

Schema di disegno di legge recante *Riforma della disciplina della responsabilità civile dei magistrati.*

Con il presente disegno di legge il Governo intende intervenire sul delicato tema della responsabilità civile dei magistrati, destinato a riemergere nelle fasi, come quella attuale, in cui si avverte l'esigenza di un riequilibrio delle posizioni politico-istituzionali coinvolte e del superamento definitivo di un conflitto ancora in corso.

In questa prospettiva, l'intervento normativo illustrato interviene sul sistema sino ad oggi disciplinato dalla legge 13 aprile 1988, n. 117, che regola il risarcimento dei danni cagionati dall'esercizio delle funzioni giudiziarie e la responsabilità civile dei magistrati, disciplina adottata all'esito del *referendum* abrogativo degli articoli 55 e 56 del codice di procedura civile indetto con d.P.R. 4 settembre 1987.

La necessità dell'intervento, oltre che dalle finalità predette di riequilibrio della disciplina, intercettate da numerose iniziative parlamentari attualmente in discussione, è indotta dalle note pronunce in materia della Corte di giustizia dell'Unione europea Grande Sezione del 13 giugno 2006, C-173/03 *Traghetti del Mediterraneo c. Repubblica Italiana*, e III Sezione 24 novembre 2011, C-379/10 *Commissione europea c. Repubblica italiana*.

Le ricadute sull'ordinamento italiano delle sentenze richiamate possono essere apprezzate richiamando la consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia, per cui: 1) il principio della responsabilità dello Stato membro per danni causati ai singoli da violazioni del diritto dell'Unione europea è *inerente al sistema del Trattato*, e ciò conformemente ai principi generali comuni ai diritti degli Stati membri; 2) se fosse escluso che i singoli potessero ottenere, a talune condizioni, il risarcimento dei danni loro arrecati da una violazione del diritto comunitario verrebbe conseguentemente posta in dubbio la piena efficacia delle norme comunitarie che conferiscono simili diritti; 3) al contrario del nostro ordinamento, non v'è il minimo spazio per la considerazione degli stati soggettivi nella valutazione dell'illecito extracontrattuale, e quindi per la rilevanza del dolo e della colpa.

Con riferimento specifico all'effetto vincolante delle sentenze richiamate sull'ordinamento interno, è opportuno ulteriormente premettere che, con la sentenza *Traghetti del Mediterraneo*, la Grande Sezione della Corte di giustizia, a seguito di rinvio pregiudiziale, aveva dichiarato: a) «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»; b) «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 *Köbler*».

Dopo tale pronuncia la Commissione europea ha dato inizio al procedimento d'infrazione, culminato con la pronuncia della III sezione della Corte, che ha accolto il ricorso della Commissione stessa con la citata sentenza 24 novembre 2011, il cui dispositivo non lascia dubbi circa la rilevanza dell'inadempimento dello Stato italiano: «La Repubblica italiana, escludendo qualsiasi responsabilità dello Stato italiano per i danni arrecati ai singoli a seguito di una violazione del diritto dell'Unione imputabile a un organo giurisdizionale nazionale di ultimo grado, qualora tale violazione risulti da interpretazione di norme di diritto o da valutazione di fatti e prove effettuate dall'organo giurisdizionale medesimo, e limitando tale responsabilità ai soli casi di dolo o colpa grave, ai sensi dell'art. 2, commi 1 e 2, della legge 13 aprile 1988, n. 117, sul risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e sulla responsabilità civile dei magistrati, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del principio generale di responsabilità degli Stati membri per violazione del diritto dell'Unione da parte di uno dei propri organi giurisdizionali di ultimo grado.».

Sia in dottrina che in giurisprudenza è stato rilevato che i principi statuiti dalle due pronunce evocate hanno messo in crisi, anche con riferimento alla violazione della normativa nazionale, taluni suoi punti qualificanti se non addirittura la stessa struttura della legge c.d. *Vassalli*.

Va rilevato che la sentenza *Traghetti del Mediterraneo* e la successiva *Commissione/Repubblica italiana* sono sulla stessa linea della legge n. 117 del 1988 sia sul punto che è lo Stato a dover rispondere degli errori dei giudici, sia sul punto che la responsabilità dello Stato per gli errori dei giudici si concretizza solo a seguito di una violazione «imputabile a un organo giudiziario di ultimo grado».

