

SENATO DELLA REPUBBLICA

GIUSTIZIA (2^a)

MARTEDÌ 20 MARZO 2012

301^a Seduta

Presidenza del Presidente

BERSELLI

La seduta inizia alle ore 14,05.

Omissis

PROCEDURE INFORMATIVE

Indagine conoscitiva sulle problematiche connesse alla responsabilità civile dei magistrati: audizione dell'Associazione Nazionale Magistrati, dell'Associazione fra i magistrati del Consiglio di Stato, del Consiglio Nazionale Forense e dell'Unione camere penali italiane

Il presidente **BERSELLI** saluta i rappresentanti dell'Associazione Nazionale Magistrati (ANM), ricordando che l'audizione si inserisce nell'ambito di un'indagine conoscitiva volta ad acquisire elementi di valutazione utili alla Commissione chiamata a rendere parere sul disegno di legge n. 3129, con particolare riferimento all'articolo 25 che reca modificazioni alla legge n. 117 del 1988 in tema di responsabilità civile dei magistrati.

Evidenzia al riguardo che la maggiore novità della normativa proposta è rappresentata dall'introduzione di un regime di responsabilità diretta del magistrato in sostituzione della precedente responsabilità dello Stato con possibilità di rivalsa nei confronti del responsabile.

Prende la parola la dottoressa CANEPA la quale ringrazia la Commissione per aver disposto l'audizione dell'ANM su un tema così cruciale per l'indipendenza e l'autonomia della magistratura. L'emendamento alla legge comunitaria approvato dalla Camera dei deputati prevede l'eliminazione della cosiddetta clausola di salvaguardia contenuta nell'articolo 2 della legge n. 117 del 1988, secondo cui non può dar luogo a responsabilità l'attività di interpretazione di norme di diritto né quella di valutazione del fatto e delle prove, introducendo clausole generali che ampliano a dismisura la responsabilità del giudice. Sottolinea che la norma così formulata delinea un regime di responsabilità di carattere punitivo, sia sotto il profilo procedurale, stante la previsione di un'azione diretta nei confronti del magistrato, sia sotto il profilo sostanziale, alla luce della riformulazione dei limiti alla responsabilità.

Evidenzia altresì che l'introduzione della norma viene strumentalmente giustificata, richiamando la necessità di adeguare l'ordinamento italiano ai principi enunciati dalla Corte di giustizia dell'Unione europea in alcune recenti decisioni, che tuttavia non riguardano specificatamente il profilo della responsabilità dei giudici ma investono la questione della responsabilità dello Stato per violazione del diritto comunitario commessa dagli organi giurisdizionali di ultima istanza. Precisa al riguardo che né le sentenze del giudice comunitario né la normativa europea impongono agli Stati membri di modificare la disciplina interna relativa alla responsabilità dei giudici, che peraltro in nessun paese europeo è configurata in termini di responsabilità diretta. Dopo aver richiamato la compiuta analisi svolta dal professor Trimarchi in argomento, invita ad una riflessione sugli effetti della disciplina introdotta dall'articolo 25 del disegno di legge in esame sul funzionamento del sistema giudiziario e sulla sua incidenza sui principi, di rilevanza costituzionale, dell'indipendenza e dell'imparzialità del giudice. Fa presente che tali principi risultano irrimediabilmente compromessi dalla previsione di un'azione di responsabilità diretta nei confronti del magistrato, che nell'esprimere il proprio giudizio sulla controversia assegnata sarebbe esposto e condizionato soprattutto da chi ha i mezzi, anche economici, per iniziare in corso di causa, ovvero successivamente, un contenzioso sulla responsabilità.

Conclude richiamando l'attenzione sulla circostanza che la nuova disciplina intacca l'attività interpretativa del giudice che rappresenta il cuore della giurisdizione libera e indipendente.

Interviene il dottor CREAZZO associandosi ai ringraziamenti espressi dalla collega nei confronti della Commissione.

