

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1735

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

LEVA, VERINI, ROSSOMANDO, FERRANTI

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

Presentata il 25 ottobre 2013

ONOREVOLI COLLEGHI! — La Corte costituzionale, già con la sentenza n. 2 del 1968, rilevò che, ferma restando la necessità di previsione di responsabilità, la singolarità della funzione, la natura dei provvedimenti e la stessa posizione *super partes*, possono ben indurre a istituire condizioni e limiti alla responsabilità dei magistrati. Tale affermazione fu ribadita da altre due sentenze: la n. 26 del 1987 e la n. 468 del 1990. Il collegamento tra le prerogative di autonomia e di indipendenza della magistratura e la responsabilità dei singoli giudici è posto esplicitamente dalla raccomandazione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa CM/REC (2010)12 sui giudici, adottata il 17 novembre 2010, al cui paragrafo 67 si legge che « Soltanto lo Stato, ove abbia

dovuto concedere una riparazione, può richiedere l'accertamento di una responsabilità civile del giudice attraverso un'azione innanzi ad un tribunale ». Il paragrafo 66 conferma che: « L'interpretazione della legge, l'apprezzamento dei fatti o la valutazione delle prove effettuate dai giudici per deliberare su affari giudiziari non deve fondare responsabilità disciplinare o civile, tranne che nei casi di dolo e colpa grave ». Il paragrafo 70 afferma che: « I giudici non devono essere personalmente responsabili se una decisione è riformata in tutto o in parte a seguito di impugnazione ». L'intendimento di questo paragrafo della raccomandazione è chiaro: la previsione della responsabilità civile del magistrato, pur legittima, non può essere piegata a strumento di

pressione, anche indiretta, per sottrarsi a decisioni non gradite, fermo restando che anche condotte che non raggiungono la gravità oggettiva e soggettiva meritevole di una responsabilità civile, ma che causano danni ingiusti, devono trovare nella responsabilità dello Stato, fatta salva l'azione di rivalsa, la risposta di tutela alle legittime pretese risarcitorie.

Il panorama europeo presenta una varietà di soluzioni legislative in materia. In Germania, la responsabilità civile personale è prevista dall'articolo 839 §2 BGB per l'ipotesi di reato che produca danno; negli altri casi, sussiste responsabilità dello Stato il quale, se condannato, può agire in via di rivalsa. In Belgio, la responsabilità civile personale è ipotizzata in caso di dolo intenzionale o di frode; lo Stato può essere responsabile nei casi di errore giudiziario. Nel Regno Unito (e negli altri Paesi europei di *common law*, Irlanda e Cipro) vi è immunità dei giudici secondo la *common law* e l'«*equity*» (a Cipro garantita dalla Costituzione). In Francia, l'azione civile è possibile solo contro lo Stato, che dispone di azione di rivalsa. Nei Paesi Bassi, la responsabilità civile fa capo esclusivamente allo Stato. In Svizzera, è esclusa la responsabilità civile del giudice, essendo invocabile solo quella dello Stato. In Portogallo, la responsabilità civile del giudice consegue soltanto a condanna penale, potendo lo Stato agire per il rimborso della riparazione che avesse anticipato. Risulta poi dalla letteratura che in Spagna e in Lussemburgo, accanto alla responsabilità dello Stato, esiste la possibilità di compartecipazione di responsabilità civile del giudice allorché siano dimostrati requisiti speciali che raramente si sono verificati. Proprio la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, con le due sentenze Köbler e Traghetti del Mediterraneo e da ultimo con la sentenza 24 novembre 2011, causa C-379/2010, divenuta ormai esecutiva, evidenzia l'intento di assicurare ai cittadini un rimedio risarcitorio completo per i danni subiti anche dall'esercizio della giurisdizione. È la stessa giurisprudenza, però, a definire come essenziale che sia lo Stato e non il

