

# SENATO DELLA REPUBBLICA

## GIUSTIZIA (2ª)

MARTEDÌ 27 MARZO 2012

### 303ª Seduta

Presidenza del Presidente

**BERSELLI**

*Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, per il Comitato nuova magistratura amministrativa, il consigliere Guido Romano, presidente, il consigliere Manfredo Atzeni, portavoce; per l'Associazione nazionale magistrati amministrativi, il consigliere Giampiero Lo Presti, presidente, la dottoressa Cecilia Altavista, componente della Giunta; per l'Associazione magistrati della Corte dei conti, il consigliere Tommaso Miele, vice presidente, la dottoressa Donatella Scandurra, componente della Giunta esecutiva; per il Consiglio della magistratura militare, il dottor Ernesto Lupo, primo presidente della Corte suprema di cassazione, il dottor Giovanni Barone, magistrato dirigente della segreteria dell'organo di autogoverno; per l'Unione nazionale delle camere civili, l'avvocato Renzo Menoni, presidente; per l'Organismo unitario dell'Avvocatura, l'avvocato Maurizio De Tilla, presidente, l'avvocato Mauro Vaglio, presidente del Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Roma, l'avvocato Isabella Stoppani, consigliere dell'Ordine degli avvocati di Roma.*  
*La seduta inizia alle ore 14,05.*

*Omissis*

#### PROCEDURE INFORMATIVE

**Seguito dell'indagine conoscitiva sulle problematiche connesse alla responsabilità civile dei magistrati: audizione del Comitato nuova magistratura amministrativa, dell'Associazione nazionale magistrati amministrativi, dell'Associazione magistrati della Corte dei conti, del Consiglio della magistratura militare, dell'Unione nazionale delle camere civili e dell'Organismo unitario dell'Avvocatura**

Riprende l'indagine conoscitiva sospesa nella seduta del 20 marzo scorso.

Il presidente **BERSELLI** introduce le audizioni, ricordando i temi dell'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.

Prende la parola il consigliere ROMANO, presidente del Comitato Nuova magistratura amministrativa che ringrazia la Commissione per l'opportunità offerta da un'audizione su un argomento di particolare importanza per la magistratura e in particolare per il Consiglio di Stato, quale giudice di ultima istanza nell'ambito della giurisdizione amministrativa, con riflessi non solo sulla condizione giuridica dei magistrati ma anche sull'organizzazione dell'apparato della giustizia. Nel merito, richiamando la posizione già manifestata dalle altre rappresentanze dei magistrati audite in precedenza, evidenzia che l'art. 25 del disegno di legge in esame è collocato in una *sedes materiae* estranea alle problematiche dell'ordinamento giudiziario e dell'amministrazione della giustizia, risultando inserito nel contesto della proposta di approvazione della legge comunitaria. Osserva inoltre che le note decisioni comunitarie in relazione alle quali è richiesto un adeguamento dell'ordinamento interno a quello comunitario non impongono di introdurre nella n. 117 del 1988 l'azione diretta per far valere la responsabilità civile del magistrato.

Richiama quindi l'attenzione sul collegamento tra l'obbligo di rinvio pregiudiziale previsto dall'articolo 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e la fattispecie dell'ignoranza manifesta del diritto, facendo presente che, fermo restando l'obbligo di disapplicare il diritto interno incompatibile, il giudice nazionale può interpretare il diritto comunitario, dovendo sottoporre alla Corte di giustizia dell'Unione Europea gli eventuali dubbi ermeneutici. Ricorda sul punto l'intenso dialogo instaurato con la Corte in materia di contrattualistica pubblica e società miste.

