SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

N. 469

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori COVI, GUALTIERI, COLETTA, DIPAOLA, PERRICONE, VALIANI e VISENTINI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 30 SETTEMBRE 1987

Nuove norme sulla responsabilità del magistrato

ONOREVOLI SENATORI. – Il Gruppo parlamentare repubblicano del Senato della Repubblica, con la presentazione del presente disegno di legge intende contribuire alla soluzione di una questione assai controversa e difficile sotto il profilo giuridico-istituzionale, sulla quale hanno inciso ed incidono momenti di scontro politico, con le relative strumentalizzazioni, che hanno portato dapprima alla promozione del *referendum* abrogativo delle norme attualmente vigenti in materia di responsabilità civile dei magistrati, contenute negli articoli 55, 56 e 74 del codice di procedura civile; che hanno impedito poi di approvare tempestivamente, prima dell'anticipato scioglimento delle camere elette per la IX legislatura, nuove norme sostitutive di quelle di cui si è proposta l'abrogazione, e che, oggi nella X legislatura, impediscono di avviare un pacato confronto volto a varare nuovi testi legislativi.

Pare al Gruppo parlamentare repubblicano che invece il confronto vada quanto meno avviato subito in attesa della prova referendaria già fissata dal Governo per l'8 novembre 1987, e ciò in vista di due obiettivi di grande importanza:

il primo è inteso ad evitare che la campagna referendaria assuma toni accesi ed incontrollabili in uno scontro politico nel quale è in gioco un'istituzione statale di tanto rilievo, quale è la magistratura, espressione di uno dei fondamentali poteri dello Stato, la cui credibilità potrebbe risultare compromessa

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1850)

con gravissimo danno, alla fine, delle istituzioni democratiche e repubblicane e quindi della generalità dei cittadini italiani;

il secondo obiettivo è quello di varare nuove norme che, nella giusta composizione dei princìpi costituzionali della responsabilità dei pubblici funzionari di cui all'articolo 28 e dell'indipendenza e dell'autonomia della magistratura di cui agli articoli 101 e 104 della Costituzione, disciplinino la materia della responsabilità civile dei magistrati in modo più adeguato di quanto non emerga dalle norme vigenti. Opportunità questa che sussiste sia nel caso che il *referendum* dia un esito negativo sia nel caso contrario di esito positivo. In questa seconda ipotesi, in particolare, l'urgenza di affrontare sollecitamente il tema in sede legislativa è di tutta evidenza in conseguenza delle norme della legge 7 agosto 1987, n. 332, che, disponendo che i *referendum* già proposti prima dello scioglimento anticipato delle Camere devono essere celebrati tra il 120° e il 180° giorno dalle elezioni generali politiche del 14-15 giugno 1987, ha fissato il termine di soli quattro mesi di vigenza delle norme eventualmente abrogate. Un termine dunque assai ristretto, dal quale deriva l'opportunità di iniziare sollecitamente l'*iter* parlamentare per il varo di una nuova normativa.

Queste preoccupazioni non contraddicono la posizione assunta dai repubblicani, attraverso gli organi del proprio Partito, sulla proposta abrogativa.

Il Partito repubblicano italiano è sempre fermo nell'invito agli elettori a votare no in sede referendaria. Restano infatti sempre valide le ragioni di tale impostazione che vanno dalla natura del quesito referendario non diretto ad eliminare dalla legislazione un determinato istituto, ma esclusivamente ad eliminare norme che devono essere peraltro sostituite da altre per regolare determinate fattispecie, alla contrarietà alle motivazioni di fondo che stanno alla base della promozione del *referendum*, dettata più da una rivalsa nei confronti della magistratura che non dalla preoccupazione della tutela dei diritti dei cittadini lesi, alla convinzione dell'estrema pericolosità di un voto abrogativo che, nel vuoto legislativo che ne risulterebbe, comprometterebbe valori essenziali ed inviolabili in uno Stato moderno ad ordinamento democratico quali sono quelli della indipendenza e della autonomia della magistratura, che devono invece permanere intatti nel nostro ordinamento nell'interesse proprio della generalità dei cittadini, che vuole giudici indipendenti dal potere politico e non condizionati o paralizzati da chicchessia nello svolgimento del loro dovere istituzionale di rendere giustizia.

Il presente disegno di legge si imposta sui princìpi di fondo che stavano alla base del disegno di legge (atto Senato n. 2138 della IX legislatura), approvato dal Consiglio dei Ministri del 29 dicembre 1986 presieduto dall'onorevole Craxi e presentato dal Ministro di grazia e giustizia onorevole Rognoni di concerto con i Ministri del bilancio e della programmazione economica, onorevole Romita, e del tesoro, onorevole Goria, sul quale era stata avviata la discussione in Commissione giustizia del Senato.

