

# SENATO DELLA REPUBBLICA

## GIUSTIZIA (2ª)

MARTEDÌ 1 LUGLIO 2014  
126ª Seduta

Presidenza del Presidente  
PALMA

*Interviene il vice ministro della giustizia Costa.*

*La seduta inizia alle ore 14,05.*

### IN SEDE REFERENTE

**(315) BARANI.** - *Modifiche alla legge 13 aprile 1988, n. 117, in materia di responsabilità civile dei magistrati*

**(374) BARANI.** - *Modifiche alla legge 13 aprile 1988, n. 117, in materia di responsabilità civile dei magistrati*

**(1070) BUEMI ed altri.** - *Disciplina della responsabilità civile dei magistrati*

- e **petizione n. 53 ad essi attinente**

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Prosegue l'esame congiunto, sospeso nella seduta del 25 giugno.

Il presidente **PALMA** avverte che si riprenderà dall'esame dei nuovi emendamenti presentati dal relatore riferiti all'articolo 2 e dei relativi subemendamenti.

Dopo una richiesta di chiarimento del senatore **CALIENDO** (*FI-PdL XVII*) sull'emendamento 2.1000, il relatore **BUEMI** (*Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE*) si riserva di riformulare l'emendamento 2.1001 in un testo 2 con il conseguente assorbimento dei subemendamenti 2.1001/1 e 2.1001/2. Esprime poi parere contrario sui subemendamenti 2.1002/1, 2.1002/7 e 2.1002/8. Si riserva, poi, di riformulare l'emendamento 2.1002, dalla cui approvazione conseguirebbe l'assorbimento di tutte le restanti proposte subemendative.

Il vice ministro COSTA, dopo avere espresso parere favorevole sull'emendamento 2.1000, si sofferma sulla questione concernente la responsabilità civile del magistrato derivante dalla mancata conformazione all'interpretazione della legge espressa dalle Sezioni unite della Cassazione.

Sulla proposta di riformulazione dell'emendamento 2.1002 e sulle questioni ad essa sottese si apre quindi un breve dibattito, nel quale intervengono i senatori **CALIENDO** (*FI-PdL XVII*), **CASSON** (*PD*), **LUMIA** (*PD*), **BARANI** (*GAL*) e Nadia **GINETTI** (*PD*) nonché il presidente **PALMA**.

I senatori **CAPPELLETTI** (*M5S*) e Erika **STEFANI** (*LN-Aut*) ritirano quindi rispettivamente gli emendamenti 2.1 e 2.2.

Posto ai voti risulta approvato l'emendamento 2.1000.

Dichiarato decaduto per assenza del proponente l'emendamento 2.100, su proposta del presidente **PALMA**, la Commissione dispone l'accantonamento degli emendamenti 2.1001 e 2.1002 e dei relativi subemendamenti.

Dopo che è stato posto ai voti e respinto l'emendamento 2.3, sono dichiarati decaduti per assenza dei proponenti gli emendamenti 2.101, 2.102 e 2.103.

Dopo che la senatrice **STEFANI** (*LN-Aut*) e il presidente **PALMA** hanno ritirato rispettivamente gli emendamenti 2.4 e 2.104, sono dichiarati decaduti per assenza dei proponenti gli emendamenti 2.105, 2.106, 2.107 e 2.108.

Dopo che il presidente **PALMA** (*FI-PdL XVII*) ha ritirato l'emendamento 2.109, la Commissione respinge l'emendamento 2.5.

Dichiarati decaduti per assenza del proponente gli emendamenti 2.110 e 2.111, la Commissione respinge l'emendamento 2.6.

E' quindi disposto l'accantonamento dell'emendamento 2.112, il quale è riformulato come subemendamento alla proposta 2.1002 (testo 2) del relatore.

La senatrice **STEFANI** (*LN-Aut*) e il presidente **PALMA** (*FI-PdL XVII*) ritirano quindi gli emendamenti 2.7 e 2.113.

Sono quindi posti ai voti e respinti in una unica votazione gli emendamenti aggiuntivi 2.0.1 e 2.0.2.

Il presidente **PALMA** ricorda che gli emendamenti 2.0.3 e 2.0.4 erano stati precedentemente dichiarati improponibili.

Si passa quindi all'esame dell'articolo 3 e dei relativi emendamenti.

Dopo che i senatori **BUCCARELLA** (*M5S*) e Erika **STEFANI** (*LN-Aut*) hanno ritirato gli emendamenti 3.1 e 3.2, la Commissione respinge l'emendamento 3.3.

Dopo una richiesta di chiarimento del senatore **CALIENDO** (*FI-PdL XVII*), il presidente **PALMA** (*FI-PdL XVII*) ritira l'emendamento 3.100.

