



DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro della giustizia (ORLANDO)

di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze (PADOAN)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 24 SETTEMBRE 2014

Riforma della disciplina della responsabilità civile dei magistrati

INDICE

Relazione	Pag.	3
Relazione tecnica	»	7
Analisi tecnico-normativa	»	9
Analisi di impatto della regolamentazione (AIR)	»	13
Disegno di legge	»	17

ONOREVOLI SENATORI. - Con il presente disegno di legge il Governo intende intervenire sul delicato tema della responsabilità civile dei magistrati, destinato a riemergere nelle fasi, come quella attuale, in cui si avverte l'esigenza di un riequilibrio delle posizioni politico-istituzionali coinvolte e del superamento definitivo di un conflitto ancora in corso.

In questa prospettiva, l'intervento normativo illustrato interviene sul sistema sino ad oggi disciplinato dalla legge 13 aprile 1988, n. 117, che regola il risarcimento dei danni cagionati dall'esercizio delle funzioni giudiziarie e la responsabilità civile dei magistrati, disciplina adottata all'esito del referendum abrogativo degli articoli 55 e 56 del codice di procedura civile indetto con il decreto del Presidente della Repubblica 4 settembre 1987.

La necessità dell'intervento, oltre che dalle finalità predette di riequilibrio della disciplina, intercettate da numerose iniziative parlamentari attualmente in discussione, è indotta dalle note pronunce in materia della Corte di giustizia dell'Unione europea Grande Sezione del 13 giugno 2006, C-173/03 *Traghetti del Mediterraneo c. Repubblica Italiana*, e III Sezione del 24 novembre 2011, C-379/10 *Commissione europea c. Repubblica italiana*.

Le ricadute sull'ordinamento italiano delle sentenze richiamate possono essere apprezzate richiamando la consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia, per cui: 1) il principio della responsabilità dello Stato membro per danni causati ai singoli da violazioni del diritto dell'Unione europea è inerente al sistema del Trattato, e ciò conformemente ai principi generali comuni ai di-

ritti degli Stati membri; 2) se fosse escluso che i singoli potessero ottenere, a talune condizioni, il risarcimento dei danni loro arrecati da una violazione del diritto dell'Unione europea verrebbe conseguentemente posta in dubbio la piena efficacia delle norme comunitarie che conferiscono simili diritti; 3) al contrario del nostro ordinamento, non v'è il minimo spazio per la considerazione degli stati soggettivi nella valutazione dell'illecito extracontrattuale, e quindi per la rilevanza del dolo e della colpa.

Con riferimento specifico all'effetto vincolante delle sentenze richiamate sull'ordinamento interno, è opportuno ulteriormente premettere che, con la sentenza *Traghetti del Mediterraneo*, la Grande Sezione della Corte di giustizia, a seguito di rinvio pregiudiziale, aveva dichiarato: a) «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»; b) «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 Köbler».

Dopo tale pronuncia la Commissione europea ha dato inizio al procedimento d'infrazione, culminato con la pronuncia della III sezione della Corte, che ha accolto il ricorso della Commissione stessa con la citata sentenza del 24 novembre 2011, il cui dispositivo non lascia dubbi circa la rilevanza dell'inadempimento dello Stato italiano: «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'art. 2, commi 1 e 2, della legge 13 aprile 1988, n. 117, 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».

Sia in dottrina che in giurisprudenza è stato rilevato che i principi statuiti dalle due pronunce evocate hanno messo in crisi, anche con riferimento alla violazione della normativa nazionale, taluni suoi punti qualificanti se non addirittura la stessa struttura della legge cosiddetta Vassalli.

Va rilevato che la sentenza *Traghetti del Mediterraneo* e la successiva *Commissione/Repubblica italiana* sono sulla stessa linea della legge n. 117 del 1988 sia sul punto che è lo Stato a dover rispondere degli errori dei giudici, sia sul punto che la responsabilità dello Stato per gli errori dei giudici si concretizza solo a seguito di una violazione «imputabile a un organo giudiziario di ultimo grado».

Piuttosto – secondo le due sentenze della Corte di Lussemburgo – ciò che urta contro il diritto dell'Unione europea, dei precetti contenuti nell'attuale articolo 2 della legge n. 117 del 1988, 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 (comma 2); e 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» (comma 1).

