

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 360

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori CUTRUFO, EUFEMI, CICCANTI, DANZI,
CIRAMI, FORLANI, TREMATERRA e GUBERT**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 28 GIUGNO 2001

—————

Modifica della legge 13 aprile 1988, n. 117, in materia di
risarcimento dei danni cagionati nell’esercizio delle fun-
zioni giudiziarie e di responsabilità civile dei magistrati

—————

ONOREVOLI SENATORI. - La legge 13 aprile 1988, n. 117, in materia di risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e di responsabilità civile dei magistrati è stata sin qui quasi totalmente disapplicata, non perché il meccanismo da essa previsto ne abbia reso difficoltosa l'applicazione, ma perché talune pronunce giurisprudenziali hanno fermato sulla soglia della ammissibilità le domande risarcitorie proposte.

L'articolo 5, comma 3, di detta legge prescrive che «la domanda è inammissibile quando non sono rispettati i termini o i presupposti di cui agli articoli 2, 3 e 4 ovvero quando è manifestamente infondata».

I termini ed i presupposti il cui mancato rispetto determina l'inammissibilità sono, per l'articolo 2, quelli di aver «subito un danno ingiusto per effetto di un comportamento, di un atto o di un provvedimento giudiziario posto in essere dal magistrato con dolo o colpa grave nell'esercizio delle sue funzioni ovvero per diniego di giustizia». Nell'articolo 3 si chiarisce il concetto di «diniego di giustizia» che è costituito dal rifiuto, l'omissione o il ritardo del magistrato nel compimento degli atti del suo ufficio.

L'articolo 4, comma 2, prevede che «L'azione di risarcimento del danno contro lo Stato può essere esercitata soltanto quando siano stati esperiti i mezzi ordinari di impugnazione o gli altri rimedi previsti avverso i provvedimenti cautelari e sommari e comunque quando non siano più possibili la modifica o la revoca del provvedimento ovvero, se tali rimedi non sono previsti, quando sia esaurito il grado del procedimento nell'ambito del quale si è verificato il fatto che ha cagionato il danno».

Talune pronunce giurisdizionali (es. Cass. Civ. 9511/95, Cass. Civ. 6950/94) ritengono

invece che nella fase preliminare della inammissibilità della domanda vada verificato anche se l'attività censurata del magistrato sia consistita nella «interpretazione di norme giuridiche» o nella «valutazione del fatto o delle prove» attività che sarebbe - secondo quella giurisprudenza - compresa nella norma di salvaguardia dell'articolo 5 determinando l'inammissibilità della domanda risarcitoria.

Tale giurisprudenza è palesemente erronea ed ha sin qui impedito o limitato l'accertamento dei fatti causativi di danno ingiusto al cittadino e le eventuali connesse responsabilità dei magistrati.

Comprendere infatti nella preliminare fase deputata alla verifica della sussistenza dei termini o dei presupposti anche «l'attività di interpretazione di norme di diritto» e la «valutazione del fatto e delle prove», indicate nell'articolo 2, comma 2, significa violare lo spirito ed il chiaro dettato dell'intera legge.

Il citato comma 2 recita testualmente, infatti, che: «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». La chiarezza del testo normativo è evidente: «non può dar luogo a responsabilità» è locuzione del tutto diversa da quella di «inammissibilità».

La verifica del rispetto dei termini e dei presupposti fissati negli articoli 2, 3 e 4 può essere effettuata «prima facie» nella fase preliminare del procedimento per stabilire se la domanda - essendo stati rispettati i termini e i presupposti - sia ammissibile ovvero, non essendosi ottemperato al detto precetto, sia inammissibile.

Non così per «l'attività di interpretazione di norme di diritto» ovvero per quella di «valutazione del fatto e delle prove» perché per accertare se si tratti di tale attività di interpretazione di norme giuridiche e non invece di grave violazione di legge determinata da negligenza inescusabile, e così pure per accertare se si tratti di valutazione del fatto o delle prove e non invece affermazione di fatti inesistenti o di negazione di fatti esistenti, è necessario passare alla fase di merito.

In altre parole, per stabilire se l'operato del magistrato sia stato corretto, ovvero sia stato scusabilmente erroneo, ovvero ancora si sia connotato di «colpa grave» è necessario affrontare il merito del processo.

Il concetto di «colpa grave» infatti è esplicato nell'articolo 2 comma 3, il quale recita: «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 dai casi consentiti dalla legge oppure senza motivazione».

Quindi, se una determinata interpretazione della legge sia esatta o erronea, oppure se vi sia stata una «grave violazione di legge determinata da negligenza inescusabile», è questo un giudizio che si può esprimere solo entrando nel merito del processo, solo all'esito della valutazione degli atti processuali, solo allorché, cioè, si sia potuto tenere conto di tutti i dati di fatto e delle circostanze nelle quali tale interpretazione è stata effettuata e dopo che sul punto siano state espresse e valutate le difese *hinc et inde* svolte. Per identica ragione stabilire se l'affermazione di un fatto inesistente o la negazione di un fatto esistente siano state corrette, ovvero semplicemente erronee ov-

vero ancora siano state connotate da negligenza inescusabile sono valutazioni che impongono o, meglio, presuppongono la conoscenza del merito del procedimento. Ed infatti come si può affermare che un atto risulta o non risulta nel procedimento se non si entra nel merito del procedimento stesso e non lo si accerta? Questo complesso di «operazioni» non può pertanto essere espletato nella fase preliminare della ammissibilità della domanda, fase nella quale può essere effettuato solo un esame sommario degli atti processuali al fine di stabilire se siano stati rispettati i termini o i presupposti indicati negli articoli 2, 3 e 4 ovvero se la domanda non sia manifestamente infondata.

Opinando diversamente si verrebbe a vanificare lo spirito della legge e si renderebbe impossibile qualsiasi sua applicazione perché se si fermasse il processo sulla soglia dell'ammissibilità affermando che quella effettuata dal giudice è pur sempre attività di interpretazione di norme giuridiche o valutazione del fatto e delle prove, si verrebbe alla conclusione che nessuna azione risarcitoria può essere esperita perché tutta l'attività giurisdizionale non è altro che interpretazione di norme giuridiche o valutazione del fatto e delle prove.

Vero è invece che solo entrando nel merito del processo si può valutare e stabilire se l'attività giurisdizionale sia stata corretta ovvero scusabilmente erronea ovvero ancora sia stata connotata di colpa grave ai sensi sopra indicati.

In quest'ultimo senso si è di recente pronunciata la giurisprudenza di merito la quale ha precisato la linea di demarcazione fra l'attività di interpretazione della norma da applicare e la valutazione del fatto e delle prove e la colpa grave, costituita da quei comportamenti, atti e provvedimenti che, per la loro contrarietà ai principi fondamentali dell'ordinamento e a dati di fatto incontrovertibili, non possono essere considerati manifestazione di una discrezionalità interpretativa o valutativa quale possibile oggetto di discus-

sione razionale fra tesi contrapposte, ma risultano dovuti invece ad una macroscopica ed inescusabile negligenza del magistrato nello studio delle questioni di diritto o nell'esame dei fatti.

Pertanto la responsabilità del magistrato, evocata dalla citata legge n. 177 del 1988 a titolo di «colpa grave» può essere accertata e statuita solo dopo la conoscenza del merito del processo.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

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

«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, attività da valutare dopo l'esame del merito del procedimento e da statuire con la sentenza o col provvedimento che definisce il grado del giudizio».

