

# CAMERA DEI DEPUTATI

## XVII LEGISLATURA

---

Resoconto stenografico dell'Assemblea

Seduta n. 359 di venerdì 9 gennaio 2015

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE LAURA BOLDRINI

**La seduta comincia alle 9,35.**

[RICCARDO FRACCARO](#), *Segretario*, legge il processo verbale della seduta di ieri.  
(È approvato).

**Discussione sulle linee generali della proposta di legge: S. 1070 – D'iniziativa dei senatori: Buemi ed altri: Disciplina della responsabilità civile dei magistrati (Approvata dal Senato) (A.C. [2738](#)) e delle abbinata proposte di legge: Gozi ed altri; Leva ed altri; Brunetta; Cirielli (A.C. [990-1735-1850-2140](#)).**

[PRESIDENTE](#). L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge, già approvata dal Senato, n. 2378 ed abbinate: Disciplina della responsabilità civile dei magistrati, e delle abbinata proposte di legge nn. 990-1735-1850-2140.

Avverto che lo schema recante la [ripartizione dei tempi](#) per la discussione sulle linee generali è pubblicato in calce al resoconto stenografico della seduta dell'8 gennaio 2015.

*(Discussione sulle linee generali – A.C. [2738](#))*

[PRESIDENTE](#). Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che la II Commissione (Giustizia) si intende autorizzata a riferire oralmente.

Ha facoltà di intervenire, in sostituzione del relatore per la maggioranza, la presidente della Commissione giustizia, onorevole Donatella Ferranti.

[DONATELLA FERRANTI](#), *Presidente della II Commissione*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, l'Assemblea oggi si trova ad esaminare una proposta di legge volta a modificare la disciplina della responsabilità civile dei magistrati, disciplinata dalla legge Vassalli, la n. 117 del 1988, che approvata successivamente al referendum del novembre 1987, ha comportato dell'abrogazione della previgente disciplina, disciplina dell'azione per far valere la responsabilità civile dello Stato per i danni causati dalla condotta illecita di un magistrato.

Più volte ultimamente il Parlamento si è soffermato su questa materia, specie in occasione dell'esame di alcune leggi comunitarie, ma mai si è trovato così vicino all'approvazione finale di un provvedimento che va ad incidere in maniera tanto rilevante sulla disciplina vigente. Il testo all'ordine del giorno infatti è stato già approvato dal Senato, e non è stato modificato dalla Commissione giustizia in sede referente: qualora anche all'esame dell'Assemblea andasse indenne da modifiche, il testo verrebbe approvato definitivamente diventando legge dello Stato.

Come si è detto, due le esigenze che portano a modificare la legge Vassalli: la prima dettata dalla constatazione di fatto di una scarsa e comunque non efficace applicazione della legge stessa, che induce a ritenere che la sua formulazione determini una sorta di limitazione ingiustificata, anche

alla luce dei principi costituzionali, del diritto delle parti ad essere risarciti dei danni ingiustamente subiti a causa dell'esercizio della funzione giurisdizionale. L'altra esigenza è quella di cercare di recepire le indicazioni provenienti dalla Corte di giustizia dell'Unione europea. Si ricorda infatti che il 24 novembre 2011 la Corte di giustizia dell'Unione europea ha deciso su una procedura di infrazione promossa dalla Commissione europea nei confronti dello Stato italiano in merito alla disciplina italiana sulla responsabilità civile del magistrato. In particolare, la Corte 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 dall'abrogazione di fatto di prove effettuate dall'organo giurisdizionale medesimo e laddove limita tale responsabilità ai casi di dolo e colpa grave è in contrasto col principio generale di responsabilità degli Stati membri per la violazione del diritto dell'Unione.

E nella sentenza 13 giugno 2006, emessa nella causa 173/3 Traghetti del Mediterraneo, pronunciandosi in via pregiudiziale, la Corte di giustizia ha affermato che il diritto comunitario osta ad una legislazione nazionale che escluda in maniera generale la responsabilità dello Stato membro per i danni arrecati ai singoli a seguito di una violazione del diritto comunitario imputabile ad un organo giurisdizionale di ultimo grado, per il motivo che la violazione controversa risulta da un'interpretazione delle norme giuridiche o da una valutazione dei fatti o delle prove operate da tale organo giurisdizionale. Nella relazione scritta, che depositerò, a cui faccio riferimento, sono riportate anche altre osservazioni derivanti dalle pronunce della Corte europea.

Il testo oggi in esame mira proprio a sanare l'infrazione sollevata nei confronti dell'Italia. La proposta è composta di sette articoli, che introducono modifiche agli articoli 2, 4, 7, 9, 23 della legge n. 117 del 1988 sulla responsabilità civile dei magistrati. I principi ispiratori, gli elementi principali sono il mantenimento dell'attuale principio della responsabilità indiretta dello Stato, l'azione risarcitoria rimane azionabile nei confronti dello Stato, conformemente ai principi costituzionali; la limitazione della clausola di salvaguardia che esclude la responsabilità del magistrato; la ridefinizione della fattispecie di colpa grave; l'eliminazione del filtro endoprocessuale di ammissibilità della domanda; una più stringente disciplina della rivalsa dello Stato verso il magistrato. Pag. 33 Rimando, come dicevo, alla relazione dettagliata per la descrizione dei singoli articoli.

Ma vorrei, in particolare, anche sostituendo il relatore in relazione all'impegno da egli assunto anche nel corso dei lavori parlamentari, porre l'accento su un punto che la Commissione della Camera ha valutato in maniera particolare non ritenendo di dover apportare modifiche al testo del Senato ma proponendo, proprio perché risulti dai lavori parlamentari, una interpretazione costituzionalmente orientata con riferimento ai nuovi casi di colpa grave e in particolare del travisamento del fatto o delle prove che sono stati punti, come dicevo, che hanno visto un più serrato confronto in Commissione.

Secondo una tesi, la responsabilità per il travisamento del fatto o delle prove atterrebbe alla fisiologica valutazione del giudice che è propria dell'esercizio della funzione giurisdizionale. Questa ricostruzione non è stata ritenuta fondata, per cui sono stati respinti gli emendamenti soppressivi presentati.

Considerato che si tratta di una questione estremamente delicata, appare opportuno richiamare anche in questa sede alcuni chiarimenti fatti in Commissione proprio perché rimangano agli atti, e siano anche guida per il lavoro futuro dell'interprete circa l'effettiva intenzione del legislatore nel momento in cui va ad introdurre questa nuova fattispecie di colpa grave. Vorrei porre l'attenzione soprattutto su quanto emerso in Commissione nel corso dell'audizione non solo dell'Associazione Nazionale Magistrati, ma anche dell'Unione delle Camere Penali Italiane. In particolare, ritengo interessante, condivisibile e costruttivo il rilievo secondo il quale le preoccupazioni suscitate dalla nuova ipotesi di travisamento del fatto o delle prove possono essere superate ricorrendo ad un'interpretazione costituzionalmente orientata in base alla quale costituisce travisamento la

«affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento» o dalla «negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento», ipotesi peraltro già previste dal vigente articolo 3 comma 2 lettere b) e c) della legge e lasciate intatte nel testo in esame.

Nella relazione a cui faccio espresso riferimento si precisa che in altri termini, appare necessario chiarire come l'interpretazione costituzionalmente orientata della norma in esame imponga di considerare che l'unico travisamento rilevante ai fini della responsabilità civile del magistrato possa essere quello macroscopico, evidente, che non richiede approfondimento di carattere interpretativo o valutativo. Per questa ragione sono stati respinti anche gli emendamenti che qualificavano come manifesto il travisamento.

