CAMERA DEI DEPUTATI N. 2603

PROPOSTA DI LEGGE

BROGLIA, ACIERNO, BASSI LAGOSTENA, BIONDI, CACCAVALE, CASCIO, CHIESA, CONTE, CRIMI, DOSI, FLEGO, FRAGALÀ, GODINO, HÜLLWECK, LATRONICO, LAZZARINI, LEONARDELLI, LUCCHESE, MAIOLO, MAMMOLA, MARIANO, MARTINO, MASTRANGELO, MATACENA, NICCOLINI, PALUMBO, PEZZELLA, PIACENTINO, SALINO, SAVARESE, SPARACINO

—

Norme in materia di responsabilità civile dei magistrati

Presentata il 30 maggio 1995

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La vita pubblica nella democrazia si fonda sul principio di responsabilità. La storia della prima Repubblica è purtroppo segnata da un generale oblio di questo principio, in particolare nell'ambito della pubblica amministrazione e in quello dell'attività politica.

A torto, si è cercato di attribuire a questo o a quell'ordine o potere dello Stato la responsabilità del decadimento della vita pubblica. La responsabilità, semmai, è comune e si può anzi parlare, in taluni casi, di una « complicità » volta a vanificare il principio della sovranità popolare. È il caso, questo, della spinosa questione della responsabilità civile dei magistrati.

Con la sentenza numero 2 del 1968, la Corte costituzionale stabilì l'applicabilità dell'articolo 28 della Costituzione (« I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici ») ai magistrati.

In applicazione di tale principio sono stati presentati diversi progetti di legge, nessuno dei quali è giunto a buon termine, tranne uno che tradisce, nella forma e nella sostanza, la volontà espressa dal popolo.

Tra i citati progetti di legge, merita in particolare di essere ricordato quello presentato nel 1978 dal senatore Viviani, allora Presidente della Commissione giustizia del Senato, oggi membro laico del Consiglio superiore della magistratura (CSM).

Quel disegno di legge fu presentato dal senatore Viviani senza l'appoggio del proprio partito, il PSI, e, addirittura, contro la volontà di alcuni dirigenti di partito. L'opposizione era dettata dalla volontà di non entrare in contrasto con la magistratura. Anni dopo, con il noto *referendum*, il Paese si pronunciò inequivocabilmente per la responsabilità civile dei magistrati (a votare « sì » fu l'80 per cento degli elettori). Ma, anche in questo caso, la partitocrazia intervenne per bloccare la riforma dell'istituto della responsabilità civile dei magistrati. Gli stessi che boicottarono il disegno di legge Viviani fecero passare una legge che tradiva platealmente la volontà popolare *così come si era espressa nel risultato* referendario.

La legge 13 aprile 1988, n. 117, è la dimostrazione di quanto sia stata forte la complicità tra alcuni settori dei poteri e degli ordini dello Stato nel contrastare l'affermazione, anche nel nostro Paese, del principio di responsabilità.

Vogliamo, qui, evidenziarne solo alcuni punti.

In primo luogo, la legge n. 117 del 1988 limita l'azione di risarcimento allo Stato. In questo modo si è assicurata al magistrato responsabile una sostanziale impunità, facendo sì che le conseguenze dei suoi errori o dei suoi comportamenti dolosi ricadano sulla collettività. Limitare l'azione di risarcimento allo Stato significa, poi, disconoscere sostanzialmente al cittadino il diritto di rivalsa.

In base a tale legge, lo Stato può rivalersi sul magistrato solo in una misura limitata, stabilita sulla base del reddito annuale e dello stipendio del magistrato.

Una norma che non solo contraddice, nella sostanza, il principio dell'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge (a chi vengono assicurate tali « reti di salvataggio ? »), ma anche l'elementare buon senso: dov'è la responsabilità se un cittadino, sia pure magistrato, chiamato a rispondere dei propri errori, può contare sul « filtro » dello Stato e sull'« assistenza » della comunità ?