Piuttosto - secondo le due sentenze della Corte di Lussemburgo - ciò che urta contro il diritto unitario, dei precetti contenuti nell'attuale art. 2 della l. n. 117/1988, è che il danno risarcibile provocato da un giudice non possa derivare anche da interpretazioni di norme di diritto o da valutazioni di fatti e prove (comma 2); e che, in casi diversi dall'interpretazione di norme di diritto o dalla valutazione di fatti e di prove, possano essere imposti, per la concretizzazione della responsabilità dei giudici, «requisiti più rigorosi di quelli derivanti dalla condizione di una manifesta violazione del diritto vigente» (comma 1).

Con l'intervento regolatorio che si intende proporre, che conserva il *sistema misto* di responsabilità civile dei magistrati della legge *Vassalli*, strutturato cioè sulla responsabilità diretta dello Stato (in funzione compensativo-satisfattoria) e su quella, in sede di rivalsa, del magistrato (in funzione preventivo-punitiva), si intendono soddisfare le esigenze di compatibilità con l'ordinamento unitario:

- modulando lo spettro della responsabilità dello Stato sulla violazione del diritto ovvero sul travisamento del fatto e delle prove, purché manifesti, quali ipotesi paradigmatiche di colpa grave che qualifica l'illecito riferibile a tutte le magistrature anche quella onoraria;
- adeguando di conseguenza la c.d. clausola di salvaguardia per l'attività di interpretazione delle norme di diritto e di valutazione del fatto e delle prove nel

senso di non prevederne la operatività in caso di dolo del magistrato e laddove l'interpretazione si risolve in una violazione manifesta della legge e la valutazione dei fatti e delle prove in un travisamento degli uni e delle altre.

Ancora, l'intervento normativo incontra l'esigenza di rendere più immediata ed effettiva la responsabilità del magistrato, in specie per il recupero di quanto pagato dallo Stato, attraverso:

- l'eliminazione del *filtro* oggi posto all'azione di risarcimento costituito da un procedimento di ammissibilità della domanda giudiziale;
- la modifica della disciplina dell'azione di rivalsa che lo Stato responsabile è chiamato a promuovere nei confronti del magistrato autore della condotta illecita, per negligenza inescusabile, in tre direzioni:
 - chiarire la natura obbligatoria dell'azione che lo Stato promuove nei confronti del magistrato per il recupero di quanto pagato al danneggiato;
 - aumento del tempo utile per proporre la domanda di rivalsa da parte dello Stato;
 - congruo incremento della misura della rivalsa stessa, fino alla metà dell'annualità dello stipendio del magistrato.
- la precisazione in senso rafforzativo dei rapporti tra responsabilità civile e disciplinare.

Il disegno di legge illustrato è strutturato in cinque articoli e interviene sulla legge 13 aprile 1988, n. 117 con la tecnica della novella.

L'**articolo 1** reca modifiche alla disciplina sui presupposti della responsabilità modificando l'articolo 2 della legge *Vassalli*.

Il comma 1 del richiamato articolo 2 della legge n. 117 del 1988 è riformulato richiamando espressamente la responsabilità dello Stato anche per le condotte dei magistrati onorari (fermo quanto si dirà sui giudici popolari) ed eliminando la superabile limitazione del danno risarcibile ai danni non patrimoniali prevista per la sola ipotesi di provvedimento che abbia determinato la privazione della libertà personale (**lettera a**).

La **lettera b**) dell'articolo 1 riscrive il comma 2 dell'articolo 2 della legge c.d. *Vassalli*, prevedendo che l'attività di interpretazione delle norme di diritto e di valutazione del fatto e delle prove non determina responsabilità se non nel caso di dolo del magistrato e laddove l'interpretazione si risolve in una violazione manifesta della legge o la valutazione dei fatti e delle prove in un travisamento degli stessi.

