

SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

(N. 2138)

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal **Ministro di Grazia e Giustizia**

(ROGNONI)

di concerto col **Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica**

(ROMITA)

e col **Ministro del Tesoro**

(GORIA)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 10 GENNAIO 1987

Nuove norme sulla responsabilità civile del magistrato

ONOREVOLI SENATORI. — Non c'è dubbio che il tema della responsabilità risarcitoria per fatti connessi all'attività giudiziaria abbia assunto, negli ultimi anni, uno spessore sempre più consistente ed abbia suscitato una richiesta riformatrice, di cui l'istanza referendaria è soltanto un'espressione.

D'altra parte, le deficienze dell'attuale disciplina degli articoli 55, 56 e 74 del codice di procedura civile, che ripetono formule tratte da precedenti codificazioni e che riecheggiano figure penalistiche, rendono pressochè impraticabile l'operatività dell'istituto; la subordinano, inoltre, a meccanismi autorizzativi validi per l'ordinamento anteriore,

non certo in linea con un moderno concetto del rapporto cittadini-potere giudiziario.

Raccogliendo queste sollecitazioni e tenendo conto dell'ampia elaborazione svoltasi sul tema, si propone un disegno di legge che ridisciplina la materia.

Occorre premettere, tuttavia, che il principio costituzionale contenuto nell'articolo 28 della Carta costituzionale va coordinato con gli altri principi di pari dignità costituzionale; e cioè con il principio secondo cui «la magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere» dello Stato e con il principio secondo cui «i giudici sono soggetti soltanto alla legge». In altri

termini, il nodo e la delicatezza del problema stanno nel conciliare due esigenze egualmente tutelate dal nostro ordinamento costituzionale: l'indipendenza del magistrato e la sua responsabilità.

E, poichè questi due termini non sono necessariamente contrapposti, si tratta di stabilire quale forma di responsabilità del giudice sia ammissibile nel nostro ordinamento, caratterizzato dalla prerogativa dell'indipendenza dell'ordine giudiziario.

Si aggiunga che, pronunciandosi sull'articolo 28 con la sentenza n. 2 dell'11 marzo 1968, la Corte costituzionale ha espresso l'avviso che «la singolarità della funzione giurisdizionale» e «la stessa posizione *super partes* del magistrato possono suggerire condizioni e limiti alla sua responsabilità; ma non sono tali da legittimarne una negazione totale».

Ne consegue la legittimità di una normativa ordinaria dissimile da quella concernente le categorie di impiegati e funzionari dello Stato.

Le linee del provvedimento sono così riasumibili.

Si è ritenuto, anzitutto, che la nuova disciplina della responsabilità civile non possa essere circoscritta ai giudici ordinari, ma debba estendersi ai magistrati delle giurisdizioni speciali, ed in genere a tutti coloro che partecipano all'esercizio delle funzioni giurisdizionali (articolo 1). Una diversa soluzione darebbe luogo a sospetti di incostituzionalità, sotto il profilo della disparità di trattamento.

Si è affermato il principio che l'azione di risarcimento del danno può essere proposta soltanto nei confronti dello Stato (articoli 3 e 4). Tale soluzione appare l'unica idonea a garantire l'indipendenza del giudice nell'esercizio delle sue funzioni, evitandosi che l'azione di danno diventi uno strumento per interferire nel corso dei giudizi. Nel contempo si è ritenuto indispensabile ribadire il principio, a garanzia dell'indipendenza della funzione giudiziaria, per cui l'esercizio di tale funzione non può dar luogo a responsabilità, né dello Stato né della magistratura, per l'attività di interpretazione ed applicazione del diritto e di ricostruzione e valutazione del fatto (articolo 2).

Presupposto di proponibilità dell'azione risarcitoria verso lo Stato è che siano stati esperiti i mezzi di impugnazione senza esito positivo quanto al fatto causativo di danno (articolo 3, comma 1); si è anche previsto che se il danno non è «comunque» riparabile con tali mezzi, l'azione possa essere proposta subito, ma sempre dopo l'esaurimento della fase o del grado del giudizio (articolo 3, comma 2), e ciò ad evitare che per effetto di astensioni e ricusazioni si pregiudichi in concreto il principio del giudice naturale.