singolo giudice a rispondere in modo diretto per eventuali violazioni del diritto dell'Unione europea commesse nell'esercizio della giurisdizione. Nei dibattiti parlamentari è emerso come la clausola di salvaguardia assoluta prevista dalla legge 13 aprile 1988, n. 117, cosiddetta « legge Vassalli », in particolare dal comma 2 dell'articolo 2, se interpretata in un certo modo sia contraria al diritto dell'Unione europea. Si suggerisce quindi una necessaria rivisitazione della normativa, ma al tempo stesso si è con forza contestato anche da parte di prestigiosi giuristi e costituzionalisti, nel corso delle audizioni alla Camera dei deputati in occasione della discussione del disegno di legge costituzionale dell'allora Ministro della giustizia Alfano, che si possa prevedere la responsabilità diretta del magistrato, a titolo di responsabilità civile, con una simbolica equiparazione del magistrato agli altri funzionari dello Stato. Si è detto che occorre ottemperare, peraltro con ritardo, a un preciso obbligo derivante da una sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e dalla conseguente procedura di infrazione. In realtà la connessione risultante dalle sentenze citate con la legge sulla responsabilità civile dei magistrati è puramente occasionale e dipende dal fatto che concretamente, nell'ordinamento italiano, una norma di carattere generale circa la responsabilità dello Stato in relazione all'attività giurisdizionale è contenuta nella stessa legge sulla responsabilità civile del giudice e che le due responsabilità sono messe in collegamento, stante il diritto di rivalsa dello Stato sul magistrato entro un determinato limite quantitativo. È a tutti noto in proposito come la legge n. 117 del 1988 abbia avuto, per varie ragioni, una scarsissima applicazione e come la stessa preveda una responsabilità indiretta del magistrato per l'esercizio delle sue funzioni solo in caso di dolo o di colpa grave oppure per diniego di giustizia, stabilendo altresì che in nessun caso l'attività di interpretazione di norme di diritto o di valutazione del fatto e delle prove possa dare luogo a responsabilità (cosiddetta « clausola di sal-

vanguardia»). È sicuramente opportuno esaminare gli aspetti sui quali la Corte di giustizia dell'Unione europea si è pronunciata proprio perché ha valutato la compatibilità della clausola di salvaguardia la quale esclude che per certe attività del giudice sia configurabile alcuna forma di responsabilità né dello Stato né, tantomeno, del magistrato. La Corte ha ritenuto che, allorché nell'esercizio di tali attività (interpretazione delle norme e valutazione dei fatti e delle prove) venga a realizzarsi una violazione manifesta del diritto vigente dell'Unione europea l'esclusione della responsabilità dello Stato si pone in contrasto con i principi della stessa Unione. È ovvio che tali affermazioni si riferiscono alla responsabilità dello Stato e non a quella del magistrato. Le specificazioni fornite dalla stessa Corte allo scopo di identificare cosa debba intendersi per « manifesta violazione » vengono a coincidere in larghissima parte con la nozione di « colpa grave » indicata dalla legge, che forse potrebbe essere meglio allineata alle condotte previste nel nostro ordinamento giudiziario, a titolo di illecito disciplinare.

La Corte ha specificato altresì che, allo scopo di valutare il carattere manifesto della violazione, deve farsi riferimento ai criteri della chiarezza e della precisione della norma violata, al carattere intenzionale della violazione del diritto europeo e alla non scusabilità dell'errore di diritto.

Questa è la linea che si intende percorrere con la presente proposta di legge. « Il risultato cui si mira è di evitare una sorta di discriminazione a rovescio, dal momento che non per tutti i pubblici dipendenti è vero che sussiste la responsabilità diretta del funzionario, esclusa infatti quando ciò venga suggerito dalla delicatezza della funzione svolta che potrebbe essere negativamente influenzata dalla previsione di una responsabilità civile diretta [come nel caso della responsabilità per *culpa in vigilando* per gli insegnanti statali (articolo 61, secondo comma, della legge n. 312 del 1980)], ma soprattutto l'aspetto che è decisamente più grave è quello di parificare l'attività giu-

risdizionale a quella meramente amministrativa ».

