

PARERE DELLA 14^a COMMISSIONE PERMANENTE
(Politiche dell'Unione europea)

(Estensore: COCIANCICH)

Roma, 8 ottobre 2014

Sul disegno di legge:

(1626) Riforma della disciplina della responsabilità civile dei magistrati

La 14^a Commissione permanente, esaminato il disegno di legge in titolo,

considerato che tra le finalità di esso rientra l'ottemperanza alla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 24 novembre 2011, nella causa C-379/10, in cui si è statuito che *“la Repubblica italiana, escludendo qualsiasi responsabilità dello Stato italiano per i danni arrecati ai singoli a seguito di una violazione del diritto dell'Unione imputabile a un organo giurisdizionale nazionale di ultimo grado, qualora tale violazione risulti da interpretazione di norme di diritto o da valutazione di fatti e prove effettuate dall'organo giurisdizionale medesimo, e limitando tale responsabilità ai soli casi di dolo o colpa grave, ai sensi dell'articolo 2, commi 1 e 2, della legge 13 aprile 1988, n. 117 [c.d. Legge Vassalli], sul risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e sulla responsabilità civile dei magistrati, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del principio generale di responsabilità degli Stati membri per violazione del diritto dell'Unione da parte di uno dei propri organi giurisdizionali di ultimo grado”*;

ricordato che:

tale decisione della Corte di giustizia nasce da una procedura di infrazione attivata nei confronti dello Stato italiano per l'esclusione di qualsiasi responsabilità dello Stato per i danni arrecati ai singoli in conseguenza di una violazione del diritto dell'Unione imputabile a un organo giurisdizionale nazionale di ultimo grado (procedura n. 2009/2230);

il principio della responsabilità dello Stato nei confronti dei singoli, per violazione del diritto dell'Unione, trova il proprio fondamento nell'esigenza di assicurare piena efficacia alle norme europee attraverso l'effettiva tutela giurisdizionale delle posizioni giuridiche create da quelle stesse norme e nell'obbligo di cooperazione dello Stato in forza del quale gli Stati membri sono tenuti ad adottare tutte le misure di carattere generale o particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi ad essi derivanti dal diritto dell'Unione europea e, quindi, ad eliminare le conseguenze illecite di una violazione di tale diritto;

il principio della responsabilità dello Stato per violazione del diritto dell'Unione da parte di un proprio organo interno è stato declinato per la prima volta in riferimento alla responsabilità dello Stato-legislatore (sentenze *Franovich* e *Bonifaci* del 1991 e *Brasserie du Pêcheur* e *Factortame III* del 1996), nei casi di danno cagionato ai singoli derivante dalla mancata o incompleta trasposizione del diritto comunitario, per essere poi applicato alla responsabilità dello Stato-amministratore (sentenza *Hedley Lomas* del

Al Presidente
della 2^a Commissione permanente
S E D E

1996), nei casi di provvedimenti amministrativi adottati in violazione del diritto dell'Unione;

da ultimo, il principio della responsabilità dello Stato per violazione del diritto dell'Unione è stato esteso dalla Corte di giustizia anche ai casi di responsabilità dello Stato-giudice con le sentenze *Köbler* del 2003 e *Traghetti del Mediterraneo* del 2006, quest'ultima resa in via pregiudiziale nei confronti dello Stato italiano proprio in riferimento alle stesse norme della Legge Vassalli censurate nella decisione del 24 dicembre 2011. Tale responsabilità è però limitata ai casi di violazione del diritto dell'Unione europea ad opera di un organo giurisdizionale di ultimo grado;

secondo la giurisprudenza europea citata, quindi, il principio della responsabilità dello Stato-giudice impone che lo Stato sia responsabile per i danni ingiusti arrecati ai singoli quando un organo giurisdizionale di ultimo grado viola manifestamente il diritto dell'Unione europea, sempre che la norma violata attribuisca diritti ai singoli e sussista un nesso causale diretto tra la violazione e il danno subito dall'interessato. In tal caso, quest'ultimo può agire contro lo Stato per ottenere il risarcimento dei danni. Al fine di valutare se vi sia stata violazione del diritto dell'Unione europea, occorre tenere conto di tutti gli elementi che caratterizzano la controversia e, in particolare, del grado di chiarezza e di precisione della norma violata, del carattere intenzionale della violazione, della scusabilità o inescusabilità dell'errore di diritto, dell'ignoranza manifesta della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia, della mancata osservanza da parte dell'organo giurisdizionale dell'obbligo di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'articolo 267, terzo comma, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (che obbliga al rinvio pregiudiziale il giudice "*avverso le cui decisioni non possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno*"). In tali casi, l'attività di interpretazione delle norme di diritto e quella di valutazione del fatto e delle prove non esclude automaticamente la responsabilità;

