

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **PECCHIOLI, TEDESCO TATÒ, BATTELLO, MACIS, BOCHICCHIO SCHELOTTO, GRECO, IMPOSIMATO, LONGO, SALVATO, MAFFIOLETTI e TOSSI BRUTTI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 17 SETTEMBRE 1987

Riparazione dei danni ingiusti causati da provvedimenti giurisdizionali e responsabilità civile dei magistrati

ONOREVOLI SENATORI. – Il presente disegno di legge intende disciplinare la responsabilità civile dei giudici tutelando il diritto del cittadino al risarcimento e, insieme, l'indipendenza della magistratura.

Il problema della responsabilità, pur essendo periferico rispetto alle ragioni di fondo della crisi della giustizia, è decisivo per l'indipendenza della magistratura. Oggi, infatti, questa indipendenza va guardata non solo nella sua tradizionale dimensione di rescissione di ogni subalternità nei confronti dell'Esecutivo, ma anche come garanzia rispetto alle capacità di condizionamento che nelle società moderne

possono esercitare nei confronti dei giudici i grandi poteri privati, legali e criminali.

Perciò non basta sbarrare la strada alle ingerenze dei poteri pubblici e privati nella giurisdizione. Occorre anche prevedere chiare condizioni in presenza delle quali far valere le diverse responsabilità del giudice.

La priorità va in ogni caso conferita alla responsabilità disciplinare. Si tratta dello strumento più idoneo per valutare in modo approfondito il comportamento irregolare del magistrato nell'esercizio del suo ufficio; ed è per questo che tutti gli ordinamenti contemporanei prevedono tale forma di responsabilità.

Del tutto distinto è il ruolo della responsabilità civile; non tutti gli ordinamenti la prevedono e, dov'è prevista, è in genere disapplicata.

Contrariamente alla realtà, il *referendum* promosso sugli articoli 55, 56 e 74 del codice di procedura civile enfatizza il significato di questo tipo di responsabilità, attribuendo all'insufficienza degli attuali criteri l'origine della crisi della giustizia. Questa è una visione angusta della politica della giustizia, incentrata sull'idea antiquata che attraverso la minaccia della sanzione si possano ottenere ordine e funzionalità.

È opinione dei presentatori, invece, che occorre andare ben oltre, istituendo il giudice di pace, sostituendo i vecchi codici, garantendo il patrocinio gratuito dei non abbienti, riformando la professione forense, il reclutamento, la formazione e la carriera del giudice. In questo quadro va collocato il problema della responsabilità.

Con separati disegni di legge, il Gruppo comunista ha già proposto riforme che riguardano la responsabilità disciplinare e la riparazione dei danni da ingiusta detenzione.

Per quel che concerne invece la responsabilità civile, bisogna subito osservare che le norme attualmente vigenti non meritano di essere difese. È in contrasto con la Costituzione il potere spettante al Ministro di grazia e giustizia di concedere o negare l'autorizzazione all'azione del risarcimento per comportamenti dolosi del giudice. Infatti la Costituzione garantisce il diritto all'azione, il cui esercizio non può quindi dipendere dall'assenso di un membro dell'Esecutivo.

Queste norme non sono quasi mai applicate. Ma la polemica attorno al *referendum* rischia di restituire ad esse efficacia, proprio perchè tende a spostare il baricentro del dibattito dalle cause vere della crisi alla responsabilità civile dei magistrati.

D'altra parte, se si andasse, attraverso il *referendum*, ad un'abrogazione pura e semplice di queste norme, si aprirebbe un vuoto legislativo che non garantirebbe nè il cittadino nè il giudice.

Il criterio ispiratore del progetto consiste nella netta distinzione tra la riparazione dei danni ingiusti subiti dall'utente della giustizia e la responsabilità patrimoniale del magistra-

to. Tale distinzione è comune a gran parte degli ordinamenti occidentali.

La proposta prevede il contemporaneo inizio dell'azione di risarcimento (in relazione a fattispecie tipizzate negli articoli 1, 2, 3, 4) e dell'azione disciplinare (articolo 9).

La riparazione è chiesta dal cittadino allo Stato. L'azione disciplinare, in questi casi obbligatoria, è esercitata naturalmente nei confronti del magistrato. In seguito alla condanna dello Stato al risarcimento e alla condanna disciplinare del magistrato scatta l'azione di regresso obbligatoria, che viene promossa dal Ministro del tesoro, davanti al giudice civile, per una somma che non può superare un terzo dello stipendio annuo netto del magistrato.

