regionale della Corte dei conti competente per il giudizio di merito in primo grado istruisca e giudichi la causa secondo le ordinarie regole procedurali del codice di procedura civile, sembrando queste più garantiste di quelle specifiche della Corte dei conti.

La pronuncia successiva sull'*an* e sul *quantum* sarà appellabile ai sensi dell'articolo 1 e seguenti del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito, con modifica-

zioni, dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, davanti alla Corte dei conti centrale, che tratterà la causa nel merito come giudice del gravame con le forme e gli effetti dello stesso codice di procedura civile. La decisione d'appello sarà ricorribile alla Suprema corte di Cassazione per i motivi e nelle forme processuali dell'articolo 360 e seguenti del codice di procedura civile.

L'articolo 13 dispone che il Ministro della giustizia è tenuto ad istituire presso il suo di-

castero un ufficio «tempi e metodi» e a riferire periodicamente ogni sei mesi alle Commissioni parlamentari della giustizia dei due rami del Parlamento sulle dimensioni quantitative e qualitative dei processi sopravvenuti ed arretrati, sugli organici dei magistrati e funzionari, sul loro rendimento per le varie circoscrizioni e a fare proposte concernenti le misure ritenute adeguate ed urgenti per adeguare gli organici giudiziari alle necessità.

**DISEGNO DI LEGGE**  

---

## Art. 1.

*(Ambito di applicazione)*

1. Le disposizioni della presente legge si applicano a tutti gli appartenenti alla magistratura ordinaria, amministrativa, contabile e militare, che esercitano funzioni giudicanti o requirenti, nonché agli estranei che partecipano all'esercizio della funzione giudiziale.

2. Esse si applicano anche ai magistrati in organi collegiali.

## Art. 2.

*(Responsabilità del giudice per dolo o colpa grave in solido con lo Stato)*

1. La parte danneggiata può agire nei confronti del magistrato nell'esercizio delle funzioni sia requirenti sia giudicanti e nei confronti dello Stato per danni ingiusti, posti in essere dai pubblici ministeri e dai giudici con dolo o colpa grave e non solo nel limitato caso in cui il danno configuri un reato.

2. È ammessa azione di responsabilità nei confronti del giudice che versi in dolo o colpa grave, in solido con lo Stato, anche se il danno ingiusto dipende da una pronunzia in sede di interpretazione di norme o di valutazione del fatto e delle prove.

## Art. 3.

*(Casi di responsabilità per colpa grave)*

1. Costituiscono casi di colpa grave:

a) la grave violazione di legge determinata da negligenza inescusabile;

b) la affermazione determinata da negligenza inescusabile di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento;

c) la negazione determinata da negligenza di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del processo.

2. Nel caso di giudice collegiale è compilato sommario processo verbale, il quale deve contenere la menzione della unanimità della decisione o del dissenso, da indicare nominativamente per chi lo abbia eventualmente espresso su ciascuna delle questioni decise. Il verbale è sottoscritto da tutti i componenti del collegio e conservato a cura del presidente in plico conservato presso il cancelliere dell'ufficio.

#### Art. 4.

*(Responsabilità per danni ingiusti da incriminazioni, proposte o provvedimenti restrittivi della libertà personale in materia penale)*

1. Sono soggetti alla responsabilità diretta nei confronti del danneggiato, in solido con lo Stato, i giudici nell'esercizio delle funzioni, sia requirenti sia giudicanti che compiono con dolo o colpa grave atti di esercizio dell'azione penale, propongono o adottano provvedimenti restrittivi della libertà personale al di fuori dei casi consentiti o senza motivazione o con abuso di ufficio.

2. Costituisce abuso di ufficio anche il fatto che gli atti siano posti in essere nel contesto della violazione del segreto di ufficio o di acquisto di pubblica notorietà da parte del giudice. Lo Stato può rivalersi verso il magistrato.

## Art. 5.

*(Responsabilità per diniego di giustizia)*

1. Costituisce diniego di giustizia il rifiuto, l'omissione o il ritardo nel compimento da parte del giudice di atti del suo ufficio.

