

LA RESPONSABILITÀ CIVILE DEI MAGISTRATI

Il Parlamento ha approvato la proposta di legge che modificare la c.d. Legge Vassalli¹, la quale (approvata successivamente al referendum abrogativo del novembre 1987) regola l'azione per fare valere la responsabilità civile dello Stato per i danni causati dalla condotta illecita di un magistrato.

Per maggiori dettagli si vedano la scheda dell'[iter](#) del provvedimento AC 2738 e [i dossier](#) di approfondimento sul sito della Camera dei deputati.

I PERCHÉ DELL'INTERVENTO

Le modifiche introdotte dal provvedimento in esame hanno come **obiettivo** quello di **rendere effettiva la disciplina della responsabilità civile dello Stato e dei magistrati**, anche alla luce dell'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Due sono infatti le esigenze che portano a modificare la Legge Vassalli (L. 177 del 1988):

1) la prima scaturisce dalla constatazione di fatto di una **scarsa applicazione della Legge Vassalli**, che induce a ritenere che la sua formulazione determini una sorta di limitazione ingiustificata – anche alla luce dei principi costituzionali – del diritto delle parti ad essere risarciti dei danni ingiustamente subiti a causa dell'esercizio della funzione giurisdizionale.

2) la seconda è quella di cercare di **recepire le indicazioni provenienti dalla Corte di giustizia dell'Unione Europea**. Si ricorda, infatti, che, da ultimo, **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**.

¹ Legge 13 aprile 1988, n. 117 Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati.

COME SI È ARRIVATI ALLA PRONUNCIA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA DEL 2011

Già nel **2006**, nella sentenza 13 giugno 2006 (emessa nella causa C-173/03 - Traghetti del Mediterraneo), pronunciandosi in via pregiudiziale la Corte di giustizia aveva affermato che *«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»*.

La Corte aveva inoltre osservato che *«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, Kóbler»*.

Sulla base di questa pronuncia della Corte di giustizia, la **Commissione europea**, 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**, ha contestato all'Italia di essere venuta meno agli obblighi imposti dal diritto dell'Unione in virtù del principio generale della responsabilità degli Stati membri in caso di violazione del diritto comunitario imputabile ad un loro organo giurisdizionale.²

Successivamente, il **29 luglio 2010**, la Commissione europea ha convenuto la Repubblica italiana innanzi alla 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. Ribadendo considerazioni già espresse nella lettera di messa in mora (e, in precedenza, nella sentenza della Corte di giustizia del 2006), a sostegno del ricorso la Commissione ha sostanzialmente ribadito i due addebiti:

- da un lato, ha contestato alla Repubblica italiana di avere **escluso responsabilità dello Stato italiano** per i danni causati a singoli dalla violazione del diritto dell'Unione **da parte di un proprio organo giurisdizionale** qualora tale violazione derivi da un'**interpretazione di norme di diritto o dalla valutazione di fatti e prove effettuate dall'organo giurisdizionale medesimo**;
- dall'altro, ha rilevato che il nostro ordinamento **limita**, in casi diversi dall'interpretazione di norme di diritto o dalla valutazione di fatti e prove, **la possibilità di invocare tale responsabilità ai soli casi di dolo o colpa grave**.

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 alla sentenza della Corte 24 novembre 2011**, nella causa C-379/10.

È opportuno chiarire che proprio **la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea**, nell'evidenziare l'intento di assicurare ai cittadini un rimedio risarcitorio completo

² In particolare, gli addebiti mossi dalla Commissione riguardavano la compatibilità rispetto al diritto dell'Unione europea delle disposizioni di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 2 della legge n. 177 del 1988.

per i danni subiti anche dall'esercizio della giurisdizione, **definisce 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.**

Il testo in esame mira proprio a sanare l'infrazione sollevata nei confronti dell'Italia.

I PRINCIPALI CONTENUTI E LE NOVITÀ INTRODOTTE DAL TESTO DI LEGGE

Il provvedimento è composto da 7 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 c.d. clausola di salvaguardia
- 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.

In particolare, costituiscono **elementi di novità** :

1) L'estensione della 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 giurisprudenza³ che riconducono 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 a queste modifiche risulta che 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».

2) La limitazione dell'applicazione della clausola di salvaguardia

Tale clausola 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 testo esclude espressamente da tale ambito di irresponsabilità i casi di dolo, di colpa grave** (come individuati dalle nuove disposizioni) **e di violazione manifesta della legge e del diritto della UE.**

³ Si ricordano tra le altre, Cass. SS.UU., sent. 26972/2008 e la recente Corte cost., sent. 235/2014.

3) Le nuove fattispecie di colpa grave

Costituiscono nuove fattispecie di 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.