Con l'intervento regolatorio che si intende proporre, che conserva il sistema misto di responsabilità civile dei magistrati della legge Vassalli, strutturato cioè sulla responsabilità diretta dello Stato (in funzione compensativo-satisfattoria) e su quella, in sede di rivalsa, del magistrato (in funzione preventivo-punitiva), si intendono soddisfare le esigenze di compatibilità con l'ordinamento dell'Unione europea:

modulando lo spettro della responsabilità dello Stato sulla violazione del diritto ovvero sul travisamento del fatto e delle prove, purché manifesti, quali ipotesi paradigmatiche di colpa grave che qualifica l'illecito riferibile a tutte le magistrature, anche quella onoraria;

adeguando di conseguenza la cosiddetta clausola di salvaguardia per l'attività di interpretazione delle norme di diritto e di valutazione del fatto e delle prove nel senso di non prevederne l'operatività in caso di dolo del magistrato e laddove l'interpretazione si risolva in una violazione manifesta della legge e la valutazione dei fatti e delle prove in un travisamento degli uni e delle altre.

Ancora, l'intervento normativo incontra l'esigenza di rendere più immediata ed effettiva la responsabilità del magistrato, in spe-

cie per il recupero di quanto pagato dallo Stato, attraverso:

l'eliminazione del *filtro* oggi posto all'azione di risarcimento costituito da un procedimento di ammissibilità della domanda giudiziale;

la modifica della disciplina dell'azione di rivalsa che lo Stato responsabile è chiamato a promuovere nei confronti del magistrato autore della condotta illecita, per negligenza inescusabile, in tre direzioni:

chiarire la natura obbligatoria dell'azione che lo Stato promuove nei confronti del magistrato per il recupero di quanto pagato al danneggiato;

aumento del tempo utile per proporre la domanda di rivalsa da parte dello Stato;

congruo incremento della misura della rivalsa stessa, fino alla metà dell'annualità dello stipendio del magistrato;

la precisazione in senso rafforzativo dei rapporti tra responsabilità civile e disciplinare.

Il disegno di legge illustrato è strutturato in cinque articoli e interviene sulla legge 13 aprile 1988, n. 117, con la tecnica della novella.

L'articolo 1 reca modifiche alla disciplina sui presupposti della responsabilità modificando l'articolo 2 della legge Vassalli.

Il comma 1 del richiamato articolo 2 della legge n. 117 del 1988 è riformulato richiamando espressamente la responsabilità dello Stato anche per le condotte dei magistrati onorari (fermo quanto si dirà sui giudici popolari) ed eliminando la superabile limitazione del danno risarcibile ai danni non patrimoniali prevista per la sola ipotesi di provvedimento che abbia determinato la privazione della libertà personale (lettera *a*)).

La lettera *b*) dell'articolo 1 riscrive il comma 2 dell'articolo 2 della legge Vassalli, prevedendo che l'attività di interpretazione delle norme di diritto e di valutazione del fatto e delle prove non determina responsa-

bilità se non nel caso di dolo del magistrato e laddove l'interpretazione si risolve in una violazione manifesta della legge o la valutazione dei fatti e delle prove in un travisamento degli stessi.

La lettera *c*) riscrive il comma 3 dell'articolo 2 della legge n. 117 del 1988 individuando, quale ipotesi di colpa grave predefinita per legge, la violazione manifesta della legge e del diritto dell'Unione europea ovvero il travisamento del fatto o delle prove.

Va rilevato che, andando oltre alle esigenze di compatibilità col diritto dell'Unione, viene esteso l'ambito di operatività della responsabilità dei magistrati all'ipotesi di violazione manifesta anche del diritto interno da parte di organi giurisdizionali anche non di ultimo grado. Un'eventuale distinta considerazione, sotto questo profilo, del diritto dell'Unione europea e del diritto interno avrebbe potuto essere considerata del tutto improponibile sotto il profilo della razionalità e della ragionevolezza (articolo 3 della Costituzione) e sotto l'ulteriore profilo, per quanto riguarda l'attività dei giudici, dell'osservanza della Costituzione e delle leggi (ovviamente anche interne) come sancita dall'articolo 54 della Costituzione.

Dalla lettera *d*) dell'articolo illustrato è aggiunto il comma *3-bis* all'impianto originario dell'articolo 2 della legge n. 117 del 1988. Vengono individuati, sulla scorta della giurisprudenza della Corte di Lussemburgo, una serie di criteri volti a determinare i casi in cui sussiste la violazione manifesta della legge e del diritto dell'Unione europea.

Per la violazione manifesta della legge e del diritto dell'Unione i criteri predetti sono il grado di chiarezza e precisione delle norme violate, l'inescusabilità e la gravità dell'inosservanza. In particolare per la violazione manifesta del diritto dell'Unione europea deve inoltre tenersi conto della posizione adottata eventualmente da un'istituzione dell'Unione europea, nonché 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 provvedimento illustrato prevede l'abrogazione del procedimento di ammissibilità della domanda (il cosiddetto filtro all'azione di responsabilità) in chiave di semplificazione e maggiore effettività della tutela riparatoria accordata al danneggiato.

