



Modifiche alla disciplina della responsabilità civile dei magistrati

A.C. 2738-A e abb.

Dossier n° 90/2 - Elementi per l'esame in Assemblea
19 dicembre 2014

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2738-A e abb.
Titolo:	Disciplina della responsabilità civile dei magistrati
Iniziativa:	Parlamentare

La proposta di legge C. 2738, approvata dal Senato, è composta da sette articoli che introducono modifiche alla [legge n. 117 del 1988](#) (cd. legge Vassalli) sulla responsabilità civile dei magistrati. 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.

Con l'intervento s'intende, in particolare, dare seguito alla **sentenza del 24 novembre 2011** con la quale la Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE) ha condannato l'Italia per violazione degli obblighi di adeguamento dell'ordinamento interno al principio generale di responsabilità degli Stati membri dell'Unione europea, in caso di violazione del diritto dell'Unione da parte di uno dei propri organi giurisdizionali di ultimo grado.

Tale decisione, insieme alla precedente del 2006 della stessa CGUE (Grande Sezione, Sentenza 13 giugno 2006, Traghetti del Mediterraneo) ha portato a **due procedure di contenzioso** con la Commissione europea. Nonostante le due decisioni della CGUE confermino la bontà dell'impostazione della disciplina italiana (sia in relazione all'esclusione della responsabilità diretta del magistrato che al fatto che la responsabilità da imputare allo Stato si concretizza solo a seguito di una violazione "imputabile a un organo giudiziario di ultimo grado") due profili dell'art. 2 della legge 117/1988 - secondo la Corte - contrastano con il diritto dell'Unione Europea: il primo 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; il secondo 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".

Contenuto

L'**articolo 1** indica l'oggetto e le finalità dell'intera proposta 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'[art. 2 della legge 117/1988](#), relativo alla **responsabilità del giudice per dolo o colpa grave**.

Anzitutto, al comma 1 dell'art. 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. In base al comma 1 così modificato il danno, patrimoniale e non patrimoniale, deve rappresentare – come attualmente previsto dalla legge - 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". Rimane inalterata la definizione del **diniego di giustizia** di cui all'art. 3 della legge 117/1988 ovvero "il rifiuto, l'omissione o il ritardo del magistrato nel compimento di atti del suo ufficio quando, trascorso il termine di legge per il compimento dell'atto, la parte ha presentato istanza per ottenere il provvedimento e sono decorsi inutilmente, senza giustificato motivo, trenta giorni dalla data di deposito in

Risarcibilità del danno non patrimoniale

cancelleria (termine prorogabile in casi particolari con decreto motivato, cfr comma 2). Se il termine non è previsto, debbono in ogni caso decorrere inutilmente trenta giorni dalla data del deposito in cancelleria dell'istanza volta ad ottenere il provvedimento" (comma 1). Quando l'omissione o il ritardo senza giustificato motivo concernono la libertà personale dell'imputato, il termine di cui al comma 1 è ridotto a cinque giorni, improrogabili, a decorrere dal deposito dell'istanza o coincide con il giorno in cui si è verificata una situazione o è decorso un termine che rendano incompatibile la permanenza della misura restrittiva della libertà personale (comma 3).

Il comma 2 dello stesso art. 2 della proposta di legge delimita l'applicazione della cd. clausola di salvaguardia, che attualmente prevede che "non può dar luogo a responsabilità **l'attività di interpretazione di norme di diritto** e quella di **valutazione del fatto e delle prove**". Sono a tal fine fatti salvi i commi 3 e 3-bis del medesimo articolo 2. Pertanto, pur confermando in via generale 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 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 definita dal nuovo comma 3-bis). Nelle citate ipotesi, quindi, anche l'attività interpretativa di diritto e valutativa del fatto e delle prove può dare luogo a responsabilità del magistrato.

L'art. 2 della proposta di legge **ridefinisce**, poi, **le fattispecie di colpa grave** individuate dall'art. 2, comma 3, della legge Vassalli.