Il travisamento del fatto e delle prove, infatti, coinvolge aspetti tipici dell'attività valutativa, che è connessa ai principi costituzionali di indipendenza e imparzialità del giudice. E, come già affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 18 del 1989, la garanzia costituzionale dell'indipendenza del magistrato è diretta a tutelare anzitutto «l'autonomia di valutazione dei fatti e delle prove e l'imparziale interpretazione delle norme di diritto». L'eventualità che l'azione civile possa operare sul giudice come stimolo verso scelte interpretative accomodanti e decisioni meno rischiose in relazione agli interessi in causa, con ricadute negative sull'imparzialità, è, secondo la Corte, impedita in radice proprio escludendo che possa dar luogo a responsabilità l'attività d'interpretazione di norme di diritto e quella di valutazione del fatto e delle prove. Tali parole rendono chiara, oltre ogni dubbio, la centralità che, ai fini della tutela appunto di questi valori costituzionalmente garantiti, assume la salvaguardia della valutazione del fatto e delle prove, alla pari dell'interpretazione del diritto.

Pertanto, se si vogliono rispettare questi principi costituzionali occorre evitare il travaso della nozione di travisamento in quelle di interpretazione e valutazione. Ove il travisamento si traduca in valutazioni manifestamente abnormi del dato normativo e macroscopici ed evidenti stravolgimenti di quello fattuale, allora non Pag. 34ricorrerà più un'attività definibile come interpretazione o valutazione. Solo allora, tramite questa lettura costituzionalmente orientata, il travisamento potrà legittimamente costituire il presupposto della responsabilità civile, lasciando intatta la clausola di salvaguardia che mira a garantire l'autonomia e l'imparzialità del giudice nell'attività di interpretazione di norme di diritto e in quella di valutazione del fatto e delle prove che poi è garanzia, appunto, di uguaglianza dei cittadini.

Queste sono le ragioni che hanno portato la Commissione a non sopprimere il travisamento del fatto e delle prove né ad emendare il testo del Senato aggiungendo la parola «manifesta», quale appunto uno dei presupposti della responsabilità civile del magistrato. Per il resto della trattazione e dell'illustrazione mi riporto alla relazione scritta.

Signor Presidente, chiedo che la Presidenza autorizzi la pubblicazione in calce al resoconto della seduta odierna del testo integrale della mia relazione (*La Presidenza lo consente, sulla base dei criteri costantemente seguiti*).

**PRESIDENTE**. Ha facoltà di intervenire il relatore di minoranza, Andrea Colletti.

**ANDREA COLLETTI**, *Relatore di minoranza*. Signor Presidente, nell'attuale panorama di crisi economica del nostro Paese e di sviluppo della corruzione e del malaffare all'interno dei partiti e della politica, davvero dobbiamo presentarci qui a discutere di responsabilità civile dei magistrati? Non c'è una corretta scala di priorità per questa maggioranza? Non sarebbe meglio combattere la corruzione con una vera legge anticorruzione, combattere la povertà con il reddito di cittadinanza, combattere la disoccupazione con delle manovre economiche di tipo espansivo? No, la priorità è la responsabilità civile dei magistrati.

Per il MoVimento 5 Stelle, al massimo, la priorità poteva essere la responsabilità civile dei politici, di quei politici come quelli che sono attualmente al Governo, che stanno creando danni incommensurabili al tessuto economico e produttivo del Paese, che spingono verso la povertà

sempre più persone, o con quella norma «salva Berlusconi», o «salva Profumo», o «salva Corrado Passera» o «salva Scarpellini» o «salva Riva», passata nel silenzio del Ministro della giustizia, Andrea Orlando, Ministro qui presente che dovrebbe rispondere alla domanda se fosse a conoscenza di quella norma e se abbia votato quella norma all'interno del Consiglio dei ministri, norma che, secondo l'Agenzia delle entrate, creerebbe un danno alle casse dello Stato di 16 miliardi di euro, 16 miliardi di euro.

Negli scorsi giorni, c'è stato un silenzio imbarazzante del Ministro, che in politica è un silenzio sempre colpevole. Invece, ci dobbiamo occupare di responsabilità civile dei magistrati, forse perché i magistrati dovrebbero smettere di indagare, per esempio, sulla paventata bancarotta fraudolenta del padre di Renzi, il cui fallimento dell'azienda è stato pagato addirittura dallo Stato più di 200 mila euro, forse dovrebbero smettere di indagare sulle connessioni emerse a Roma tra ambienti criminali e Partito Democratico e partiti di quello che impropriamente viene chiamato centrodestra. Forse devono essere silenziati i magistrati che indagano sulle mazzette Expo e quelle Mose. Queste leggi e queste priorità, Ministro e Presidente, sembrano un modo per minacciare i magistrati, però per minacciare quelli onesti, non quelli disonesti e quelli colpevoli.

Ma torniamo più propriamente alla legge. Al Senato c'è stato un dibattito soprattutto su responsabilità diretta *versus* responsabilità indiretta dei magistrati. Noi ci siamo posti verso una responsabilità indiretta perché il pericolo della responsabilità diretta, come detto spesso anche dalla Cassazione, dalla Corte dei conti e dalla Corte costituzionale, era quello di avere una pistola puntata metaforicamente verso i magistrati, ovviamente una pistola che poteva essere impugnata più efficacemente da chi aveva i soldi e i mezzi per fare ricorsi contro i magistrati che facevano provvedimenti. Pag. 35

La proposta di legge attuale presenta dei punti meritevoli di accoglimento, tant'è che noi al Senato abbiamo votato a favore, non accorgendoci però di alcuni errori di tecnica legislativa della proposta. Ad esempio, si può accogliere il permanere dell'azione indiretta e l'estensione della responsabilità per danni non patrimoniali all'infuori di quelli derivanti dalla privazione della libertà personale del danneggiato allineando la disciplina ai dettami della Corte di cassazione in tema di responsabilità civile.

Purtuttavia, si ritiene che la riforma, necessitata dal fine di conformare l'ordinamento italiano ai principi dell'Unione europea, dovrebbe ispirarsi proprio alle indicazioni che la Corte di giustizia europea ha dettato nel censurare la «legge Vassalli» onde evitare future sanzioni.

Passiamo ai punti critici della proposta di legge: la causa del travisamento del fatto o delle prove. L'articolo 2, comma 3, specifica quali sono i casi di colpa grave del magistrato. L'intento è certamente quello di fornire quel grado di certezza, di chiarezza e di tipizzazione che la Corte europea ci impone, ma la formulazione della norma rende ancora più aleatorio l'ambito di valenza della responsabilità e il riferimento all'introduzione da parte del Senato del travisamento del fatto e delle prove, non meglio specificato – ossia non vi è scritto un manifesto travisamento o un palese travisamento – quale sintomo di colpa grave, quindi un mero travisamento è già colpa grave di per sé.

Dalle discussioni parlamentari risulta che tutti gli orientamenti politici siano bene o male concordi nel ritenere come implicito il carattere manifesto del travisamento, eppure ci si rifiuta di inserirlo nel dettato positivo come se una norma troppo chiara potesse nuocere al nostro ordinamento. Ebbene, può notarsi come la disposizione sia in contrasto logico con il periodo immediatamente successivo, il quale annovera, tra le ulteriori cause di colpa grave, l'affermazione di un fatto, la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento.

Entrambi i casi, in realtà, sono già ricompresi nel più ampio *genus* del travisamento dei fatti o delle prove, per cui annoverarli immediatamente dopo, richiedendo, fra l'altro, l'elemento dell'incontrastabile esclusione o evidenza del fatto, rende inutile questa disposizione. In realtà, più che renderla inutile la rende un'altra cosa, perché se non è quello dopo è qualcosa di altro.

Se i giudici italiani dovessero intendere la norma in questione nel senso letterale, sancendo la

responsabilità dei magistrati in ogni occasione di travisamento dei fatti e delle prove, questi sarebbero alla mercé degli avvocati e degli imputati, divenendo una sorta di assicurazione generale in ipotesi di soccombenza. Questo comprometterebbe gravemente l'indipendenza del potere giurisdizionale, togliendo proprio il fulcro del suo potere valutativo, ovverosia quello dei fatti e delle prove.

