



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore BARANI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 25 MARZO 2013

Nuova disciplina della riparazione dell'errore giudiziario, della riparazione per l'ingiusta detenzione e dell'equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo

ONOREVOLI SENATORI. - I primi quattro articoli del presente disegno di legge hanno ad oggetto la disciplina della riparazione dell'errore giudiziario, della riparazione per l'ingiusta detenzione (in conseguenza del rinvio contenuto nell'articolo 315 del codice di procedura penale) e dell'equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo.

Si tratta di discipline volte ad apprestare modelli procedurali finalizzati alla correzione di un trattamento riparatorio a fronte di ipotesi in cui risulta già accertato, in un distinto contesto procedurale, un anormale e non corretto funzionamento della macchina giudiziaria.

Proprio in considerazione di ciò è apparsa meritevole di specifica considerazione - nelle fattispecie in questione - l'esigenza di innovare l'attuale assetto normativo introducendo soluzioni suscettibili di escludere in radice non solo il rischio, ma persino l'astratta possibilità che su materie di simile delicatezza - in cui i diritti del cittadino risultano già aver subito una violazione - possa maturare il sospetto di decisioni influenzate dall'esclusiva appartenenza dei decisori al medesimo ordine al quale appartengono i soggetti alla cui condotta, quantomeno in termini oggettivi, deve farsi risalire la genesi della lesione dei diritti del cittadino.

A tal fine si è proposto di istituire un'apposita commissione presso ciascun distretto di corte di appello, prevedendo che la stessa sia composta da due magistrati, il più anziano dei quali la presiede, nominati dal consiglio giudiziario tra i propri componenti, nonché da un professore universitario in materie giuridiche e da un avvocato nominati,

sempre tra i componenti del consiglio giudiziario, dal Consiglio universitario nazionale e dal Consiglio nazionale forense con le modalità di cui all'articolo 9 del decreto legislativo 27 gennaio 2006, n. 25. Tale composizione paritaria è apparsa un ragionevole punto di equilibrio in grado di rispondere alla finalità sopra indicata, senza peraltro estromettere del tutto dall'organo decisore la componente magistratuale.

La predetta commissione è configurata come un organo avente natura amministrativa, una soluzione che, da un lato, è apparsa preferibile, considerate le premesse esposte, a quella di istituire una sezione specializzata presso gli organi giudiziari ordinari e che, dall'altro, deve ritenersi obbligata alla luce del disposto di cui all'articolo 102 della Costituzione che esclude la possibilità per il legislatore ordinario di istituire nuovi giudici speciali (si veda in tal senso *ex multis* Corte costituzionale n. 394 del 4 dicembre 1998).

Dalla scelta di configurare la predetta commissione come un organismo amministrativo, e dalla considerazione delle situazioni soggettive su cui interverranno le decisioni dello stesso, consegue l'ulteriore scelta di attribuire la cognizione in sede giurisdizionale delle relative controversie alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Una soluzione questa che, certamente non obbligata, è apparsa però come la più coerente con l'esigenza di fondo sopra delineata di evitare il timore di un condizionamento domestico delle funzioni decisorie nelle materie qui specificamente considerate.

Sotto il profilo della copertura finanziaria, le disposizioni in oggetto non comportano oneri in quanto l'incarico di componente

della commissione è svolto a titolo gratuito da magistrati, avvocati e professori universitari che sono componenti dei consigli giudiziari (e che tra l'altro in questa veste beneficiano anche della corresponsione di gettoni di presenza per la partecipazione alle sedute dei consigli giudiziari medesimi).