L'articolo 3 reca modifiche all'azione di rivalsa come disciplinata dagli articoli 7 e 8 della legge n. 117 del 1988, in particolare nel senso:

di mantenere il presupposto soggettivo di questa azione civile in termini di negligenza inescusabile;

di elevare a tre anni il termine entro cui lo Stato esercita l'azione nei confronti del magistrato;

di rendere espressamente obbligatoria l'azione di rivalsa stessa;

di razionalizzare il regime della rivalsa nei confronti dei magistrati onorari, ancorandola ai presupposti comuni di dolo e negligenza inescusabile, in tutti i casi diversi da quelli dei giudici popolari che resteranno responsabili solo per dolo (sul punto si veda la sentenza della Corte costituzionale n. 18 dell'11 gennaio 1989).

Modificando l'articolo 8, comma 3, della legge n. 117 del 1988, la misura della rivalsa viene elevata da un terzo alla metà di una annualità dello stipendio del magi-

strato responsabile. Analogamente viene elevata ad un terzo la rata mensile dello stipendio del magistrato la quota espropriabile con esecuzione forzata.

Sostituendo l'articolo 9 si stabilisce (mutuando una previsione dell'abrogato articolo 5 sul cosiddetto filtro di ammissibilità) che il tribunale adito per il giudizio di rivalsa ordina in ogni caso la trasmissione di copia degli atti ai titolari dell'azione disciplinare; per gli estranei che partecipano all'esercizio di funzioni giudiziarie la copia degli atti sarà trasmessa agli organi ai quali compete l'eventuale sospensione o revoca della loro nomina.

Resta ferma l'immutata autonomia del giudizio disciplinare (attivabile anche prima e a prescindere da quello civile) rispetto al processo civile anche in sede di rivalsa.

Le modifiche apportate all'azione di rivalsa intercettano anche un generale consenso parlamentare, evidenziato da iniziative attualmente in discussione nelle due Camere.

L'articolo 4 reca disposizione finanziaria con norma di copertura degli oneri derivanti dall'applicazione della legge. È prevista l'effettuazione del monitoraggio degli oneri ai sensi della legge n. 196 del 2009.

Il testo si chiude con la norma sull'efficacia della normativa (articolo 5), che è previsto che si applichi ai fatti illeciti posti in essere dal magistrato successivamente all'entrata in vigore della nuova normativa.

RELAZIONE TECNICA

Il provvedimento in epigrafe è teso a modificare i presupposti per la responsabilità civile del magistrato nei confronti di chi ha subito un danno ingiusto per diniego di giustizia, estendendo, espressamente, la responsabilità anche ai magistrati onorari ed eliminando la limitazione del danno risarcibile ai danni non patrimoniali, che abbiano determinato la privazione della libertà personale. Viene individuata, inoltre, quale ipotesi di colpa grave, la violazione manifesta della legge e del diritto dell'Unione Europea.

Il provvedimento interviene altresì sul procedimento di ammissibilità della domanda (articolo 2) prevedendo espressamente l'eliminazione del c.d. filtro dell'azione di responsabilità, al fine di una maggiore tutela riparatoria a favore del danneggiato.

Al riguardo, la mancanza di elementi oggettivi a disposizione di questa Amministrazione, non consente di procedere ad una quantificazione certa dei possibili riflessi finanziari a carico del bilancio dello Stato, anche in considerazione del carattere di eventualità della spesa che potrebbe scaturire all'esito delle procedure di accertamento della responsabilità del magistrato.

Gli unici elementi in possesso di questa amministrazione (fonte Direzione Generale del contenzioso e dei diritti umani - D.A.G. e Presidenza del Consiglio dei Ministri - D.A.G.L. - U.C.C.G.) relativi al numero delle sentenze di condanna al risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie, in applicazione della legge 117/1988, evidenziano un totale di 9 casi nel decennio che va dal 2005 al 2014 e che hanno comportato una liquidazione media degli importi pari a circa 54.000,00 euro.

Il presumibile incremento delle ipotesi di responsabilità recato dalle norme in esame, determinato in via del tutto prudenziale, con una proiezione di n. 10 casi all'anno, consente di quantificare in 135.000,00 euro per l'anno 2014 (3/12 di 540.000) e in 540.000,00 euro (54.000 euro x 10 casi) a decorrere dall'anno 2015, i relativi oneri finanziari.