Ricorda in via preliminare che la disciplina legislativa attuale costituisce un punto di equilibrio tra la necessità di prevedere la responsabilità dei magistrati per l'esercizio delle funzioni svolte, come richiesto dall'articolo 28 della Costituzione così come interpretato dalla Corte costituzionale, e l'esigenza di salvaguardare la libertà del giudice nell'attività valutativa. Ritiene quindi assolutamente condivisibili i timori espressi dalla collega sulla possibilità che il nuovo impianto normativo determini pressioni, condizionamenti e timori nel magistrato giudicante, soprattutto nei confronti delle parti economicamente più forti. Osserva inoltre che il giudice ne risulterebbe esposto in corso di causa, stante la possibilità di esperire l'azione di responsabilità anche a fronte dei provvedimenti adottati nelle more della decisione definitiva.

Evidenzia poi che gli orientamenti della giurisprudenza comunitaria sono esclusivamente riferiti alle violazioni commesse dai giudici di ultima istanza nell'interpretazione del diritto comunitario. Richiama infine l'attenzione sulla necessità che l'azione di rivalsa rimanga sottoposta ai limiti previsti dalla normativa vigente nella quale sono previsti l'esonero di responsabilità per l'attività interpretativa e l'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave.

Conclude rappresentando la posizione condivisa da tutti i componenti della ANM secondo cui lo Stato non può ridurre le garanzie di indipendenza e di imparzialità della magistratura.

Interviene il dottor FERRI, il quale innanzitutto ringrazia la Commissione giustizia per l'attenzione prestata. Ribadisce quindi che la disciplina in esame coinvolge i profili dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura imponendo una modifica alla legge Vassalli non richiesta ai fini dell'adeguamento dell'ordinamento interno a quello comunitario, con risvolti organizzativi e pratici tali da paralizzare il sistema giudiziario. Segnala che, peraltro, l'estensione della responsabilità dello Stato per violazioni del diritto comunitario commesse dagli organi giurisdizionali al di fuori dei confini delineati dalla Corte di giustizia potrebbe essere invocata anche nei confronti dello Stato-legislatore che non attui le direttive comunitarie.

Evidenzia inoltre che la posizione dell'ANM non è ispirata dalla volontà di difendere un privilegio della magistratura, nei confronti della quale è previsto un regime di responsabilità con caratteri distintivi rispetto a quello previsto per gli altri funzionari pubblici. Fa presente che le critiche formulate nei confronti della normativa proposta sono mosse dall'intento di salvaguardare l'interesse dei cittadini ad avere un giudice forte, terzo e imparziale sottolineando che la previsione di una responsabilità diretta del giudice lo renderebbe viceversa debole, timoroso e condizionato nelle sue decisioni.

Rappresenta altresì come l'attuazione della disposizione causerebbe notevoli difficoltà al sistema giustizia, moltiplicando i giudizi pendenti, atteso anche che l'azione di responsabilità potrebbe essere esperita anche a fronte di provvedimenti cautelari adottati ai sensi dell'articolo 700 del codice di procedura civile nonché delle ordinanze provvisoriale. Richiama inoltre l'attenzione sulla possibilità che il giudice si determini nel senso della astensione a fronte di giudizi che lo potrebbero veder coinvolto sotto il profilo della responsabilità.

Evidenzia poi che l'ordinamento prevede numerose forme di responsabilità del giudice, in particolare, in aggiunta a quella civile, la responsabilità penale, disciplinare e contabile, risultando priva di fondamento l'affermazione secondo cui, a fronte dei limiti previsti dalla legge n. 117 del 1988 alla rivalsa, sussisterebbe, per i magistrati, un generale esonero di responsabilità.

Nell'auspicare un ripensamento in relazione alla previsione dell'azione diretta, peraltro di recente adombrato in talune esternazioni governative, osserva come la legge n. 117 del 1988 sia ispirata a esigenze di garanzia dell'attività giurisdizionale, con particolare riferimento all'attività interpretativa, anche a tutela dell'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge. Fa presente quindi che, in relazione a ciò, l'articolo 2 prevede una clausola di esonero da responsabilità nell'interpretazione della legge, che costituisce l'attività tipica del giudice. Ricorda peraltro come proprio l'interpretazione giurisprudenziale arricchisca il dibattito giuridico, costituendo spesso spunto per successivi interventi legislativi frutto dell'attenzione manifestata dal Parlamento nel recepire gli orientamenti della Corte di cassazione.

