

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 1850

## PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato BRUNETTA

Modifiche alla legge 13 aprile 1988, n. 117, in materia di risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e di responsabilità civile dei magistrati

Presentata il 25 novembre 2013

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il tema della responsabilità civile dei magistrati è stato trattato in più occasioni nel corso della XVI legislatura. Peraltro l'iter delle proposte avanzate non si è concluso. Particolare rilievo ha assunto un emendamento approvato dalla Camera dei deputati nel corso dell'esame del disegno di legge comunitaria per il 2011 (atto Camera n. 4623 della XVI legislatura) e volto ad ampliare le ipotesi di responsabilità dei magistrati.

La responsabilità civile dei magistrati è oggi disciplinata dalla legge 13 aprile 1988, n. 117, la cosiddetta legge Vassalli, che ha dato alla materia una nuova regolamentazione all'indomani del referendum del novembre 1987, fortemente limitativa dei casi di responsabilità civile del giudice.

Questa norma ha raccolto gli esiti della consultazione referendaria del 1987, ma nel farlo ha cercato di contemperare due fondamentali principi: quello per cui i funzionari e i dipendenti dello Stato sono direttamente responsabili secondo leggi penali, civili e amministrative delle violazioni dei diritti (articolo 28 della Costituzione) e quello di indipendenza e imparzialità della magistratura (articoli 101, 104 e 108 della Costituzione).

Da questo bilanciamento di interessi (dove però, tra responsabilità e indipendenza, la salvezza della seconda sembra centrale) è nata la disciplina vigente, costituita dalla possibilità di adire il tribunale per il risarcimento di danni subiti a causa di un magistrato nell'esclusivo esercizio delle proprie funzioni. L'azione si

esperisce nei confronti dello Stato e solo in caso di avvenuto risarcimento questo può rivalersi nei confronti del giudice responsabile, nei limiti di un terzo dello stipendio annuale.

In particolare, l'articolo 2 della legge n. 117 del 1988 afferma il principio della risarcibilità del danno ingiusto. Per la costante interpretazione della giurisprudenza, il danno ingiusto risarcibile, secondo la nozione recepita dall'articolo 2043 del codice civile, è quello che produce la lesione di un interesse giuridicamente rilevante, senza che assuma rilievo la qualificazione dello stesso in termini di diritto soggettivo o di interesse legittimo (Cassazione III sezione, ord. 10 agosto 2002, n. 12144; sezione III, sentenza 19 luglio 2002, n. 10549).

Il danno deve rappresentare l'effetto di un comportamento, atto o provvedimento giudiziario posto in essere da un magistrato con « dolo » o « colpa grave » nell'esercizio delle sue funzioni ovvero conseguente « a diniego di giustizia ».

Infatti, al dolo e al diniego di giustizia, sostanzialmente corrispondenti ai casi di responsabilità di cui all'articolo 55 del codice di procedura civile, è stata aggiunta la colpa grave. Non, però, come ipotesi generica, specificandosi che essa è costituita da: *a*) la grave violazione di legge determinata da negligenza inescusabile; *b*) l'affermazione, determinata da negligenza inescusabile, di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento; *c*) la negazione, determinata da negligenza inescusabile, di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento; *d*) l'emissione di provvedimento concernente la libertà della persona fuori dei casi consentiti dalla legge oppure senza motivazione (articolo 2, comma 3).

Tuttavia, occorre tenere presente che le ipotesi di responsabilità previste dalla legge trovano un'importante limitazione nella norma (articolo 2, comma 2) che esclude in ogni caso la responsabilità per l'attività di interpretazione di norme di diritto e per quella di valutazione del fatto e delle prove (cosiddetta « clausola di sal-

vanguardia »), ferme restando le ipotesi di possibile responsabilità disciplinare del magistrato in presenza di un'abnorme o macroscopica violazione di legge ovvero di uso distorso della funzione giudiziaria.

La giurisprudenza della Cassazione civile ha infatti affermato che « In tema di risarcimento del danno per responsabilità civile del magistrato, l'ipotesi di colpa grave di cui all'articolo 2, comma 3, della legge n. 117 del 1988 sussiste quando il comportamento del magistrato si concretizza in una violazione grossolana e macroscopica della norma ovvero in una lettura di essa contrastante con ogni criterio logico, che comporta l'adozione di scelte aberranti nella ricostruzione della volontà del legislatore, la manipolazione assolutamente arbitraria del testo normativo e lo sconfinamento dell'interpretazione nel diritto libero » (Sezione III, sentenza n. 7272 del 18 marzo 2008).

L'autorizzazione del Ministro è stata eliminata, ma il soggetto danneggiato — fatta eccezione per il caso in cui il danno sia derivato da un fatto che costituisce reato (articolo 13) — non può agire contro il magistrato. È, infatti, previsto che chi abbia subito un danno ingiusto per un « comportamento » o un « atto » o un « provvedimento giudiziario » posto in essere da qualunque magistrato — ordinario o speciale (articolo 1) — « può agire contro lo Stato per ottenere il risarcimento dei danni patrimoniali e anche di quelli non patrimoniali che derivino da privazione della libertà personale » (articolo 2, comma 1).