In conclusione, si ritiene che il travisamento dei fatti e delle prove possa essere causa di responsabilità dei magistrati solo quando manifesto ed incontrastabilmente palesato dagli atti di causa e che una formulazione così ambigua rischi di vanificare gli sforzi parlamentari e di fare incorrere lo Stato italiano in ulteriori sanzioni da parte degli organi europei. Quindi, come detto prima, cosa significa «travisamento del fatto»? Sicuramente non quanto specificato appena dopo e, allora, il dubbio rimane.

Presidente, non è così che si deve legiferare per dare certezza del diritto. Se vi è un eccesso di ricorso alla giurisdizione civile, è soprattutto perché il legislatore scrive male le proprie leggi. Ciò dovrebbe risultare da una responsabilità diretta dei politici. Sul punto sembra darci indirettamente ragione il collega Ermini, il quale ha affermato in Commissione che ritiene «interessante, condivisibile e costruttivo il rilievo secondo il quale le preoccupazioni suscitate dalle nuova ipotesi possano essere superate ricorrendo a un'interpretazione costituzionalmente orientata». Ora, però, il problema è che l'interpretazione Pag. 36 costituzionalmente orientata la fa il magistrato e, quindi, la fa in una causa, una causa che poi può essere appellata e, quindi, di nuovo altre cause che diamo ai nostri magistrati. Però, se è già previsto dal vigente articolo 3, comma 2, lettere b) e c), perché lasciare questo testo? Perché lasciare il travisamento?

Quindi, in realtà, appare una norma costituzionalmente orientata che il travisamento debba essere macroscopico, manifesto, che non richieda alcun approfondimento di carattere interpretativo o valutativo. Allora, il dubbio ci assale ancora di più. Se già previsto, perché mantenere il vigore il travisamento dei fatti e delle prove? A che pro? Come detto sopra, questo è un modo di legiferare totalmente schizofrenico.

L'unica volontà della maggioranza in realtà non è quella di legiferare bene, ma di legiferare in fretta.

Cosa può provocare questa legislazione fallace? La possibilità di un controprocesso con finalità sanzionatoria a carico del magistrato, che farebbe sorgere in lui, al momento della decisione di ogni controversia, un elemento di interesse personale alla prudenza, al conformismo, alle scelte meno rischiose in relazione agli interessi economici coinvolti nella causa. Ne deriverebbero conseguenze sulla sua stessa indipendenza, che è, per presupposto, uno *status* di piena libertà contro l'intimidazione esterna.

A chi gioverebbe? Faccio un esempio veloce. In una causa tra una banca ed un piccolo consumatore, vedendosi la spada di Damocle del travisamento dei fatti, a chi darà ragione un magistrato che si voglia cautelare? Alla banca, che può permettersi fior di avvocati, o al piccolo consumatore? La risposta è scontata, Presidente: ovviamente alla banca, ai più forti, a coloro che possono permettersi avvocati e cause costose; di sicuro non all'inerme cittadino.

Andando a specificare che abbiamo presentato emendamenti in Commissione e che presenteremo anche un emendamento che specifica, come causa di colpa grave, la mancata indicazione e la mancata motivazione sullo scostamento dalle pronunce della Corte di cassazione a sezioni unite, che riteniamo molto importante, proprio perché deve essere specifica la eventuale colpa di un magistrato, proprio per questi motivi, Presidente, presenteremo, appunto, come abbiamo già fatto in Commissione giustizia, pochi ma qualificati emendamenti, perché un legislatore che legifera in fretta è un legislatore che legifera male ed è, pertanto, un cattivo legislatore.

**PRESIDENTE.** Ha facoltà di intervenire il rappresentante del Governo. Prendo atto che si riserva di intervenire in sede di replica.

È iscritto a parlare l'onorevole Palese. Ne ha facoltà.

[ROCCO PALESE](#). Signor Presidente, chiedo che la Presidenza autorizzi la pubblicazione in calce al resoconto della seduta odierna del testo integrale del mio intervento (*La Presidenza lo consente, sulla base dei criteri costantemente seguiti*).

[PRESIDENTE](#). È iscritto a parlare l'onorevole Daniele Farina. Ne ha facoltà.

[DANIELE FARINA](#). Signor Presidente, confesso un poco di disagio a intervenire in quest'Aula mentre il resto del mondo parla di Francia e di sangue e abbiamo da poco ascoltato l'informativa del Ministro dell'interno Alfano, ma forse anche questa è una risposta, cioè l'ordinario lavoro del Parlamento è forse anch'esso una risposta a questi fatti.

Un poco di sorpresa la manifesto anche per il fatto che questo provvedimento, che ha suscitato rateali quanto frequenti polemiche, arriva alla discussione sulle linee generali in quest'Aula con movenze che io giudico semiclandestine, perché la sua calendarizzazione è stata decisa ieri improvvisamente in una Conferenza dei presidenti di gruppo, quasi fosse un riempitivo di lavori originariamente programmati, che poi hanno preso una strada diversa. E quindi siamo qua in questa discussione con un deserto relativo, che non mi sembra di buon auspicio. Questo deserto farebbe Pag. 37 pensare che sull'ardore con cui le diverse opinioni si sono confrontate sia caduto un tranquillo sudario. Il sospetto è che i toni con cui si è sostenuto il feroce attacco all'indipendenza della magistratura o, sull'altro versante, la mera norma di civiltà in ricezione delle indicazioni della Corte di giustizia dell'Unione europea abbiano entrambi lasciato il passo alla banalità dei contenuti, il che potrebbe spiegare perché nello scorso novembre il testo è passato al Senato con l'inedita maggioranza Partito Democratico e MoVimento 5 Stelle, pochi contrari e ancora meno astenuti, tra cui i senatori di Sinistra Ecologia Libertà.

Non ci sfugge la peculiarità della funzione giurisdizionale che si esplica per definizione nella risoluzione di conflitti, spesso con sacrificio delle aspettative di uno o più soggetti in relazione all'applicazione della legge civile o penale; e non sfugge, dunque, l'esposizione della magistratura di fronte alle possibili rivendicazioni di chi non abbia visto accolte le proprie ragioni. E tuttavia la giusta tutela in relazione a questa esposizione va temperata con il diritto del cittadino danneggiato, per dolo o colpa grave, a vedere accolte le proprie rivendicazioni.

A questo proposito, sulla legge n. 117 del 1988, la legge Vassalli, abbiamo ascoltato in Commissione divergenti opinioni, tuttavia che essa vada cambiata lo raccontano i suoi risultati, assai poco sorprendenti. Al Parlamento è stato comunicato dall'Avvocatura dello Stato che, in vigenza della legge n. 117 del 1988, alla data del 9 febbraio 2011, le cause di responsabilità proposte ammontavano a 409, con sette casi di condanna dello Stato al risarcimento. Vero è che non tutte le cause di responsabilità erano all'epoca state definite, ma sette sembrano oggettivamente pochine.

Se non vogliamo pensare all'infallibilità dei magistrati, dobbiamo constatare che i meccanismi previsti dalla legge Vassalli non hanno funzionato.

È questa che discutiamo – chiedo io – la migliore riforma possibile? Probabilmente no, tuttavia non possiamo che valutare positivamente la soppressione di quell'articolo 1 del disegno di legge, accaduta al Senato, con cui si tentava di inserire una forma di responsabilità diretta del magistrato, eccentrica rispetto alle corrispondenti normative europee, tentativo, questo, di condizionare e limitare l'autonomia e l'operato del magistrato, tentativo palese, vero e proprio oggetto contundente periodicamente agitato dal centrodestra, devo dire, di qualunque collocazione. Così come è scomparso fortunatamente quel riferimento troppo stringente di carattere valutativo sull'attività del magistrato riferito alla giurisprudenza della Corte di cassazione.