considerato che:

il provvedimento in titolo prevede, alla lettera *a)* dell'articolo 1, comma 1, la riformulazione dell'articolo 2, comma 1, della legge n. 117 del 1988, per estendere la responsabilità dello Stato anche alle condotte dei magistrati onorari e per eliminare il limite vigente alla risarcibilità del danno non patrimoniale, che attualmente è prevista solo nell'ipotesi di privazione della libertà personale;

la citata lettera *a)*, pur mantenendo circoscritta l'ipotesi di responsabilità dello Stato ai soli casi di dolo o colpa grave, posti in essere dal magistrato nell'esercizio delle sue funzioni, integra – in forza delle successive lettere *c)* e *d)* – nella fattispecie di colpa grave anche la violazione manifesta del diritto dell'Unione europea, in ottemperanza al secondo punto del dispositivo della citata sentenza della Corte di giustizia del 24 novembre 2011 e in linea con la giurisprudenza della medesima Corte, espressa nella sentenza *Köbler* del 2003;

la lettera *b)* dell'articolo 1 modifica il comma 2 del citato articolo 2 della Legge Vassalli, estendendo la responsabilità del magistrato anche alla sua attività di interpretazione delle norme di diritto e di valutazione del fatto e delle prove, nei casi di dolo e "*fermo quanto previsto dal comma 3*";

le lettere *c)* e *d)*, dell'articolo 1, comma 1, recano i nuovi commi 3 e 3-*bis* dell'articolo 2 della Legge Vassalli, i quali esplicitano: il primo, che per colpa grave debba intendersi, oltre al travisamento del fatto o delle prove, anche la violazione manifesta della legge e del diritto dell'Unione europea – applicando quindi i principi

richiamati dalla Corte di giustizia, ma estendendola anche ai giudici diversi da quelli di ultimo grado; il secondo, riprendendo quanto affermato dalla Corte nella sentenza *Köbler* (punti 54 e 55), che per determinare i casi in cui sussiste la violazione manifesta della legge e del diritto dell'Unione europea, si deve tener conto, in particolare, del grado di chiarezza e precisione delle norme violate, dell'inescusabilità e della gravità dell'inosservanza, nonché della posizione adottata eventualmente da un'istituzione dell'Unione europea e della mancata osservanza dell'obbligo di rinvio pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267, terzo comma, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea;

l'articolo 2 del disegno di legge prevede, in modo aggiuntivo rispetto agli obblighi di adeguamento all'ordinamento dell'Unione, la soppressione della preliminare valutazione di ammissibilità della domanda, istituto tipico della Legge Vassalli;

l'articolo 3 prevede ulteriori modifiche alla Legge Vassalli inerenti sia l'azione di rivalsa dello Stato nei confronti del magistrato la cui azione ha determinato il risarcimento sia l'azione disciplinare, anch'esse non rilevanti ai fini dell'ottemperanza alla citata sentenza della Corte di giustizia del 24 novembre 2011;

l'articolo 4 reca le disposizioni finanziarie e l'articolo 5 l'entrata in vigore;

considerato che questa Commissione, in sede di esame del disegno di legge europea 2013-*bis*, non ha proceduto alla sanatoria della procedura di infrazione concernente l'attuazione della sentenza del 24 novembre 2011 in conseguenza del più adeguato percorso normativo, nella sede propria della Commissione giustizia, già preannunciato dal Governo e concretizzato con la deliberazione del Consiglio dei ministri del 29 agosto 2014 e con la successiva presentazione al Senato per l'approvazione, il 24 settembre 2014, del disegno di legge in titolo;

considerato tuttavia che la procedura di infrazione n. 2009/2230 rimane a tutt'oggi irrisolta e che le disposizioni del disegno di legge in titolo - pur nel rispetto delle determinazioni della Commissione europea - dovrebbero conformare l'ordinamento interno a quello europeo, ancorché inserendo ulteriori interventi non direttamente attinenti l'infrazione;

considerato altresì che la Commissione europea - a quanto si apprende - avrebbe chiesto tramite la Rappresentanza permanente italiana presso l'Unione europea, un calendario sull'*iter* legislativo della norma sulla responsabilità civile dei magistrati per conoscere i tempi del calendario di adozione;

valutata quindi l'urgenza di provvedere alla sanatoria dell'infrazione concernente la c.d. responsabilità civile dei giudici,

formula, per quanto di competenza, parere favorevole.

Roberto Cociancich