Di particolare rilievo in questo impianto sono le disposizioni relative al patrocinio gratuito dei non abbienti (articolo 13), al preventivo giudizio di ammissibilità dell'azione per la riparazione (articolo 6) e, per i collegi che giudicano l'illecito disciplinare, l'obbligo di sentire come testimone la persona che si ritiene danneggiata (articolo 8).

I presentatori della proposta hanno a lungo discusso con gli specialisti della materia il problema della responsabilità civile per i provvedimenti collegiali. Il segreto della camera di consiglio impedisce infatti di distinguere tra i magistrati che si sono pronunziati a favore della decisione e quelli che non l'hanno condivisa.

Taluno propone di risolvere il problema introducendo l'opinione dissenziente. Ma l'origine di questo istituto è di tutt'altra natura. Esso serve perchè negli organi giurisdizionali che hanno funzioni di legittimità possano esprimersi orientamenti interpretativi diversi da quello della maggioranza, ai fini di un possibile ricambio giurisprudenziale.

Sarebbe fuorviante quindi impiegare l'istituto dell'opinione dissenziente in vista di un eventuale giudizio di responsabilità.

Sarà quindi il dibattito parlamentare ad individuare la soluzione più idonea. Va richiamata l'attenzione sulla disciplina della responsabilità degli estranei che partecipano all'esercizio delle funzioni giurisdizionali.

Si tratta di giudici con uno statuto affatto particolare che non consente nei loro confron-

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ti l'esercizio dell'azione disciplinare, ma solo la revoca dell'incarico. Per loro quindi non ci sarà alcun procedimento disciplinare e l'azione di regresso sarà condizionata alla condanna dello Stato alla riparazione.

I proponenti sono ben consapevoli della complessità delle questioni affrontate nella proposta e saranno grati a quanti contribuiranno con osservazioni e rilievi al suo miglioramento.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Diritto all'integrale riparazione del danno)

1. Ha diritto all'integrale riparazione chiunque ha subito un danno ingiusto:

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

b) a causa di provvedimenti o atti giudiziari dolosi o abnormi;

c) per diniego di giustizia.

Art. 2.

(Responsabilità civile da reato)

1. Chiunque ha subito un danno ingiusto a causa di un fatto costituente reato, commesso dal magistrato nell'esercizio delle sue funzioni, può esercitare l'azione civile per la riparazione nei confronti del magistrato o dello Stato, successivamente al passaggio in giudicato della sentenza penale di condanna.

2. Il danneggiato può costituirsi parte civile nel processo penale.

3. Lo Stato agisce in via di regresso nei confronti del magistrato condannato per la ripetizione delle somme erogate a titolo di riparazione.

Art. 3.

(Provvedimenti abnormi)

1. Agli effetti della presente legge costituiscono provvedimenti abnormi:

a) l'applicazione di una legge non vigente;

b) la grave, evidente ed indiscutibile disapplicazione di una legge vigente;

c) un provvedimento non riconducibile ad alcuna norma di legge;

d) l'emissione di un provvedimento restrittivo della libertà personale del tutto privo di motivazione, nonchè di ogni altro provvedimento del tutto privo di motivazione quando questa è richiesta dalla legge;

e) un provvedimento fondato sull'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontestabilmente esclusa dagli atti del procedimento;

f) un provvedimento fondato sulla negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontestabilmente dagli atti del procedimento.

2. Non può comunque dar luogo a responsabilità l'attività di interpretazione delle norme e di ricostruzione logica o di valutazione critica del fatto o della prova.

Art. 4.

(Diniego di giustizia)

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

a) la legge fissa al giudice un termine per il compimento dell'atto;

b) la parte, dopo la scadenza del termine, ha presentato istanza al giudice per ottenere il provvedimento e sono decorsi, senza giustificato motivo, trenta giorni dalla data di deposito dell'istanza in cancelleria.

2. Costituisce inoltre diniego di giustizia l'indebito rifiuto di atti o provvedimenti giurisdizionali dovuti.

Art. 5.

(Modalità dell'esercizio dell'azione)

1. Nei casi previsti dalle lettere b) e c) dell'articolo 1 l'azione è proposta nei confronti dello Stato.

2. L'azione 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 dell'esaurimento della fase processuale nella quale il provvedimento o l'atto è stato posto in essere.

3. Se il provvedimento o l'atto è stato posto in essere nel procedimento pretorile, l'azione non può essere esercitata prima che siano stati esperiti tutti i mezzi di impugnazione e sinchè il procedimento pende innanzi al pretore.

4. L'azione deve essere esercitata entro un anno dalla definizione del procedimento nel corso del quale il provvedimento o l'atto è stato emesso.