La **lettera c**) riscrive il comma 3 dell'articolo 2 della legge n. 117/1988 individuando, quale ipotesi di colpa grave predeterminata per legge, la violazione manifesta della legge e del diritto dell'Unione europea ovvero il travisamento del fatto o delle prove.

Va rilevato che, andando oltre alle esigenze di compatibilità col diritto dell'Unione, viene esteso l'ambito di operatività della responsabilità dei magistrati all'ipotesi di violazione manifesta anche del diritto interno da parte di organi giurisdizionali anche non di ultimo grado. Una eventuale distinta considerazione, sotto questo profilo, del diritto dell'Unione europea e del diritto interno avrebbe potuto essere considerata del tutto improponibile sotto il profilo della razionalità e della ragionevolezza (art. 3 della Costituzione) e sotto l'ulteriore profilo, per quanto riguarda l'attività dei giudici,

dell'osservanza della Costituzione e delle leggi (ovviamente anche interne) come sancita dall'articolo 54 Cost..

Dalla **lettera d)** dell'articolo illustrato è aggiunto il comma 3-*bis* all'impianto originario dell'articolo 2 della legge n. 117 del 1988. Vengono individuati, sulla scorta della giurisprudenza della Corte di Lussemburgo, una serie di criteri volti a determinare i casi in cui sussiste la violazione manifesta della legge e del diritto dell'Unione europea.

Per la violazione manifesta della legge e del diritto dell'Unione i criteri predetti sono il grado di chiarezza e precisione delle norme violate, l'inescusabilità e la gravità dell'inosservanza. In particolare per la violazione manifesta del diritto dell'Unione europea deve inoltre tenersi conto della posizione adottata eventualmente da un'istituzione dell'Unione europea, nonché dalla mancata osservanza dell'obbligo di rinvio pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267, terzo paragrafo, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

L'**articolo 2** del provvedimento illustrato prevede l'abrogazione del procedimento di ammissibilità della domanda (il c.d. filtro all'azione di responsabilità) in chiave di semplificazione e maggiore effettività della tutela riparatoria accordata al danneggiato.

L'**articolo 3** reca modifiche all'azione di rivalsa come disciplinata dagli articoli 7 e 8 della legge n. 117 del 1988, in particolare nel senso:

- di mantenere il presupposto soggettivo di questa azione civile in termini di negligenza inescusabile;
- di elevare a tre anni il termine entro cui lo Stato esercita l'azione nei confronti del magistrato;
- di rendere espressamente obbligatoria l'azione di rivalsa stessa;
- di razionalizzare il regime della rivalsa nei confronti dei magistrati onorari, ancorandola ai presupposti comuni di dolo e negligenza inescusabile, in tutti i casi diversi da quelli dei giudici popolari che resteranno responsabili solo per dolo (sul punto v. Corte cost. n. 18 de 1989).

Modificando l'articolo 8, comma 3, della legge n. 117 del 1988, la misura della rivalsa viene elevata da un terzo alla metà di una annualità dello stipendio del magistrato responsabile. Analogamente viene elevata ad un terzo la rata mensile dello stipendio del magistrato la quota espropriabile con esecuzione forzata.

Sostituendo l'articolo 9 si stabilisce (mutuando una previsione dell'abrogato articolo 5 sul c.d. filtro di ammissibilità) che il tribunale adito per il giudizio di rivalsa ordina in ogni caso la trasmissione di copia degli atti ai titolari dell'azione disciplinare; per gli estranei che partecipano all'esercizio di funzioni giudiziarie la copia degli atti sarà trasmessa agli organi ai quali compete l'eventuale sospensione o revoca della loro nomina.

Resta ferma l'immutata autonomia del giudizio disciplinare (attivabile anche prima e a prescindere da quello giudizio civile) rispetto al processo civile anche in sede di rivalsa. Le modifiche apportate all'azione di rivalsa intercettano anche un generale consenso parlamentare, evidenziato da iniziative attualmente in discussione nelle due Camere.

L'**articolo 4** reca disposizione finanziaria con clausola d'invarianza.

Il testo si chiude con la norma sull'efficacia della normativa (**articolo 5**), che è previsto che si applichi ai fatti illeciti posti in essere dal magistrato successivamente all'entrata in vigore della nuova normativa.