Gli articoli 5, 6 e 7 del presente disegno di legge intervengono invece sulla legge 13 aprile 1988 n. 117, in materia di risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e di responsabilità civile dei magistrati, proponendo in primo luogo - con l'articolo 5 - una diversa disciplina dell'azione di rivalsa di cui all'articolo 8 della legge medesima, volta sia a prevedere che l'azione di rivalsa debba essere proposta secondo le norme ordinarie relative alla responsabilità amministrativa dei pubblici dipendenti, sia ad aumentare il limite reddituale entro il quale il magistrato è tenuto a rispondere nell'ipotesi di rivalsa muovendo dal presupposto dell'eccessiva ristrettezza del limite attuale. Gli articoli 6 e 7 sono invece volti a ricondurre all'ambito di applicabilità delle norme generali in tema di responsabilità amministrativa dei pubblici dipendenti tutte le ipotesi ricadenti nell'articolo 2 della citata legge n. 117 del 1988, nonché nell'articolo 2 della legge 24 marzo 2001, n. 89.

Ad evitare qualsiasi rischio di interferenza con l'attività giurisdizionale, il comma 2 dell'articolo 7 richiama, ai fini qui considerati, la disposizione che allo stesso fine venne a suo tempo inserita nell'articolo 2, comma 2, della legge n. 117 del 1988 (per formulazioni sostanzialmente analoghe a quella dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 117 del 1988 si vedano anche l'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109 e l'articolo 11, comma 2, del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160).

Per meglio chiarire la portata innovativa delle disposizioni di cui ai citati articoli 5, 6 e 7 può essere opportuno rammentare

quale sia l'attuale assetto normativo in tema di responsabilità amministrativa dei magistrati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie. In particolare, la giurisprudenza contabile ha escluso «la giurisdizione della Corte dei conti nei confronti di magistrato per il danno recato direttamente allo Stato o ad un altro ente pubblico nell'esercizio di attività giudiziaria, in quanto nei confronti del medesimo che, nell'esercizio della funzione giurisdizionale medesima non è legato da rapporto di impiego o di servizio ma è soggetto soltanto alla legge, non possono trovare applicazione le norme che disciplinano la responsabilità amministrativa per danno dei pubblici dipendenti, mentre la responsabilità dei magistrati resta circoscritta alle ipotesi prese in considerazione dalla legge n. 117 del 1988 che prevede, da una parte, una limitata azione di rivalsa dello Stato per il danno arrecato a terzi e, dall'altra, la responsabilità diretta nella sola ipotesi di danni derivanti da reato, la cui conoscenza è riservata al giudice ordinario» (si veda Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per la Sicilia, sentenza n. 394 del 6 dicembre 1995, Catalano - si trattava di una fattispecie relativa a un magistrato chiamato a risarcire il danno arrecato a un ente locale per aver, erroneamente, emanato un decreto ingiuntivo per una somma maggiore di quella indicata nella fattura annessa all'istanza di ingiunzione - e, sostanzialmente nello stesso senso si è espressa anche la Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per la Calabria, sentenza n. 490 del 29 maggio 2003).

Le modifiche proposte, come già rilevato, sono volte pertanto, da un lato, a rendere più incisiva l'azione di rivalsa prevedendo inoltre che la stessa sia devoluta alla giurisdizione contabile e, dall'altro, ad estendere l'applicabilità della disciplina in tema di responsabilità amministrativa dei dipendenti pubblici a tutte le ipotesi ricadenti nell'articolo 2 della legge n. 117 del 1988, nonché nell'articolo 2 della legge 24 marzo 2001,

n. 89, mentre oggi l'ambito di operatività della predetta disciplina in tema di responsabilità amministrativa è circoscritto - come sopra evidenziato - alle sole ipotesi di fatti costituenti reato commessi dal magistrato nell'esercizio delle sue funzioni (articolo 13 della citata legge n. 117 del 1988).

Va inoltre aggiunto che dall'intervento in questione esulano le ipotesi in cui il magistrato non esercita funzioni giudiziarie bensì funzioni amministrative anche se strumentali alla giurisdizione. Per tali fattispecie rimane immutata la situazione attualmente esistente in quanto, in questi casi, già sulla base della normativa vigente deve trovare applicazione

la normativa generale in tema di responsabilità amministrativa dei pubblici dipendenti (in tale senso si veda Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per la Lombardia, sentenza n. 1091 del 13 maggio 1996 e Corte dei conti, sezioni riunite, sentenza n. 726 del 24 settembre 1991; sul piano normativo si veda inoltre, per le liquidazioni e per i pagamenti ordinati dai magistrati, l'articolo 172 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115).