Sull'altro versante, non ci sfugge la positività dell'eliminazione di quel filtro di ammissibilità della domanda che molta parte ha avuto nel sostanziale fallimento della legge Vassalli, filtro che, da meccanismo di deterrenza contro le azioni temerarie o fittizie, è diventato in realtà un muro pressoché invalicabile, e non ci è sfuggita la nuova nozione introdotta nel testo di «colpa grave».

Maggiori perplessità ci suscita magari il regime dell'azione di rivalsa, ma su questo e altri temi

avremo il modo di discutere nel corso dei nostri lavori. Ma forse sarebbe meglio dire dovremmo avere modo, non avremo, perché la maggioranza ha blindato il testo proveniente dal Senato e, dunque, ogni modifica ci sarà preclusa.

Un altro esempio di quel bicameralismo a circolazione alternata a cui questa legislatura ci ha abituato. È un grave errore di metodo, questo, che peserà, temo, nel nostro giudizio sul provvedimento, indipendentemente dal contenuto (*Applausi dei deputati del gruppo Sinistra Ecologia Libertà*).

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Dambruoso. Onorevole Dambruoso, solo per l'ordine dei nostri lavori: noi, comunque, alle ore 13,15 dobbiamo sospendere la seduta e dobbiamo ascoltare il Ministro. Diversamente, il Ministro deve parlare alla ripresa della seduta e penso che sarebbe interesse di tutti... Lo dico solo per la nostra organizzazione. Lei ha Pag. 38 tutto il tempo a disposizione, ovviamente. Ha facoltà di parlare.

**STEFANO DAMBRUOSO.** Sarò velocissimo. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, la proposta di legge oggi in esame prevede una nuova disciplina in materia di responsabilità civile dei magistrati. Il tema, tuttavia, non è nuovo in quest'Aula parlamentare, visto che nelle ultime legislature sono stati numerosi i tentativi di riforma avviati, ma nessuno, purtroppo, ha avuto esito positivo.

La difficoltà oggettiva riscontrata negli anni è stata quella di conciliare, in linea di principio, l'indipendenza della funzione giudiziaria con la responsabilità del suo esercizio. Sul punto – va rammentato soprattutto a chi parla – già la Corte costituzionale, con la sentenza n. 2 del 1968, aveva rilevato che la singolarità della funzione giurisdizionale, la natura dei provvedimenti giudiziari, la stessa posizione *super partes* del magistrato possono suggerire, come hanno suggerito *ante litteram*, condizioni e limiti alla sua responsabilità, ma non sono comunque tali da legittimare, per ipotesi, una negazione totale, che violerebbe apertamente il principio di imputabilità dei pubblici impiegati, sancito proprio dall'articolo 28 della Costituzione.

Ancora oggi, però, il problema è irrisolto. È infatti pendente nei confronti dell'Italia una procedura di infrazione a seguito della sentenza del 24 novembre 2011, con la quale la Corte di giustizia dell'Unione europea ha condannato, addirittura, il nostro Paese per mancato adeguamento dell'ordinamento interno al principio generale di responsabilità degli Stati europei in caso di violazione del diritto dell'Unione europea da parte di uno dei propri organi giurisdizionali.

Tale decisione, insieme alla precedente del 2006 della stessa Corte, ha portato a due procedure di contenzioso con la Commissione. Oggi abbiamo la possibilità di uniformarci alla normativa comunitaria, prevedendo, nello specifico, una responsabilità civile del magistrato in caso di colpa grave cagionata dalla violazione manifesta della legge e del diritto comunitario, dal travisamento del fatto o della prova, ovvero nei casi di dolo o negligenza inescusabile.

La proposta di legge in esame è infatti composta da sette articoli, che introducono modifiche alla cosiddetta legge Vassalli, cioè alla responsabilità civile dei magistrati, da un lato, confermando il principio di responsabilità indiretta del magistrato, per cui l'azione risarcitoria rimane azionabile nei confronti dello Stato, e, dall'altro, limitando la clausola di salvaguardia in favore dell'organo giudicante, ridefinendo la fattispecie di colpa grave, eliminando il filtro di ammissibilità della domanda e prevedendo una più agevole rivalsa dello Stato nei confronti del magistrato colpevole.

Sono tutte norme, queste, che rappresentano davvero un passo in avanti, Ministro; un passo in avanti rassicurante per quegli equilibri istituzionali che l'importanza della funzione giurisdizionale deve continuare a mantenere, ed essa deve continuare ad essere considerata davvero *super partes*, deve continuare ad essere considerata autorevole da parte di tutti i cittadini.

Queste nuove norme consentiranno di contemperare al meglio gli interessi in gioco, introducendo un maggiore controllo sul corretto esercizio del potere giudiziario e riconoscendo, però, la piena autonomia di ogni singolo magistrato nell'interpretazione delle norme di diritto e nella libera valutazione del fatto e delle prove. Questo principio è alla base della nostra democrazia,

signor Ministro, e neppure la condotta colpevole o dolosa di alcuni – in verità, pochissimi – giudici ci convincerà a metterlo in discussione.

PRESIDENTE. Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

*(Repliche dei relatori e del Governo – A.C. [2738](#))*

PRESIDENTE. Avrebbe facoltà di replicare il relatore di minoranza, onorevole Pag. 39Colletti, ma il suo tempo è stato impiegato nel primo intervento. Prendo atto che rinuncia.

Prendo atto che l'onorevole Ferranti rinuncia alla replica.

Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo. Onorevole Ministro, le chiedo scusa, siccome il Regolamento prevede, ovviamente, che il Governo non abbia limiti di tempo, se lei pensa di cavarsela entro la chiusura, adesso, altrimenti sono costretto a rinviare al pomeriggio.

ANDREA ORLANDO, *Ministro della giustizia*. Mi autoregolamento.

PRESIDENTE. Grazie, Ministro.

ANDREA ORLANDO, *Ministro della giustizia*. Signor Presidente, onorevoli deputati, credo che sia doveroso, seppure in un'Aula così scarna di presenze, sottolineare la rilevanza di questo passaggio, perché, come è stato ricordato in diversi interventi, si tratta di una questione che da molto tempo sta al centro del dibattito politico.

Credo che sia anche giusto sottolineare come la tempistica, il calendario, non sia dettato da una scelta che assegna priorità a questo tema piuttosto che agli altri che sono parte della riforma della giustizia, ma sia conseguenza di un fatto concreto: la procedura di infrazione che il nostro Paese sta subendo in ordine all'inadeguatezza del suo sistema rimediale per quanto attiene la cattiva applicazione dell'ordinamento comunitario.

Lo prova il fatto che noi siamo partiti con un decreto che riguardava un altro tema, cioè la giustizia civile, e, tuttavia, questa scadenza, questo stimolo esterno, per onestà intellettuale, che riguarda soltanto l'aspetto del diritto comunitario, ci ha posto un'altra domanda: è ragionevole affrontare soltanto quel tema e non complessivamente il tema della responsabilità civile, atteso che è ormai pressoché unanime una valutazione per la quale la disciplina del 1987 non ha funzionato? Questa è stata la domanda dalla quale siamo partiti.

Naturalmente il testo che noi abbiamo presentato in Parlamento, a partire dall'iter in Senato, io ritengo fosse più nitido rispetto a quello che esce dal confronto parlamentare. Spesso siamo rimproverati di non tener conto delle indicazioni del Parlamento, in questo caso lo abbiamo fatto e, tuttavia, siamo rimproverati del fatto che, in qualche modo, la stesura sia meno chiara di quella originaria. Io dico che, alla fine, il punto di equilibrio è accettabile e dico anche un'altra cosa: alla fine, c'è soddisfazione.

È vero, onorevole Farina, il metodo può aver compresso un po' i tempi della discussione alla Camera, però abbiamo scelto di fare tutti gli sforzi possibili per evitare un'ipotesi che era in campo, quella dell'utilizzo della decretazione. Noi avevamo un impegno che era quello di emanare una normativa in materia entro il 31 dicembre; soltanto il buon andamento dell'iter parlamentare ci consente ora di dire alla Commissione che, comunque, approderemo a una soluzione con tempi certi.

