



DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori DELLA MONICA, Gerardo D’AMBROSIO, CASSON,
CHIURAZZI, GALPERTI, MARITATI, ADAMO e CECCANTI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 16 APRILE 2012

Modifiche alla legge 13 aprile 1988, n. 117, in materia di giudizio di ammissibilità del ricorso per il risarcimento dei danni cagionati nell’esercizio delle funzioni giudiziarie, nonché di obbligatorietà e misura dell’azione di rivalsa

ONOREVOLI SENATORI. - La responsabilità civile dei magistrati è tema di particolare interesse e delicatezza, perché le modalità attraverso le quali si sanzionano i magistrati per i danni da loro cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie incidono direttamente sull'effettività della tutela dei diritti dei cittadini: dunque, sulla loro concreta realizzazione.

La normativa vigente è strutturata in maniera tale da salvaguardare la libertà di giudizio e trova chiaramente ragione nel carattere accentuatamente valutativo dell'attività giurisdizionale, la quale, per essere correttamente svolta, deve essere «libera» e non può essere condizionata da «spinte difensive» di categoria.

La materia è regolata dalla legge 13 aprile 1988, n. 117 (cosiddetta «legge Vassalli»), che si applica a tutti gli appartenenti alle magistrature ordinaria, amministrativa, contabile, militare e speciali che esercitano attività giudiziaria, ivi compresi i magistrati che esercitano le proprie funzioni in organi collegiali, nonché «agli estranei che partecipano all'esercizio della funzione giudiziaria», quindi anche ai magistrati onorari.

Con tale normativa il legislatore, restringendo l'ambito della responsabilità diretta dei magistrati nei limiti consentiti dalla disposizione dell'articolo 28 della Costituzione, ha previsto che essi rispondano direttamente nella sola ipotesi di danni derivanti da fatti costituenti reato commessi nell'esercizio delle loro funzioni (articolo 13).

Negli altri casi in cui è prevista la risarcibilità dei danni derivanti dall'esercizio delle funzioni giudiziarie (articoli 2 e 3) - ossia quando un danno ingiusto è cagionato da un comportamento, un atto o un provvedimento giudiziario posto in essere dal magi-

strato con dolo o colpa grave nell'esercizio delle sue funzioni, ovvero per diniego di giustizia - il danneggiato può agire solo verso lo Stato, che è titolare di azione di rivalsa verso il magistrato (articoli 7 e 8). In ogni caso non può mai dare luogo a responsabilità l'attività di interpretazione di norme di diritto né quella di valutazione del fatto e delle prove.

Come ha sottolineato la Corte costituzionale (sentenza n. 18 del 19 gennaio 1989), la scelta operata dal legislatore con la legge n. 117 del 1988 è chiaramente «caratterizzata dalla costante cura di predisporre misure e cautele idonee a salvaguardare l'indipendenza dei magistrati nonché l'autonomia e la pienezza dell'esercizio della funzione giudiziaria. (...) Il principio dell'indipendenza è volto a garantire l'imparzialità del giudice, assicurandogli una posizione *super partes* che escluda qualsiasi, anche indiretto, interesse alla causa da decidere. A tal fine la legge deve garantire l'assenza, in ugual modo, di aspettative di vantaggi e di situazioni di pregiudizio, preordinando gli strumenti atti a tutelare l'obiettività della decisione. La disciplina dell'attività del giudice deve perciò essere tale da rendere quest'ultima immune da vincoli che possano comportare la sua soggezione, formale o sostanziale, ad altri organi, mirando altresì, per quanto possibile, a renderla "libera da prevenzioni, timori, influenze che possano indurre il giudice a decidere in modo diverso da quanto a lui dettano scienza e coscienza"».