Altro presupposto è la ricorrenza, nel giudice, del dolo o della colpa grave: senza l'uno o l'altra, l'azione diretta verso lo Stato non può essere proposta. Il dolo consiste, come è noto, nella coscienza e volontà dell'azione; nella disciplina che si propone esso è indicato in termini generali, perciò comprende tanto il dolo penale quanto quello civile. Invece per la colpa grave si è ritenuta necessaria una specificazione, anche al fine di evitare difformità interpretative ed eventuali contrasti giurisprudenziali in sede di applicazione. Pertanto la colpa è stata definita nella triplice ipotesi della violazione di legge determinata da negligenza inescusabile, dell'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento e della negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento (articolo 3, comma 3).

Quanto alle fattispecie materiali causative di danno, non è possibile delineare in formule compiute quelle concernenti i fatti commissivi, considerata la varietà di casistica possibile.

Tuttavia si è ritenuto di porre ad oggetto di una norma specifica (articolo 7) la responsabilità connessa con l'emanazione di provvedimenti cautelari o d'urgenza, per rispondere alla necessità, largamente avvertita, di richiamare il giudice ad un uso più prudente della discrezionalità che è insita nella concessione o nel rifiuto di tali forme di tutela. Si è anche ritenuto opportuno cogliere l'occasione offerta dalla disciplina della responsabilità civile per introdurre il principio che ogni provvedimento cautelare o d'urgenza, se già non suscettibile di rimedio specifico

per il diritto vigente, sia sottoposto ad immediato controllo da parte di un organo collegiale (articolo 7, comma 2). Anche in questo caso, si tratta di un'esigenza di tutela vivamente sentita, in particolare per i provvedimenti d'urgenza *ex* articolo 700 del codice di procedura civile emanati da giudice monocratico, in una situazione generale di amministrazione della giustizia in cui l'intervento immediato dell'organo giurisdizionale appare spesso decisivo per le sorti dei litiganti.

Viceversa è possibile individuare (e si è ritenuto necessario farlo ad evitare una eccessiva dilatazione della responsabilità, tale da comprendere qualunque omissione o ritardo) specifiche fattispecie per comportamenti omissivi, e cioè (articolo 8) la scadenza del termine perentorio fissato dalla legge al giudice per il compimento di una determinata attività e l'inutile scadenza del termine dopo l'istanza della parte affinché si provveda.

Dunque, verificatosi un comportamento commissivo od omissivo imputabile al magistrato a titolo di dolo o colpa grave nei termini anzidetti, che abbia cagionato un danno ingiusto non riparato o non riparabile con i mezzi di impugnazione, si può agire contro lo Stato per il risarcimento (articolo 4). È sembrato opportuno riconoscere al magistrato la facoltà di intervenire nel giudizio, in via adesiva, per sostenere le ragioni dello Stato (articolo 5); ovviamente la decisione non ha efficacia di giudicato nell'azione disciplinare contro il magistrato nè può far stato nell'eventuale giudizio di rivalsa. Resta salvo il diritto del danneggiato di agire direttamente contro il giudice allorchè il fatto costituisca reato, sia mediante la costituzione di parte civile nel processo penale, sia con apposita azione risarcitoria a seguito di condanna penale (articolo 6, comma 2).

I fatti che espongono lo Stato al risarcimento costituiscono altrettanti illeciti disciplinari: intervenuto il risarcimento, l'azione disciplinare è comunque obbligatoria ed è promossa dall'autorità competente entro sei mesi (articolo 9). Il disegno di legge introduce una sanzione pecuniaria accessoria (articolo 9, comma 3): nei casi di condanna per i

fatti che obbligano lo Stato al risarcimento, e quale che sia la sanzione principale irrogata, l'organo disciplinare può aggiungere la sanzione accessoria della riduzione dello stipendio in misura proporzionale all'entità del risarcimento fino ad un terzo dello stipendio mensile, al netto delle trattenute fiscali e per un massimo di un anno.

