

# SENATO DELLA REPUBBLICA

## GIUSTIZIA (2<sup>a</sup>)

MARTEDÌ 8 MAGGIO 2012  
312<sup>a</sup> Seduta (antimeridiana)

Presidenza del Presidente

**BERSELLI**

*Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, per il Consiglio dell'ordine degli avvocati di Roma l'avvocato Mauro Vaglio, presidente, l'avvocato Fabrizio Bruni e l'avvocato Antonio Galletti, consiglieri; per l'Associazione magistrati militari la dottoressa Michela Mazzilli, segretario; per la Confederazione dei giudici di pace la dottoressa Nunziata Monello, vice presidente e il dottor Francesco Fiore, consigliere; per l'Associazione nazionale giudici di pace il dottor Vincenzo Crasto, presidente e la dottoressa Daniela Longo, vice presidente; per l'Unità democratica giudici di pace il dottor Diego Loveri, segretario generale e il dottor Giovanni Golotta, vice presidente; per l'Unione nazionale giudici di pace il dottor Gabriele Longo, presidente, il dottor Alberto Rossi, segretario generale, la dottoressa Carla Rufini e la dottoressa Mariaflora Di Giovanni, vice presidenti; per la Federazione magistrati onorari di tribunale il dottor Paolo Valerio, presidente e il dottor Giovanni Pomarico, segretario generale; per l'Associazione dei magistrati tributari il dottor Ennio Attilio Sepe, presidente e il dottor Gianfranco Ius, redattore della rivista; per il Consiglio di presidenza della giustizia tributaria l'avvocato Daniela Gobbi, presidente, l'avvocato Mario Ferrara, il dottor Adolfo Cucinella, il cavaliere Agostino Del Signore, l'avvocato Antonio Orlando, il dottor Giorgio Fiorenza, l'avvocato Angelo Antonio Genise e l'avvocato Andrea Morsillo, componenti.*  
*La seduta inizia alle ore 10.20.*

*Omissis*

### PROCEDURE INFORMATIVE

**Seguito dell'indagine conoscitiva sulle problematiche connesse alla responsabilità civile dei magistrati: audizione del Consiglio dell'ordine degli avvocati di Roma, dell'Associazione magistrati militari, di Associazioni di giudici onorari, del Consiglio di giustizia tributaria e dell'Associazione dei magistrati tributari**

Riprende l'indagine conoscitiva sospesa nella seduta dell'11 aprile scorso.

Il presidente **BERSELLI** ricorda preliminarmente le tematiche oggetto dell'indagine conoscitiva.

L'avvocato VAGLIO, nel riferire la posizione del Consiglio dell'ordine degli avvocati di Roma sull'articolo 25 del disegno di legge comunitaria, esprime in primo luogo perplessità per l'estensione alle decisioni degli organi giurisdizionali non di ultimo grado.

Analoga contrarietà formula con riguardo alla previsione di una responsabilità diretta del magistrato, ritenendo preferibile il mantenimento della disciplina vigente con l'aumento dei termini per l'esercizio dell'azione di rivalsa e della quota di stipendio pignorabile.

Dopo aver sottolineato l'opportunità di sopprimere la previsione del cosiddetto filtro di ammissibilità, ribadisce l'esigenza che la responsabilità dei magistrati sia limitata ai casi di dolo e colpa grave. Al riguardo esprime riserve sulla introduzione del nuovo concetto di violazione manifesta del diritto.

La dottoressa MAZZILLI osserva preliminarmente come il disegno di legge comunitaria (A.S. 3129) non rappresenti la sede idonea per affrontare la questione concernente la responsabilità dei magistrati e l'eventuale modifica della legge Vassalli.