**GABINETTO DEL MINISTRO
UFFICIO BILANCIO**

Appare altresì utile evidenziare che le somme liquidate per le azioni di risarcimento del danno contro lo Stato, potranno essere recuperate mediante la procedura di rivalsa nei confronti del magistrato responsabile, ai sensi dell'articolo 8 della legge 117/1988, la cui misura massima, attraverso le modifiche apportate dal provvedimento in esame, passa da un terzo alla metà di una annualità stipendiale al netto delle trattenute fiscali.

L'articolo 4 del provvedimento reca la norma finanziaria che prevede la copertura degli oneri, valutati in 135.000 euro per l'anno 2014 e in 540.000 euro a decorrere dall'anno 2015, mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa prevista all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307, relativa al Fondo per interventi strutturali di politica economica.

Al comma 2, del medesimo articolo 4, è prevista la clausola di salvaguardia ai sensi dell'articolo 17, comma 12, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

La verifica della presente relazione tecnica, effettuata ai sensi e per gli effetti dell'art. 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, ha avuto esito



POSITIVO

NEGATIVO

Il Ragioniere Generale dello Stato



11 SET. 2014



ANALISI TECNICO-NORMATIVA

PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO

1) Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di governo.

L'intervento normativo sulla responsabilità civile dei magistrati è reso necessario dall'esigenza di riequilibrio delle posizioni politico-istituzionali coinvolte e di superamento definitivo di un aspro confronto ancora attuale riguardante il rapporto tra poteri dello Stato (politico-legislativo e giudiziario), rapporto che viene significativamente inciso dalla modulazione della disciplina sulla responsabilità civile dei magistrati, quali esponenti di un ordine che esprime la propria funzione nell'applicazione della legge. L'obiettivo perseguito è dunque quello di rimodulare tale disciplina rendendola maggiormente effettiva, incidendo così sul predetto rapporto in termini di ulteriore responsabilizzazione del magistrato nel caso di violazione manifesta della legge.

Inoltre l'intervento è indotto dalle pronunce della Corte di giustizia dell'Unione europea Grande Sezione del 13 giugno 2006, C-173/03 *Traghetti del Mediterraneo c. Repubblica Italiana*, e III Sezione 24 novembre 2011, C-379/10 *Commissione europea c. Repubblica italiana*.

Da queste pronunce si ricavano i seguenti principi ispiratori della normativa europea in materia di responsabilità civile:

1) il principio della responsabilità dello Stato membro per danni causati ai singoli da violazioni del diritto dell'Unione europea è *inerente al sistema del Trattato*, e ciò conformemente ai principi generali comuni ai diritti degli Stati membri; 2) se fosse escluso che i singoli potessero ottenere, a talune condizioni, il risarcimento dei danni loro arrecati da una violazione del diritto comunitario verrebbe conseguentemente posta in dubbio la piena efficacia delle norme comunitarie che conferiscono simili diritti; 3) al contrario del nostro ordinamento, non v'è il minimo spazio per la considerazione degli stati soggettivi nella valutazione dell'illecito extracontrattuale, e quindi per la rilevanza del dolo e della colpa.

La sentenza *Traghetti del Mediterraneo* e la successiva *Commissione/Repubblica italiana* sono sulla stessa linea della legge n. 117 del 1988 sia sul punto che è lo Stato a dover rispondere degli errori dei giudici, sia sul punto che la responsabilità dello Stato per gli errori dei giudici si concretizza solo a seguito di una violazione «imputabile a un organo giudiziario di ultimo grado».

Piuttosto - secondo le due sentenze della Corte di Lussemburgo - ciò che urta contro il diritto unitario, dei precetti contenuti nell'attuale art. 2 della l. n. 117/1988, 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 (comma 2); e 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» (comma 1).

2) Analisi del quadro normativo nazionale.

La disciplina riguardante la responsabilità civile dei magistrati è attualmente contenuta nella legge 13 aprile 1988, n. 117, che prevede (quanto ai profili di pertinenza dell'intervento normativo oggetto di analisi):

- la responsabilità diretta del solo Stato per comportamenti atti o provvedimenti posti in essere dal magistrato con dolo o colpa grave ovvero per diniego di giustizia;
- l'esclusione della responsabilità per l'attività di interpretazione di norme di diritto e per quella di valutazione del fatto e delle prove;
- la declinazione della colpa grave in termini di grave violazione della legge determinata da negligenza inescusabile o da travisamento dei fatti o delle prove determinato da negligenza inescusabile;
- la valutazione di ammissibilità della domanda risarcitoria (c.d. filtro) rimesso ad un tribunale;
- la previsione di una azione di rivalsa dello Stato nei confronti del magistrato responsabile nei limiti di un tetto pari ad un terzo di un'annualità dello stipendio del medesimo.

3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti.