Conclude infine auspicando la non approvazione della disciplina proposta con l'emendamento Pini e il mantenimento dei limiti all'azione di rivalsa della legislazione vigente.

Interviene la senatrice BOLDI, presidente della 14^a Commissione, ringraziando il presidente Berselli per l'invito ricevuto a presenziare all'audizione. Nel manifestare l'interesse della 14^a Commissione, competente nel merito, ad acquisire la documentazione depositata dagli auditi, auspica la formulazione di emendamenti al testo che possano tener conto delle posizioni rappresentate dagli interessati.

Il presidente BERSELLI conferma che sarà cura della Commissione trasmettere la documentazione acquisita ai fini della formulazione del parere e dà quindi il benvenuto ai rappresentanti dell'Associazione fra i magistrati del Consiglio di Stato.

Interviene il dottor CHIEPPA il quale, dopo un breve saluto, riferisce che l'Associazione dallo stesso rappresentata condivide la posizione espressa dall'ANM con riferimento alle novità introdotte dall'articolo 25 del disegno di legge in esame. Richiama in particolare l'attenzione sui principali elementi di criticità, già esaminati, connessi alla collocazione sistematica della disposizione nell'ambito del disegno di legge comunitaria, in presenza di una giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea che si esprime sulla responsabilità dello Stato, senza richiedere espressamente interventi sul regime di responsabilità diretta dei magistrati, nonché alla eliminazione dell'esonero da responsabilità nell'attività di interpretazione del diritto e della previsione di un massimale per la quantificazione dei danni.

Evidenzia quindi come la nuova disposizione determini effetti distorsivi peculiari sull'attività giurisdizionale del Consiglio di Stato, e più in generale sulla giurisdizione amministrativa di legittimità.

Nel condividere il timore, in precedenza manifestato, del condizionamento delle sentenze sulla base dell'esigenza di contenere le possibili pretese risarcitorie, ricorda come il giudice amministrativo sia chiamato a dirimere controversie che contrappongono lo Stato ai privati su questioni che coinvolgono la materia degli appalti, le decisioni delle autorità indipendenti, e più in generale, il diritto pubblico dell'economia, a fronte delle quali il minor rischio risarcitorio coinciderebbe con la condanna dello Stato. Segnala inoltre che nell'ambito della giurisdizione di legittimità esercitata dal Consiglio di Stato l'istituto dell'annullamento con rinvio trova una limitata applicazione a differenza di quanto previsto nell'ambito del giudizio in cassazione, sicché il giudice amministrativo di secondo grado è il responsabile ultimo della decisione. Occorre quindi considerare che il Consiglio di Stato rappresenta un giudice di ultima istanza, come tale anche obbligato ai sensi dell'articolo 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea a procedere al rinvio alla Corte di giustizia dell'Unione europea per le questioni di interpretazione del diritto comunitario. Sottolinea sul punto che la previsione della responsabilità diretta dei magistrati per omesso rinvio avrebbe come effetto quello di indurre il collegio a procedervi, al fine di evitare successive pretese risarcitorie, anche nelle ipotesi in cui la questione non sia tale da richiedere un intervento interpretativo della Corte di giustizia, con effetti negativi in termini di ragionevole durata del processo. Si associa in ogni caso ad alcuni rilievi sottesi alla *ratio* dell'intervento normativo atteso che, nel valutare la concreta applicazione della legge n. 117 del 1988, non si può non convenire sulla necessità di una parziale riforma con lo scopo di rendere più efficace il meccanismo della rivalsa.

Esprime quindi un'opinione critica nei confronti della formulazione dell'articolo 25, nella parte in cui introduce, all'articolo 2 della legge n. 117 del 1988, la responsabilità per violazione manifesta del diritto, posto che la definizione della fattispecie si presenta come concetto indeterminato. Osserva che l'accertamento della sussistenza di tale ipotesi di responsabilità richiederebbe al giudice presso il quale è radicato il giudizio risarcitorio una nuova valutazione della fattispecie che era all'esame del giudice di cui si contesta l'operato, al fine di individuare l'errore interpretativo commesso, con ciò comportando un ulteriore grado di giudizio sulla questione già decisa.