L'azione di risarcimento del danno contro lo Stato — che deve essere esercitata nei confronti del Presidente del Consiglio dei Ministri (articolo 4) — rappresenta in sé un « filtro ».

Ma vi è anche il « filtro endoprocedurale » costituito dal giudizio di ammissibilità (articolo 5): un « meccanismo di deterrenza a monte contro azioni temerarie, artificiose, fittizie, di mera turbativa ». Il tribunale competente a pronunciarsi sull'azione risarcitoria contro lo Stato dichiara, infatti, inammissibile la domanda « quando non sono stati rispettati i termini

o i presupposti indicati dagli articoli 2, 3 e 4 ovvero quando è manifestamente infondata ».

La Corte costituzionale, infatti, oltre a esigere che vi sia il « filtro » della « responsabilità indiretta » del magistrato nei confronti dello Stato, ha riconosciuto il rilievo costituzionale del giudizio di ammissibilità quale « meccanismo di “filtro” della domanda giudiziale, diretta a far valere la responsabilità civile del giudice, perché un controllo preliminare della non manifesta infondatezza della domanda, portando ad escludere azioni temerarie e intimidatorie, garantisce la protezione dei valori di indipendenza e di autonomia della funzione giurisdizionale ».

La combinazione di questi filtri ha reso la legge pressoché inapplicata in più di venti anni dalla sua entrata in vigore. Perché per l'attuale regime normativo, l'errore professionale del giudice è condizione necessaria, ma non sufficiente perché egli sia ritenuto responsabile del danno cagionato. Da qui la conseguenza che il giudice è l'unico tra i professionisti del diritto a godere di una persona di assoluto privilegio.

La presente proposta di legge ha quindi l'obiettivo di scongiurare il pericolo dell'equazione indipendenza-immunità e provare a creare un bilanciamento di interessi che si apra alla collettività. Per questo si

incide sulla legge Vassalli su due punti fondamentali: sulla cosiddetta « clausola di salvaguardia », costituita appunto dall'esenzione di responsabilità nei confronti delle interpretazioni di leggi, fatti e prove, in quanto mira ad ampliare in modo consistente l'ambito di responsabilità del giudice, e sul « filtro endoprocessuale » costituito dal giudizio di ammissibilità (articolo 5), che la presente proposta di legge intende abrogare.

Tale disposizione è inoltre coerente con le considerazioni della Corte di giustizia dell'Unione europea, che, decidendo con sentenza nella causa C-379/10 Commissione c. Italia (24 novembre 2011), ha rilevato che la disciplina italiana sul risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e sulla responsabilità civile dei magistrati, laddove esclude qualsiasi responsabilità dello Stato per violazione del diritto dell'Unione da parte di un organo giurisdizionale di ultimo grado, qualora tale violazione derivi dall'interpretazione di norme di diritto o dalla valutazione di fatti e di prove effettuate dall'organo giurisdizionale medesimo, e laddove limita tale responsabilità ai casi di dolo o di colpa grave, è in contrasto con il principio generale di responsabilità degli Stati membri per la violazione del diritto dell'Unione.

## PROPOSTA DI LEGGE

—

## ART. 1.

(Modifiche alla legge 13 aprile 1988,  
n. 117).

1. Alla legge 13 aprile 1988, n. 117, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 2:

1) al comma 1, dopo le parole: « provvedimento giudiziario » sono inserite le seguenti: « pronunciato in ultima istanza »;

2) il comma 2 è abrogato;

3) il comma 3 è sostituito dai seguenti:

« 3. Costituiscono colpa grave:

a) la violazione manifesta del diritto;

b) l'affermazione, determinata da negligenza inescusabile, di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento;

c) la negazione, determinata da negligenza inescusabile, di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento;

d) l'emissione di provvedimento concernente la libertà della persona anche da parte del giudice non di ultima istanza, fuori dei casi consentiti dalla legge oppure senza motivazione;

e) la negligenza inescusabile nell'attività di valutazione delle prove.

3-bis. Al fine di determinare se vi sia stata violazione manifesta del diritto ai sensi del comma 3, lettera a), sono valutati anche il grado di chiarezza e di precisione delle norme violate, oggetto di interpretazione. Al fine di determinare se vi sia stata violazione del diritto dell'Unione europea,

si deve tenere conto, in particolare, dell'eventuale inosservanza dell'obbligo di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea, ai sensi dell'articolo 267, terzo comma, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea »;

b) l'articolo 5 è abrogato;

c) l'articolo 7 è sostituito dal seguente:

« ART. — (*Azione di rivalsa*). — Lo Stato, entro un anno dal risarcimento, esercita l'azione di rivalsa nei confronti del magistrato ».

#### ART.2

(*Entrata in vigore*).

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

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

€ 1,00



\*17PDL0014090\*