La sentenza ribadisce, tra l'altro, quanto già in precedenza aveva affermato la stessa Corte (sentenza n. 2 del 14 marzo 1968), chiarendo che «l'autonomia e l'indipendenza della magistratura e del giudice non pongono

l'una al di là dello Stato, quasi *legibus soluta*, né l'altro fuori dall'organizzazione statale». Ciò che è importante è che il magistrato, cui va garantita indipendenza da poteri e da interessi estranei alla giurisdizione, sia «"soggetto alla legge": alla Costituzione innanzi tutto, che sancisce, ad un tempo, il principio di indipendenza (articoli 101, 104 e 108) e quello di responsabilità (articolo 28), al fine di assicurare che la posizione *super partes* del magistrato non sia mai disgiunta dal corretto esercizio della sua alta funzione. (...) La garanzia costituzionale della sua indipendenza è diretta infatti a tutelare, *in primis*, l'autonomia di valutazione dei fatti e delle prove e l'imparziale interpretazione delle norme di diritto».

Proprio l'esigenza di tutelare l'autonomia e l'indipendenza della magistratura – garanzie riconosciute dalla Costituzione, non a salvaguardia delle prerogative autoreferenziali degli appartenenti all'ordine giudiziario, bensì quale presidio indispensabile per la tutela dei diritti fondamentali di ciascuno – giustifica, da un lato, la limitazione della responsabilità ai casi di «dolo o colpa grave» e «diniego di giustizia» (articolo 2, comma 1, e articolo 3 della legge n. 117 del 1988), dall'altro, l'esclusione di ogni forma di responsabilità per «l'attività di interpretazione di norme di diritto» e per «quella di valutazione del fatto e delle prove» (articolo 2, comma 2, della legge n. 117 del 1988).

La limitazione della responsabilità del giudice a una forma indiretta e ai casi di dolo, colpa grave e diniego di giustizia costituisce, quindi, presidio dei principi costituzionali di imparzialità e indipendenza e di eguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge.

D'altronde, non a caso, in nessun ordinamento è prevista una forma di responsabilità diretta dei giudici; si spazia, anzi, tra la immunità assoluta propria dei Paesi di *common law* (Stati Uniti, Regno Unito, Canada), limitazioni più rigorose di quelle previste dalla legge n. 117 del 1988 (Germania) e responsabilità del solo Stato con possibilità di ri-

valsa di carattere del tutto eccezionale (Francia, Belgio, Portogallo) o addirittura esclusa (Paesi Bassi). Un unico ordinamento europeo prevede una azione diretta (Spagna), ma con un filtro preventivo che subordina l'azione alla verifica e sussistenza di presupposti particolarmente restrittivi.

In Europa, in coerenza con tale quadro e con i principi affermati in materia dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, la Carta europea sullo statuto dei giudici prevede che solo lo Stato possa rispondere direttamente e limita la rivalsa a presupposti del tutto limitati, mentre la raccomandazione n. 12 del 2010 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri sui giudici, in tema di indipendenza, efficacia e responsabilità, prescrive al paragrafo 66 che «l'interpretazione della legge, l'apprezzamento dei fatti o la valutazione delle prove effettuate dai giudici per deliberare su affari giudiziari non deve fondare responsabilità disciplinare o civile, tranne che nei casi di dolo e colpa grave» e nel successivo paragrafo 67 sottolinea che «soltanto lo Stato, ove abbia dovuto concedere una riparazione, può richiedere l'accertamento di una responsabilità civile del giudice attraverso un'azione innanzi ad un tribunale».

Certamente, dopo oltre venti anni dalla sua entrata in vigore e alla luce di valutazioni oggettive sul suo funzionamento, si prospetta l'opportunità di apportare alcune modifiche alla legge n. 117 del 1988, che possano consentirne una più efficace applicazione. Peraltro, nell'accingersi ad operare una revisione della legge in oggetto è indispensabile tenere conto dei diversi vagli di legittimità costituzionale cui negli anni la stessa legge è stata sottoposta ed è pertanto necessario partire da tali pronunce per evitare di incidere negativamente sull'equilibrio di garanzie che la stessa, a giudizio della Corte costituzionale, salvaguarda. Per tale motivo le modifiche proposte, lasciando inalterata la complessiva impalcatura della legge e specialmente non andando a incidere sui cardini della stessa,

intervengono su alcuni aspetti comunque importanti che possono agevolare l'attuazione.