Noi ci siamo posti un tema, quello di costruire un rimedio che fosse funzionale ed accessibile, che garantisse i cittadini che sono stati colpiti da errori giudiziari, che li hanno danneggiati significativamente, e che consentisse di disporre di una tutela adeguata, atteso che il meccanismo del filtro, che era il meccanismo che aveva contenuto gli effetti della responsabilità, che pure era prevista all'interno della disciplina della legge Vassalli, rendeva praticamente inaccessibile questo



tipo di rimedio. Lo dico alla luce dei dati che l'Avvocatura dello Stato ha offerto alla Commissione, così come alla nostra attenzione. L'obiettivo, quindi, era ed è quello di tutelare i cittadini, di offrire un rimedio che fosse funzionale ed accessibile, ma che non mettesse in questione l'autonomia e l'indipendenza della magistratura. Credo che l'obiettivo sia stato raggiunto.

Vorrei ricordare che il Governo è intervenuto su un testo che era già in fase di elaborazione avanzata in Commissione al Senato, che prevedeva una serie di interventi che, in qualche modo, incidevano anche sull'aspetto dell'interpretazione Pag. 40 dei magistrati e sul tema della modalità della rivalsa, che veniva legata al *quantum* del danno provocato. Noi ci siamo opposti a questa impostazione non per tutelare genericamente la magistratura, ma per consentire di far sì che rimedi inadeguati provocassero delle forme di conformismo giudiziario, che alla fine avrebbero pregiudicato proprio quei cittadini che intendiamo tutelare con l'introduzione di questo tipo di rimedio, perché una responsabilità legata all'interpretazione inevitabilmente finisce per determinare forme di conformismo giudiziario. Legare l'elemento della rivalsa al *quantum* del danno provocato non può che creare una timidezza nella magistratura, non tanto in quella inquirente, che non è direttamente chiamata in causa, quanto in quella di giudicante, che può, in qualche modo, compromettere anche il sistema di garanzie che è previsto all'interno del nostro ordinamento. Abbiamo, quindi, fatto una scelta, che credo sia una scelta di equilibrio, di responsabilità ed è anche una scelta, mi si consenta di dire, che parte da un ulteriore scrupolo.

Infatti, è vero che l'area della responsabilità complessiva per lo Stato viene ulteriormente estesa rispetto alla Vassalli, ma è altresì vero che la responsabilità colpisce e ha come riferimento il magistrato soltanto quando ci si trova di fronte ad una negligenza di carattere inescusabile. Da questo punto di vista c'è uno sfalsamento fra i due livelli di responsabilità: si estende quella per lo Stato, ma si precisa meglio quella nei confronti del magistrato, che può essere chiamato in causa soltanto nel momento in cui ci si trova di fronte ad un errore caratterizzato da negligenza di carattere inescusabile.

Seppure può sembrare surreale dirlo in un'Aula così vuota, credo che stiamo affrontando un passaggio di carattere storico. Infatti, può consentire di chiudere delle polemiche che hanno caratterizzato in modo anche spesso artatamente ideologico il dibattito politico e può consentire anche, a mio avviso, di costruire una valvola, un elemento, un relè, un campanello d'allarme, che può indicare anche le disfunzioni più gravi del sistema, non colpendo i magistrati onesti ma, piuttosto, mettendo in guardia complessivamente la magistratura rispetto a casi – che io considero assolutamente marginali ma che esistono – di condotte caratterizzate da una negligenza di carattere inescusabile.

Concludo dicendo che ho ritenuto fondati anche gli elementi di perplessità che sono emersi, nel confronto che via via si è sviluppato. Ho cercato di tenerne conto in tutti i passaggi. Tanto che quel voto che lei ricordava favorevole, onorevole Colletti, del Movimento 5 Stelle non è, io credo, il frutto di un errore, ma di un confronto serrato che c'è stato in Commissione, nel quale abbiamo accolto anche delle indicazioni di modifica che venivano dal Movimento 5 Stelle. Infatti, ritengo che su un tema così importante, così come, in generale, sui temi che riguardano la giustizia, la maggioranza non possa sentirsi autosufficiente. Credo che, quando vengono chiamati in causa diritti di carattere fondamentale, diritti insopprimibili della persona ed il sistema per garantirli, sia assolutamente necessario fare ogni sforzo per andare in quella direzione.

Per questo lascerei da parte le polemiche, raccogliendo gli elementi che, io credo, la giurisprudenza saprà chiarire e anche una disponibilità nostra, che abbiamo dato anche all'Associazione nazionale dei magistrati, a fare un tagliando poi sull'applicazione di questa legge. Vorrei ricordare che l'applicazione della Vassalli fu accompagnata da una serie di polemiche che indicavano la possibilità di un' *escalation*, di un'esplosione dei ricorsi, che si realizzò per la verità nella primissima fase di attuazione della normativa, ma che poi, nel corso del tempo, sostanzialmente, fu assorbita da quel meccanismo che noi abbiamo cercato di superare. Proviamo a capire esattamente il funzionamento sin dalla prima attuazione. Siamo aperti anche a verificare se alcuni meccanismi possono essere perfezionati, perché – ripeto – si tratta di un meccanismo

fondamentale, sul quale ogni tipo di manutenzione è assolutamente legittimo ed auspicabile. Pag. 41

Quello che però dovremmo evitare di fare è sottovalutare la rilevanza di questo tema. Io vengo qui in Aula dopo che si è risbloccato il percorso, l'iter parlamentare sulla legge anticorruzione in Senato, avendo presentato delle norme che rivendico e che credo siano non meno severe ed efficaci di quelle presentate dalle forze politiche dell'opposizione. Ma non contrapponiamo i due aspetti, perché è interesse di tutti, anche di chi si batte contro la corruzione con intransigenza, avere una magistratura che sia al di sopra di ogni sospetto e che risponda, attraverso un sistema regolatore, disciplinare e attraverso un sistema di responsabilità civile, del proprio operato. È nell'interesse di tutti i cittadini.

Contrapporre questi aspetti, contrapporre cioè un tema, come quello della lotta alla corruzione, ad una questione, che io credo abbia una grande rilevanza, come quella della responsabilità civile, credo sia sbagliato. Noi abbiamo bisogno di una normativa sostanziale più efficace per fronteggiare alcuni fenomeni, ma abbiamo bisogno anche di un assetto ordinamentale più funzionale per consentire di contrastare quei fenomeni, senza rinunciare alle regole proprie dello Stato di diritto e senza rinunciare, soprattutto, ad una trasparenza nella funzionalità del sistema, che questa normativa, credo, sarebbe in grado di realizzare.

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

*Omissis*

**La seduta termina alle 17,55.**

TESTO INTEGRALE DELLA RELAZIONE DELLA DEPUTATA DONATELLA FERRANTI  
IN SEDE DI DISCUSSIONE SULLE LINEE GENERALI DELLA PROPOSTA DI LEGGE N.  
2738 ED ABBINATE

[DONATELLA FERRANTI](#), *Presidente della II Commissione*. L'Assemblea si trova oggi ad esaminare una proposta di legge volta a modificare la disciplina della responsabilità civile dei magistrati, disciplinata dalla legge n. 117 del 1988 (cd. Legge Vassalli), che, approvata successivamente al referendum del novembre 1987 che ha comportato l'abrogazione della previgente disciplina, disciplina l'azione per fare valere la responsabilità civile dello Stato per i danni causati dalla condotta illecita di un magistrato.

Più volte ultimamente il Parlamento si è soffermato su questa materia, specie in occasione dell'esame di alcune leggi comunitarie, Pag. 45ma mai si è trovato così vicino all'approvazione finale di un provvedimento che va ad incidere in maniera tanto rilevante sulla disciplina vigente. Il testo all'ordine del giorno, infatti, è stato già approvato dal Senato e non è stato modificato dalla Commissione Giustizia in sede referente. Qualora anche l'esame dell'Assemblea andasse indenne da modifiche, il testo verrebbe approvato definitivamente.

