



# Modifiche alla legge 13 aprile 1988, n. 117, in materia di responsabilità civile dei magistrati

## A.C. 1735

dossier n° 90 /0 - 13 novembre 2013 - Elementi per l'istruttoria legislativa

### Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1735
Titolo:	Modifiche alla legge 13 aprile 1988, n. 117, in materia di responsabilità civile dei magistrati
Iniziativa:	Parlamentare
Numero di articoli:	1
Date:	
presentazione:	25 ottobre 2013
assegnazione:	8 novembre 2013
Commissione competente :	Il Giustizia
Sede:	referente
Pareri previsti:	I Affari Costituzionali e V Bilancio

### Contenuto

L'**articolo unico** della proposta di legge **A.C. 1735 modifica alcune disposizioni sulla responsabilità civile dei magistrati** contenute nella legge n. 117 del 1988.

Come specificato nella Relazione illustrativa, la «proposta di legge intende farsi carico delle criticità che sono derivate dall'applicazione della legge n. 117 del 1988 e al tempo stesso 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**.

[La sentenza della Corte di Giustizia UE](#)

In particolare, la proposta interviene sugli articoli 2, 5 e 7 della legge n. 117 del 1988 in modo da:

- equiparare, ai fini della responsabilità civile dello Stato, la condotta dei magistrati onorari a quella dei magistrati togati;
- ridefinire il concetto di colpa grave;
- limitare l'attuale clausola di salvaguardia, volta a individuare i casi in cui non si dà luogo a responsabilità;
- eliminare il filtro di ammissibilità della domanda di risarcimento danni, attualmente attribuito alla valutazione del tribunale distrettuale;
- integrare la disciplina dell'azione di rivalsa dello Stato.

*Per una descrizione analitica delle novelle si rinvia alle Schede di lettura del dossier n. 90.*

### Relazioni allegare o richieste

La proposta, di iniziativa parlamentare, è accompagnata dalla sola relazione illustrativa.

## Necessità dell'intervento con legge

La proposta novella disposizioni di rango primario; ciò giustifica l'intervento con legge.

## Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

La proposta di legge costituisce esercizio della competenza legislativa esclusiva statale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), Cost. (giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile).

## Rispetto degli altri principi costituzionali

La proposta di legge è conforme all'art. 28 Cost. - sulla responsabilità dei funzionari e dei dipendenti dello Stato, secondo le leggi penali, civili e amministrative e sull'estensione di tale responsabilità allo Stato - e all'interpretazione che ne ha dato la Corte costituzionale. Per la Corte, infatti, nell'art. 28 Cost., «trova affermazione "un principio valevole per tutti coloro che, sia pure magistrati, svolgono attività statale: un principio generale che da una parte li rende personalmente responsabili, ma dall'altra non esclude, poiché la norma rinvia alle leggi ordinarie, che codesta responsabilità sia disciplinata variamente per categorie o per situazioni". Scelte plurime, anche se non illimitate, in quanto la peculiarità delle funzioni giudiziarie e la natura dei relativi provvedimenti suggeriscono condizioni e limiti alla responsabilità dei magistrati, specie in considerazione dei disposti costituzionali appositamente dettati per la Magistratura (artt. 101 e 113), a tutela della sua indipendenza e dell'autonomia delle sue funzioni» (sent. 26/1987).

Art. 28  
Costituzione

## Compatibilità comunitaria

### Procedure di contenzioso

Con lettera di costituzione in mora ex articolo 226 del Trattato CE (oggi riferibile all'articolo 258 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) del **9 ottobre 2009** la Commissione europea ha contestato all'Italia di esser venuta meno agli obblighi imposti dal diritto dell'Unione in virtù del **principio generale della responsabilità degli Stati membri in caso di una violazione del diritto comunitario imputabile ad un loro organo giurisdizionale**. In particolare, gli addebiti mossi dalla Commissione riguardano la compatibilità rispetto al diritto dell'Unione europea delle disposizioni riferibili ai commi 1 e 2 dell'articolo 2 della legge n. 177 del 1988 in materia di **risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e sulla responsabilità civile dei magistrati**.

In ragione di tali contestazioni, il **29 luglio 2010**, la Commissione europea ha convenuto la Repubblica italiana innanzi la Corte di giustizia dell'Unione europea mediante ricorso per inadempimento degli obblighi derivanti dai trattati ex articolo 258 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Il **24 novembre 2011** la Corte di giustizia dell'Unione europea, accogliendo gli addebiti rilevati dalla Commissione, ha stabilito (nella causa C-379/10) 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**.

Da ultimo si segnala che, con lettera di messa in mora ex articolo 260 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, il 26 settembre 2013 la Commissione **ha contestato all'Italia di non aver adottato alcuna iniziativa volta ad adempiere la sentenza** della Corte del 24 novembre 2011 nella causa C-379/10.

La messa in  
mora del 26  
settembre 2013

*Una descrizione analitica della procedura di infrazione (causa C-379/10), sulla quale si è pronunciata la Corte di Giustizia UE con la sentenza 24 novembre 2011 e più in generale la descrizione delle sentenze della Corte riguardanti l'Italia è contenuta nelle schede di lettura del Dossier n. 90*

## Incidenza sull'ordinamento giuridico

La proposta di legge è formulata in termini di novella alla legge vigente. Peraltro non è prevista alcuna disposizione transitoria.

## Formulazione del testo

Occorre valutare la portata della modifica della rubrica dell'art. 2 della legge 117/1988 ("Responsabilità dello Stato" in luogo di "Responsabilità per dolo e colpa grave"). Occorre infatti considerare che, come già oggi, la proposta di legge conferma l'azione risarcitoria diretta nei confronti dello Stato e fa salva l'azione di rivalsa di quest'ultimo nei confronti del magistrato.

Si osserva poi che le fattispecie qualificate di "colpa grave", introdotte nel comma 2 dell'art. 2 della legge, sono tali ope legis, indipendentemente dalla sussistenza dell'elemento soggettivo, oggi previsto, della "negligenza inescusabile".

Pare inoltre utile valutare se la nuova formulazione di tali fattispecie agevoli la loro tassativa tipizzazione, rispetto a quelle corrispondenti, espunte dal comma 3.

Inoltre sembra utile verificare in quale modo possa empiricamente distinguersi, con riguardo ai diritti fondamentali della persona, tra valutazione del fatto (per la quale è esclusa la responsabilità) e travisamento del fatto (che la consente) e, analogamente, tra valutazione delle prove e loro travisamento.

In fine sembra utile chiarire se, in base alla formulazione del nuovo comma 2 dell'art. 2 della legge 117, i casi di dolo costituiscano - come parrebbe - titolo per il risarcimento indipendentemente dalla sussistenza dei presupposti ivi indicati per la colpa grave (in particolare andrebbe esplicitato se il dolo dia luogo a responsabilità anche in assenza della lesione di diritti fondamentali della persona).