L'articolo 8 contiene, infine, le disposizioni di carattere transitorio.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Al capo XIII del titolo I delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, dopo l'articolo 176 è aggiunto, in fine, il seguente:

«Art. 176-bis. - (*Commissione per le domande di riparazione degli errori giudiziari*). - 1. Presso ciascun distretto di corte di appello è istituita una commissione composta:

a) da due magistrati, il più anziano dei quali la presiede, nominati dal consiglio giudiziario tra i propri componenti;

b) da un professore universitario in materie giuridiche e da un avvocato nominati, tra i componenti del consiglio giudiziario, dal Consiglio universitario nazionale e dal Consiglio nazionale forense con le modalità di cui all'articolo 9 del decreto legislativo 27 gennaio 2006, n. 25, e successive modificazioni.

2. I componenti della commissione di cui al comma 1 cessano dalla carica con la cessazione dalla carica di componenti dei consigli giudiziari ai sensi dell'articolo 13 del decreto legislativo 27 gennaio 2006, n. 25. L'incarico di componente della commissione è svolto a titolo gratuito e alle sedute della stessa non si applica la disposizione di cui all'articolo 14 del citato decreto legislativo n. 25 del 2006.

3. La domanda prevista dall'articolo 645 del codice è presentata alla commissione di cui al comma 1 istituita presso il distretto di corte di appello in cui ha sede il giudice competente, ai sensi dell'articolo 11 del co-

dice, a giudicare nei procedimenti riguardanti i magistrati del distretto in cui si è svolto il procedimento nel quale è stata pronunciata la condanna oggetto di revisione di cui all'articolo 643 del codice.

4. Nel procedimento davanti alla commissione di cui al comma 1 si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni dell'articolo 127 del codice.

5. La domanda di riparazione, con il provvedimento che fissa l'udienza, è comunicata al pubblico ministero ed è notificata, a cura della cancelleria, al Ministro dell'economia e delle finanze presso l'avvocatura dello Stato che ha sede nel distretto presso il quale è istituita la commissione e a tutti gli interessati, compresi gli aventi diritto che non hanno proposto la domanda.

6. Gli interessati che, dopo aver ricevuto la notificazione prevista dal comma 5, non formulano le proprie richieste nei termini e nelle forme previsti dall'articolo 127, comma 2, del codice, decadono dal diritto di presentare la domanda di riparazione successivamente alla chiusura del procedimento stesso.

7. Sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie aventi per oggetto gli atti e i provvedimenti della commissione di cui al comma 1».

Art. 2.

1. All'articolo 2, comma 2, della legge 24 marzo 2001, n 89, le parole. «il giudice valuta» sono sostituite dalle seguenti: «la commissione di cui all'articolo 3 valuta».rticolo 645 del codice di procedura penale sono aggiunte, infine, le seguenti parole: «, che la trasmette senza ritardo alla commissione di cui all'articolo 176-bis delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie».

2. L'articolo 646 del codice di procedura penale è abrogato.

Art. 3.

1. All'articolo 2, comma 2, della legge 24 marzo 2001, n. 89, le parole. «il giudice valuta» sono sostituite dalle seguenti: «la commissione di cui all'articolo 3 valuta».

Art. 4.

1. L'articolo 3 della legge 24 marzo 2001, n. 89, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

«Art. 3. - (*Procedimento*). - 1. La domanda di equa riparazione si propone davanti alla commissione di cui all'articolo 176-*bis* delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, istituita presso il distretto di corte di appello in cui ha sede il giudice competente, ai sensi dell'articolo 11 del codice di procedura penale, a giudicare nei procedimenti riguardanti i magistrati nel cui distretto è concluso o estinto relativamente ai gradi di merito ovvero pende il procedimento nel cui ambito la violazione si assume verificata.