Come si è detto, vi sono due esigenze che portano a modificare la Legge Vassalli.

La prima è dettata dalla constatazione di fatto di una scarsa applicazione della Legge Vassalli, che induce a ritenere che la sua formulazione determini una sorta di limitazione ingiustificata, anche alla luce dei principi costituzionali, del diritto delle parti ad essere risarciti dei danni ingiustamente subiti a causa dell'esercizio della funzione giurisdizionale.

L'altra esigenza è quella di cercare di recepire le indicazioni provenienti dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

Si ricorda, infatti, che il 24 novembre 2011 la Corte di giustizia dell'Unione europea ha deciso su una procedura di infrazione (causa C-379/10) promossa dalla Commissione europea nei confronti dello Stato italiano in merito alla disciplina italiana sulla responsabilità civile del magistrato. In particolare, la Corte 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.

Nella sentenza 13 giugno 2006, emessa nella causa C-173/03 (Traghetti del Mediterraneo), pronunciandosi in via pregiudiziale, la Corte di giustizia ha affermato che «Il diritto comunitario osta ad una legislazione nazionale che escluda, in maniera generale, la responsabilità dello Stato membro per i danni arrecati ai singoli a seguito di una violazione del diritto comunitario imputabile a un organo giurisdizionale di ultimo grado per il motivo che la violazione controversa risulta da un'interpretazione delle norme giuridiche o da una valutazione dei fatti e delle prove operate da tale organo giurisdizionale».

La Corte ha osservato che «Il diritto comunitario osta altresì ad una legislazione nazionale che limiti la sussistenza di tale responsabilità ai soli casi di dolo o colpa grave del giudice, ove una tale limitazione conducesse ad escludere la sussistenza della responsabilità dello Stato membro interessato in altri casi in cui sia stata commessa una violazione manifesta del diritto vigente, quale precisata ai punti 53-56 della sentenza 30 settembre 2003, causa C-224/01, Kóbler».

Alla luce della sentenza da ultimo indicata, al fine di determinare se questa condizione sia soddisfatta, il giudice nazionale investito di una domanda di risarcimento danni deve tener conto di tutti gli elementi che caratterizzano la situazione sottoposta al suo sindacato, e, in particolare, del grado di chiarezza e di precisione della norma violata, del carattere intenzionale della violazione, della scusabilità o inescusabilità dell'errore di diritto, della posizione adottata eventualmente da un'istituzione comunitaria nonché della mancata osservanza, da parte dell'organo giurisdizionale di cui

trattasi, del suo obbligo di rinvio pregiudiziale ai sensi dell'articolo 234, terzo comma, CE, nonché della manifesta ignoranza della giurisprudenza della Corte di giustizia nella materia (sentenza Kóbler, cit., punti 53-56).

È opportuno chiarire che proprio la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, nell'evidenziare l'intento di assicurare ai cittadini un rimedio risarcitorio completo per i danni subiti anche dall'esercizio della giurisdizione, definisce come essenziale che sia lo Stato e non il singolo giudice a rispondere in Pag. 46 modo diretto per eventuali violazioni del diritto dell'Unione europea commesse nell'esercizio della giurisdizione.

Il testo oggi in esame mira proprio a sanare l'infrazione sollevata nei confronti dell'Italia.

La proposta è composta da sette articoli che introducono modifiche agli articoli 2, 4, 7, 9 e 23 della legge 117 del 1988 sulla responsabilità civile dei magistrati. Gli elementi principali sono: il mantenimento dell'attuale principio della responsabilità indiretta del magistrato (l'azione risarcitoria rimane azionabile nei confronti dello Stato); la limitazione della clausola di salvaguardia che esclude la responsabilità del magistrato; la ridefinizione delle fattispecie di colpa grave; l'eliminazione del filtro endoprocessuale di ammissibilità della domanda; una più stringente disciplina della rivalsa dello Stato verso il magistrato.

L'articolo 1 – l'unico che non incide direttamente sulla legge Vassalli – indica l'oggetto e le finalità dell'intero progetto di legge: rendere effettiva la disciplina della responsabilità civile dello Stato e dei magistrati, anche alla luce dell'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea.

L'articolo 2 interviene in più punti dell'articolo 2 della legge Vassalli, relativo alla responsabilità del giudice per dolo o colpa grave.

Anzitutto, al comma 1 dell'articolo 2 viene estesa la risarcibilità del danno non patrimoniale anche al di fuori dei casi delle ipotesi di privazione della libertà personale per un atto compiuto dal magistrato. La novità costituisce un adeguamento a ormai costanti orientamenti della giurisprudenza (si ricordano tra le altre, Cass. SS.UU., sent. 26972/2008 e la recente Corte cost., sent. 235/2014) che riconducono la tutela risarcitoria della persona al danno patrimoniale e a quello non patrimoniale, quest'ultimo comprensivo oltre che del danno biologico in senso stretto, anche del danno morale soggettivo nonché dei pregiudizi diversi ed ulteriori costituenti lesione di un interesse costituzionalmente protetto.

In base al comma 1 così modificato il danno, patrimoniale e non patrimoniale, 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».

Il comma 2 dello stesso articolo 2 della proposta di legge limita l'applicazione della clausola di salvaguardia, che attualmente prevede che «non possono dare luogo a responsabilità l'attività di interpretazione di norme di diritto e quella di valutazione del fatto e delle prove». Pur confermando che il magistrato non è chiamato a rispondere per l'attività di interpretazione della legge e di valutazione del fatto e delle prove, il nuovo comma 2 esclude espressamente da tale ambito di irresponsabilità i casi di dolo, di colpa grave (come individuati dal nuovo comma 3) e di violazione manifesta della legge e del diritto della UE (come definite dal nuovo comma 3-bis).

L'articolo 2 ridefinisce, poi, le fattispecie di colpa grave individuate dall'articolo 2, comma 3, della legge Vassalli. Ai sensi del nuovo comma 3, i comportamenti del magistrati che costituiscono colpa grave sono tali ope legis, essendo stato soppresso ovunque il riferimento (di natura soggettiva) alla «negligenza inescusabile», che la giurisprudenza della Cassazione aveva ritenuto consistere in un quid pluris rispetto alla colpa grave. Costituiscono nuove fattispecie di colpa grave: la «violazione manifesta della legge nonché del diritto dell'Unione europea» (tale formulazione sostituisce la «grave violazione di legge»); il «travisamento del fatto o delle prove»; l'adozione extra legem o senza motivazione di un provvedimento cautelare reale.

Il nuovo comma 3 stabilisce, infatti, che costituisce colpa grave del magistrato: a) la violazione manifesta della legge nonché del diritto dell'Unione europea; b) il travisamento del fatto o delle prove; e) l'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del

procedimento; d) la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente Pag. 47 dagli atti del procedimento; e) l'emissione di un provvedimento cautelare personale o reale fuori dei casi previsti dalla legge oppure senza motivazione.

I nuovi casi di colpa grave e, in particolare, il travisamento del fatto o delle prove sono stati i punti che hanno visto un più serrato confronto in Commissione. Secondo una tesi, la responsabilità per il travisamento del fatto o delle prove atterrebbe alla fisiologica attività valutativa del giudice che è propria dell'esercizio della funzione giurisdizionale. Questa ricostruzione non è stata ritenuta fondata, per cui sono stati respinti gli emendamenti soppressivi presentati.

Considerato che si tratta di una questione estremamente delicata, appare opportuno richiamare anche in questa sede alcuni chiarimenti fatti in Commissione affinché rimangano agli atti, quale parte integrante dei lavori preparatori, anche per orientare in futuro l'interprete circa l'effettiva intenzione del legislatore nel momento in cui va ad introdurre questa nuova fattispecie di colpa grave.