5. Le condizioni indicate nei commi precedenti devono essere osservate a pena di decadenza.

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 subito dopo la prima udienza.

3. Nel procedimento davanti al tribunale, il giudice istruttore, dopo la prima udienza, riferisce al collegio in camera di consiglio.

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

5. Oltre che nei casi previsti dall'articolo 5, è inammissibile la domanda manifestamente infondata.

6. Il giudice, se non emette il decreto di inammissibilità della domanda, trasmette copia di quest'ultima al procuratore generale presso la Corte di cassazione e al Ministro di grazia e giustizia se l'azione riguarda atti o provvedimenti emessi da un magistrato ordinario e, negli altri casi, al titolare dell'azione disciplinare; dà quindi disposizioni per l'ulteriore corso del processo.

7. Il procuratore generale presso la Corte di cassazione per la magistratura ordinaria e gli altri titolari dell'azione disciplinare negli altri casi, ricevuta la comunicazione di cui al comma 6, sono tenuti a dare immediatamente inizio all'azione disciplinare.

8. La decisione disciplinare non ha effetto nel giudizio di cui al presente articolo.

Art. 7.

(Intervento nel giudizio contro lo Stato)

1. 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 giudizio per la riparazione dispone, nella prima udienza, 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.

3. La decisione non fa stato nel giudizio disciplinare nè nel giudizio di regresso.

Art. 8.

(Testimonianza della persona danneggiata nel procedimento disciplinare)

1. Nel procedimento disciplinare iniziato a norma del comma 7 dell'articolo 6 deve essere sentita la persona che si ritiene danneggiata.

Art. 9.

(Azione di regresso)

1. A seguito della riparazione del danno ai sensi dell'articolo 5, nei confronti del magistrato che ha cagionato un danno ingiusto con dolo, ovvero con atti o provvedimenti abnormi determinati da colpa grave, ovvero con comportamenti costituenti diniego di giustizia ai sensi dell'articolo 4, e che per tali fatti è stato condannato in sede disciplinare, lo Stato agisce in via di regresso per un ammontare non superiore ad un terzo dello stipendio annuo al netto delle trattenute fiscali.

2. L'azione di regresso è esercitata obbligatoriamente dal Ministro del tesoro, dinanzi al giudice civile.

3. Nel determinare l'ammontare della somma dovuta, il giudice competente deve tener conto, oltre che dell'entità del danno, del grado della colpa e di ogni altra circostanza rilevante.

4. Le disposizioni dei commi 2 e 3 si osservano anche nel caso di responsabilità civile da reato.

Art. 10.

(Ambito di applicazione)

1. Le disposizioni degli articoli precedenti si applicano ai magistrati ordinari, compresi i magistrati della giustizia amministrativa e contabile, ed a quelli delle giurisdizioni speciali.

2. Nei confronti degli estranei che partecipano all'esercizio delle funzioni giurisdizionali, l'azione di regresso è esercitata a seguito della riparazione del danno, ai sensi dell'articolo 5, sempre che abbiano cagionato danno ingiusto con dolo, ovvero con atti o provvedimenti abnormi determinati da colpa grave, ovvero con comportamenti costituenti diniego di giustizia ai sensi dell'articolo 4, per un ammontare non superiore a quello corrispondente ad un terzo dello stipendio iniziale, al netto delle trattenute fiscali, dei magistrati di tribunale, ovvero al terzo dello stipendio effettivamente percepito o del reddito da lavoro autonomo, al netto delle trattenute fiscali, e per il minimo di un anno, se inferiore.

Art. 11.

(Competenza per territorio)

1. I procedimenti per il risarcimento del danno e per l'azione di rivalsa sono di competenza del giudice che ha sede nel capoluogo del distretto di corte d'appello più vicino, salvo che in detto distretto il magistrato stesso sia venuto ad esercitare le sue funzioni. 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 fatto.

Art. 12.

(Abrogazione delle disposizioni incompatibili)

1. Sono abrogati gli articoli 55, 56 e 74 del codice di procedura civile.

Art. 13.

(Patrocinio gratuito per i meno 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 proprio decreto aggiorna entro il 30 aprile di ciascun anno l'importo di cui al comma 1 sulla base dell'indice di svalutazione monetaria rilevato dall'Istat per l'anno precedente.

Art. 14.

(Oneri di spesa)

1. Agli oneri previsti dall'articolo 13 della presente legge stimati a partire dall'esercizio 1988 in lire 2.000 milioni si fa fronte con corrispondente riduzione dello stanziamento di cui al capitolo 6856 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro alla rubrica «Ministero di grazia e giustizia», 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.