In relazione alle problematiche di cui all'articolo 25 del disegno di legge comunitaria sottolinea l'esigenza di realizzare un adeguato contemperamento fra la previsione di una responsabilità anche sul piano civile per il loro operato e la garanzia dell'autonomia ed indipendenza della magistratura. Dopo aver evidenziato come la riforma prospettata dall'emendamento Pini non si possa considerare imposta dall'ordinamento comunitario ed in particolare dalla giurisprudenza della Corte di giustizia,

richiama l'attenzione sui contenuti della raccomandazione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa del novembre 2010 sui giudici, indipendenza, efficacia e responsabilità. Al riguardo ricorda il contenuto dell'articolo 67 per il quale solo lo Stato, ove abbia voluto concedere una riparazione, può richiedere l'accertamento di una responsabilità del giudice attraverso un'azione innanzi ad un tribunale. Sempre alla luce della suddetta raccomandazione si esprime infine criticamente sulla previsione di una responsabilità nei casi di manifesta violazione del diritto.

La senatrice **DELLA MONICA (PD)**, dopo aver brevemente riassunto le posizioni espresse dagli auditi, chiede che sia acquisita la raccomandazione ricordata dalla dottoressa Mazzilli.

Per quanto concerne la soppressione del filtro di ammissibilità sottolinea come militi in senso contrario la stessa giurisprudenza della Corte costituzionale.

*La seduta, sospesa alle ore 10,40, riprende alle ore 11,10.*

La dottoressa MONELLO si rimette fin da ora alle considerazioni che saranno svolte dal collega Crasto. Nel merito della questione concernente la responsabilità civile dei magistrati, ribadisce la propria contrarietà alla previsione di una responsabilità diretta che rischierebbe di ledere l'autonomia e l'indipendenza della magistratura, esprimendosi invece favorevolmente alla previsione di una polizza assicurativa professionale obbligatoria.

Il dottor CRASTO osserva come l'articolo 25 del disegno di legge comunitaria attenti gravemente all'autonomia e all'indipendenza del giudice, leda i diritti dei cittadini, favorendo i "poteri forti". Particolarmente esecrabile è l'introduzione del concetto di "manifesta violazione del diritto", norma incostituzionale e vaga, come tale suscettibile di essere riempita dei contenuti più svariati.

In merito osserva come l'Associazione nazionale giudici di pace concorda con l'Associazione nazionale magistrati nella parte in cui si sostiene che l'introduzione di un'azione diretta di responsabilità nei confronti del magistrato rischierebbe di compromettere irrimediabilmente i principi di indipendenza ed imparzialità del giudice, come intesi dalla Corte costituzionale nella fondamentale sentenza n. 18 del 1989.

Invero, il giudice risulterebbe esposto alle azioni di coloro i quali hanno maggiori risorse economiche. A costoro si darebbe uno strumento formidabile per incidere sulla individuazione del giudice, in quanto il magistrato citato in giudizio sarebbe quasi certamente costretto ad astenersi anche in successivi processi.

L'attività svolta dal magistrato consiste ontologicamente nel dare ragione a una parte e torto all'altra. Le azioni risarcitorie potrebbero moltiplicarsi in misura esponenziale ed a farne le spese potrebbero essere solo i cittadini, in specie coloro che non hanno risorse economiche tali da iniziare azioni giurisdizionali in serie.

In particolare la carenza di serenità che conseguirebbe al rischio di azioni risarcitorie, per i magistrati di pace si innesta in una condizione di assenza di garanzie costituzionali, che costituisce un *unicum* nel nostro Paese.

Ritiene priva di fondamento la tesi di coloro che ritengono che l'articolo 25 sia nel suo contenuto imposto dall'ordinamento europeo. A ben vedere la Corte di giustizia ha semplicemente sostenuto che qualora lo Stato membro e quindi anche l'ordine giudiziario violi il diritto comunitario è tenuto a risarcire i danni, senza ipotizzare una responsabilità diretta del magistrato.

All'uopo dà conto della posizione espressa dal Consiglio d'Europa, nella raccomandazione del Comitato dei Ministri degli Stati membri sui giudici n. 12 del 2010, adottata dal Comitato dei Ministri il 17 novembre 2010. In tale atto si è esclusa l'ammissibilità di qualsiasi forma di responsabilità civile diretta dei magistrati.

Conclude soffermandosi sul tema della revisione delle circoscrizioni giudiziarie anche alla luce della ricerca della società di consulenza "Accenture".

Il dottor LOVERI ribadisce la propria posizione contraria sull'articolo 25 della legge comunitaria.