Dopo aver manifestato alcune perplessità sull'applicazione concreta della fattispecie della violazione manifesta, si sofferma sui profili di potenziale illegittimità costituzionale dell'articolo 25 nella parte in cui elimina la clausola di esonero dalla responsabilità del giudice per l'attività di interpretazione

delle norme di diritto e di valutazione del fatto e delle prove. Richiama in proposito le sentenze della Corte costituzionale, in linea con gli orientamenti di altre corti, in tema di indipendenza e autonomia degli organi giudicanti, quali garanzie poste proprio a tutela dell'attività valutativa che costituisce l'essenza dell'esercizio della giurisdizione. Sottolinea inoltre che negli altri paesi europei non è previsto il regime di responsabilità diretta dei magistrati, ricordando che - ad eccezione dell'ordinamento spagnolo che contempla la responsabilità diretta del magistrato, seppur con un filtro sui presupposti molto restrittivo - nei paesi anglosassoni è previsto il regime dell'immunità assoluta, e in Germania è prevista la responsabilità dello Stato, salvo rare eccezioni, così come in Francia, Belgio e Portogallo.

Nell'auspicare che il Parlamento svolga gli opportuni approfondimenti prima di esprimersi su un tema così delicato, ritiene opportuno sottoporre all'attenzione della Commissione alcune considerazioni sull'impatto della normativa in esame sull'organizzazione della giustizia amministrativa.

Osserva infatti che, stante l'attuale composizione collegiale dell'organo giudicante, la pendenza di un'azione di responsabilità, iniziata in corso di causa, nei confronti di un singolo magistrato ne determinerebbe l'incompatibilità come membro del collegio, con la conseguenza che lo strumento dell'azione diretta potrebbe essere maliziosamente utilizzato dalle parti per incidere sulla formazione dei collegi. Evidenzia inoltre che, in considerazione dell'imputabilità della decisione in capo all'intero collegio con i connessi profili di responsabilità, occorrerebbe fornire a ciascun componente del collegio l'intero fascicolo, in modo da consentire l'esame non solo delle memorie difensive ma anche di tutta la documentazione, di considerevole mole in ipotesi di cause in materia di urbanistica e contrattualistica pubblica. Richiama quindi l'attenzione sui conseguenti oneri non solo in termini di durata del processo ma anche di spese, di cui lo Stato ovvero i cittadini dovranno farsi carico.

Sottolinea altresì che l'onere dei componenti di verificare anche la stesura della motivazione della sentenza, attualmente rimessa all'estensore ed alla supervisione del Presidente, esigerebbe una modifica del Codice del processo amministrativo, prevedendo, analogamente alla Corte costituzionale, la figura del redattore, chiamato a prendere nota nel corso della discussione del testo della sentenza di tutte le modifiche che a maggioranza vengano accolte. Richiama peraltro l'attenzione sulla necessità di una conseguente revisione delle attuali regole dei carichi di lavoro di ciascun magistrato, attualmente consistente per ogni udienza in minimo sette cause a sentenza, che tenga conto dell'effetto di moltiplicazione dell'attività collegiale connesso ai profili di responsabilità che potrebbero emergere in virtù della nuova norma, con evidenti ripercussioni sui tempi della giustizia.

Ritiene inoltre fondati i timori connessi al rischio di un potenziale aumento esponenziale del carico giudiziario analogo a quello ingenerato dall'entrata in vigore della legge Pinto nonché quello che il giudice possa essere influenzato nella decisione dalla possibilità che parti economicamente forti possano esperire l'azione diretta, con ciò condannando l'amministrazione, la quale di riflesso assume una posizione di debolezza.

Conclude infine evidenziando la circostanza che, in un sistema strutturato di mezzi di impugnazione ordinari e straordinari, il giudice civile, competente per l'azione risarcitoria, al fine di valutare la sussistenza della violazione manifesta del diritto, verrebbe chiamato a compiere una nuova valutazione sulla fattispecie già esaminata dal giudice amministrativo nell'esercizio della sua giurisdizione, così duplicando la cognizione sulla questione decisa.

Interviene quindi il dottor LO PRESTI, presidente dell'Associazione Nazionale Magistrati Amministrativi, rappresentativa di tutti i magistrati dei tribunali amministrativi regionali, ringraziando la Commissione per l'attenzione accordata.

