

# CAMERA DEI DEPUTATI

Mercoledì 3 dicembre 2014

XVII LEGISLATURA  
BOLLETTINO

DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI  
Giustizia (II)  
COMUNICATO

*TESTO AGGIORNATO AL 4 DICEMBRE 2014*

## SEDE REFERENTE

*Mercoledì 3 dicembre 2014. — Presidenza del Presidente [Donatella FERRANTI](#). – Interviene il viceministro della giustizia Enrico Costa.*

**La seduta comincia alle 10.45.**

### **Disposizioni in materia di responsabilità civile dei magistrati.**

**C. 1735 Leva, C. 1850 Brunetta, C. 990 Gozi, C. 2140 Cirielli e C. 2738, approvata dal Senato.**  
*(Seguito dell'esame e rinvio – Abbinamento delle proposte di legge C. 990 Gozi, C. 2140 Cirielli e C. 2738, approvata dal Senato).*

La Commissione prosegue l'esame delle proposte di legge in oggetto, rinviato nella seduta del 18 dicembre 2013.

[Donatella FERRANTI](#), *presidente*, avverte che alle proposte di legge C. 1735 Leva e C. 1850 Brunetta sono state abbinare le proposte di legge C. 990 Gozi, C. 2140 Cirielli e C. 2738, approvata dal Senato.

In sostituzione del relatore, onorevole Leva, impossibilitato a partecipare alla seduta odierna, illustra il contenuto delle proposte di legge abbinare.

La proposta di legge C. 2738, approvata dal Senato, 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 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 sull'articolo 2 della legge 117, 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 (v. tra le altre, Cass. SS.UU., sent. 26972/2008 e la recente Corte cost., sent. 235/2014) che

ricondono 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 cd. 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). Nelle citate ipotesi, quindi, anche l'attività interpretativa e valutativa può dare luogo a responsabilità del magistrato.

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; c) 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 dagli atti del procedimento; e) l'emissione di un provvedimento cautelare personale o reale fuori dei casi previsti dalla legge oppure senza motivazione.

In particolare, le fattispecie di colpa grave previste dal nuovo comma 3 non sono più caratterizzate dall'elemento soggettivo della «negligenza inescusabile», oggi previsto per la grave violazione di legge, l'affermazione di un fatto inesistente, la negazione di un fatto esistente.

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 vigente 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 inescusabile.

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 prevede che gli estranei alla magistratura membri di organi giudiziari collegiali (ad es., gli esperti dei tribunali dei minorenni) rispondono, oltre che per dolo, per negligenza inescusabile 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 inescusabile, di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento nonché dalla negazione, determinata da negligenza inescusabile, 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.

Per quanto attiene alla proposta di legge C. 990 (Gozi ed altri), questa si compone di un articolo unico che interviene sugli articoli da 2 a 8 della legge 117 del 1988 modificando il sistema della responsabilità civile del magistrato con la finalità di assicurare maggiore concretezza ed efficacia.

Gli strumenti utilizzati a tal fine sono sostanzialmente, nel quadro di una estrema semplificazione del quadro normativo, l'eliminazione delle previsioni limitative della responsabilità.

In particolare: la lettera *a*) riformula il comma 1 dell'articolo 2 della legge n. 117 (responsabilità per dolo o colpa grave) introducendo le seguenti modificazioni: la previsione della risarcibilità del danno non patrimoniale per atti compiuti dal magistrato, anche al di fuori dei casi delle ipotesi di privazione della libertà personale; l'espressa previsione secondo cui chi vuole ottenere il risarcimento dei danni «deve» agire contro lo Stato (anziché, come attualmente, «può»). Tale ultima modifica, più che avere contenuti sostanziali, sembra volere rafforzare l'attuale sistema della responsabilità diretta dello Stato (e quella del magistrato a seguito di rivalsa). Sono poi abrogati i commi 2 e 3 dell'articolo 2 ovvero la clausola di salvaguardia (le ipotesi di irresponsabilità del magistrato per attività di interpretazione della legge o di valutazione del fatto e delle prove) nonché la tipizzazione dei casi di colpa grave (comma 3); la lettera *b*) abroga l'intero articolo 3 della legge 117 relativo, in particolare, agli elementi costitutivi del diniego di giustizia; la lettera *c*) interviene sull'articolo 4 della legge 117 che detta disposizioni procedurali relative all'azione contro lo Stato. In particolare, mentre il nuovo primo periodo del comma 1 reca una più puntuale formulazione (si precisa che l'azione va esercitata contro lo Stato nella persona del Presidente del Consiglio dei ministri), la sostituzione del comma 2 subordina l'avvio dell'azione di risarcimento verso lo Stato alla definitiva conclusione del procedimento cui l'atto, il comportamento o il provvedimento giudiziale dannoso del magistrato si riferisce (in modo simile, la p.d.l. C. 1850 si riferisce al provvedimento giudiziario pronunciato in ultima istanza); sono, inoltre abrogati dalla lettera *c*) i commi 3, 4 e 5 dell'articolo 4 relativi ai termini di esercizio dell'azione civile di risarcimento; la lettera *d*) abroga gli articoli 5 e 6 della legge 117 relativi, rispettivamente, al giudizio di ammissibilità della domanda di risarcimento davanti al tribunale del distretto nonché all'eventuale intervento in causa del magistrato; la lettera *e*) modifica l'articolo 7 relativo all'azione di rivalsa. In particolare, viene riformulato il comma 1 da un lato, con l'esplicitazione dell'obbligo dello Stato all'azione di recupero; dall'altro, con l'eliminazione del termine attuale di un anno entro il quale va esercitata la rivalsa.