Vorrei porre l'attenzione soprattutto su quanto emerso in Commissione nel corso dell'audizione non solo dell'Associazione Nazionale Magistrati, ma anche dell'Unione delle Camere Penali Italiane.

In particolare, ritengo interessante, condivisibile e costruttivo il rilievo secondo il quale le preoccupazioni suscitate dalla nuova ipotesi di travisamento del fatto o delle prove possono essere superate ricorrendo ad un'interpretazione costituzionalmente orientata in base alla quale costituisce travisamento la «affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento» o dalla «negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento», ipotesi peraltro già previste dal vigente articolo 3 comma 2 lettere *b)* e *c)* della legge e lasciate intatte dal testo in esame.

In altri termini, appare necessario chiarire come l'interpretazione costituzionalmente orientata della norma in esame imponga di considerare che l'unico «travisamento» rilevante ai fini della responsabilità civile del magistrato possa essere quello macroscopico, evidente, che non richiede alcun approfondimento di carattere interpretativo o valutativo. Per questa ragione sono stati respinti anche li emendamenti che qualificavano come «manifesto» il travisamento.

Il travisamento del fatto e delle prove, infatti, coinvolge aspetti tipici dell'attività valutativa, che è connessa ai principi costituzionali di indipendenza e imparzialità della giurisdizione. Infatti, come affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 18 del 1989, la garanzia costituzionale dell'indipendenza del magistrato è diretta a tutelare anzitutto «l'autonomia di valutazione dei fatti e delle prove e l'imparziale interpretazione delle norme di diritto». L'eventualità che l'azione civile possa operare sul giudice come stimolo verso scelte interpretative accomodanti e decisioni meno rischiose in relazione agli interessi in causa, con ricadute negative sull'imparzialità, è, secondo la Corte, impedita in radice proprio escludendo che possa dar luogo a responsabilità l'attività d'interpretazione di norme di diritto e quella di valutazione del fatto e delle prove. Tali parole rendono chiara, oltre ogni dubbio, la centralità che, ai fini della tutela dell'indipendenza e dell'imparzialità della giurisdizione, assume la salvaguardia della valutazione del fatto e delle prove, alla pari dell'interpretazione del diritto.

Pertanto, se si vogliono rispettare i citati principi costituzionali occorre evitare il travaso della nozione di travisamento in quelle di interpretazione e valutazione.

Ove il «travisamento» si traduca in valutazioni manifestamente abnormi del dato normativo o macroscopici ed evidenti stravolgimenti di quello fattuale, allora non ricorrerà più un'attività definibile come interpretazione o valutazione. Solo allora, tramite questa lettura costituzionalmente orientata, il travisamento potrà legittimamente costituire il presupposto della responsabilità civile, lasciando intatta la clausola di salvaguardia che mira a garantire l'autonomia e l'imparzialità del Pag. 48 giudice nell'attività di interpretazione di norme di diritto e in quella di valutazione del fatto e delle prove.

Queste sono le ragioni che hanno portato la Commissione a non sopprimere il travisamento del fatto o delle prove quale uno dei presupposti della responsabilità civile del magistrato.

Il nuovo comma 3-bis dello stesso articolo 2 è disposizione chiarificatrice che stabilisce i presupposti di cui tenere conto per la determinazione dei casi in cui può rinvenirsi la sussistenza della violazione manifesta della legge e del diritto dell'Unione europea che, ai sensi del nuovo comma 3, costituiscono ipotesi di colpa grave del magistrato. Si tratta di una casistica non esaustiva; la disposizione infatti precisa che si tiene conto «in particolare»: del grado di chiarezza e precisione delle norme violate; dell'inescusabilità e gravità della inosservanza.

In particolare, per il caso della sola violazione manifesta del diritto dell'Unione europea, si dovrà tenere conto anche: dell'inosservanza dell'obbligo di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea; del contrasto interpretativo, cioè del contrasto dell'atto o del provvedimento emesso dal giudice con l'interpretazione adottata dalla stessa Corte di giustizia.

Resta fermo, ai sensi del comma 3-bis, l'eventuale giudizio di responsabilità del magistrato per danno erariale davanti alla Corte dei conti ai sensi del DL 543/1996.

L'articolo 3 della proposta di legge aumenta da due a tre anni i termini previsti dai commi 2 e 4 dell'articolo 4 della legge 117 per la proposizione della domanda di risarcimento contro lo Stato, da esercitare nei confronti del Presidente del Consiglio (comma 1). Il comma 2 dell'articolo 3 abroga l'articolo 5 della stessa legge 117 relativo al filtro di ammissibilità della domanda di risarcimento davanti al tribunale.

L'articolo 5 prevede che vi sia una delibazione preliminare di ammissibilità della domanda di risarcimento verso lo Stato (controllo presupposti, rispetto termini e valutazione manifesta infondatezza) da parte del tribunale distrettuale.

Tale giudizio, ritenuto in dottrina e tra gli operatori del diritto uno degli elementi di maggior criticità della legge Vassalli, ha esercitato, di fatto, una funzione deflativa finendo per ridurre al minimo le possibilità di risarcimento per i cittadini. Dai dati che lo stesso Ministero della giustizia ha consegnato alla Commissione giustizia del Senato emerge che – dal 1988 ad oggi – su oltre 400 ricorsi per risarcimento proposti dai cittadini, solamente 7 si sono conclusi con un provvedimento che ha riconosciuto il risarcimento per dolo o colpa grave da parte di magistrati.

L'articolo 4 modifica l'articolo 7 della legge 117/1988 relativo all'azione di rivalsa dello Stato verso il magistrato, spettante al Presidente del Consiglio dei ministri.

Le novità rispetto all'attuale disciplina del comma 1 dell'articolo 7 sono le seguenti: l'azione deve essere esercitata entro 2 anni (anziché, uno come attualmente) dal risarcimento avvenuto sulla base del titolo giudiziale o stragiudiziale nei riguardi dello Stato; la rivalsa verso il magistrato è stata espressamente resa obbligatoria; per coordinamento con l'abrogazione dell'articolo 5 è eliminato il riferimento alla domanda di ammissibilità dell'azione; sono stati ancorati i presupposti della rivalsa al diniego di giustizia, alla violazione manifesta della legge e del diritto della UE o al travisamento del fatto o delle prove, di cui all'articolo 2, commi 2, 3 e 3-bis, stabilendosi, tuttavia, che l'elemento soggettivo della condotta dannosa del magistrato debba essere esclusivamente il dolo o la negligenza inexcusabile.

La proposta di legge conferma poi il vigente comma 2 dell'articolo 7 della legge 117, sull'inopponibilità della transazione al magistrato nel giudizio di rivalsa e disciplinare.

Viene poi modificato il successivo comma 3: è espunto il riferimento alla soppressa figura del conciliatore; viene confermata la sola responsabilità dolosa dei giudici popolari (delle corti d'assise); si Pag. 49prevede che gli estranei alla magistratura membri di organi giudiziari collegiali (ad esempio gli esperti dei tribunali dei minorenni) rispondono, oltre che per dolo, per negligenza inexcusabile per travisamento del fatto o delle prove (attualmente tale responsabilità è stabilita per dolo e colpa grave, quest'ultima solo se derivante dall'affermazione, determinata da negligenza inexcusabile, di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento nonché dalla negazione, determinata da negligenza inexcusabile, di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento).

Inoltre, l'articolo 5 della proposta di legge interviene sull'articolo 8 della legge 117 ridefinendo i limiti quantitativi della rivalsa. Essa non può eccedere una somma pari alla metà di un'annualità di stipendio (la normativa vigente prevede un terzo), al netto delle trattenute fiscali, percepito dal

magistrato al tempo in cui è proposta l'azione risarcitoria. Questo limite non si applica al fatto commesso con dolo, nel qual caso ovviamente l'azione risarcitoria è totale. L'esecuzione della rivalsa, invece, se effettuata mediante trattenuta sullo stipendio non può comportare complessivamente il pagamento per rate mensili in misura superiore al terzo dello stipendio netto (attualmente non può superare un quinto).