E' altresì ritirato, dal senatore **CAPPELLETTI** (*M5S*), l'emendamento 4.1, in relazione al quale svolge talune considerazioni il vice ministro COSTA.

E' infine posto ai voti e respinto l'emendamento 4.2.

Si passa quindi all'esame degli emendamenti riferiti all'articolo 5.

Dopo che il senatore **CAPPELLETTI** (*M5S*) ha ritirato l'emendamento 5.1, è dichiarato decaduto per assenza dei proponenti l'emendamento 5.100.

Il relatore **BUEMI** (*Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE*) invita il presentatore a valutare l'opportunità di riformulare l'emendamento 5.0.100 in un testo 2, sostituendo la parola "obbligo" con "dovere", a suo parere tecnicamente più corretta, trattandosi di un impegno spettante allo Stato.

Si apre quindi un breve dibattito sull'emendamento da ultimo citato al quale prendono parte il vice ministro COSTA e i senatori **CASSON** (*PD*) e **BUCCARELLA** (*M5S*)

In esito al dibattito, il presidente **PALMA** (*FI-PdL XVII*), firmatario dell'emendamento 5.0.100, decide di non accogliere la richiesta di riformulazione avanzata dal relatore.

L'emendamento 5.0.100 è così posto ai voti ed approvato.

*La seduta, sospesa alle ore 15,10, riprende alle ore 15,20.*

Il presidente **PALMA** propone quindi di accantonare l'emendamento 5.0.101 a propria firma, nonché l'emendamento 5.0.1000 del relatore con i relativi subemendamenti che riguardano, a vario titolo, la misura della rivalsa. Trattandosi, infatti, di questione complessa in riferimento alla quale non si riscontra ancora accordo tra i rappresentanti delle varie forze politiche, egli ritiene che un approfondimento della materia possa contribuire a delineare meglio le diverse posizioni politiche.

Si apre quindi un dibattito al quale prende parte per primo il senatore **CALIENDO** (*FI-PdL XVII*) richiamando l'attenzione sulle diverse possibilità della definizione della misura della rivalsa: si tratta di valutare, infatti, se sia opportuno introdurre una rivalsa che corrisponda all'intero ammontare del danno ovvero limitarla ad un tetto massimo in riferimento al quale il magistrato può rispondere con una parte del proprio stipendio annuo.

Il presidente **PALMA**, precisa che l'azione di rivalsa nei confronti dei magistrati è conseguente ad errori commessi soprattutto per colpa grave; questa, secondo l'elaborazione dottrinale, si pone ben al di qua del limite del dolo. Ricorda poi che dall'approvazione della legge n. 117 del 1988 ad oggi, nell'ambito dei numerosi giudizi contro lo Stato e delle conseguenti azioni di rivalsa contro i magistrati, solo quattro di queste hanno avuto esito positivo. Ciò a conferma che la disciplina sul risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e sulla responsabilità dei magistrati merita di essere rivista e corretta da parte del legislatore. Sembra comunque arduo ancorare ad un qualche principio ordinamentale la differenziazione di disciplina tra la responsabilità dei magistrati che, per dolo e colpa grave, rispondono attualmente soltanto nella misura di un terzo del proprio stipendio, e la responsabilità di tutti gli altri dipendenti pubblici che, secondo l'articolo 28 della Costituzione, è diretta e senza limitazione alcuna. Né, trova una giustificazione alle ipotesi, testé avanzate nel dibattito, di limitare la responsabilità dei magistrati ad un determinato ammontare del danno con conseguente rivalsa su una quota più o meno alta dello stipendio. Inoltre conclude che, essendo quasi sempre i magistrati coperti da assicurazione, non si vede perchè debbano godere di un trattamento diverso, sul piano della responsabilità, rispetto a tutti gli altri dipendenti pubblici e, almeno in parte, a coloro che esercitano la libera professione in certi ambiti particolarmente delicati.

Il senatore **BUCCARELLA** (*M5S*) osserva che, se la Commissione dovesse approvare l'estensione della misura di rivalsa nell'ambito delle azioni contro i giudici, l'effetto sarebbe dirompente sul piano della separazione dei poteri e in particolare dell'autonomia nell'esercizio della giurisdizione.

Il senatore **GIARRUSSO** (*M5S*) ritiene che i magistrati non siano paragonabili agli altri dipendenti pubblici né ai liberi professionisti se non altro per il fatto che costituiscono un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere secondo il dettato costituzionale. Conseguentemente, anche la responsabilità dei giudici ha un fondamento costituzionale autonomo che va oltre l'articolo 28, pertanto, la misura della rivalsa nei giudizi di risarcimento del danno non integra un privilegio, quanto una forma di tutela dei cittadini nei confronti dei poteri forti che si esplica nell'esercizio autonomo della giurisdizione.