Per il vigente comma 3 dell'art. 2., costituiscono colpa grave:

- a) la grave violazione di legge determinata da negligenza inescusabile;
- b) l'affermazione, determinata da negligenza inescusabile, di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento;
- c) la negazione, determinata da negligenza inescusabile, di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento;
- d) l'emissione di provvedimento concernente la libertà della persona fuori dei casi consentiti dalla legge oppure senza motivazione.

Ai sensi del nuovo comma 3, i comportamenti del magistrati che costituiscono colpa grave sono tali *ope legis*, essendo stato **soppresso il riferimento** (di natura soggettiva) **alla "negligenza inescusabile"**, oggi previsto per la grave violazione di legge, per l'affermazione di un fatto inesistente e per la negazione di un fatto esistente.

Costituisce, in particolare, **nuova fattispecie di colpa grave il "travisamento del fatto o delle prove"**. La nuova fattispecie si aggiunge alla negazione di un atto esistente e all'affermazione di un fatto inesistente. Il nuovo comma 3 stabilisce, infatti, che costituisce colpa grave del magistrato:

- la "violazione manifesta della legge nonché del diritto dell'Unione europea" (tale formulazione sostituisce la "grave violazione di legge" e riprende le indicazioni della sentenza della CGUE *Traghetti del Mediterraneo*);
- il travisamento del fatto o delle prove;
- l'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento;
- la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento;
- l'emissione di un provvedimento cautelare personale o reale fuori dei casi previsti dalla legge oppure senza motivazione.

Il nuovo comma 3-bis dello stesso articolo 2 precisa i **presupposti** di cui tenere conto per la determinazione dei casi in cui sussiste la **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" dei seguenti elementi:

- del grado di chiarezza e precisione delle norme violate;
- dell'inescusabilità e gravità della inosservanza. Il riferimento alla inescusabilità, rimosso dal comma 3 vigente, è reintrodotta quindi tra gli elementi sintomatici della violazione manifesta della legge e del diritto UE.

Inoltre, 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 CGUE.

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.

La giurisprudenza costituzionale e quella di legittimità hanno escluso che - a fronte della

Limitazione della clausola di salvaguardia

Le nuove ipotesi di colpa grave

La violazione manifesta della legge e del diritto della UE

disciplina prevista dalla legge 117/1988 con l'azione di rivalsa, davanti al giudice ordinario, dello Stato nei confronti del magistrato autore di danno erariale – sia proponibile una concorrente azione davanti alla Corte dei conti. La clausola relativa alla responsabilità erariale riguarda le sole fattispecie di violazione manifesta della legge e del diritto dell'Unione europea.

L'**articolo 3** della proposta di legge **aumenta da due a tre anni i termini** previsti dai commi 2 e 4 dell'art. 4 della legge 117 **per la proposizione della domanda di risarcimento contro lo Stato**, da esercitare nei confronti del Presidente del Consiglio (comma 1).

La soppressione
del filtro
giudiziale

Il vigente art. 4 stabilisce che l'azione di risarcimento del danno contro lo Stato deve essere esercitata nei confronti del Presidente del Consiglio dei Ministri. Competente è il tribunale del capoluogo del distretto della corte d'appello (comma 1). L'azione di risarcimento del danno deve essere proposta a pena di decadenza entro due anni che decorrono dal momento in cui l'azione è esperibile (comma 2). Il termine è, invece, di tre anni dalla data del fatto che ha cagionato il danno se in tal termine non si è concluso il grado del procedimento nell'ambito del quale il fatto stesso si è verificato (comma 3). In tali casi, l'azione deve essere promossa entro due anni dalla scadenza del termine entro il quale il magistrato avrebbe dovuto provvedere sull'istanza (comma 4).

Il comma 2 dell'art. 3 **abroga** l'art. 5 della stessa legge 117 relativo al **filtro di ammissibilità** della domanda di risarcimento davanti al tribunale del distretto di corte d'appello.