In primo luogo l'azione diretta contro il magistrato viola la Costituzione, in relazione alla separazione dei poteri ivi statuita in quanto sottoporrebbe il singolo magistrato ad un attacco diretto della parte soccombente o dell'imputato condannato; la legge n. 117 del 1988 già prevede il risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e la responsabilità civile dei magistrati come azione civile esperita contro lo Stato e non contro il magistrato personalmente, salva l'azione di rivalsa dell'amministrazione nei confronti del magistrato responsabile; l'interpretazione della legislazione europea non costituisce un arretramento rispetto alla nostra costituzione in quanto l'indipendenza dei giudici e l'autonomia della magistratura è ribadita dalla

stessa Magna carta dei giudici approvata il 17 dicembre 2010 dal Consiglio consultivo dei giudici del Consiglio d'Europa; l'articolo 25, sopprimendo la clausola di salvaguardia della responsabilità per l'attività di interpretazione delle norme, introduce l'ipotesi della manifesta violazione del diritto espressione ambigua e generica che rischia di comprendere anche casi di colpa lieve oppure interpretazioni non conformi ai precedenti oppure casi di responsabilità oggettiva che costituiscono eccezione nella tutela costituzionale di detta responsabilità.

Conclude rilevando che l'intervento legislativo dovrebbe essere attuato nell'ambito della responsabilità dello stato per violazione del diritto dell'Unione e nell'ambito di questa normativa andrebbe regolata la rivalsa riguardo al rapporto Stato e giudice disciplinata dalla legge n. 117 del 1988.

Il dottor LONGO chiede alla Commissione di procedere alla audizione dei rappresentanti della magistratura di pace sia sull'atto di Governo n. 455 sia sugli emendamenti che saranno presentati ai disegni di legge di riforma della magistratura onoraria. Per quanto concerne la tematica della responsabilità civile dei magistrati ribadisce la peculiarità della funzione giurisdizionale rispetto al generico rapporto di pubblico impiego.

La previsione di una responsabilità diretta determinerebbe una inaccettabile equiparazione fra e gli altri pubblici funzionari nonostante l'ontologica diversità delle funzioni svolte. Tale previsione inoltre rischierebbe di compromettere l'imparzialità della magistratura attribuendo alle parti uno strumento di indebita pressione idonea ad influenzare le decisioni dei giudici.

Il dottor VALERIO osserva in primo luogo come la disciplina contenuta nell'emendamento Pini non sia in alcun modo stata puntualmente imposta dall'Unione europea, a ben vedere infatti la Corte di giustizia non si è mai pronunciata esplicitamente in favore della introduzione di una responsabilità diretta e personale dei singoli magistrati, affrontando unicamente la questione della responsabilità dello Stato fatto salvo l'eventuale diritto di rivalsa nei confronti del giudice responsabile.

Nell'esprimere un giudizio fortemente critico sulla previsione di un'ulteriore causa di responsabilità, ravvisabile nella violazione manifesta del diritto, ulteriore rispetto al dolo e alla colpa grave, ribadisce le peculiarità della funzione giudiziaria, che impediscono ogni equiparazione *tout court* dei magistrati ai pubblici impiegati. Per quanto concerne i magistrati onorari sottolinea come essi sul profilo della responsabilità, che, ribadisce, non può che essere indiretta, risultano equiparati a quelli ordinari. Auspica al riguardo che si proceda quanto prima ad una riforma di sistema dell'intera magistratura onoraria.

Conclude ricordando il contenuto della raccomandazione del Consiglio d'Europa in materia.

Il senatore GIOVANARDI (PdL) segnala una recente sentenza resa da un giudice di pace di Modena secondo la quale due fratelli bosniaci nati in Italia ma privi della cittadinanza italiana non potrebbero essere trattenuti nel locale Centro di identificazione ed espulsione (CIE) per la loro espulsione. Ci si trova davanti ad un'evidente arbitraria interpretazione della legge a fronte della quale domanda quale dovrebbe essere la reazione dell'ordinamento.