Il disegno di legge prevede inoltre che, ricorrendo la duplice condizione dell'effettuato risarcimento e della definitività della decisione disciplinare, lo Stato ha facoltà di agire in rivalsa, valutato l'esito del procedimento disciplinare per quanto riguarda l'accertamento della responsabilità; se ne avvarrà quando la sanzione risulti del tutto sproporzionata rispetto alla misura del risarcimento e, in sostanza, priva di efficacia deterrente rispetto alle esposizioni debitorie dello Stato per dolo o colpa grave del magistrato; potrà non avvalersene quando la reazione del meccanismo interno appaia rassicurante in rapporto agli interessi dello Stato a non vedersi esposto a responsabilità risarcitorie, ovvero quando sia stata irrogata la sanzione accessoria della riduzione dello stipendio, perchè tale sanzione funge, in buona sostanza, da sostitutivo della rivalsa giacchè lo Stato recupera, sia pure entro certi limiti e a diverso titolo, ciò che ha pagato al danneggiato.

Le norme sulla responsabilità disciplinare non valgono, com'è ovvio, per i cosiddetti giudici laici; per questi, altresì, si è ritenuto di circoscrivere la facoltà di rivalsa, in presenza del presupposto risarcitorio, alle sole ipotesi di dolo, perchè ai magistrati laici di regola non si richiede per l'esercizio della funzione quella professionalità che si richiede ai togati e che rende ipotizzabile, di volta in volta, la colpa grave.

La rivalsa è azionata dal Ministro della giustizia quanto ai magistrati ordinari, giacchè nel suo bilancio è inserito l'onere di spesa per esposizione risarcitoria; quanto agli altri magistrati, l'azione è promossa dal Ministro (o dal Presidente del Consiglio dei Ministri) al cui settore la funzione giurisdizionale si riferisce (articolo 10, comma 3).

Sono state introdotte deroghe alla competenza territoriale e a quella per valore; quanto alla prima, si è realizzato un meccanismo

analogo a quello previsto per l'articolo 41-bis del codice di procedura penale per garantire l'imparzialità del giudizio di rivalsa ed evitare ai giudici del relativo procedimento il disagio di decidere nei confronti di un magistrato del proprio ufficio o del medesimo distretto di appartenenza; quanto alla seconda, si è ritenuto di attribuire la cognizione al tribunale (articolo 10, comma 4). Si è ritenuto, inoltre, di porre un limite quantitativo alla responsabilità in via di rivalsa: essa non può mai superare il terzo dello stipendio netto e per un massimo di un anno. Nel caso sia stata irrogata in sede disciplinare la sanzione pecuniaria accessoria, l'entità della rivalsa non può superare la differenza fra l'ammontare della somma concernente la rivalsa e il complesso delle riduzioni operate a titolo di sanzione accessoria inflitta (articolo 10, comma 5; il comma 6 contiene anche una norma di adattamento per i laici).

Gli altri articoli del disegno di legge riguardano: la previsione che nessuna deroga è introdotta ai regimi della riparazione per errori giudiziari o per ingiusta detenzione (articolo 11), cioè regimi normativi che operano per proprio conto; l'abrogazione delle norme incompatibili (articolo 12) e in parti-

colare degli articoli 55, 56 e 74 del codice di procedura civile nonché dell'articolo 52 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, per quanto attiene all'azione che il procuratore generale presso la Corte dei conti potrebbe altrimenti proporre contro il magistrato nell'interesse dello Stato; la previsione di spesa (articolo 13).