È in particolare, stabilito che con l'azione di rivalsa lo Stato deve vedersi rimborsare l'intero onere sostenuto (attualmente il limite è fissato ad 1/3 di un'annualità di stipendio). Sono poi soppressi i commi 2 e 3 dell'articolo 7 ovvero: la previsione dell'opponibilità al magistrato della transazione nel giudizio di rivalsa e in quello disciplinare; l'equiparazione alla responsabilità dei magistrati della responsabilità dei giudici popolari e dei cittadini estranei alla magistratura che concorrono alla formazione di collegi giudicanti. La lettera *f*), infine, sostituisce il comma 2 dell'articolo 8 individuando nella Corte dei conti il giudice competente per la proposizione dell'azione di rivalsa (attualmente il giudice naturale è il tribunale del capoluogo del distretto di corte d'appello).

L'articolo unico della proposta C. 2140 Cirielli interviene sulla legge 117/1988 soltanto in relazione alla disciplina dell'azione di rivalsa. Elementi fondanti della proposta sono: la previsione, in sostituzione di tale azione, di un'azione di responsabilità amministrativo-contabile, che intende equiparare il magistrato agli altri funzionari dello Stato; la conseguente individuazione nella Corte dei conti del giudice competente per l'azione di regresso verso il magistrato, in sostituzione del tribunale distrettuale.

Alla sostituzione dell'azione di rivalsa corrisponde, anzitutto, la nuova denominazione della rubrica dell'articolo 8 della L. 117 che da «azione di rivalsa» diventa «azione di responsabilità

amministrativo-contabile».

L'attuale comma 1 dell'articolo 7 è sostituito (articolo 1, lettera *a*)) con sei nuovi commi (da 1 a 1-*sexies*). Il primo stabilisce che il tribunale del distretto, una volta passata in giudicato la sentenza di risarcimento a carico dello Stato, contestualmente all'avvenuto risarcimento, deve trasmettere la decisione al competente procuratore regionale della Corte dei conti.

Della trasmissione alla indicata Procura regionale della sentenza e dell'intera documentazione afferente al giudizio è titolare il Presidente del tribunale del distretto. La Corte dei conti notifica con decreto al magistrato condannato la fissazione del giudizio (comma 1-*bis*).

Il successivo comma 1-*ter* prevede il possibile intervento in causa del magistrato «per presentare le sue giustificazioni» in base alle modalità stabilite dal regolamento di procedura dei giudizi della Corte dei conti (ovvero il RD 1038 del 1933).

[Antonio MAROTTA](#) (FI-PdL) con riferimento alla proposta di legge approvata dal Senato, esprime perplessità sul fatto che non sia prevista un'ipotesi di responsabilità per i magistrati che si discostino dagli orientamenti della Cassazione.

Il Viceministro della giustizia [Enrico COSTA](#), ritiene il provvedimento in esame di fondamentale importanza e osserva come anche dall'esame svoltosi al Senato emerga una sostanziale convergenza circa la necessità di modificare la Legge Vassalli del 1988 che, anche alla luce degli interventi della Corte di giustizia dell'Unione europea, presenta talune lacune. Ritiene condivisibili i correttivi apportati dal testo approvato dal Senato. Ricorda come la procedura di infrazione n. 2009/2230, avviata dalla Commissione europea per la non conformità al diritto dell'Unione europea della legge n. 117 del 1988 sia attualmente allo stadio di messa in mora e come sia verosimile che a breve la Commissione europea decida il deferimento in Corte di Giustizia, con il rischio di pesanti sanzioni pecuniarie. Esprime quindi l'invito a procedere con tempestività all'approvazione del provvedimento, così come imposto dai tempi della procedura di infrazione.

[Donatella FERRANTI](#), *presidente*, prende atto dell'intervento del Viceministro Costa, ricordando come il Governo, ai fini di una rapida calendarizzazione in Assemblea, debba farsi carico di rappresentare, nell'ambito della Conferenza dei presidenti di gruppo, che il provvedimento in esame rappresenta una sua priorità. Per quanto concerne l'organizzazione dei lavori della Commissione, assicura che acquisirà l'orientamento dei gruppi nel corso della riunione dell'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, convocata per oggi.

[Alfonso BONAFEDE](#) (M5S) ricorda come il Movimento 5 Stelle al Senato abbia votato a favore del provvedimento, ciò a dimostrazione di come il Movimento non si sottragga ad un dibattito importante. Nel replicare al collega Marotta, ritiene che non possa essere messa in dubbio la libertà del giudice di distaccarsi dagli orientamenti della Corte di cassazione. Osserva, tuttavia, come il testo approvato dal Senato necessiti di alcuni aggiustamenti ed esprime, in particolare, perplessità sulle nuove fattispecie di colpa grave rappresentate dal «travisamento del fatto o delle prove» e dall'adozione *extra legem* o senza motivazione di un provvedimento cautelare reale.