Circa la determinazione dei casi in cui può rinvenirsi la sussistenza della «violazione manifesta della legge e del diritto dell'Unione europea» (lettera a), nel testo vengono anche precisati i presupposti di cui tenere conto. La disposizione infatti precisa che si tiene conto «in particolare»: del grado di chiarezza e precisione delle norme violate, e dell'inescusabilità e gravità della inosservanza.⁴

Per quanto concerne invece «il travisamento del fatto o delle prove» (lettera b) appare necessario chiarire come l'interpretazione costituzionalmente orientata della norma in esame imponga di considerare che **l'unico «travisamento» rilevante ai fini della responsabilità civile del magistrato possa essere quello macroscopico, evidente, che non richiede alcun approfondimento di carattere interpretativo o valutativo** (ragione per cui sono stati respinti gli emendamenti che qualificavano come “manifesto” il travisamento).

4) La soppressione del filtro di ammissibilità della domanda

Viene abrogata la previsione della delibazione preliminare di ammissibilità della domanda di risarcimento verso lo Stato da parte del tribunale distrettuale.

Tale giudizio ha di fatto esercitato 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).

5) Le modifiche alla disciplina dell'azione di rivalsa

L'azione di rivalsa dello Stato verso il magistrato spetta al Presidente del Consiglio dei ministri. Le novità rispetto all'attuale disciplina 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 viene espressamente resa obbligatoria;

⁴ 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 e del contrasto interpretativo, cioè del contrasto dell'atto o del provvedimento emesso dal giudice con l'interpretazione adottata dalla stessa Corte di giustizia.

- sono 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, stabilendosi, tuttavia, che l'elemento soggettivo della condotta dannosa del magistrato debba essere esclusivamente il dolo o la negligenza inescusabile.
- 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 esempio 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);
- vengono inoltre ridefiniti 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).

UNO SGUARDO COMPARATO

La responsabilità civile dei magistrati è sottoposta in tutti i più importanti Stati democratici a un regime giuridico differenziato rispetto a quella dei privati e a quella degli altri funzionari pubblici: si va dall'immunità assoluta alla normale esclusione della responsabilità diretta nei confronti della parte danneggiata, alla quale è consentito soltanto di agire contro lo Stato, che ha una limitata possibilità di rivalsa nei confronti del giudice.

In **Germania**, la responsabilità civile personale è prevista dall'articolo 839 2 BGB (il codice civile della Germania) nell'ipotesi che il «funzionario pubblico violi dolosamente o colposamente i doveri d'ufficio di cui è titolare (e tale responsabilità comporta il risarcimento del danno subito da terzi)»; 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.

Nel **Regno Unito** vige il principio – radicato nel sistema del *Common Law* – dell'esonero dalla responsabilità civile del magistrato per gli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, tradizionalmente inteso quale presidio dell'indipendenza della magistratura nel suo complesso. Il principio suddetto (codificato anche dal legislatore con riferimento ai magistrates, giudici onorari disciplinati dal Justice of Peace Act 1997, ss. 51, 52) ha subito temperamenti a seguito dell'incorporazione nel diritto interno della CEDU con lo

Human Rights Act 1988, che in attuazione dell'art. 5 della Convenzione ha riconosciuto il diritto al risarcimento per ingiusta detenzione.

In **Francia**, la peculiarità della funzione giurisdizionale ha da sempre imposto una particolare cautela nella previsione della responsabilità di coloro che la esercitano. Progressivamente i magistrati dell'ordine giudiziario sono stati percepiti come professionisti tenuti alla buona realizzazione dei loro compiti nell'esercizio dei loro poteri giurisdizionali e, pertanto, non esenti dall'applicazione di un principio generale di responsabilità civile, temperato tuttavia dalla necessità di preservarli dal moltiplicarsi di azioni legali di risarcimento da parte di ricorrenti semplicemente insoddisfatti del contenuto delle decisioni giudiziarie prese nei loro confronti. Per tali ragioni è lo Stato a rispondere, in via prioritaria, degli eventuali danni (e interessi) determinati dall'amministrazione della giustizia nei casi di «funzionamento difettoso del servizio giudiziario» dovuto a «mancanza grave» e «diniego di giustizia», o per «mancanza personale» dei magistrati, e la rivalsa dello Stato nei confronti del giudice è prevista solo se la sua «mancanza» è «intenzionale e particolarmente grave» (*Code de l'organisation judiciaire*, artt. L 141-1 ss.)

Nei **Paesi Bassi**, la responsabilità civile fa capo esclusivamente allo Stato e non è previsto alcun diritto di rivalsa nei confronti del magistrato che ha sbagliato.

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.

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.

Fonte: Servizio Studi Camera dei Deputati - Dossier n. 90 del 13 novembre 2013.