L'art. 5 della legge 117 prevede che vi sia una deliberazione preliminare di ammissibilità della domanda di risarcimento verso lo Stato (controllo presupposti, rispetto termini e valutazione manifesta infondatezza) da parte del tribunale distrettuale. A tale fine il giudice istruttore, alla prima udienza, rimette le parti dinanzi al collegio che è tenuto a provvedere entro 40 gg. dal provvedimento di rimessione del giudice istruttore. L'inammissibilità è dichiarata con decreto motivato, impugnabile davanti alla corte d'appello che pronuncia anch'essa in camera di consiglio con decreto motivato entro 40 gg. dalla proposizione del reclamo. Contro il decreto di inammissibilità della corte d'appello può essere proposto ricorso per cassazione. Se la domanda è dichiarata ammissibile, il tribunale dispone la prosecuzione del processo ed ordina la trasmissione di copia degli atti ai titolari dell'azione disciplinare.

Dai dati che il Ministero della giustizia ha consegnato alla Commissione giustizia del Senato (coincidenti con quelli della relazione tecnica allegata al d.d.l. del Governo S. 1626) emerge che dall'entrata in vigore della legge 117 del 1988 ad oggi - su oltre 400 ricorsi per risarcimento proposti - solamente 7 si sono conclusi con un provvedimento che ha riconosciuto il risarcimento per dolo o colpa grave da parte di magistrati (v. Senato, seduta dell'Assemblea del 19 novembre 2014).

L'**articolo 4** modifica l'[art. 7 della legge 117/1988](#) relativo all'azione di rivalsa dello Stato verso il magistrato, spettante al Presidente del Consiglio dei ministri, introducendo le seguenti novità:

L'azione di
rivalsa

- l'azione deve essere esercitata entro 2 anni (attualmente un anno) dal risarcimento avvenuto sulla base del titolo giudiziale o stragiudiziale nei riguardi dello Stato;
- la rivalsa verso il magistrato è resa obbligatoria (si tratta dell'esplicito rafforzamento di un obbligo, tuttavia, già esistente);
- per coordinamento con l'abrogazione dell'art. 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'art. 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 formulazione del nuovo comma 1 dell'art. 7 della legge 117/1988 non ricomprende tra i presupposti della rivalsa obbligatoria tutte le ipotesi di colpa grave del magistrato elencate nel nuovo articolo 2 della legge.

La proposta di legge conferma poi il vigente comma 2 dell'art. 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 incontestabilmente dagli atti del procedimento).

Inoltre, l'articolo 5 della proposta di legge interviene sull'art. 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 modifica poi l'art. 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'art. 3, comma 2. E', in tal senso, espunto dal comma 1 dell'art. 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.

Responsabilità
disciplinare

L'**articolo 7**, infine, integra con un comma aggiuntivo 2-bis il contenuto dell'[art. 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.

Responsabilità
contabile

L'art. 13 della legge 117 prevede, in tale ipotesi, l'azione diretta nei confronti del magistrato e dello Stato, quale responsabile civile, in caso di reati commessi dal magistrato medesimo nell'esercizio delle proprie funzioni. All'azione di regresso dello Stato che sia tenuto al risarcimento nei confronti del danneggiato si procede altresì secondo le norme ordinarie relative alla responsabilità dei pubblici dipendenti.

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.

Discussione e attività istruttoria in Commissione in sede referente

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

Dopo che nella seduta della Commissione del 18 dicembre 2013 era stato proposto un ciclo di audizioni, l'iter alla Camera si è interrotto. L'esame di alcuni progetti di legge in materia di responsabilità civile dei magistrati - nel frattempo, avviato anche al Senato (il 3 dicembre 2013) - è proseguito presso l'altro ramo del Parlamento 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 abbinata le proposte di legge C. 990 (Gozi) e C. 2140 (Cirielli). Sono state svolte audizioni informali (10 dicembre 2014) di **rappresentanti dell'Associazione nazionale magistrati** e dell'**Unione delle Camere penali italiane**. La Commissione ha conferito, senza apportare modifiche, il 18 dicembre 2014, il mandato al relatore a riferire favorevolmente all'Assemblea sulla proposta C. 2738, già approvata dal Senato.

I pareri espressi dalle Commissioni in sede consultiva

Sul provvedimento hanno espresso parere favorevole tanto la I Commissione (*Affari costituzionali*) quanto la XIV Commissione (*Politiche dell'unione europea*). Nulla osta per la V Commissione (*Bilancio*).