Paradossalmente, poi, tale legge non prevede alcun ruolo specifico per il Consiglio superiore della magistratura che, in quanto organo costituzionale preposto all'autogoverno dell'ordine giudiziario, dovrebbe essere l'unico vero « filtro » a disposizione dei magistrati.

Non prevede il « filtro » del CSM, ma la legge n. 117 del 1988 prevede la « messa in mora » del magistrato. Ovvero il cittadino che abbia subìto « diniego di giustizia », prima di agire per il risarcimento, deve « avvisare » il magistrato, il quale ha un tempo che va da uno a sei mesi per fare ciò che, in ogni caso, avrebbe dovuto fare entro i termini già scaduti.

A quale funzionario dello Stato, a quale cittadino, viene concesso un tale privilegio ?

La « messa in mora », è inaccettabile per principio, tanto più quando essa si riferisce a comportamenti che hanno leso il fondamentale diritto alla giustizia.

Ma non di sola questione di principio si tratta. L'esperienza e la dottrina ci dicono che la « messa in mora » ostacola la piena attuazione dell'istituto della responsabilità civile del magistrato poiché difficilmente il cittadino si sentirà garantito nei confronti di un magistrato che non è chiamato a rispondere subito e direttamente della propria condotta dolosa o colposa, ma al quale vengono concessi un tempo lunghissimo per rimediare ai propri « errori » e la possibilità di continuare ad occuparsi del procedimento all'interno del quale si è determinato il danno per il cittadino.

La « messa in mora », inoltre, non consente la riparazione dei danni provocati dalla dolosa o colpevole omissione degli atti di competenza del dirigente dell'ufficio, al quale spetta concedere o meno la proroga dei termini entro i quali il magistrato è tenuto a compiere l'atto per il quale la parte lesa ha presentato istanza di risarcimento.

Che dire, poi, del fatto che nella legge in oggetto nulla si dice della responsabilità « collegiale »? In essa non si prevede, come invece si prevedeva nel disegno di legge Viviani, l'« opinione dissenziente », ovvero quella manifestazione di dissenso che, sola, consente la responsabilizzazione del magistrato e il controllo esterno.

La presente proposta di legge si ispira essenzialmente al disegno di legge a suo tempo presentato dal senatore Viviani.

Agli articoli 1 e 2 si stabilisce, rispettivamente, che cosa debba intendersi per « responsabilità civile del magistrato » e per « diniego di giustizia ».

All'articolo 3 si prevede la possibilità del « voto separato » in sede di collegio giudicante. Il voto separato è necessario al fine della individuazione della responsabilità del magistrato. Naturalmente, la « dichiarazione di dissenso » del magistrato può essere resa pubblica solo su autorizzazione del CSM.

L'articolo 4 definisce le forme dell'esercizio dell'azione di responsabilità.

Lo Stato può rivalersi sul magistrato (articolo 9). L'azione contro il magistrato non può essere concessa senza la preventiva autorizzazione del CSM (articoli 6, 7 e 8).

Per quanto riguarda nello specifico, le modalità e i tempi sia dell'azione di responsabilità sia dell'istanza di autorizzazione, vale il principio del superiore diritto del cittadino, contro ogni inadempienza della macchina statale.

Il cittadino può, infatti, avviare l'azione di responsabilità contro il magistrato entro un anno dalla concessione dell'autorizzazione (articolo 4, comma 1) o impugnare il diniego di autorizzazione (articolo 7).

Una volta che l'istanza di autorizzazione sia stata presentata (articolo 8), il CSM la invia per conoscenza al Ministro di grazia e giustizia titolare dell'azione disciplinare.

Il CSM provvede dunque sull'istanza. Ma i termini utili per tale provvedimento decorrono dalla data in cui il cittadino ha presentato l'istanza. Se entro sei mesi, a decorrere da questa data, il CSM non si è pronunciato, l'autorizzazione si intende concessa. In altri termini, le responsabilità di ritardi od omissioni non ricadono sul cittadino bensì sullo Stato.

