



DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori DELLA MONICA, ADAMO, D’AMBROSIO, CASSON,
CAROFIGLIO, MARITATI, GALPERTI, CHIURAZZI, CECCANTI,
INCOSTANTE, VITA e PERDUCA**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 13 APRILE 2012

Norme in materia di responsabilità dello Stato per violazione del diritto dell’Unione europea

ONOREVOLI SENATORI. – Il presente disegno di legge mira a porre rimedio alla procedura di infrazione comunitaria (2009/2230), adeguando l'ordinamento italiano all'ordinamento comunitario in considerazione di quanto affermato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) nelle sentenze 30 settembre 2003, emessa nella causa C-224/01 (Kobler), 13 giugno 2006, emessa nella causa C-173/03 (Traghetti del Mediterraneo SpA) e, da ultimo, nella causa C-379/10 (Commissione contro Repubblica italiana) del 24 novembre 2011.

Nella sentenza Kobler del 30 settembre 2003 la CGUE ha sostenuto che uno Stato membro è tenuto al risarcimento dei danni arrecati ai singoli per violazione del diritto dell'Unione da parte dei propri organi in presenza di tre condizioni:

- a) la norma giuridica violata deve essere preordinata a conferire diritti ai singoli;
- b) la violazione deve essere sufficientemente caratterizzata;
- c) tra la violazione dell'obbligo incombente allo Stato e il danno subito dal soggetto leso deve sussistere un nesso causale diretto. La responsabilità dello Stato per danni causati dalla decisione di un organo giurisdizionale di ultimo grado che viola una norma di diritto comunitario è disciplinata dalle stesse condizioni (punto 51 e 52, poi precisati in punti 53-56).

Nella sentenza «Traghetti» del 13 giugno 2006 la CGUE ha 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 medesima CGUE si è trovata poi a dover decidere di una procedura di infrazione (causa C-379/10) promossa dalla Commissione europea, contro l'Italia per inadempimento dell'obbligo di adeguamento alla sentenza «Traghetti». Per questi motivi, lo scorso 24 novembre la CGUE, decidendo con sentenza nella causa C-379/10 Commissione contro Repubblica italiana, ha rilevato che l'Italia, laddove esclude, in relazione alla sua normativa interna, qualsiasi responsabilità dello Stato per violazione del diritto dell'Unione da parte di un organo giurisdizionale di ultimo grado, «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».

Dalla lettura di tutte e tre le sentenze citate si evince come l'argomento al centro della discussione sia la responsabilità dello Stato membro, e non del singolo magistrato, per violazione del diritto dell'Unione europea. A tal proposito giova ricordare che nel procedimento conclusosi con la predetta sentenza Kobler del 2003, alcuni governi avevano presentato osservazioni volte ad escludere l'ammissibilità della sopra esposta conclusione, anche in considerazione dell'esigenza di tutela dell'indipendenza del potere giudiziario. In risposta a tali dubbi e sollecitazioni, la CGUE al punto n. 42 della sentenza Kobler ha affermato che: «il principio di responsabilità di cui trattasi riguarda non la responsabilità personale del giudice, ma quella dello Stato. Ora, non sembra che la

possibilità che sussista, a talune condizioni, la responsabilità dello Stato per decisioni giurisdizionali incompatibili con il diritto comunitario comporti rischi particolari di rimettere in discussione l'indipendenza di un organo giurisdizionale di ultimo grado».

Il principio espresso è pienamente conforme a quello vigente nell'ambito del diritto internazionale e nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), ratificata ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848, laddove si afferma con chiarezza che lo Stato, in quanto entità unitaria, è responsabile per la violazione degli impegni assunti senza che rilevi la circostanza che l'atto o il comportamento da cui ha avuto origine il danno sia imputabile al potere giudiziario.

La CGUE ha d'altronde chiarito con assoluta certezza che il principio del risarcimento dei danni per violazione del diritto comunitario non investe la responsabilità personale del giudice, ma soltanto quella dello Stato; ne consegue che il principio medesimo non mette in discussione i valori fondamentali dell'autonomia e dell'indipendenza del potere giudiziario e al contempo che la responsabilità degli Stati membri di risarcire i danni cagionati ai singoli non può essere ancorata ai presupposti che regolano la responsabilità civile dei magistrati, e ciò per il rispetto dei principi di equivalenza e di effettività.

Le sentenze della CGUE richiedono, difatti, unicamente di prevedere la responsabilità dello Stato (e non del singolo magistrato) e per rispondere alle censure della CGUE occorre prevedere una sorta di responsabilità oggettiva dello Stato qualora il danno subito dal singolo derivi da un provvedimento di un giudice di ultima istanza, realizzato in violazione manifesta del diritto Unione europea (e solo di esso).

Tale meccanismo di responsabilità «oggettiva» statale (diversamente dal sistema fondato sulla responsabilità del magistrato) può ben essere esteso (come richiede la CGUE)

anche all'attività interpretativa e di valutazione del fatto e delle prove (beninteso, in presenza di una violazione del diritto UE), in quanto non rischia di prestarsi a strumentalizzazioni volte a colpire singoli magistrati, ma consente invece di coprire interamente l'area di responsabilità tracciata dalla CGUE.