Il senatore **BARANI** (*GAL*) non ritiene equo, dal punto di vista ordinamentale, che alcune categorie di dipendenti pubblici come i medici siano interamente e direttamente responsabili dei propri errori commessi con colpa grave, laddove i magistrati, allo stato dell'arte, non sono direttamente responsabili potendo il cittadino domandare il risarcimento nei confronti dello Stato il quale, solo in un momento successivo, può esercitare l'azione di rivalsa nei confronti del giudice. Peraltro, ciò contrasta con la volontà popolare che mediante l'approvazione del quesito referendario del 1987 si era pronunciata a favore della responsabilità diretta ed effettiva dei magistrati.

La senatrice **MUSSINI** (*Misto*) rileva che, ove si introducesse nel nostro ordinamento la responsabilità diretta dei magistrati, occorrerebbe bilanciarla con le diverse forme di responsabilità già previste per l'esercizio dei poteri spettanti ai ministri e al Presidente del Consiglio e persino agli altri organi di rilievo costituzionale.

*La seduta, sospesa alle ore 15,40, riprende alle ore 15,45.*

Il senatore **LUMIA** (*PD*) ritiene che debbano essere mantenute distinte le questioni relative, rispettivamente, alla misura della rivalsa nel caso di responsabilità indiretta dei magistrati, e quella dovuta per responsabilità diretta, secondo il principio "chi sbaglia paga". Dal primo punto di vista osserva che, essendo comunque fondate le competenze stipendiali dei magistrati sulle entrate dello Stato, la responsabilità indiretta, costituisce comunque una forma di garanzia per i cittadini e non un privilegio per i magistrati. Inoltre, la differenziazione di responsabilità tra i vari soggetti dell'ordinamento, trova giustificazione nell'articolazione storica della democrazia e, in ultima analisi, nel principio di separazione tra i poteri.

Il senatore **GIOVANARDI** (*NCD*) osserva che in un sistema democratico basato sul principio di eguaglianza occorre evitare privilegi in capo a categorie di soggetti tanto più che gli stipendi dei dipendenti pubblici provengono comunque dalle casse dello Stato e, dunque, dai cittadini contribuenti. Se non si vuole scardinare il principio, comunque alquanto discutibile, della responsabilità indiretta dei magistrati, così come delineato dalla legge del 1988, è tuttavia necessario riportare ad equità la misura dell'azione di rivalsa nei giudizi di risarcimento contro lo Stato.

La senatrice **ALBERTI CASELLATI** (*FI-PdL XVII*) afferma che nei giudizi di risarcimento contro lo Stato per gli errori giudiziari, la responsabilità effettiva dei magistrati deve essere acclarata di volta in volta non trascurando la priorità di tutela dei diritti dei cittadini. Al riguardo, sarebbe opportuno rivolgere uno sguardo agli altri Paesi europei soprattutto con riferimento alle eventuali limitazioni che riguardano le azioni di rivalsa.

Il senatore **FALANGA** (*FI-PdL XVII*) non comprende il tenore delle affermazioni del senatore Lumia, secondo il quale la responsabilità indiretta dei magistrati sarebbe una conseguenza dell'articolazione della democrazia e dunque una proiezione della divisione dei poteri. Ritiene invece che gli errori giudiziari debbano essere severamente puniti, secondo i principi generali dell'ordinamento a tutela dei cittadini.

Il senatore **CALIENDO** (*FI-PdL XVII*), ad integrazione di quanto già affermato in precedenza, ricorda che l'organizzazione dello Stato si basa sul modello napoleonico e che i Padri costituenti, con la previsione di cui all'articolo 28 della Costituzione, avevano immaginato forme di responsabilità diretta per tutti i dipendenti pubblici. Tuttavia, la legge n. 117 del 1988 ha introdotto forme di limitazione alla responsabilità dei magistrati che, però, non può prescindere dalla valutazione della colpa grave per la definizione della misura della rivalsa. Da questo punto di vista, la responsabilità civile dei magistrati rappresenta una garanzia a tutela dei più deboli.

Il relatore **BUEMI** (*Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE*) ritiene che la formulazione delle proposte emendative che fanno riferimento al limite dell'ammontare oggetto dell'azione di rivalsa nei riguardi del singolo magistrato devono essere prese in attenta considerazione, al fine di rendere effettiva la responsabilità civile in capo agli appartenenti all'ordine giudiziario. Occorrerà tuttavia mantenere ferma la distinzione tra il limite per le azioni di rivalsa conseguenti al danno di origine dolosa, da quelle a titolo di colpa grave; la Commissione, in definitiva, dovrà raggiungere soluzioni equilibrate che consentano di non determinare influenze negative sull'esercizio della giurisdizione senza, al contempo, poter garantire zone di irresponsabilità nell'ordinamento che non devono trovare spazio per nessuna categoria di servitori dello Stato.

