Senato della Repubblica XVI LEGISLATURA

N. 3242

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore D'ALIA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 3 APRILE 2012 (*)

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

(*) *Testo ritirato dal presentatore.*

TIPOGRAFIA DEL SENATO (30)

ONOREVOLI SENATORI. – Il presente disegno di legge intende intervenire sulla legge 13 aprile 1988, n. 117, che disciplina il risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e la responsabilità civile dei magistrati.

Come è noto, tale apparato normativo fu introdotto nel nostro ordinamento a seguito di *referendum* abrogativo, che incise, eliminandole, sulle norme del codice di procedura civile che disciplinavano l'irresponsabilità del magistrato per danni derivanti dall'esercizio delle funzioni giudiziarie.

Con l'attuale sistema, il cittadino può agire soltanto contro lo Stato e non direttamente contro il magistrato; in caso di condanna lo Stato può esercitare la rivalsa sul magistrato, il cui comportamento ha dato origine alla condanna.

È evidente la ragione per la quale non è prevista la responsabilità diretta del magistrato. Una scelta del genere sottoporrebbe il magistrato ad una inaccettabile influenza delle parti private: modifiche del sistema che permettano l'azione diretta del cittadino, senza limiti, nei confronti del magistrato renderebbero quest'ultimo ostaggio della propria attività e avrebbero come risultato facilmente pronosticabile una paralisi delle decisioni giudiziarie.

Peraltro, nell'attività giudiziaria (a differenza della maggior parte delle attività professionali) esistono sempre una parte vincitrice ed una soccombente. Quest'ultima, essendo insoddisfatta della soccombenza, avrà sempre l'interesse ad agire contro il giudice, per «vendicarsi» dell'insuccesso.

In tutti i Paesi occidentali vigono regole di tutela dell'attività giudiziaria, o con immunità assoluta dei giudici, oppure con regole analoghe a quelle italiane (responsabilità diretta solo dello Stato).

In Parlamento pendono diverse proposte di modifica della legge n. 117 del 1988, che vogliono, invece, introdurre forme di responsabilità diretta del magistrato.

Tali proposte di modifica vengono solitamente giustificate affermando che l'Italia deve conformarsi ad alcune sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea che imporrebbe l'ampliamento della responsabilità civile dei magistrati.

In realtà, tali affermazioni appaiono frutto di una lettura strumentale delle sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea che si sono occupate della materia, fino all'ultima del 2011 (sentenza 24 novembre 2011, C-379/l0, Sez. III).

Tali sentenze imporrebbero, in verità, solo l'aggiornamento della nostra disciplina ad un caso specifico e concreto, ossia quello della responsabilità per danni arrecati a singoli a seguito di una violazione del diritto dell'Unione europea imputabile a un organo giurisdizionale di ultimo grado (ossia la sola Cassazione, in Italia) e risultante da interpretazione di norme di diritto o da valutazione di fatti e prove».

Solo per tale ristretto ambito la Corte di giustizia dell'Unione europea ha stabilito che lo Stato italiano debba escludere la limitazione della responsabilità al dolo o colpa grave; in nessun caso, le sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea impongono la responsabilità diretta del giudice.

Tuttavia, il dibattito acceso dall'interpretazione di tali sentenze permette comunque di evidenziare alcune problematicità di sistema, che appare opportuno emendare in senso migliorativo.

Il disegno di legge in oggetto propone alcune modifiche alla legge n. 117 del 1988, che permettano una maggiore efficienza ed economicità di sistema.

In particolare, si propone anzitutto di modificare l'articolo 2, che stabilisce i casi di responsabilità civile, integrando il catalogo casistico con l'ipotesi di «manifesta violazione del diritto» (come da più parti nel dibattito parlamentare e politico si richiede), ma dando una definizione compiuta e tecnica di tale ipotesi, anche con riferimento all'applicazione del diritto dell'Unione europea, come ipotizzato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea.

Allo stesso tempo, riguardando la legge n. 117 del 1988 casi particolarmente sensibili e rilevanti per il cittadino e per la comune sensibilità, si propone, con le modifiche previste dagli articoli 2 e 3 del disegno di legge, di parificare – in tutti i casi previsti dalla normativa – i termini per l'esercizio dell'azione di responsabilità a tre anni (oggi il termine è variamente fissato a due ed a tre anni) e di dimezzare tutti i termini processuali previsti per le cause di responsabilità, per velocizzare a favore del cittadino i termini di accertamento del danno (si prevede una eccezionale e motivata possibilità di proroga dei termini così dimezzati; si esclude l'applicazione della regola per i termini di comunicazione del procedimento al magistrato, per il suo eventuale intervento, trattandosi di norma di garanzia).

Con l'articolo 4 si modifica l'articolo 6, comma 2, della legge, che esclude l'efficacia di giudicato della sentenza di condanna al risarcimento nelle cause di rivalsa e disciplinari: a seguito di tale modifica, la sentenza che accerta la responsabilità civile farà stato tanto nel procedimento di rivalsa, tanto in quello disciplinare (che inizia obbligatoriamente a seguito della proposizione dell'azione), almeno per quanto riguarda l'accertamento del fatto contenuto in sentenza, per evidenti ragioni di non contraddizione ordinamentali.