È poi previsto, sempre all'articolo 8, il caso in cui, in relazione al fatto riferito nell'istanza, già penda, ovvero venga promosso un giudizio disciplinare. Anche in questo caso si tutela il cittadino da ogni possibile inadempienza o ritardo della struttura pubblica. Concluso che sia il procedimento disciplinare, il Consiglio superiore ha sei mesi di tempo per deliberare sull'istanza di autorizzazione.

Qualora, però il giudizio disciplinare si protragga, ovvero siano passati due anni dalla data in cui è stata proposta l'istanza, l'azione di risarcimento può essere esercitata senza l'autorizzazione del CSM.

Una questione assai delicata è quella della retroattività della legge. Con la presente proposta di legge si salvaguarda il diritto del cittadino ad avere risarcimento per tutti i comportamenti dolosi o colposi verificatisi prima della data di entrata in vigore della legge e si tutela il magistrato da azioni di responsabilità relative a vicende lontane nel tempo. Al comma 2 dell'articolo 4 si stabilisce che chi abbia subìto un danno cagionato da un comportamento doloso o colposo del magistrato prima della data di entrata in vigore della legge ha tre anni di tempo per agire nei confronti dello Stato. Anche in questo caso resta fermo il diritto dello Stato a procedere, ove ne sussistano le condizioni, contro il magistrato.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

(Responsabilità civile del magistrato).

1. Il magistrato è civilmente responsabile se, per effetto di un comportamento posto in essere nell'esercizio delle attribuzioni ad esso conferite dalle leggi o dai regolamenti, cagiona ad altri un danno ingiusto non riparabile o, comunque, di fatto non riparato con i mezzi di impugnazione.

2. Il magistrato è civilmente responsabile anche se, per effetto di omissione o ritardo nel compimento di una qualsiasi attività del suo ufficio, cagiona ad altri un danno con dolo o colpa.

3. Il magistrato è, altresì, civilmente responsabile del danno cagionato ad altri per effetto dei provvedimenti concernenti la libertà della persona, assunti fuori dai casi consentiti dalla legge oppure senza motivazione o con una motivazione di stile.

ART. 2.

(Diniego di giustizia).

1. Costituiscono diniego di giustizia il rifiuto, l'omissione od il ritardo del magistrato nel compimento di atti del suo ufficio.

2. Il ritardo di cui al comma 1 consiste nel mancato compimento degli atti nei termini stabiliti dalla legge.

3. Nei casi previsti dall'articolo 1 e dal presente articolo la responsabilità si estende allo Stato, nei cui confronti l'azione può essere esercitata indipendentemente dall'autorizzazione di cui all'articolo 6.

ART. 3.

(Voto separato).

1. I componenti dei collegi giudicanti, che non concordino con la decisione adottata dalla maggioranza, hanno facoltà di dichiarare e motivare per iscritto il proprio dissenso.

2. La dichiarazione di cui al comma 1, in due copie chiuse in buste separate, è depositata in cancelleria nel termine di tre giorni dalla decisione.

3. Il presidente, quando la dichiarazione sia depositata nei termini previsti al comma 2, dispone che sia formato un plico sigillato di ciascuna busta; sui plichi così formati il presidente ed il cancelliere appongono le proprie firme. Il presidente dispone che uno dei plichi sia acquisito agli atti di ufficio e che l'altro sia inviato al Consiglio superiore della magistratura.

4. Il Consiglio superiore della magistratura autorizza l'apertura del plico qualora ricorrano gravi motivi ovvero nel caso in cui sia presentata l'istanza di autorizzazione di cui all'articolo 6.

ART. 4.

(Azione di responsabilità).

1. Chiunque abbia subìto un danno, ai sensi degli articoli 1 e 2, commi 1 e 2, può agire contro il magistrato responsabile o contro lo Stato per ottenere il risarcimento del danno entro un anno dalla concessione dell'autorizzazione di cui all'articolo 6.