Nel riferire che la propria associazione condivide le posizioni già espresse dall'ANM e dagli organismi rappresentativi delle altre magistrature con riferimento alle novità introdotte dall'articolo 25 del disegno di legge, sottolinea che la norma, così come delineata, costituisce effettivamente uno strumento in grado di compromettere l'imparzialità della magistratura con l'attribuzione alle parti di uno strumento di indebita pressione idoneo ad influenzare le decisioni del giudice.

In relazione a tale rischio, richiama quindi l'attenzione sulla rilevanza sia per l'entità degli interessi economici, che per i riflessi sociali coinvolti, dei settori su cui si esercita la giurisdizione dei Tribunali amministrativi regionali, chiamati a dirimere controversie in materia di appalti, opere pubbliche, urbanistica, ambiente, rifiuti, decisioni delle autorità indipendenti e provvedimenti relativi alla produzione di energia elettrica. Inoltre, nel condividere le opinioni già espresse sulla genericità della formulazione della violazione manifesta, osserva che l'accertamento della medesima sarebbe affidato alla cognizione di un giudice appartenente ad una giurisdizione diversa, quella civile, non specializzata in tali settori.

Evidenzia poi che l'azione diretta renderebbe il regime della responsabilità dei magistrati eccezionale rispetto al quello generale previsto per gli altri pubblici funzionari.

Nel richiamare la *ratio* sottesa all'intervento normativo, originato dall'esigenza di dare una risposta alle istanze emergenti nella società civile di una maggiore responsabilizzazione dei magistrati, esprime l'avviso che le medesime finalità possano essere perseguite attraverso una revisione del regime della responsabilità disciplinare, in termini di una migliore tipizzazione delle fattispecie di responsabilità e di procedure che ne rendano più rigida l'applicazione.

Conclude, ribadendo che il giudizio amministrativo svolto in forma collegiale risulterebbe compromesso nella sua funzionalità dalla previsione della responsabilità diretta del singolo componente, che, coinvolgendo di riflesso l'intero collegio, determinerebbe l'esigenza di una verifica dell'operato del componente estensore supportata dal riesame di tutta la documentazione

In risposta ad un chiarimento richiesto dalla senatrice [DELLA MONICA \(PD\)](#) sul regime della responsabilità disciplinare dei magistrati amministrativi, il consigliere LO PRESTI riferisce che l'azione disciplinare è esercitata dal Presidente del Consiglio di Stato e la disciplina che l'organo di autogoverno è chiamata ad applicare non prevede una tipizzazione delle fattispecie di responsabilità.

Il consigliere ROMANO precisa che in ogni caso il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa adotta le proprie decisioni assumendo quale parametro di riferimento la normativa generale dell'ordinamento giudiziario. Esprime inoltre l'auspicio che il problema della responsabilità dei magistrati non sia affrontato isolatamente ma nell'ambito di più vaste proposte di riforma a livello organizzativo, che coinvolgano i profili del personale, dei messi e dei locali, nonché lo stato giuridico del magistrato, ancora disciplinato, in attesa di successive riforme, dalla l. n. 186/1982.

Dopo un breve intervento del senatore [CALIENDO \(PdL\)](#) sui profili di responsabilità del collegio all'atto della decisione, il consigliere LO PRESTI riferisce sulla prassi con la quale viene manifestata l'opinione dissenziente.

Il presidente BERSELLI dà quindi il benvenuto al consigliere Miele e alla dottoressa Scandurra, rappresentanti dei magistrati della Corte dei conti.

Interviene il consigliere MIELE salutando la Commissione anche a nome del Presidente che non ha potuto presenziare a causa di impegni prorogabili. Riferisce che l'Associazione, in continuità con la posizione espressa dalle altre associazioni di magistrati agli organi di stampa e nell'ambito di riunioni di coordinamento, non condivide i contenuti dell'emendamento Pini, ritenendone necessaria la soppressione. Evidenzia infatti che l'attuale regime della responsabilità di magistrati consente il ristoro di coloro che lamentano un non corretto esercizio delle funzioni giurisdizionali.