2. La domanda di equa riparazione si propone con ricorso depositato nella cancelleria della corte di appello di cui al comma 1, sottoscritto da un difensore munito di procura speciale e contenente gli elementi di cui all'articolo 125 del codice di procedura civile. La domanda è trasmessa senza ritardo alla commissione di cui al citato comma 1.

3. Il ricorso è proposto nei confronti del Ministro della giustizia quando si tratta di procedimenti del giudice ordinario e del Ministro della difesa quando si tratta di procedimenti del giudice militare. Negli altri casi è proposto nei confronti del Ministro dell'economia e delle finanze.

4. La commissione di cui al comma 1 provvede ai sensi degli articoli 737 e seguenti del codice di procedura civile. Il ri-

corso, unitamente al decreto di fissazione della camera di consiglio, è notificato, a cura del ricorrente, all'amministrazione convenuta, presso l'Avvocatura dello Stato. Tra la data della notificazione e quella della camera di consiglio deve intercorrere un termine non inferiore a quindici giorni.

5. Le parti hanno facoltà di richiedere che la commissione di cui al comma 1 disponga l'acquisizione in tutto o in parte degli atti e dei documenti del procedimento in cui si assume essersi verificata la violazione di cui all'articolo 2 e hanno diritto, unitamente ai loro difensori, di essere sentite se compaiono. Sono ammessi il deposito di memorie e la produzione di documenti sino a cinque giorni prima della data in cui è fissata la discussione della domanda, ovvero sino al termine che è a tale scopo assegnato dalla commissione a seguito di relativa istanza delle parti.

6. Si applica la disposizione del comma 7 dell'articolo 176-*bis* delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271».

Art. 5.

1. All'articolo 8 della legge 13 aprile 1988, n. 117, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 1 è sostituito dal seguente:

«1. L'azione di rivalsa è proposta secondo le norme ordinarie relative alla responsabilità amministrativa dei pubblici dipendenti»;

b) il comma 2 è abrogato;

c) al comma 3, le parole: «al terzo di una annualità» sono sostituite dalle seguenti: «a cinque annualità»;

d) al comma 4, le parole: «calcolata in rapporto allo stipendio iniziale annuo» sono sostituite dalle seguenti: «determinata in misura pari allo stipendio iniziale annuo».

Art. 6.

1. Il comma 2 dell'articolo 13 della legge 13 aprile 1988, n. 117, è abrogato.

Art. 7.

1. Dopo l'articolo 14 della legge 13 aprile 1988, n. 117, è inserito il seguente:

«Art. 14-bis. - (*Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio di funzioni giudiziarie*). - 1. In relazione ai fatti di cui all'articolo 2 della presente legge, nonché in relazione ai fatti di cui all'articolo 2 della legge 24 marzo 2001, n. 89, e successive modificazioni, commessi nell'esercizio di funzioni giudiziarie, i magistrati sono tenuti al risarcimento del danno subito dall'erario a causa dei fatti medesimi, secondo la disciplina generale in tema di responsabilità amministrativa dei pubblici dipendenti.

2. Resta ferma in ogni caso la disposizione del comma 2 dell'articolo 2».

Art. 8.

1. Le disposizioni di cui agli articoli 1, 2, 3 e 4 della presente legge non si applicano ai procedimenti di riparazione dell'errore giudiziario di cui all'articolo 643 del codice di procedura penale, ovvero alla riparazione dell'ingiusta detenzione di cui all'articolo 314 dello stesso codice, nonché ai procedimenti di equa riparazione di cui alla legge 24 marzo 2001, n. 89, in corso alla data di entrata in vigore della presente legge.

2. L'erogazione degli indennizzi agli aventi diritto all'equa riparazione di cui all'articolo 3 della legge 24 marzo 2001, n. 89, come da ultimo sostituito dall'articolo 4 della presente legge, avviene, nei limiti delle risorse disponibili, a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge.

3. Le disposizioni dell'articolo 8 della legge 13 aprile 1988, n. 117, come da ultimo modificato dall'articolo 5 della presente legge, non si applicano ai procedimenti disciplinati dalla medesima legge n. 117 del 1988, in corso alla data di entrata in vigore della presente legge.