2. Chiunque abbia subìto un danno cagionato da un comportamento doloso o colposo del magistrato prima della data di entrata in vigore della presente legge, può agire, entro tre anni dalla data della sua entrata in vigore nei confronti dello Stato.

ART. 5.

(Competenza).

1. Per il giudizio di cui all'articolo 4 è competente il tribunale del luogo ove ha

sede la corte d'appello del distretto più vicino a quello in cui è compreso l'ufficio giudiziario al quale apparteneva il magistrato al momento del fatto, salvo che il magistrato sia venuto ad esercitare le funzioni in uno degli uffici di tale distretto. In tale 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. Per determinare il distretto di corte d'appello più vicino si applica il disposto dell'articolo 5 della legge 22 dicembre 1980, n. 879.

ART. 6.

(Autorizzazione).

1. Il magistrato non può essere citato in giudizio né chiamato in causa senza l'autorizzazione del Consiglio superiore della magistratura, salvo il caso di cui al comma 7 dell'articolo 8.

2. Il provvedimento che nega l'autorizzazione deve essere motivato e comunicato agli interessati.

3. Nel caso che il Consiglio superiore della magistratura autorizzi l'azione nei confronti del magistrato, il fascicolo relativo alla procedura deve essere trasmesso, su richiesta dell'ufficio o di una delle parti, al giudice competente, con allegata anche l'eventuale dichiarazione di dissenso di cui all'articolo 3.

ART. 7.

(Impugnazione del diniego di autorizzazione).

1. Il provvedimento di diniego dell'autorizzazione può essere impugnato di fronte al tribunale amministrativo regionale del Lazio entro sessanta giorni dal ricevimento della comunicazione del provvedimento stesso.

ART. 8.

(Istanza di autorizzazione).

1. L'istanza di autorizzazione si propone mediante ricorso da depositare nella segreteria del Consiglio superiore della magistratura entro due anni dalla data in cui è stato commesso il fatto.

2. Il depositante ha diritto di avere ricevuta del deposito.

3. L'istanza, a cura della segreteria del Consiglio superiore della magistratura, è immediatamente inviata al Ministro di grazia e giustizia.

4. Il Consiglio superiore della magistratura provvede sull'istanza, salvo il caso di cui al comma 6, entro sei mesi dal deposito della stessa.

5. L'autorizzazione, salvo il caso di cui al comma 6, si intende concessa se il Consiglio superiore della magistratura non provvede all'istanza nei termini di cui al comma 4.

6. Nel caso in cui, in relazione al fatto riferito nell'istanza, già penda ovvero venga promosso giudizio disciplinare, il Consiglio superiore della magistratura provvede sull'istanza stessa dopo la conclusione del procedimento disciplinare e, comunque, non oltre sei mesi.

7. Ove il giudizio disciplinare si protragga ed il Consiglio superiore della magistratura non abbia deliberato sull'istanza entro due anni dal giorno della proposizione dell'istanza stessa, l'azione di risarcimento del danno può essere proposta senza l'autorizzazione del Consiglio superiore della magistratura.

ART. 9.

(Azione di rivalsa dello Stato).

1. Lo Stato, ove abbia risarcito il danno cagionato dal magistrato, si rivale agendo nei confronti di quest'ultimo, ai sensi dell'articolo 52 del testo unico approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214.

2. L'esercizio dell'azione di rivalsa da parte del procuratore generale della Corte di conti è subordinato all'autorizzazione del Consiglio superiore della magistratura.

3. Si applicano gli articoli 2, 3 e 4.

4. L'autorizzazione non occorre se è già stata rilasciata alla parte.

ART. 10.

(Oneri finanziari).

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, valutati in lire 10 miliardi per ciascun anno a decorrere dall'esercizio 1995, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1995-1997, al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per il 1995, all'uopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministro del tesoro.

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

ART. 11.

(Abrogazione di norme).

1. La legge 13 aprile 1988, n. 117, è abrogata.

Stampato su carta riciclata ecologica

DDL12-2603
Lire 500