In particolare il presente disegno di legge riprende norme, sulle quali si era raggiunto un sostanziale accordo tre le forze politiche, non solo di maggioranza, nel febbraio del 1987, che avevano appunto il pregio di coordinare il principio contenuto nell'articolo 28 della Costituzione con gli altri princìpi di pari valenza costituzionale: quello secondo il quale i giudici sono soggetti soltanto alla legge (articolo 101 della Costituzione) e quello secondo il quale la magistratura costituisce un ordine autonomo ed indipendente da ogni altro potere (articolo 104 della Costituzione).

Con l'articolo 1 si stabilisce che chi ha subìto un danno ingiusto, in dipendenza di un fatto costituente reato commesso dal magistrato nell'esercizio delle sue funzioni, ha diritto ad essere risarcito dal magistrato e dallo Stato, secondo l'ordinaria azione civile proponibile anche in sede penale attraverso la costituzione di parte civile.

All'articolo 2 è previsto il diritto di cittadino che abbia subìto un danno ingiusto da un provvedimento abnorme, ad essere risarcito dallo Stato. Si definisce al comma 2 in che consista il provvedimento abnorme, mentre al comma 3 si stabilisce che non può dar luogo a responsabilità per danno l'attività di interpretazione del diritto e di ricostruzione o valutazione del fatto.

L'articolo 3 prevede il caso di omissione o ritardo del magistrato nel compimento di atti del suo ufficio, stabilendo al comma 2 che il diritto al risarcimento del danno ingiusto, che sia derivato da omissione o ritardo, sorge quando la parte ha sollecitato il giudice ad emettere il provvedimento e sono decorsi, senza giustificato motivo, trenta giorni dal deposito dell'istanza.

L'articolo 4 consente l'intervento volontario, in via adesiva, del magistrato nel giudizio per sostenere le ragioni dello Stato, escludendo che l'intervento possa essere disposto su istanza di parte o per ordine del giudice, mentre al comma 3 stabilisce che la decisione nel giudizio di responsabilità nei confronti dello Stato non fa stato nel procedimento disciplinare.

L'articolo 5 dispone un opportuno filtro preliminare nei confronti di azioni che risultino inammissibili, che tali possono essere dichiarate con decreto motivato assunto dal tribunale in camera di consiglio, reclamabile innanzi al giudice d'appello. Mentre si dispone che, in caso di ritenuta ammissibilità dell'azione, citazione e provvedimento di ammissibilità siano trasmessi al titolare dell'azione disciplinare che, se non già iniziata, deve essere promossa entro tre mesi.

L'articolo 6 stabilisce che l'azione non può essere proposta fino a che sia pendente il giudizio nel quale il fatto lesivo si è verificato, pena la decadenza del diritto in caso di proposizione anteriore.

Si prevede inoltre, nel caso di reiezione della domanda e di ricorrenza della ipotesi di cui all'articolo 96, comma primo, del codice di procedura civile, la condanna del soccombente oltre che alle spese e al risarcimento dei danni, al pagamento di una pena pecuniaria.

L'articolo 7 determina la competenza per territorio ispirandosi al criterio di sottrarre l'azione all'autorità giudiziaria nel cui distretto il magistrato opera.

L'articolo 8 prevede la rivalsa da parte dello Stato che sia stato condannato al risarcimento del danno nei confronti del magistrato che per i fatti che hanno causato il danno sia stato condannato in sede disciplinare. La rivalsa non può superare il terzo della somma pagata dallo Stato entro il limite massimo di un terzo dello stipendio annuo. Si prevede che la riscossione avvenga secondo la procedura prevista nel regio decreto 14 aprile 1910, n. 639, sulle entrate patrimoniali dello Stato.

Queste le norme più importanti della nuova disciplina che abbiamo l'onore di proporre senza la pretesa di innovare rispetto ad un testo che aveva trovato largo consenso tra le forze politiche che auspichiamo possa sollecitamente essere confermato in vista del raggiungimento di quegli obiettivi di cui si è detto.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(*Risarcimento del danno conseguente a reato*)

1. Chi ha subìto un danno in conseguenza di un fatto costituente reato commesso dal magistrato nell'esercizio delle sue funzioni, ha diritto al risarcimento nei confronti del magistrato e dello Stato.

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

3. Se la condanna al risarcimento è pronunciata nei suoi confronti, lo Stato può promuovere azione civile contro il magistrato per ripetere l'intero importo della somma erogata.

4. Il diritto al risarcimento nei confronti dello Stato sussiste anche quando è pronunziata sentenza di assoluzione o di proscioglimento del magistrato per motivi che non escludono l'esistenza del fatto colposo.

5. Le disposizioni dei commi 1, 2, 3 e 4 si applicano anche se il fatto è commesso da estranei che partecipano all'esercizio delle funzioni giurisdizionali.