La dottoressa ROSSI ritiene che per tali condotte l'ordinamento già prevede una responsabilità di carattere disciplinare, da non confondersi con quella civile.

Il dottor LOVERI fornisce chiarimenti in ordine alla decisione presa dal giudice di pace di Modena, sottolineando come si sia trattato di una sentenza basata su una interpretazione, che può essere o no condivisa, della normativa europea, e che non ha portato peraltro alla liberazione degli arrestati ma alla loro espulsione. In merito alla vicenda ritiene invece necessaria una maggiore tutela del magistrato il quale si è visto accusare dalla stampa e da parte del mondo politico per un'attività meramente ermeneutica.

Il dottor CRASTO osserva come la responsabilità dei giudici di pace rispetto a quella dei magistrati togati risulti addirittura più incisiva nella parte in cui ogni quattro anni i giudici di pace sono sottoposti ad un vaglio per la conferma del ruolo.

Statisticamente i giudici censurati risultano non confermati in ruolo.

Il dottor LONGO, pur avendo avuto occasione di decidere su questioni analoghe a quella del giudice di Modena in senso opposto rispetto ad esso, ritiene comunque indispensabile un intervento legislativo sulla questione.

Il dottor VALERIO si sofferma sulla questione concernente l'illecita permanenza sul territorio italiano di cittadini stranieri auspicando un intervento normativo che privilegi il rimedio amministrativo a quello processuale che si rivela, in ragione della insufficiente capacità economica, inefficace.

La dottoressa RUFINI delinea preliminarmente la distinzione fra responsabilità diretta dei magistrati e responsabilità disciplinare. Si sofferma poi sul problema della responsabilità dei giudici di pace lamentando peraltro la mancata rappresentatività di tale categoria in seno al Consiglio superiore della magistratura organo chiamato a decidere anche sulla loro responsabilità disciplinare. Sul tema della scarsa rappresentanza dei giudici onorari in seno al Consiglio superiore della magistratura e ai Consigli giudiziari intervengono i dottori ROSSI, POMARICO e CRASTO.

Il senatore CALIENDO (Pdl) svolge talune considerazioni sul caso ricordato dal senatore Giovanardi osservando come la legge non faccia riferimento al luogo di nascita ma al possesso o meno della cittadinanza.

*La seduta, sospesa alle ore 12,05, riprende alle ore 12,10.*

Dopo una breve introduzione del presidente BERSELLI, il dottor SEPE illustra le vive perplessità dell'Associazione dei magistrati tributari in ordine alle modifiche del regime della responsabilità civile dei magistrati che si verrebbero ad instaurare con la definitiva approvazione dell'articolo 25 della legge comunitaria nel testo trasmesso dalla Camera dei deputati.

Egli ricorda che l'emendamento con il quale è stata approvata tale norma venne presentato alla Camera dei deputati a seguito dell'emanazione della sentenza della Corte di giustizia europea del 24 novembre 2011, con la quale l'Italia è stata condannata per inadempienza della precedente condanna nella cosiddetta causa Traghetti del Mediterraneo S.p.A., relativamente al mancato risarcimento dei danni derivanti da un provvedimento giudiziario affetto da manifesta violazione del diritto dell'Unione europea.

In realtà, la sentenza della Corte di giustizia ha sollevato dei rilievi in ordine alla legge n. 117 del 1988, ma solo in quanto ha opinato che le condizioni fissate dall'articolo 2 per l'ammissibilità per l'esercizio della funzione di responsabilità, e cioè che il provvedimento sia stato posto in essere dal magistrato con dolo o colpa grave, nonché la clausola di salvaguardia prevista dal comma 2 dello stesso articolo, vale a dire l'insindacabilità dell'interpretazione delle norme di diritto e della valutazione del fatto e delle prove, costituissero un ostacolo alla piena risarcibilità in caso di violazione manifesta del diritto dell'Unione, ma certamente nulla si diceva in ordine all'esclusione - salvo che il fatto commesso dal magistrato nell'esercizio delle sue funzioni non costituisca reato - dell'azione diretta nei confronti del magistrato stesso.