Gli articoli 5, 6 e 7 disciplinano il concreto esercizio dell'azione di rivalsa (per i casi di condanna al risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie) e dell'azione di regresso (per i casi di condanna al risarcimento dei danni per fatti costituenti reato commessi dal magistrato nell'esercizio delle sue funzioni), prevedendo che il mancato esercizio della rivalsa e del regresso fondi espressamente e vincolativamente un giudizio di responsabilità contabile. Si prevede, a tal fine, un meccanismo di verifica annuale della Corte dei conti presso il Presidente del consiglio dei ministri ed il Ministro della giustizia, al fine di rendere effettivo e completo il circuito della responsabilità, che statisticamente risulta fermarsi al pagamento da parte dello Stato dei danni al cittadino, senza che il magistrato sia successivamente chiamato a versare le quote di sua spettanza.

L'articolo 8 stabilisce la data di entrata in vigore della legge, escludendo la *vacatio* ordinaria.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Modifiche all'articolo 2 della legge 13 aprile 1988, n. 117)

1. L'articolo 2 della legge 13 aprile 1988, n. 117, è sostituito dal seguente:

«Art. 2. - *(Responsabilità dello Stato per attività giudiziaria del magistrato). – 1.* Chi ha subìto un danno ingiusto per effetto di un comportamento, di un atto o di un provvedimento giudiziario posto in essere dal magistrato in violazione manifesta del diritto o con dolo o colpa grave nell'esercizio delle sue funzioni ovvero per diniego di giustizia 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.

2. Nell'esercizio delle funzioni giudiziarie non può dar luogo a responsabilità l'attività di interpretazione di norme di diritto né quella di valutazione del fatto e delle prove, salvo quanto previsto dal comma 4.

3. Costituiscono colpa grave:

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.

4. Ai fini della determinazione dei casi in cui sussiste una violazione manifesta del diritto ai sensi del comma 1, deve essere valutato se il giudice abbia tenuto conto di tutti i principali elementi di fatto e di diritto che caratterizzano la controversia sottoposta al suo sindacato, facendo riferimento al grado di chiarezza e di precisione della norma violata, al carattere intenzionale della violazione, alla scusabilità o inescusabilità dell'errore di diritto, nonché se abbia correttamente applicato il diritto dell'Unione europea.

5. In ogni caso lo Stato è tenuto al risarcimento dei danni cagionati ai singoli da una violazione manifesta del diritto dell'Unione europea derivante dal contenuto di una decisione di ultima istanza».

Art. 2.

(Modifiche all'articolo 4 della legge 13 aprile 1988, n. 117)

1. All'articolo 4 della legge 13 aprile 1988, n. 117, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 2, le parole: «due anni» sono sostituite dalle seguenti: «tre anni»;

b) al comma 4, le parole: «due anni» sono sostituite dalle seguentie: «tre anni».

Art. 3.

(Termini processuali)

1. I termini previsti dall'articolo 5 della legge 13 aprile 1988, n. 117, nonché tutti i termini processuali sono ridotti, per le cause di risarcimento di cui alla legge 13 aprile 1988, n. 117, della metà. Il presidente del collegio può prorogarli fino al termine originario con decreto motivato e solo per eccezionali motivi.

2. Il comma 1 non si applica ai termini di comunicazione del procedimento al magistrato, previsti dall'articolo 6, comma 1, della legge 13 aprile 1988, n. 117.

Art. 4.

(Modifiche all'articolo 6 della legge 13 aprile 1988, n. 117)

1. All'articolo 6 della legge 13 aprile 1988, n. 117, il comma 2, è sostituito dal seguente:

«*2*. La decisione pronunciata nel giudizio promosso contro lo Stato fa stato nel giudizio di rivalsa, anche se il magistrato non è intervenuto volontariamente in giudizio, e nel procedimento disciplinare, in ordine all'accertamento dei fatti contenuto in sentenza.».

Art. 5.

(Modifiche all'articolo 8 della legge 13 aprile 1988, n. 117)

1. All'articolo 8 della legge 13 aprile 1988, n. 117, dopo il comma 1, è inserito il seguente:

«*1*-bis. Il mancato esercizio dell'azione di rivalsa, di cui al comma 1, comporta responsabilità contabile. Ai fini dell'accertamento di tale responsabilità, entro il 31 gennaio di ogni anno la Corte dei conti acquisisce informazioni dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal Ministro della giustizia sulle condanne al risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie emesse nel corso dell'anno precedente e sull'esercizio della relativa azione di rivalsa.».

Art. 6.

(Modifiche all'articolo 13 della legge 13 aprile 1988, n. 117)

1. All'articolo 13 della legge 13 aprile 1988, n. 117, dopo il comma 2 è aggiunto il seguente:

«*2*-bis. Il mancato esercizio dell'azione di regresso, di cui al comma 2, comporta responsabilità contabile. Ai fini dell'accertamento di tale responsabilità, entro il 31 gennaio di ogni anno la Corte dei conti acquisisce informazioni dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal Ministro della giustizia sulle condanne al risarcimento dei danni per fatti costituenti reato commessi dal magistrato nell'esercizio delle sue funzioni, emesse nel corso dell'anno precedente e sull'esercizio della relativa azione di regresso.».

Art. 7.

(Attività di controllo della Corte dei conti per gli anni pregressi)

1. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, la Corte dei conti acquisisce informazioni dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal Ministro della giustizia sulle condanne di cui agli articoli 5 e 6, emesse negli anni precedenti all'ultimo, e sull'esercizio delle relative azioni di rivalsa e di regresso.

Art. 8.

(Entrata in vigore)

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

€ 1,00