L'intervento normativo in commento apporta alcune modifiche alla legge 117/88, adottando quindi la tecnica della novellazione.

4) Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali.

L'intervento normativo è in linea con i principi costituzionali.

5) Analisi delle compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali.

Il disegno di legge non interferisce con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e con quelle delle regioni a statuto speciale, perché interviene su una materia (la giurisdizione) di esclusiva competenza statale (art. 117, secondo comma, lett. l, della Costituzione).

6) Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.

Le disposizioni contenute nell'intervento esaminato sono compatibili e rispettano i principi di cui all'articolo 118 della Costituzione, in quanto non prevedono né determinano, sia pure in via indiretta, nuovi o più onerosi adempimenti a carico degli enti locali.

7) Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa.

L'intervento normativo ha rango primario e non pone prospettive di delegificazione od ulteriori possibilità di semplificazione normativa.

8) Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.

Sono pendenti in Parlamento i seguenti atti: DDL 1070.S; PDL 1735.C; PDL 1864.C..

9) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto.

Non vi sono giudizi di costituzionalità riguardanti la legge sulla responsabilità civile dei magistrati.

PARTE II. CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE

10) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento europeo.

L'intervento si pone in linea con la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ed è diretto a recepire le sentenze della corte medesima, adeguando la c.d. clausola di salvaguardia per l'attività di interpretazione delle norme di diritto e di valutazione del fatto e delle prove. In particolare,



la clausola di salvaguardia non opererà più, in caso di dolo del magistrato e laddove l'interpretazione si risolva in una violazione manifesta della legge e la valutazione dei fatti e delle prove in un travisamento degli uni e delle altre.

11) Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione Europea sul medesimo o analogo oggetto.

La Commissione europea ha dato avvio al procedimento d'infrazione, dopo la pronuncia della sentenza 30 settembre 2003, causa C-224/01 *Kobler*.

La Corte di giustizia ha accolto il ricorso della Commissione stessa con la sentenza 24 novembre 2011, così concludendo: «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'art. 2, commi 1 e 2, della legge 13 aprile 1988, n. 117, 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.»

Con il presente intervento normativo, si prevede che sia fonte di responsabilità anche l'attività del magistrato che abbia origine da un'interpretazione di norme di diritto (anche interno) o da una valutazione di fatti o prove, quando si risolvano, propriamente, in una violazione manifesta della legge o nel travisamento dei fatti o delle prove.

12) Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali.

Da quanto esposto al paragrafo precedente, deriva che l'intervento si pone in assoluta coerenza con gli obblighi internazionali e, specificamente, europei.

13) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee sul medesimo o analogo oggetto.

Non vi sono giudizi pendenti innanzi alla Corte di giustizia.

14) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.

Non vi sono giudizi pendenti innanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.

15) Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione Europea.

Nulla da segnalare.

PARTE III. ELEMENTI DI QUALITÀ SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO

1) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.

Non sono state introdotte nuove definizioni normative.

2) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi.

I riferimenti normativi che figurano nel disegno di legge sono corretti.



3) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti.

Si è fatto ricorso alla tecnica della novella, che ha riguardato la legge 117/88.

4) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.

All'interno dell'atto normativo sono presenti abrogazioni esplicite.

5) Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

Non sono presenti disposizioni aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

6) Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.

Non sono presenti deleghe aperte sul medesimo oggetto.

7) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione.

Il provvedimento oggetto di analisi non comporta l'adozione di atti successivi attuativi.

8) Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi.

Sono stati utilizzati i dati ed i riferimenti statistici già disponibili presso l'Amministrazione proponente senza necessità di commissionare all'ISTAT apposite elaborazioni.



ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (AIR)

SEZIONE 1 - IL CONTESTO E GLI OBIETTIVI

A) La rappresentazione del problema da risolvere e delle criticità constatate, anche con riferimento al contesto internazionale ed europeo, nonché delle esigenze sociali ed economiche considerate

L'intervento normativo riguarda il delicato tema della responsabilità civile dei magistrati, destinato a riemergere nelle fasi, come quella attuale, in cui si avverte l'esigenza di riequilibrio delle posizioni politico-istituzionali coinvolte e di superamento definitivo di un conflitto ancora in corso.

In questa prospettiva, l'intervento normativo analizzato è destinato ad incidere sul sistema sino ad oggi disciplinato dalla legge 13 aprile 1988, n. 117 (c.d. *legge Vassalli*), che regola il risarcimento dei danni cagionati dall'esercizio delle funzioni giudiziarie e la responsabilità civile dei magistrati, disciplina adottata all'esito del referendum abrogativo degli articoli 55 e 56 del codice di procedura civile indetto con d.P.R. 4 settembre 1987.