Il vice ministro COSTA evidenzia come dall'esame degli emendamenti sino ad ora svolto dalla Commissione emerga generale consonanza sul fatto che il vigente limite all'azione di rivalsa, che si spinge fino al massimo di un terzo dell'annualità stipendiale, non appare soddisfacente. Non stupisce che questo elemento sia condiviso da sensibilità politiche assai differenti. Come rilevato anche dal relatore è opportuno intervenire con una disciplina coerente con l'insieme delle tematiche sulle quali si è già raggiunto un accordo in sede di Commissione. In particolare, si conviene tutti sul fatto che il sistema del filtro di ammissibilità non ha sortito gli effetti attesi. Si è poi raggiunta una ragionevole intesa sull'opportunità di estendere la latitudine applicativa dell'azione di responsabilità e sulla tipologia di danno risarcibile; del pari, sembra condiviso l'intento di distinguere chiaramente, anche su piano dei limiti quantitativi della rivalsa, in base al titolo di dolo o colpa grave che dà vita alla pretesa risarcitoria. Si deve avere anche riguardo al fatto che la Commissione ha già approvato un emendamento che ribadisce l'obbligatorietà dell'azione di rivalsa, al fine di evitare che essa sia

intesa come mera facoltà suscettibile di non trovare seguito effettivo. In definitiva, il Governo offrirà un contributo alla ridefinizione della misura della rivalsa di cui all'articolo 8 della legge n. 117 del 1988, tenendo in conto la mutata chiave di lettura rispetto alla natura del danno, al quadro coerente della disciplina in punto di obbligatorietà della rivalsa e nella prospettiva di un potenziale allargamento dei presupposti per riscontrare il danno da colpa grave.

Il presidente **PALMA** ringrazia tutti gli intervenuti per i contributi offerti sul tema riguardato dagli emendamenti aggiuntivi all'articolo 5 che rimangono, per ora, accantonati.

Si passa quindi alla votazione degli emendamenti riferiti all'articolo 6 del disegno di legge in esame.

L'emendamento 6.1 è ritirato dal senatore **CAPPELLETTI (M5S)**, mentre sono dichiarati decaduti, in assenza dei proponenti, gli emendamenti 6.100 e 6.101.

Dopo che la senatrice **STEFANI (LN-Aut)** ha ritirato l'emendamento 6.0.1, il presidente **PALMA** dichiara improponibile l'emendamento 6.0.2.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

*Omissis*

*La seduta termina alle ore 16,25.*

## EMENDAMENTI AL DISEGNO DI LEGGE

N. 1070

Art. 2

### **2.1001 (testo 2)**

IL RELATORE

*Sostituire il comma 1 con il seguente:*

«1. All'articolo 2 della legge 13 aprile 1988, n. 117e successive modificazioni, il comma 2 è sostituito dal seguente:

"2. Nell'esercizio delle funzioni giudiziarie non può dar luogo a responsabilità:

- a) l'attività di interpretazione di norme di diritto, salvo quanto previsto dal comma 3 lettera a);
- b) l'attività di valutazione del fatto e delle prove, salvo quanto previsto dal comma 3 lettere b) e c).". »

### **2.1002 testo 2/13 (già em. 2.112)**

PALMA

*All'emendamento 2.1002, capoverso «Art. 2» nel comma 3, lettera d), aggiungere, in fine, le seguenti parole: «, o con motivazione apparente o con motivazione in grave contrasto con gli elementi di fatto risultanti dagli atti del procedimento o del processo.».*

### **2.1002 (testo 2)**

IL RELATORE

*Sostituire il comma 2 con il seguente:*

«2. All'articolo 2 della legge 13 aprile 1988, n. 117e successive modificazioni, il comma 3 è sostituito dal seguente:

"3. Costituiscono colpa grave, sanzionata ai sensi del comma 1:

- a) la grave violazione di legge, determinata da negligenza inescusabile;
- b) l'affermazione, determinata da negligenza inescusabile di ogni elemento del fatto, purchè rilevante ai fini della decisione, la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento;
- c) la negazione, determinata da negligenza inescusabile di ogni elemento del fatto, purchè rilevante ai fini della decisione, la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento;
- d) l'emissione di provvedimento concernente la libertà della persona fuori dei casi consentiti dalla legge o senza motivazione.".»