L'argomentazione di chi sostiene il contrario è basata sull'equivoco. « Responsabilità dello Stato e responsabilità civile del giudice sono questioni distinte: quella non presuppone necessariamente questa; basti pensare, per esempio, che l'equa indennità per ingiusta detenzione dell'innocente è dovuta dallo Stato anche quando tutto facesse apparire colpevole l'imputato e l'innocenza sia risultata solo successivamente, così che nessun rimprovero possa essere mosso al giudice », così ha affermato il professor Pietro Trimarchi, emerito professore di diritto civile all'università statale di Milano, in un articolo su « *Il Corriere della Sera* » del 3 dicembre 2011.

Non è esatto dire che manchi, oggi, una disciplina normativa sulla responsabilità civile dei magistrati. La legge n. 117 del 1998, emanata all'indomani del *referendum*, prevede la possibilità per chi abbia « subito un danno ingiusto per effetto di un comportamento, di un atto o di un provvedimento giudiziario posto in essere dal magistrato con dolo o colpa grave nell'esercizio delle sue funzioni ovvero per diniego di giustizia » di agire contro lo Stato per ottenere « il risarcimento dei danni patrimoniali e anche di quelli non patrimoniali che derivino da privazione della libertà personale » (articolo 2).

La legge prevede, poi, che lo Stato possa rivalersi nei confronti del magistrato, una volta che risulti accertata la sua responsabilità (articolo 7). È previsto, inoltre, l'esercizio dell'azione disciplinare obbligatoria da parte del Procuratore generale presso la Corte di cassazione, del titolare di tale azione e comunque del Ministro della giustizia, nei confronti del magistrato « per i fatti che hanno dato causa all'azione di risarcimento » (articolo 9), con la postilla che, in tale caso, l'azione disciplinare non è circoscritta alle sole ipotesi di dolo o di colpa grave. La conclusione che se ne trae è, dunque, che i magistrati rispondono sia in sede civile (grazie all'azione di rivalsa), sia in sede disciplinare che in sede contabile. Si può discutere invece del fatto che, tecnica-

mente, il meccanismo del filtro disegnato dalla legge n. 117 del 1988 sia piuttosto macchinoso, ovvero che nel periodo di vigenza della legge siano state esperite poche azioni.

La presente 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. Pertanto l'articolo 1 riformula e ridefinisce la responsabilità civile dello Stato nei confronti del cittadino che ha subito un danno ingiusto a seguito di un provvedimento o di un comportamento giurisdizionale, elimina il cosiddetto « filtro di ammissibilità » e disciplina in maniera più puntuale i casi dell'azione civile di rivalsa dello Stato nei confronti del magistrato.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1, Alla legge 13 aprile 1988, n. 117, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 2:

1) la rubrica è sostituita dalla seguente: « Responsabilità dello Stato »;

2) al comma 1, dopo le parole: « posto in essere dal magistrato » sono inserite le seguenti: « , anche onorario, »;

3) il comma 2 è sostituito dal seguente:

« 2. Nell'esercizio delle funzioni giudiziarie non può dare luogo a responsabilità, salvo i casi di dolo, l'attività di interpretazione di norme di diritto né quella di valutazione del fatto e delle prove, tranne i casi di manifesta violazione di norme di diritto ovvero di travisamento del fatto o di una prova, che ledano i diritti fondamentali della persona »;

4) il comma 3 è sostituito dal seguente:

« 3. Costituisce colpa grave, oltre alle ipotesi di cui al comma 2, l'emanazione di un provvedimento concernente la libertà della persona fuori dei casi consentiti dalla legge o senza motivazione »;

b) l'articolo 5 è abrogato;

c) l'articolo 7 è sostituito dal seguente:

« ART. 7. — (*Azione di rivalsa*). — 1. Lo Stato, entro un anno dal risarcimento avvenuto sulla base di titolo giudiziale o di titolo stragiudiziale, esercita l'azione di rivalsa nei confronti del magistrato nei casi in cui il fatto dannoso sia stato commesso con dolo o con colpa grave ai sensi dell'articolo 2, commi 2 e 3.

2. In nessun caso la transazione è opponibile al magistrato nel giudizio di rivalsa e nel giudizio disciplinare.

3. I cittadini estranei alla magistratura che concorrono a formare o che formano organi giudiziari collegiali rispondono in caso di dolo e nei casi di colpa grave per travisamento del fatto o di una prova ».

PAGINA BIANCA

€ 1,00



17PDL0012470