Appare perciò del tutto ingiustificata la pretesa che la novella dell'articolo 2 della legge n. 117 del 1988, proposta dell'articolo 25 della legge comunitaria, possa essere giustificata dalla necessità di adeguare l'ordinamento italiano a quello comunitario.

Del resto un'analisi comparatistica rivela che l'introduzione nell'ordinamento italiano dell'azione diretta nei confronti del magistrato per il risarcimento di danni derivanti da provvedimento giudiziario rappresenterebbe un *unicum* nel panorama degli ordinamenti giuridici occidentali dal momento che, mentre nei sistemi di *common law* vige il principio dell'irresponsabilità del magistrato, salvo in caso di reati, in tutti quelli di *civil law* vige il principio, con alcune differenze, che l'obbligato nei confronti del cittadino danneggiato è lo Stato, che semmai può agire nei confronti del magistrato in via di rivalsa. Del resto, in un ordinamento che presenta molti punti di contatto con quello italiano, quale è quello francese, di fatto l'istituto della rivalsa non viene applicato.

Se nei confronti dei magistrati ordinari la possibilità di esercitare azione diretta si configurerebbe come una grave anomalia, ben più grave sarebbe l'introduzione di questo istituto nei confronti dei giudici tributari, anche ai quali si applica, in virtù dell'articolo 14 della legge n. 545 del 1992, la disciplina della responsabilità civile dei magistrati. Infatti, mentre la rivalsa dello Stato nei confronti del giudice è limitata a un terzo dei suoi emolumenti annui, la possibilità dell'azione diretta lo esporrebbe - ove si consideri l'entità economica spesso elevatissima dei fatti oggetto di contenzioso tributario - a richieste di risarcimento per lui evidentemente insostenibili, considerando fra l'altro che i giudici onorari sono pagati, oltre che con una modestissima indennità fissa mensile di circa 300 euro, con un compenso di circa 30 euro per ogni causa esaurita.

*La seduta, sospesa alle ore 12,25, riprende alle ore 12,35.*

Dopo una breve introduzione del presidente [BERSELLI](#), la dottoressa GOBBI di associa alle considerazioni svolte nell'audizione precedente, sottolineando in particolare che la previsione di un'azione diretta nei confronti del magistrato sarebbe contraria al costante insegnamento della Corte costituzionale e assolutamente non conforme all'esperienza degli altri Paesi a cultura giuridica avanzata.

La presidente Gobbi ritiene peraltro che l'esigenza da più parti avvertita di semplificare l'accesso alla giustizia per coloro che hanno subito un danno da un provvedimento giudiziario: recentemente il professor Caramazza ha fornito alla Camera dei deputati dati dell'Avvocatura dello Stato dai quali risulta che, a fronte di circa 400 ricorsi per il risarcimento di danni derivanti da un giusto provvedimento giudiziario presentati dal 1988 ad oggi, solo quattro hanno trovato accoglimento.

Dopo un intervento dell'avvocato FERRARA, che fornisce dati puntuali intorno all'esito dei ricorsi presentati dal 1988 ad oggi, il signor DEL SIGNORE e l'avvocato GENISE si soffermano sui profili di sistema che giustificano l'improponibilità dell'azione diretta e, più in generale, la necessità di circoscrivere i profili di responsabilità civile sia per quanto riguarda l'attività giudiziaria in generale, sia in particolare per quella dei giudici tributari che - dovendo decidere su contenziosi fiscali nei quali la parte soccombente, sia essa il ricorrente o lo Stato, è comunque destinata a subire un pregiudizio economico anche rilevante - rischierebbero di essere esposti a sistematiche cause civili, ciò che di certo ridurrebbe la loro indipendenza e autonomia.

Dopo che la dottoressa GOBBI ha fornito alla senatrice [DELLA MONICA](#) (PD) alcuni chiarimenti sulla dimensione e la composizione della magistratura tributaria, il [PRESIDENTE](#) ringrazia gli intervenuti e dichiara conclusa l'audizione.

Comunica altresì che le documentazioni consegnate saranno rese disponibili per la pubblica consultazione sulla pagina *web* della Commissione.

*La seduta termina alle ore 13.*