Art. 2.

(*Risarcimento del danno per provvedimenti giudiziari abnormi*)

1. Chi, per effetto di un provvedimento giudiziario abnorme, ha subìto un danno ingiusto, non riparabile con i mezzi di impugnazione, ha diritto al risarcimento nei confronti dello Stato.

2. Costituiscono provvedimenti giudiziari abnormi:

a) l'emissione di provvedimento restrittivo della libertà personale senza motivazione quando questa è richiesta dalla legge;

b) la grave, manifesta e ingiustificabile violazione di legge;

c) un travisamento dei fatti consistente nell'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o nella negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento e sempre che l'una o l'altra sia stata rilevante sul contenuto del provvedimento.

3. In ogni caso non può dar luogo a responsabilità per danno l'attività di interpretazione del diritto e di ricostruzione o valutazione del fatto.

Art. 3.

(*Risarcimento del danno per diniego di giustizia*)

1. Chi, per effetto di omissione o ritardo del magistrato nel compimento di atti d'ufficio, ha subìto un danno ingiusto, ha diritto al risarcimento nei confronti dello Stato.

2. Il diritto al risarcimento sussiste quando, trascorso il termine previsto dalla legge per il compimento dell'atto, la parte 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. 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 tre mesi dalla data di deposito dell'istanza in cancelleria.

Art. 4.

(*Intervento del magistrato nel giudizio per il risarcimento*)

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. 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.

Art. 5.

(*Comunicazione ai titolari dell'azione disciplinare*)

1. Il giudice adito può dichiarare inammissibile l'azione di rivalsa anche in relazione all'ambito del regime di responsabilità di cui all'articolo 2. Il tribunale provvede in camera di consiglio con decreto motivato, soggetto a reclamo ai sensi dell'articolo 739 del codice di procedura civile.

2. All'esito dell'accertamento di cui al comma 1, il giudice comunica al titolare dell'azione disciplinare copia dell'atto di citazione e del provvedimento che dichiara ammissibile l'azione.

3. L'azione disciplinare, se non sia stata già iniziata, è promossa dall'autorità competente secondo le leggi vigenti entro tre mesi dalla comunicazione di cui al comma 2.

Art. 6.

(*Proponibilità dell'azione di risarcimento*)

1. Nei casi previsti dagli articoli 2 e 3, l'azione non può essere proposta fino a che sia pendente il giudizio nel corso del quale il fatto si è verificato. La proposizione anteriore determina la estinzione dal diritto.

2. L'azione deve essere esercitata nel termine perentorio di un anno dalla definizione del giudizio nel corso del quale il fatto si è verificato.

3. Se la domanda è respinta e ricorre l'ipotesi prevista nell'articolo 96, primo comma, del codice di procedura civile, il soccombente è condannato, oltre che alle spese e al risarcimento dei danni, al pagamento, in favore della cassa delle ammende, di una pena pecuniaria di ammontare non superiore a quello previsto dall'articolo 8, comma 1.

Art. 7.

(*Competenza per territorio*)

1. Competente per l'azione 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 nell'ambito del relativo circondario ovvero 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 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.

Art. 8.

(*Diritto di rivalsa*)

1. Effettuato il risarcimento da parte dello Stato, il magistrato che, con atti o comportamenti di cui agli articoli 2 e 3, ha cagionato il danno ingiusto e che per tali fatti è stato condannato in sede disciplinare, è tenuto al pagamento, a titolo di rivalsa, di una somma pari ad un terzo della somma erogata dallo Stato, entro il limite massimo di un terzo dello stipendio annuo al netto delle trattenute fiscali.

2. La sanzione di cui al comma 1 è riscossa secondo le modalità e con le garanzie previste dal testo unico approvato con regio decreto 14 aprile 1910, n. 639, e successive modificazioni.

3. Con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta e di concerto, rispettivamente, del Ministro di grazia e giustizia, del Ministro delle finanze e del Ministro del tesoro saranno stabilite le modalità per la emissione dell'ordine di pagamento.

Art. 9.

(*Ambito del regime di responsabilità*)

1. Le diposizioni della presente legge si applicano ai magistrati ordinari, compresi i

magistrati del pubblico ministero e ai magistrati della giustizia amministrativa e contabile.

Art. 10.

(*Riparazione per errori giudiziari e ingiusta detenzione*)

1. Le diposizioni 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. 11.

(*Abrogazione delle disposizioni incompatibili e deroga a disposizioni vigenti*)

1. Sono abrogati gli articoli 55, 56 e 74 del codice di procedura civile, l'articolo 328, secondo comma, del codice penale nonchè ogni altra disposizione incompatibile con la presente legge.

Art. 12.

(*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'accantomento «Modificazioni alle disposizioni sulla nomina del conciliatore e del vice pretore (istituzione del giudice di pace)».

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