Ritiene opportuno soffermarsi sulle due principali innovazioni che il richiamato emendamento introdurrebbe sulla disciplina della legge n. 117 del 1988, in particolare la tipizzazione della fattispecie della violazione manifesta e la previsione dell'azione diretta nei confronti del magistrato di cui si contesta l'operato. Osserva che il concetto di violazione manifesta, che si aggiunge alla fattispecie della responsabilità per dolo o colpa grave già prevista dalla legge Vassalli, è formulato in termini generici. Con riferimento all'azione diretta evidenzia i potenziali rischi di condizionamento del giudice all'atto della decisione, auspicandone l'eliminazione non già nell'interesse dei magistrati ma dei cittadini e dell'amministrazione della giustizia.

Ritiene inoltre opportuno precisare che il riferimento alla necessità di un simile intervento alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea non risulta del tutto corretto, considerato che le decisioni del giudice comunitario non lamentano la mancanza della responsabilità diretta del singolo giudice, ma ravvisano l'incompatibilità della legge n. 117 del 1988 con l'ordinamento comunitario nella parte in cui limita la responsabilità dello Stato.

Nel convenire sulla necessità di rendere maggiormente efficace il regime della responsabilità attualmente esistente, soprattutto con riferimento all'azione di rivalsa nei confronti del magistrato, osserva che la previsione della responsabilità diretta dello Stato è sufficientemente garantista dei diritti del cittadino. Differentemente la previsione di un'azione diretta nei confronti del magistrato, potendosi prestare ad usi strumentali, pregiudicherebbe il sistema di controllo della legalità allo stesso affidato.

Evidenza peraltro che l'azione di rivalsa esercitata dal pubblico ministero contabile si inserisce nel sistema della responsabilità amministrativa, in conformità a quanto previsto dall'articolo 28 della Costituzione per tutti i pubblici funzionari.

Prende la parola la dottoressa SCANDURRA, ringraziando la Commissione per l'opportunità di offrire un contributo sull'argomento in esame al fine di trovare una soluzione il più possibile condivisa. Conviene con il collega Miele sia sulla genericità della formulazione della fattispecie della violazione manifesta del diritto, sia sulla sussistenza del rischio che la previsione dell'azione diretta nei confronti del magistrato possa togliere obiettività al giudizio, potenzialmente influenzato dalle parti economicamente più forti. Evidenza inoltre che l'azione di rivalsa esercitata dal pubblico ministero contabile, pur essendo un'azione mediata, assicura al cittadino leso il giusto ristoro e al contempo la previsione della responsabilità del giudice nei limiti di un terzo rappresenta un giusto punto di equilibrio nella quantificazione dei danni.

Nel convenire sulla sussistenza di alcune problematiche connesse all'applicazione della legge n. 117 del 1988 in termini riduttivi, ritiene che, senza togliere valore all'impianto complessivo, possano essere apportati alcuni correttivi volti a renderlo più efficace. Da una parte sarebbe opportuno ridurre la discrezionalità del giudizio di ammissibilità, dall'altro introdurre meccanismi più stringenti per l'azione di rivalsa. Propone inoltre che a fronte di tali modifiche sia prevista la condanna alle spese per lite temeraria nei confronti delle parti che esercitino l'azione in evidente difetto dei presupposti.

In relazione alle richieste di chiarimenti del presidente BERSELLI, della senatrice DELLA MONICA (PD) e del senatore CALIENDO (Pdl) con riferimento all'azione di rivalsa, il consigliere MIELE conferma che il pubblico ministero contabile è tenuto ad esercitare l'azione di rivalsa a seguito della comunicazione della condanna al risarcimento dello Stato, ribadendo che le proposte di intervento normativo riferite dalla collega Scandurra sono volte a rendere più efficace il sistema, confermando l'esiguo numero di azioni che si sono concluse con la responsabilità del magistrato.

Il presidente BERSELLI introduce l'audizione del Presidente del Consiglio della Magistratura Militare, dottor Lupo, ricordando i temi dell'indagine conoscitiva e dando altresì il benvenuto al dottor Barone.