Anche in considerazione delle notizie apparse oggi sulla stampa, che evidenziano come nel nostro Paese vi sia un elevato livello di corruzione e addirittura il fenomeno della cosiddetta Mafia Capitale, ritiene assurdo, inaccettabile e offensivo nei confronti dei magistrati, che il Governo consideri prioritario un provvedimento sulla responsabilità civile di questi ultimi.

Si domanda, piuttosto, che fine abbia fatto il disegno di legge governativo di riforma della disciplina della prescrizione del reato, preannunciato prima nel DEF, poi alla fine di agosto e, infine, sia pure a sproposito, in occasione della vicenda Eternit.

Il Viceministro della giustizia [Enrico COSTA](#) ribadisce come, al di là del merito, nella valutazione del carattere prioritario del provvedimento incida la pendenza di una procedura di infrazione che può comportare, a breve, l'applicazione di sanzioni particolarmente gravose per l'Italia.

[Donatella FERRANTI](#), *presidente*, essendo imminente l'inizio dei lavori dell'Assemblea, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 11.15.**

## **SEDE REFERENTE**

*Mercoledì 3 dicembre 2014 — Presidenza del Presidente [Donatella FERRANTI](#). – Interviene il viceministro della giustizia Enrico Costa.*

**La seduta comincia alle 14.10.**

### **Disposizioni in materia di responsabilità civile dei magistrati.**

**C. 1735 Leva, C. 1850 Brunetta, C. 990 Gozi, C. 2140 Cirielli e C. 2738, approvata dal Senato.**  
(*Seguito dell'esame e rinvio*).

La Commissione prosegue l'esame delle proposte di legge in oggetto, rinviato nella seduta antimeridiana di oggi.

[Giuseppe BERRETTA](#) (PD) ritiene che l'integrazione della relazione fatta nella seduta antimeridiana della Commissione in merito al testo trasmesso dal Senato sia stata chiara ed esaustiva, avendo messo in rilievo le importanti novità apportate da quel testo alla disciplina della responsabilità dei magistrati. Tuttavia, sente l'esigenza di intervenire per replicare alle considerazioni fatte in quell'occasione dal deputato Bonafede, secondo cui il Senato avrebbe approvato un testo contro i magistrati, che ora il Governo rappresenterebbe alle Commissione Giustizia come una priorità, quando i problemi dell'Italia sarebbero ben diversi. In realtà, il testo in esame non è una sorta di clava contro la magistratura, quanto piuttosto uno strumento a tutela dei diritti dei cittadini nel caso in cui i loro diritti dovessero essere violati nel corso di un procedimento giudiziario. Non si tratta, quindi, di punire i magistrati, ma di garantire gli utenti della giustizia. L'esigenza di intervenire celermente su questa materia non deriva tanto da una valutazione discrezionale del Governo in merito a diverse priorità possibili, quanto invece dalle indicazioni provenienti dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, che ha condannato l'Italia proprio per le carenze della legislazione in materia di responsabilità civile dei magistrati. A questa giurisprudenza si affianca quella della Corte Costituzionale, che in varie occasioni si è soffermata sulla materia della responsabilità civile dei magistrati.

Bisogna quindi guardare con grande attenzione al testo trasmesso dal Senato, che deve essere valutato come un provvedimento equilibrato, che segue le indicazioni della giurisprudenza europea.

Non condivide, pertanto, le critiche apportate a questo testo, comprese quelle, che in alcuni casi sembrano abnormi, del Consiglio superiore della magistratura, considerato che il testo è stato redatto anche a garanzia per i magistrati stessi. Ad esempio, non sono condivisibili i rilievi critici in relazione al travisamento del fatto e delle prove, in quanto non si tiene conto della giurisprudenza amministrativa sul vizio dell'eccesso di potere, che delinea anche la fattispecie del travisamento del fatto. Questa interpretazione potrebbe essere utilizzata anche nella materia che si sta esaminando, pur rapportandola alla questione particolare della responsabilità del magistrato. Non condivide assolutamente la nozione di travisamento che viene suggerita dal Consiglio superiore della magistratura nel suo parere. Non è condivisibile neanche la tesi secondo cui i termini di decadenza

per la presentazione del risarcimento del danno sarebbero eccessivi, poiché non si tiene conto che il termine di tre anni previsto è inferiore a quelli previsti in casi simili dall'ordinamento per altre situazioni. Il testo, a suo parere, contiene una serie di misure che sono state poste a tutela dei magistrati come, ad esempio, quelle che parametrano la misura della rivalsa allo stipendio considerato al netto delle trattenute fiscali.

Conclude ribadendo che la proposta di legge approvata dal Senato è equilibrata, rappresentando un punto di arrivo dal quale non si discosterebbe.

[Donatella FERRANTI](#), *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 14.20.**