La necessità dell'intervento, oltre che dalle finalità predette di riequilibrio della disciplina, intercettate da numerose iniziative parlamentari attualmente in discussione, è indotta dalle note pronunce in materia della Corte di giustizia dell'Unione europea Grande Sezione del 13 giugno 2006, C-173/03 *Traghetti del Mediterraneo c. Repubblica Italiana*, e III Sezione 24 novembre 2011, C-379/10 *Commissione europea c. Repubblica italiana*.

Con riferimento specifico all'effetto vincolante delle sentenze richiamate sull'ordinamento interno, è opportuno ulteriormente premettere che, con la sentenza *Traghetti del Mediterraneo*, la Grande Sezione della Corte di giustizia, a seguito di rinvio pregiudiziale, aveva dichiarato: a) «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»; b) «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 *Köbler*».

Con la successiva pronuncia della III sezione della Corte è stato accolto il ricorso della Commissione stessa e, con la citata sentenza 24 novembre 2011, accertata la rilevanza dell'inadempimento dello Stato italiano, così sancita: «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'art. 2, commi 1 e 2, della legge 13 aprile 1988, n. 117, 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.».

Sia in dottrina che in giurisprudenza è stato rilevato che i principi statuiti dalle due pronunce evocate hanno messo in crisi, anche con riferimento alla violazione della normativa nazionale, taluni suoi punti qualificanti se non addirittura la stessa struttura della legge c.d. Vassalli.

B) L'indicazione degli obiettivi (di breve, medio o lungo periodo) perseguiti con l'intervento normativo.

L'intervento normativo ha due obiettivi: adeguare l'attuale disciplina della responsabilità civile dei magistrati al diritto dell'Unione europea, come interpretato dalle richiamate pronunce della Corte di giustizia UE e rivisitare l'intera disciplina in chiave di effettività della tutela riparatoria accordata al danneggiato.

C) La descrizione degli indicatori che consentiranno di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi indicati e di monitorare l'attuazione dell'intervento nell'ambito della VIR

L'indicatore che consentirà di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi indicati va segnalato il numero (su base annuale) delle cause aventi ad oggetto la responsabilità civile dei magistrati. Questo dato va ulteriormente ripartito in:

- procedimenti definiti con condanna o con rigetto o dichiarazione di inammissibilità della domanda;
- procedimenti proposti nei confronti di magistrati ordinari o di magistrati speciali (amministrativi, contabili, militari);
- procedimenti proposti nei confronti di magistrati togati o di magistrati onorari.

D) Indicazione delle categorie dei soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento regolatorio.

Magistrati. CSM. Uffici giudiziari. Ministero della giustizia.

SEZIONE 2 - PROCEDURE DI CONSULTAZIONE PRECEDENTI L'INTERVENTI

Nel corso dell'istruttoria AIR, non si è ritenuto opportuno consultare soggetti esterni all'amministrazione pubblica, salvo tener conto dell'ampio dibattito politico-culturale sul tema e delle iniziative parlamentari attualmente in discussione (DDL 1070.S; PDL 1735.C; PDL 1864.C) anche in relazione alle riflessioni sul tema ampiamente formulate dal Consiglio superiore della magistratura.

SEZIONE 3 - LA VALUTAZIONE DELL'OPZIONE DI NON INTERVENTO ("OPZIONE ZERO").



L'intervento regolatorio è necessario per adeguare l'attuale disciplina della responsabilità civile dei magistrati al diritto dell'Unione europea. Per tali ragioni l'opzione di non intervento è stata valutata ma disattesa.

SEZIONE 4 - VALUTAZIONE DELLE OPZIONI ALTERNATIVE

All'interno della stessa amministrazione si è riscontrata la carenza di alternative concretamente praticabili per superare le criticità esposte.

Sono state tuttavia valutate le seguenti soluzioni alternative:

la prima: azione diretta di responsabilità nei confronti dei magistrati, chiamati in solido con lo Stato;

- è stata perentoriamente esclusa per la dubbia tenuta costituzionale di un meccanismo capace di incidere sulla indipendenza della magistratura, nella misura in cui l'esercizio della funzione giudiziaria risulti condizionata dalla possibilità di promuovere una così incidente iniziativa nei confronti del magistrato; l'opzione è stata esclusa anche perché non rinvenibile nell'esperienza di alcuno dei maggiori Stati membri dell'Unione (Regno Unito, Francia, Germania, Belgio, Portogallo, Paesi Bassi).