2. Lo Stato è responsabile in solido con il magistrato per il rifiuto, l'omissione o il ritardo di cui al comma 1

## Art. 6.

*(Modo di esercizio dell'azione di risarcimento)*

1. L'azione di risarcimento non è subordinata all'esperimento di rimedi ordinari di impugnazione, ad alcun termine dilatorio rispetto al fatto od a decadenza, ma solo all'ordinaria prescrizione.

## Art. 7.

*(Nullità di polizze assicurative)*

1. Sono nulle di pieno diritto ai sensi degli articoli 1343, 1344 e 1345 del codice civile e vietate le polizze assicurative contratte da magistrati a copertura della loro responsabilità civile.

## Art. 8.

*(Giudice competente funzionalmente per l'azione di risarcimento previsto dalla presente legge)*

1. Il giudice a cui va proposta l'azione di risarcimento e competente a giudicare è la sezione regionale della Corte dei conti con funzione giurisdizionale integrata da un magistrato designato dal primo presidente della Corte d'appello competente e, ai sensi dell'articolo 102, secondo comma, della Costituzione, da due componenti designati dal

Consiglio dell'ordine degli avvocati del capoluogo in cui ha sede la sezione regionale della Corte dei conti.

Art. 9.

*(Esame preliminare della ammissibilità e non manifesta infondatezza della domanda)*

1. La sezione regionale della Corte dei conti, come integrata ai sensi dell'articolo 8, procede anzitutto ad un esame preliminare volto a verificare se ricorra o meno la manifesta infondatezza o l'inammissibilità della domanda.

2. La manifesta infondatezza o l'inammissibilità è dichiarata con ordinanza motivata a seguito di decisione in camera di consiglio ed è comunicata alle parti. Tale ordinanza è impugnabile nei modi e nelle forme dell'articolo 739 del codice di procedura civile davanti alla Corte d'appello in camera di consiglio del distretto territorialmente limitrofo.

3. La sezione regionale della Corte dei conti, quando dichiara ammissibile la domanda, dispone la prosecuzione del giudizio davanti a se stessa con provvedimento non impugnabile.

Art. 10.

*(Iniziativa disciplinari del Ministro della giustizia dopo che l'azione di responsabilità è dichiarata non manifestamente infondata)*

1. Quando l'azione di responsabilità è stata dichiarata non manifestamente infondata, il Ministro della giustizia è tenuto a promuovere l'azione disciplinare, adottando i provvedimenti conseguenti del caso, e a comunicare l'avvio del processo disciplinare e il risultato delle sue indagini alle presidenze delle Commissioni parlamentari della giustizia e ad avanzare proposte al Consiglio superiore della magistratura.

## Art. 11.

*(Intervento del giudice  
nel procedimento risarcitorio)*

1. Il giudice inquisito ha diritto di intervenire nel processo che lo concerne.

## Art. 12.

*(Regole di procedura del giudizio di responsabilità)*

1. A seguito dell'avvio della procedura di merito, si applicano le norme del codice di procedura civile. Contro la decisione del giudice di primo grado è proponibile l'appello alla sezione centrale della Corte dei conti, che tratta la causa come giudice di gravame, con le forme e gli effetti previsti dal codice di procedura civile, per i giudizi di appello.

2. Contro la pronuncia d'appello è proponibile ricorso alla Corte di cassazione per i motivi e nelle forme procedurali di cui agli articoli 360 e seguenti del codice di procedura civile.

## Art. 13.

*(Atti dovuti dal Ministro della giustizia)*

1. Con decreto del Ministro della giustizia, da adottare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, è istituito ed organizzato l'ufficio «tempi e metodi» presso il Ministero della giustizia con la funzione di monitorare la quantità di processi penali e civili sopravvenuti ed arretrati, distribuiti per le varie circoscrizioni, gli organici dei magistrati e funzionari, il grado di copertura, il loro rendimento complessivo per circoscrizione, a proporre misure per adeguare la copertura e l'incremento degli organici in essere di fronte alle esigenze presenti e di prospettiva. Il Ministro della giustizia riferisce alle Commissioni parlamentari

competenti in materia di giustizia dei due rami del Parlamento ogni sei mesi.

Art. 14.

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