In buona sostanza per i giudici del Lussemburgo, lo Stato membro resta responsabile per la violazione del diritto dell'Unione europea commessa da un organo giurisdizionale di ultima istanza, nei limiti e alle condizioni precisate nelle sentenze, a nulla rilevando se e come quello Stato membro abbia regolamentato internamente la responsabilità dei giudici. Non deriva, conseguentemente, dall'ordinamento sovranazionale alcun obbligo per lo Stato di snaturare l'attuale assetto del giudizio di responsabilità civile dei magistrati, che eventualmente, ricadrà sotto l'esclusiva responsabilità dello Stato nazionale.

Quindi, non può in alcun caso addursi la normativa dell'Unione europea e la giurisprudenza della CGUE a sostegno della necessità di modificare il regime di responsabilità del giudice nazionale, in quanto si tratta di questione integralmente interna irrilevante per il diritto dell'Unione per la quale unico soggetto responsabile è lo Stato, così come accade in tutti i Paesi dell'Unione europea.

Si può, infatti, a ragion veduta affermare che i limiti previsti dalla legge italiana sulla responsabilità civile dei magistrati sono conformi alla legislazione degli altri Paesi europei e non ostano alla configurazione dell'illecito comunitario, in quanto si tratta di fattispecie differenti. Difatti, in nessun ordinamento è prevista una forma di responsabilità diretta dei giudici; si spazia, anzi, tra la immunità assoluta propria dei Paesi di *common law* (Usa, Gran Bretagna, Canada), limitazioni più rigorose di quelle previste dalla legge 13 aprile 1988, n. 117 (Germania) e responsabilità del solo Stato con possibilità di rivalsa di carattere del tutto eccezionale (Francia, Belgio, Portogallo) o addirittura

esclusa (Paesi Bassi). Un unico ordinamento europeo prevede una azione diretta (Spagna), ma un filtro preventivo subordina l'azione di danno alla verifica e sussistenza di presupposti particolarmente restrittivi. E non a caso, in coerenza con tale quadro e con i principi affermati dalla CGUE in materia, la Carta europea sullo statuto dei giudici prevede che solo lo Stato possa rispondere direttamente e limita la rivalsa a presupposti del tutto limitati e la raccomandazione n. 12 del 2010 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri sui giudici, su indipendenza, efficacia e responsabilità, prescrive al punto 66 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» e nel successivo punto 67 sottolinea 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».

Certamente a seguito delle sentenze Kobler e Traghetti del Mediterraneo, si è aperta una questione nell'ordinamento giuridico italiano; ma essa va correttamente impostata: in caso di violazione manifesta del diritto dell'Unione europea imputabile ad un organo giurisdizionale nazionale di ultimo grado, lo Stato italiano non può difendersi sostenendo che la violazione non è stata dolosa o gravemente colposa oppure che è stata il frutto di un'attività di interpretazione di norme o di valutazione del fatto, invocando la legge n. 117 del 1988, che disciplina la responsabilità civile dei magistrati. Proprio per questa errata prospettiva l'Italia è stata sanzionata dalla recente e già citata sentenza della CGUE del 24 novembre 2011, (Commissione contro Repubblica italiana), e se non potrà

rimedio potrà essere ulteriormente condannata.

La materia, quindi, deve essere oggetto di una previsione normativa che, alla luce delle pronunce citate, sia idonea ad assicurare al singolo un pieno risarcimento dell'eventuale danno subito dalla manifesta violazione di una norma di diritto dell'Unione europea dallo Stato, senza rischiare di introdurre nell'ordinamento italiano delle disposizioni non conformi al diritto dell'Unione europea, che non sanerebbero le motivazioni alla base delle ripetute condanne dell'Italia sulla questione, da una parte perpetrando così una violazione del diritto dell'Unione europea e dall'altra aprendo la strada a interventi distorsivi del sistema di garanzie posto alla base dell'esercizio della funzione giurisdizionale.

È per questo che la soluzione proposta, disancorando la responsabilità dello Stato da quella del magistrato, non più integralmente sovrapposte l'una all'altra, per un verso si assicura la piena tutela risarcitoria in caso di manifesta violazione del diritto europeo da parte di organi giurisdizionali di ultimo grado e non snatura i principi di autonomia ed indipendenza della magistratura.

Il presente disegno di legge intende, quindi, dare una risposta a un problema non più rinviabile: evitare future condanne dello Stato italiano in sede comunitaria.

Con altro disegno di legge, invece, (vedi atto Senato n. 3259) – prescindendo pertanto dalle richieste della CGUE che trovano quindi risposta con il presente disegno di legge – si interviene per apportare alcune modifiche alla citata legge n. 117 del 1988 dettate, a distanza di oltre venti anni dalla sua entrata in vigore e alla luce di valutazioni oggettive sul suo funzionamento, dalla necessità di consentirne una più efficace applicazione.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Lo Stato è 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 manifesta e il danno subito dall'interessato. In tal caso quest'ultimo può agire contro lo Stato per ottenere il risarcimento dei danni patrimoniali e anche di quelli non patrimoniali che derivino da privazione della libertà personale.

2. La responsabilità dello Stato prevista dal comma 1 sussiste anche quando ad una norma di diritto sostanziale o procedurale dell'Unione europea è data in modo inescusabile una applicazione manifestamente erronea.

3. Al fine di valutare se vi sia stata violazione del diritto dell'Unione europea ai sensi del presente articolo, 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.