Propone dunque di rafforzare indirettamente la responsabilità dei magistrati prevedendo meccanismi di puntuale valutazione dell'operato del singolo giudici ai fini della carriera, nonché strumenti tali da rendere più incisiva l'azione disciplinare.

Conclude ribadendo come la disposizione del disegno di legge in esame rechi un *vulnus* all'indipendenza e all'imparzialità della magistratura, ed in particolare del Consiglio di Stato come giurisdizione amministrativa di ultima istanza.

Dopo un breve saluto del presidente BERSELLI, interviene l'avvocato BERRUTI in rappresentanza del Consiglio Nazionale Forense (CNF), il quale ringrazia la Commissione per l'audizione e consegna un fascicolo redatto dall'Ufficio Studi del Consiglio, contenente il quadro della giurisprudenza interna e comunitaria ed alcune considerazioni sull'applicazione della legge n. 117 del 1988.

Rappresenta quindi l'adesione del CNF all'intento di riforma della disciplina in oggetto, richiamando l'attenzione sull'esigenza che l'articolato sia il più possibile coerente con gli indirizzi della Corte di giustizia dell'Unione europea e puntuale sotto il profilo dell'enunciazione delle fattispecie di responsabilità.

Evidenzia come l'attuale formulazione delle nuove disposizioni ingeneri dei dubbi interpretativi, soprattutto nella parte in cui si fa riferimento in termini disgiuntivi alla violazione manifesta del diritto e alle violazioni commesse con dolo o colpa grave. Nell'esprimere il proprio apprezzamento per una disciplina che estenda l'ambito applicativo della responsabilità manifesta il timore che la

formulazione proposta possa vanificarne gli scopi in ragione della sovrapposizione di fattispecie diverse che, per esigenze di certezza del diritto, andrebbero tenute distinte. Segnala in particolare che l'accertamento della violazione manifesta del diritto non dovrebbe richiedere un'indagine sul profilo soggettivo della colpa o del dolo, ma dovrebbe prescindere, tramite una tipizzazione della fattispecie in termini oggettivi.

Sottolinea inoltre che l'esigenza di offrire al cittadino un quadro normativo certo in tema di responsabilità del giudice consente di evitare il più grave rischio che un'azione risarcitoria dai confini indeterminati possa incidere sull'individuazione del giudice naturale, inducendo il giudice designato ad astenersi.

Precisa quindi che ad avviso del CNF occorre prestare particolare attenzione nella definizione delle ipotesi di responsabilità, risultando di non centrale rilevanza i connessi profili dell'esperimento dell'azione in via diretta e della previsione di un massimale nella quantificazione dei danni imputabili al magistrato. Richiama inoltre l'attenzione sull'attuale funzione di "filtro" svolta dal giudizio di ammissibilità della domanda risarcitoria previsto dalla legge n. 117 del 1988, non rispondente alle esigenze di immediatezza della tutela giurisdizionale nei confronti delle condotte dei magistrati. Sostiene poi che l'indipendenza risulterebbe sufficientemente garantita da impianto normativo che posponga l'azione di responsabilità all'esito della conclusione del giudizio da parte del giudice di cui si contesta l'operato. Propone dunque che un simile meccanismo di differimento dell'azione preveda contestualmente l'interruzione dei termini di prescrizione in pendenza del giudizio dal quale scaturisce la responsabilità.

Conclude, infine, evidenziando come la responsabilità del giudice dovrebbe essere ancorata agli stessi parametri di responsabilità professionale degli altri soggetti che svolgono attività processuale.

Interviene quindi il dottor SPIGARELLI, il quale nel concordare con le osservazioni formulate dal collega ritiene utile sottoporre all'attenzione della Commissione alcune considerazioni del CNF relative all'applicazione della legge n. 117 del 1988.

Evidenzia innanzitutto come il "filtro" preliminare rappresentato dal giudizio di ammissibilità si sia trasformato in un giudizio preventivo che ha impedito l'instaurarsi del giudizio principale di responsabilità. Segnala che si tratta peraltro di un istituto allo stato anacronistico, in quanto giustificato in un contesto storico in cui il magistrato era inserito nell'ambito della burocrazia amministrativa.