La soluzione adottata si prospetta dunque coerente con il sistema costituzionale e con le esperienze della quasi totalità degli Stati UE.

la seconda: prevedere la sostituzione dell'azione di rivalsa con un sistema sanzionatorio meramente disciplinare;

- l'opzione è stata esclusa per mantenere ferma, nell'equilibrato sistema della legge che si intende modificare, un'azione capace di svolgere, in chiave di riparazione patrimoniale, anche la funzione sanzionatorio-punitiva della responsabilità (anche al fine di non accentuare il carattere di specialità del sistema, pure consentita dal quadro costituzionale).

la terza: innalzare ulteriormente, rispetto a quanto proposto, la misura della rivalsa nei confronti del magistrato;

- la soluzione è stata scartata sempre in funzione di un equilibrato riparto tra la funzione riparatoria e quella sanzionatoria della responsabilità civile dei magistrati come ridisegnata.

SEZIONE 5 - GIUSTIFICAZIONE DELL'OPZIONE REGOLATORIA PROPOSTA E VALUTAZIONE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI E DELL'IMPATTO SULLE P.M.I.

- A) **Gli svantaggi e i vantaggi dell'opzione prescelta, per i destinatari diretti e indiretti, a breve e a medio-lungo termine, adeguatamente misurati e quantificati, anche con riferimento alla possibile incidenza sulla organizzazione e sulle attività delle pubbliche amministrazioni.**

L'intervento regolatorio oggetto della proposta non presenta svantaggi, perché è finalizzato, in chiave di adeguamento al diritto unitario, a rendere maggiormente effettiva la tutela del danneggiato dall'attività di manifesta violazione della legge posta in essere dal magistrato nell'esercizio delle sue funzioni

- B) **L'individuazione e la stima degli effetti dell'opzione prescelta sulle micro, piccole e medie imprese.**

Non derivano oneri amministrativi in capo alle P.M.I., che anzi si avvantaggeranno dei benefici derivanti dalla attuazione di un più stringente sistema di responsabilità dei giudici.



- C) L'indicazione e la stima degli oneri informativi e dei relativi costi amministrativi, introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese.
Non sono previsti oneri informativi a carico delle categorie indicate.
- D) Le condizioni e i fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio, di cui comunque occorre tener conto per l'attuazione
Non vi sono condizioni o fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio.

SEZIONE 6 - INCIDENZA SUL CORRETTO FUNZIONAMENTO CONCORRENZIALE DEL MERCATO E SULLA COMPETITIVITA' DEL PAESE

L'intervento, attese le finalità indicate nella Sezione I, è destinato ad incidere in modo favorevole sulla qualità del servizio Giustizia, ciò che notoriamente determina un'incidenza positiva sul sistema concorrenziale del mercato.

SEZIONE 7 - MODALITA' ATTUATIVE DELL'INTERVENTO DI REGOLAMENTAZIONE

- A) **Soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio.**
Magistrati ed uffici giudiziari. CSM. Ministero della giustizia.
- B) **Le azioni per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento.**
Non sono previste azioni specifiche per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento.
- C) **Strumenti e modalità per il controllo ed il monitoraggio dell'intervento regolatorio.**
Il controllo ed il monitoraggio dell'intervento regolatorio verrà attuato dal Ministero della giustizia attraverso le risorse in atto, senza l'introduzione di nuove forme di controllo che implicino oneri per la finanza pubblica.
- D) **I meccanismi eventualmente previsti per la revisione dell'intervento regolatorio.**
Non solo previsti specifici meccanismi per la revisione dell'intervento regolatorio.
- E) **Gli aspetti prioritari da monitorare in fase di attuazione dell'intervento regolatorio e considerare ai fini della VIR**
A cura del Ministero della giustizia verrà effettuata, con cadenza biennale, la prevista V.I.R., nella quale saranno presi in esame i seguenti aspetti:
- verifica dell'efficacia dell'intervento mediante analisi dei flussi riguardanti le cause aventi ad oggetto la materia regolata.
A queste verifiche si procederà utilizzando gli indicatori di cui alla Sez. I, lett. C).

SEZIONE 8 - RISPETTO DEI LIVELLI MINIMI DI REGOLAZIONE EUROPEA

L'intervento normativo non è chiamato ad adeguarsi ad un livello minimo di regolazione comunitaria, riguardando materia non compresa nelle competenze concorrenti dell'UE.



DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Modifiche alla disciplina sui presupposti della responsabilità)

1. All'articolo 2 della legge 13 aprile 1988, n. 117, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 1 è sostituito dal seguente:

«1. Chi ha subito un danno ingiusto per diniego di giustizia ovvero per effetto di un comportamento, di un atto o di un provvedimento giudiziario, posto in essere da un magistrato, anche onorario, con dolo o colpa grave nell'esercizio delle sue funzioni, può agire contro lo Stato per ottenere il risarcimento dei danni»;

b) il comma 2 è sostituito dal seguente:

«2. Fermo quanto previsto dal comma 3 e salvi i casi di dolo, nell'esercizio delle funzioni giudiziarie non può dare luogo a responsabilità l'attività di interpretazione di norme di diritto né quella di valutazione del fatto e delle prove»;

c) il comma 3 è sostituito dal seguente:

«3. Costituisce colpa grave la violazione manifesta della legge e del diritto dell'Unione europea ovvero il travisamento del fatto o delle prove»;

d) dopo il comma 3 è aggiunto il seguente:

«3-bis. Ai fini della determinazione dei casi in cui sussiste la violazione manifesta della legge e del diritto dell'Unione europea si tiene conto, in particolare, del grado di chiarezza e precisione delle norme violate, dell'inescusabilità e della gravità dell'inosseranza. In caso di violazione manifesta del diritto dell'Unione europea si deve tener

conto della posizione adottata eventualmente da un'istituzione dell'Unione europea, nonché della mancata osservanza dell'obbligo di rinvio pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267, terzo comma, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea».

Art. 2.

(Soppressione della preliminare valutazione di ammissibilità della domanda)

1. L'articolo 5 della legge 13 aprile 1988, n. 117, è abrogato.

Art. 3.

(Azione di rivalsa e azione disciplinare)

1. L'articolo 7 della legge 13 aprile 1988, n. 117, è sostituito dal seguente:

«Art. 7. - *(Azione di rivalsa)* - 1. Lo Stato, entro tre anni dal risarcimento avvenuto sulla base di titolo giudiziale o di titolo stragiudiziale, deve esercitare l'azione di rivalsa nei confronti del magistrato nel caso di diniego di giustizia, ovvero nei casi in cui la violazione manifesta della legge e del diritto dell'Unione europea ovvero il travisamento del fatto o delle prove, di cui all'articolo 2, commi 2, 3 e 3-bis, sono stati determinati da dolo o negligenza inescusabile.

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

3. I giudici popolari rispondono soltanto in caso di dolo. I cittadini estranei alla magistratura che concorrono a formare o formano organi giudiziari collegiali rispondono in caso di dolo o negligenza inescusabile per travisamento del fatto o delle prove».

2. All'articolo 8, comma 3, della legge 13 aprile 1988, n. 117, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al primo periodo, le parole: «pari al terzo» sono sostituite dalle seguenti: «pari alla metà»;

b) al terzo periodo, la parola: «quinto» è sostituita dalla seguente: «terzo».

3. L'articolo 9 della legge 13 aprile 1988, n. 117, è sostituito dal seguente:

«Art. 9. - (*Azione disciplinare*) - 1. Il tribunale adito per il giudizio di rivalsa ordina in ogni caso la trasmissione di copia degli atti ai titolari dell'azione disciplinare; per gli estranei che partecipano all'esercizio di funzioni giudiziarie la copia degli atti è trasmessa agli organi ai quali compete l'eventuale sospensione o revoca della loro nomina.

2. Gli atti del giudizio disciplinare possono essere acquisiti su istanza di parte o d'ufficio nel giudizio di rivalsa».

Art. 4.

(*Disposizioni finanziarie*)

1. Agli oneri derivanti dall'applicazione della presente legge, valutati in 135.000 euro per l'anno 2014 e in 540.000 euro a decorrere dall'anno 2015, si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa prevista all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307, relativa al Fondo per interventi strutturali di politica economica.

2. Ai sensi dell'articolo 17, comma 12, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, il Ministro della giustizia provvede al monitoraggio degli oneri di cui al presente articolo e riferisce in merito al Ministro dell'economia e delle finanze. Nel caso si verificano o siano in procinto di verificarsi scostamenti

rispetto alle previsioni di cui al comma 1 del presente articolo, il Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro della giustizia, provvede, con proprio decreto, alla riduzione, nella misura necessaria alla copertura finanziaria del maggior onere risultante dall'attività di monitoraggio, delle dotazioni finanziarie di parte corrente iscritte, nell'ambito delle spese rimodulabili di cui all'articolo 21, comma 5, lettera *b*), della citata legge 31 dicembre 2009, n. 196, nel programma «Giustizia civile e penale» della missione «Giustizia» dello stato di previsione del Ministero della giustizia. Il Ministro dell'economia e delle finanze riferisce senza ritardo alle Camere con apposita relazione in merito alle cause degli scostamenti e all'adozione delle misure di cui al secondo periodo.

Art. 5.

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

2. La presente legge si applica ai fatti illeciti posti in essere dal magistrato successivamente alla sua entrata in vigore.