L'articolo 6 della proposta di legge 2738 modifica poi l'articolo 9 della legge Vassalli, coordinando la disciplina dell'azione disciplinare a carico del magistrato (conseguente all'azione di risarcimento intrapresa) con la soppressione del filtro di ammissibilità della domanda disposto dall'articolo 3, comma 2.

È, in tal senso, espunto dal comma 1 dell'articolo 9 della legge 117/1988 il riferimento al termine di due mesi dalla comunicazione del tribunale distrettuale (che dichiara ammissibile la domanda di risarcimento) entro il quale il PG della cassazione deve proporre l'azione disciplinare.

L'articolo 7, infine, integra con un comma aggiuntivo 2-bis il contenuto dell'articolo 13 della legge 117/1988 (Responsabilità civile per fatto costituente reato) prevedendo la responsabilità contabile per il mancato esercizio dell'azione di regresso dello Stato verso il magistrato.

Ai fini dell'accertamento di tale responsabilità, il comma 2-bis stabilisce, in capo al Presidente del consiglio e al Ministro della giustizia, oneri informativi annuali nei confronti della Corte dei conti in relazione alle condanne emesse nell'anno precedente per risarcimento del danno derivante da reato ed alle conseguenti azioni di regresso verso il magistrato.

## TESTO INTEGRALE DELL'INTERVENTO DEL DEPUTATO ROCCO PALESE IN SEDE DI DISCUSSIONE SULLE LINEE GENERALI DELLA PROPOSTA DI LEGGE N. 2738 ED ABBINATE

[ROCCO PALESE](#). Signor Presidente, rappresentanti del Governo, onorevoli colleghi, il tema della responsabilità civile dei magistrati è stato trattato in più occasioni nel corso della precedente legislatura.

Questo provvedimento, nella sua veste finale quest'oggi in discussione generale in Aula, se da un lato ha recepito importanti previsioni che il Gruppo di Forza Italia, il mio gruppo, ha pesantemente voluto, tuttavia appare nel complesso un po' squilibrato, contrastante.

La Commissione Giustizia ha avviato l'esame di proposte di legge in tema di responsabilità civile dei magistrati il 14 novembre 2013: le proposte erano: la proposta C. [1735](#) (Leva), cui è stata poi abbinata la proposta C. [1850](#) (Brunetta).

In seguito, era stato proposto un ciclo di audizioni, ma l'iter alla Camera si è interrotto. Nel frattempo, contestualmente, anche al Senato si è avviato l'esame dei disegni di legge in materia di responsabilità civile dei magistrati che è proseguito e si è concluso con l'approvazione, il 20 novembre 2014, della proposta di legge C. [2738](#).

Con la trasmissione di tale proposta alla Camera, la Commissione Giustizia ha ripreso l'iter delle proposte, cui sono state abbinare le proposte di legge C. [990](#) (Gozi) Pag. 50e C. [2140](#) (Cirielli). Sono state svolte audizioni informali (10 dicembre 2014) fino alla decisione della Commissione di conferire, senza apportare modifiche, il mandato al relatore a riferire favorevolmente all'Assemblea sulla proposta C. [2738](#), già approvata dal Senato.

La responsabilità civile dei magistrati è attualmente 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.

Cari colleghi e colleghe mi preme sottolineare che nel nostro Paese esiste un principio fondamentale, richiamato da questa legge: lo Stato risponde dei danni causati da errori del giudice solo quando il giudice li ha commessi per dolo o colpa grave. Non esiste una responsabilità dello Stato scissa dalla responsabilità del giudice. Questo è stato uno dei primi grandi equivoci. Anche il Governo a volte ha fatto riferimento a questa distinzione, fondandosi sulla sentenza europea che aveva affermato la necessità della responsabilità dello Stato. Su questo non c'è dubbio: la sentenza europea non poteva riguardare la responsabilità dei giudici.

Pertanto si è preferito operare sulla legge Vassalli per cui lo Stato risponde solo in presenza di dolo o colpa grave del giudice, invece di stabilire una responsabilità dello Stato scissa da quella dei giudici: non si doveva modificare la legge Vassalli, ma si doveva varare una legge ad hoc che non fosse conforme all'articolo 28 della Costituzione !

La proposta di legge C. [2738](#), approvata dal Senato e dalla Commissione Giustizia della Camera, oggi in discussione generale, è composta da sette articoli che introducono modifiche alla cd. legge Vassalli.

Gli elementi principali della riforma sono: il mantenimento dell'attuale principio della responsabilità indiretta del magistrato (l'azione risarcitoria rimane azionabile nei confronti dello Stato); la limitazione della clausola di salvaguardia che esclude la responsabilità del magistrato; la ridefinizione delle fattispecie di colpa grave; l'eliminazione del filtro endoprocessuale di ammissibilità della domanda; una più stringente disciplina della rivalsa dello Stato verso il magistrato.

Abbiamo individuato i casi di colpa grave, con una specifica indicazione ma nasce un'altra distonia e, addirittura, un contrasto tra le due norme: da una parte, infatti, si afferma che vi è responsabilità dello Stato nei casi di colpa grave del giudice, ma poi nell'articolo relativo alla rivalsa si fa riferimento ai casi di colpa grave indicati, solo se determinati da dolo.

Ma il giudice non dovrebbe pagare come un normale cittadino quando si tratta di dolo ?



Dovrebbe, ma nella legge scriviamo che in caso di dolo non si applica il limite della rivalsa ma, come presupposto del dolo, facciamo riferimento ai presupposti di colpa grave. Da un lato quindi si afferma che nell'ipotesi di colpa grave (articolo 2) lo Stato deve rispondere, e dall'altro si stabilisce che invece la rivalsa si applica soltanto per negligenze inescusabili.

Insomma, un paradosso ! Un ulteriore contrasto: il concetto di colpa grave non si trova specificato in dottrina ma è stabilito dal codice espressamente ma invece, di fatto, viene limitato ad una sola ipotesi. Il tutto capite bene, diventa alquanto squilibrato: lo Stato deve rispondere per colpa grave.

Colleghi, voglio ribadire ancora una volta che siamo qui in quanto rappresentanti del Popolo: dovremmo discutere di diritti e di principi e invece in questa legislatura riscontriamo che molte volte, ragioni di maggioranza o accordi sottobanco portano all'approvazione di norme abbastanza contrastanti.

Quello in esame è un provvedimento che non tiene conto delle vere affermazioni di responsabilità. Il Governo ha ritenuto, sbagliando, che forse così si sarebbe accontentata una parte della magistratura, ma così non è. Bocciando l'emendamento in cui si proponeva che il giudice avrebbe dovuto tener conto del precedente della Cassazione, anche con la possibilità Pag. 51 di motivare diversamente, si è negato il connotato principale della funzione giurisdizionale, ovvero la libertà del giudice.

Da ultimo, mi piacerebbe esprimere questo concetto e con esso la contrarietà di Forza Italia ad un provvedimento sulla Responsabilità civile dei magistrati così inteso: ciò che manca è la responsabilità, intesa nella sua accezione più ampia e l'organizzazione giudiziaria: il giudice e chiunque ha responsabilità organizzative, dovrebbero essere in grado di garantire la celebrazione dei processi, in modo indipendente giusto ed equo.

La celebrazione dei processi si fa anche seguendo un ordine cronologico, tenendo conto dei termini di prescrizione, mentre molte volte, per seguire la moda di svolgere solo determinati processi, si fa in modo che altri vadano in prescrizione.

Solo così si può garantire una giustizia giusta per tutti, e sottolineo tutti i cittadini di fronte ad una disparità di trattamento, a una negligenza o a un'imperizia del giudice che per definizione dovrebbe essere imparziale e super partes !

Grazie.