Sottolinea poi come anche il limite di responsabilità per dolo o colpa grave e la clausola di esonero da responsabilità nell'attività interpretativa abbiano di fatto minato l'effettività dell'impianto normativo in sede di applicazione concreta. A titolo esemplificativo, richiama il caso della privazione della libertà personale conseguente ad un errore del giudice derivante da omonimia, a fronte del quale in applicazione delle disposizioni vigenti si determina l'esclusione della responsabilità del magistrato.

Condivide la necessità di mantenere il meccanismo della rivalsa a garanzia dell'indipendenza della magistratura, o comunque la previsione del differimento dell'azione di responsabilità all'esito della definizione della controversia, al fine di salvaguardare l'autonomia decisionale del giudice nel corso del processo. Quanto all'azione di rivalsa, precisa l'esigenza di una previsione in termini di obbligatorietà, intervenendo sulla attuale disposizione che la configura come una facoltà attribuita allo Stato, chiamato a rispondere in via diretta.

Propone quindi di eliminare la clausola di salvaguardia prevista dall'articolo 2 della legge n. 117 del 1988, anche alla luce dell'orientamento manifestato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea secondo cui l'attività interpretativa, pur rappresentando l'espressione tipica della funzione giurisdizionale, non può essere causa di esclusione da responsabilità *tout court*.

Conclude infine manifestando l'interesse al mantenimento delle garanzie a tutela dell'indipendenza e dell'imparzialità dei giudici nell'attività interpretativa che ha animato le proposte di modifica alla legge n. 117 del 1988 formulate nella lettera aperta fatta pervenire dall'Unione.

Interviene la senatrice DELLA MONICA chiedendo l'opinione dei due rappresentanti delle associazioni forensi sull'interpretazione dell'orientamento manifestato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nelle sentenze che affrontano il tema della responsabilità. Domanda in particolare se risulta condiviso l'assunto secondo cui le decisioni del giudice comunitario comportano un obbligo di adeguamento dell'ordinamento interno esclusivamente riferito alla responsabilità dello Stato e non anche alla responsabilità dei giudici.

Il senatore MARITATI chiede in primo luogo agli auditi di chiarire se ritengano configurabili condotte costituenti manifesta violazione della legge imputabili a titolo di colpa lieve. In ordine alle affermazioni circa il ruolo del magistrato quale "professionista" del processo domanda se tale qualificazione debba comportare una equiparazione della responsabilità del magistrato alle altre forme di responsabilità professionali note all'ordinamento ovvero se tale qualificazione si debba considerare, anche alla luce della costante giurisprudenza della Corte costituzionale, comunque peculiare.

Il senatore LI GOTTI chiede come si concili la nuova forma di responsabilità per manifesta violazione della legge con l'istituto endoprocessuale di cui all'articolo 606, comma 1, lettera b) del codice di rito penale.

L'avvocato BERRUTI osserva come le sentenze richiamate in precedenza censurino comportamenti commessi dallo Stato e come da esse non si possa in alcun modo desumere l'obbligo di riformare il sistema della responsabilità dei magistrati prevedendo una forma di responsabilità diretta. Si sofferma poi sulla questione concernente la sussistenza dell'elemento soggettivo della colpa grave e del dolo.

L'avvocato SPIGARELLI ribadisce come dalle sentenze citate non si possa desumere alcuna obbligatoria previsione di forme di responsabilità diretta dei magistrati. Osserva peraltro come la modifica alla legge del 1988 prospettata dall'emendamento Pini, peraltro approvato dall'altro ramo del Parlamento, ponga evidenti dubbi interpretativi.

Il PRESIDENTE ringrazia i rappresentanti delle Associazioni audite per le considerazioni svolte e dichiara conclusa l'audizione. Comunica che le documentazioni consegnate saranno rese disponibili per la pubblica consultazione sulla pagina *web* della Commissione.

Prende atto la Commissione.

Omissis

La seduta termina alle ore 16,30.