Quanto all'onere finanziario, l'ammontare della spesa è stato previsto tenendo conto di indici pregressi, quali il numero di richieste per azione di responsabilità *ex* articolo 56 del codice di procedura civile (appena 20 nell'ultimo triennio), il numero di azioni disciplinari pendenti che potrebbero riguardare fatti di responsabilità per dolo o colpa grave suscettibili di risarcimento in base alla disciplina che si propone e il numero di riparazioni richieste negli ultimi anni per le vittime di errori giudiziari; si è anche tenuto conto, nel determinare l'entità dell'onere, del tipo di meccanismo processuale contenuto nel disegno di legge, in particolare della proponibilità dell'azione dopo l'esperimento dei mezzi di impugnazione e del presupposto del dolo o della colpa grave, che «filtrano» adeguatamente l'esposizione risarcitoria dello Stato.

DISEGNO DI LEGGE
—

Art. 1.

(Responsabilità per l'esercizio delle funzioni giurisdizionali)

1. Le disposizioni della presente legge si applicano ai magistrati ordinari, compresi i magistrati del pubblico ministero, ai magistrati della giustizia amministrativa e contabile, a quelli delle giurisdizioni speciali nonché agli estranei che partecipano all'esercizio delle funzioni giurisdizionali.

2. Nelle disposizioni che seguono il termine «magistrato» comprende tutti i soggetti indicati nel comma 1.

Art. 2.

(Ambito del regime di responsabilità)

1. Nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali, non può dar luogo a responsabilità per danno l'attività di interpretazione del diritto e di ricostruzione o valutazione del fatto.

Art. 3.

(Responsabilità per dolo o colpa grave)

1. Chi, per effetto di un comportamento posto in essere dal magistrato con dolo o colpa grave nell'esercizio di funzioni giurisdizionali, ha subito un danno ingiusto, non riparato con i mezzi di impugnazione, può agire per ottenere il risarcimento del danno.

2. Se il danno non è riparabile con i mezzi di impugnazione, l'azione civile è proponibile soltanto quando è esaurita la fase o il grado del giudizio, nell'ambito dei quali si è verificato il fatto che ha cagionato il danno. L'azione deve essere proposta, a pena di decadenza, entro il termine di un anno dalla

data di esaurimento della fase o del grado, o comunque entro il termine di tre anni dalla data del fatto se in questo termine la fase o il grado non si è ancora concluso.

3. Costituiscono colpa grave:

a) la violazione di legge determinata da negligenza inescusabile;

b) l'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento;

c) la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento.

Art. 4.

(Responsabilità dello Stato)

1. Nei casi previsti dall'articolo 3, l'azione civile è proposta nei confronti dello Stato.

2. L'azione è esercitata, a pena di decadenza, entro un anno dalla conoscenza del comportamento che si assume lesivo. Se è ancora pendente il giudizio, nel corso del quale il fatto si è verificato, il termine decorre dal passaggio in giudicato della sentenza che definisce il giudizio.

Art. 5.

(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 il risarcimento dispone, nella prima udienza, che ne sia data notizia al magistrato cui viene addebitato il comportamento lesivo.

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

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

Art. 6.

(Responsabilità civile)

1. Effettuato il risarcimento, lo Stato può rivalersi nei confronti del magistrato ai sensi dell'articolo 10.

2. Resta salvo il diritto del danneggiato di costituirsi parte civile nel processo penale, se i fatti costituiscono reato, e di esercitare l'azione civile in seguito a condanna penale.

Art. 7.

(Responsabilità per provvedimenti cautelari)

1. Le disposizioni degli articoli 2, 3, 4, 5 e 6 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. 8.

(Responsabilità per diniego di giustizia)

1. Danno luogo a responsabilità, secondo le disposizioni degli articoli 2, 3, 4, 5 e 6, 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 e sono decorsi, senza giustificato motivo, trenta giorni dalla data di deposito in cancelleria. 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 mesi tre dalla data di deposito dell'istanza.

Art. 9.

(Azione disciplinare)

1. Per i magistrati ordinari, i magistrati della giustizia amministrativa e contabile e quelli delle giurisdizioni speciali costituiscono illecito disciplinare i fatti previsti dagli articoli 3, 7 e 8.