È bene, comunque, chiarire che altre e non condivisibili modifiche della legge n. 117 del 1988 sono state sollecitate affermando erroneamente che l'Italia debba conformarsi alle sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea che imporrebbero l'ampliamento della responsabilità civile dei magistrati. Tali prospettazioni, che finiscono col sovvertire l'impostazione della legge Vassalli, sono del tutto infondate e pongono seri problemi di costituzionalità delle disposizioni che, in modo erroneo, si vorrebbero introdurre.

Le sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea, infatti, richiedono unicamente che sia prevista la responsabilità dello Stato (e non del singolo magistrato); per rispondere alle censure della stessa Corte di giustizia, occorre invece prevedere una sorta di responsabilità oggettiva dello Stato qualora il danno subito dal singolo derivi da un provvedimento di un giudice di ultima istanza, realizzato in violazione manifesta del diritto dell'Unione europea (e solo di esso).

Tale meccanismo di responsabilità «oggettiva» statale (diversamente dal sistema fondato sulla responsabilità del magistrato) può ben essere esteso (come richiede la Corte di giustizia) anche all'attività interpretativa e di valutazione del fatto e delle prove (beninteso, in presenza di una violazione del diritto europeo), in quanto non rischia di prestarsi a strumentalizzazioni volte a colpire singoli magistrati, ma consente invece di coprire interamente l'area di responsabilità tracciata dalla Corte.

Ed è appunto questo l'oggetto del disegno di legge atto Senato n. 3258.

Con il presente disegno di legge si suggeriscono, pertanto, nella sede propria, modifiche alla legge n. 117 del 1988, che consentano una maggiore efficienza ed economicità di sistema.

Si propone così, pur mantenendo la previsione di un giudizio di ammissibilità (cosiddetto filtro) che precede il vero e proprio giudizio di responsabilità, di superarne alcuni elementi di farraginosità nella procedura il cui unico effetto è stato quello di produrre allungamenti dei tempi dello stesso giudizio.

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 (sentenza n. 18 del 1989).

Sempre in tale ottica si propone poi di aumentare, portandolo da uno a due anni, lo spazio temporale entro cui lo Stato deve esercitare l'azione di rivalsa e si coglie l'occasione per ribadire in maniera più determinata l'obbligatorietà dell'esercizio di tale azione.

Allo stesso tempo si aumenta la misura della rivalsa dello Stato nei confronti dei magistrati in caso di colpa grave e conseguente diniego di giustizia, portandola dall'attuale terzo di una annualità dello stipendio alla metà. Occorre, infatti, ricordare che nell'ipotesi di responsabilità per dolo non è previsto un limite alla rivalsa dello Stato nei confronti del magistrato.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

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

a) all'articolo 5, il comma 2 è sostituito dal seguente:

«2. La domanda si propone con ricorso al tribunale competente. Il giudice relatore, entro i cinque giorni successivi alla sua designazione, deposita in cancelleria il decreto di fissazione dell'udienza collegiale. Tra la data del deposito del ricorso e quella dell'udienza collegiale deve intercorrere un termine non superiore a sessanta giorni. Il ricorso, unitamente al decreto di fissazione dell'udienza, deve essere notificato a cura del ricorrente entro dieci giorni dalla data del deposito del decreto in cancelleria. Tra la data della notifica e quella dell'udienza collegiale deve intercorrere un termine non inferiore a trenta giorni. La parte convenuta deve costituirsi in giudizio entro dieci giorni dalla data dell'udienza collegiale. All'udienza il tribunale si pronuncia dando lettura del decreto o si riserva di pronunciarsi, depositando il decreto succintamente motivato entro i cinque giorni successivi»;

b) all'articolo 7, comma 1, le parole: «entro un anno» sono sostituite dalle seguenti: «entro due anni» e la parola: «esercita» è sostituita dalle seguenti: «deve esercitare»;

c) all'articolo 8, comma 3, primo periodo, le parole: «pari al terzo» sono sostituite dalle seguenti: «pari alla metà».