2. L'azione disciplinare è promossa dall'autorità competente, entro sei mesi dal giorno in cui il risarcimento è stato effettuato, secondo le leggi vigenti.

3. In caso di condanna, alla sanzione disciplinare può essere aggiunta una sanzione pecuniaria accessoria in misura proporzionale all'ammontare del risarcimento, tenuto conto del tipo di sanzione principale inflitta, sino ad un terzo dello stipendio mensile, al netto delle trattenute fiscali e per il massimo di una annualità.

4. Con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta e di concerto, rispettivamente, del Ministro di grazia e giustizia e del Ministro delle finanze, saranno stabilite le modalità per l'esecuzione della sanzione accessoria.

Art. 10.

(Azione di rivalsa)

1. Entro tre mesi dalla conclusione definitiva del procedimento disciplinare il Ministro competente, valutandone l'esito per quanto attiene all'accertamento della responsabilità, ha facoltà di rivalersi nei confronti del magistrato.

2. Per gli estranei che partecipano all'esercizio delle funzioni giurisdizionali la facoltà di rivalsa può essere esercitata, dopo che sia stato effettuato il risarcimento, soltanto quando l'atto o il comportamento è imputabile a dolo.

3. L'azione è promossa:

a) per i magistrati ordinari e per gli estranei che partecipano all'esercizio delle

funzioni giurisdizionali ordinarie, dal Ministro di grazia e giustizia;

b) per i magistrati del Consiglio di Stato, dei tribunali amministrativi regionali e della Corte dei conti, dal Presidente del Consiglio dei Ministri;

c) per i componenti delle commissioni tributarie, dal Ministro delle finanze;

d) per i magistrati dei tribunali militari, dal Ministro della difesa;

e) per gli altri magistrati ed estranei che partecipano all'esercizio di funzioni giurisdizionali, dal Ministro competente in relazione alla natura del contenzioso che forma oggetto della rispettiva funzione giurisdizionale.

4. Competente per l'azione di rivalsa è il tribunale del luogo ove ha sede la corte d'appello del distretto più vicino, in cui è compreso il giudice che sarebbe competente per territorio e per valore secondo le norme ordinarie, salvo che in detto ufficio, o in quello che sarebbe competente per il procedimento in grado di appello, il magistrato stesso sia venuto ad esercitare le sue funzioni. In tale ultimo caso è competente il tribunale del luogo ove ha sede la corte d'appello del distretto più vicino, diverso da quello in cui il magistrato esercitava le sue funzioni al momento del fatto o sia venuto nel frattempo ad esercitare le sue funzioni.

5. L'entità della rivalsa non può comunque superare una somma pari al terzo dello stipendio, al netto delle trattenute fiscali e per il massimo di un anno. Se è stata irrogata al magistrato, in sede disciplinare, la sanzione pecuniaria accessoria, l'entità della rivalsa non può superare la differenza fra l'ammontare della somma concernente la rivalsa e il complesso delle riduzioni operate a titolo di sanzione pecuniaria accessoria.

6. Per gli estranei che partecipano all'esercizio delle funzioni giurisdizionali, l'entità della rivalsa non può superare il terzo dello stipendio iniziale, al netto delle trattenute fiscali, che compete al magistrato di tribunale, e per il massimo di un anno, ovvero il terzo dello stipendio effettivamente percepito o del reddito da lavoro autonomo, al netto delle trattenute fiscali e per il massimo di un anno, se inferiore.

Art. 11.

(Riparazione per atti giudiziari)

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

Art. 12.

(Abrogazione delle disposizioni incompatibili e deroga a disposizioni vigenti)

1. Sono abrogati gli articoli 55, 56 e 74 del codice di procedura civile nonchè 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. 13.

(Clausola finanziaria)

1. All'onere derivante dall'applicazione della presente legge, valutato in lire 3.000 milioni per l'anno 1987 ed 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 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.

Art. 14.

(Entrata in vigore)

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