Il dottor LUPO, dopo aver formulato il proprio ringraziamento alla Commissione per l'attenzione concessa a tutte le associazioni rappresentative dei magistrati, richiama i contenuti della deliberazione del Consiglio, approvata con una sola astensione, nella quale si esprime piena ed integrale condivisione del parere espresso dal CSM con le delibere 14 marzo 2012 e 28 giugno 2011.

Riferisce inoltre che, ad integrazione della deliberazione, il Consiglio ha delegato il suo presidente ad esprimere ulteriori considerazioni integrative, in ordine alle due principali innovazioni introdotte dall'art. 25 del disegno di legge in esame.

Ricorda che l'intervento normativo proposto introduce la responsabilità per violazione manifesta del diritto, affermata dalla Corte di giustizia per violazione del diritto dell'Unione Europea. Osserva sul punto che la formulazione dell'art. 2, comma 3-*bis* del disegno di legge, dimostra di avere tenuto conto della motivazione delle sentenze della Corte di giustizia. Per contro, evidenzia come l'estensione della stessa regola alle violazioni del diritto interno debba essere autonomamente valutata nelle sue caratteristiche e nelle sue conseguenze. Fa quindi presente che mentre la violazione del diritto dell'Unione è obiettivamente accertabile risultando riscontrata la responsabilità dello Stato nell'ipotesi in cui il giudice interno non abbia operato il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia o comunque ignorando la sua giurisprudenza, la violazione di norme interne non può essere stabilita in modo altrettanto certo.

Sottolinea quindi che l'innovazione in esame consente ad una parte che ha perso una causa civile anche in Cassazione ovvero ad un imputato condannato con sentenza passata in giudicato di invocare la responsabilità civile dello Stato sostenendo che la pronuncia a lui sfavorevole è frutto di una violazione manifesta dei suoi diritti compiuta dai giudici, così instaurando un nuovo giudizio civile risarcitorio, peraltro davanti al tribunale, che duplica un accertamento già concluso con una decisione definitiva.

Invita poi a considerare l'effetto di aggravamento in termini di contenzioso pendente sull'apparato della giustizia civile, anche alla luce dell'osservazione dei dati dei giudizi instaurati ai sensi della legge Pinto e dell'articolo 625-*bis* sul ricorso straordinario per errore di fatto.

Con riferimento poi all'azione diretta contro il magistrato, esprime alcune perplessità in relazione alla formulazione secondo cui la medesima sarebbe esperibile nei confronti del magistrato "riconosciuto colpevole", con ciò presupponendo l'avvenuto accertamento di responsabilità, nonché in merito alla possibilità che la medesima azione possa essere esperita quanto è ancora pendente il giudizio davanti al magistrato convenuto, non essendo richiamato l'articolo 4, comma 2, della legge n. 117 del 1988.

Si sofferma quindi sulla possibilità che tale azione sia strumentalmente utilizzata per liberarsi di un giudice non gradito, dovendo egli astenersi una volta che sia stato citato in giudizio da una parte del processo, o comunque, anche quando una citazione non venga notificata, condizionandolo per il solo fatto che possa essere esperita. Osserva pertanto come la disciplina normativa si ponga contrasto con l'autonomia e l'indipendenza della magistratura, anche militare, riconosciuta dall'articolo 108 della Costituzione.

Manifesta inoltre l'avviso che l'introduzione dell'azione non sia condivisibile anche qualora si estendano alla stessa i presupposti, previsti per l'azione contro lo Stato dall'articolo 4 della legge n. 117 del 1988, dell'avvenuto esperimento dei mezzi di impugnazione e degli altri rimedi.

Ritiene infine opportuno richiamare l'attenzione sui contenuti della raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa del 17 novembre 2010 "sui giudici: indipendenza, efficacia e responsabilità", che ha tracciato le linee di compatibilità tra questi valori, dirette ai 47 Stati che di esso sono membri.

Ricorda in particolare che l'articolo 66 prevede 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. Dà infine lettura dell'articolo 67, secondo cui 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. Osserva quindi che non appaiono sussistere motivi per discostarsi da queste linee elaborate a livello di "grande Europa", le quali non contrastano in alcun modo con le sentenze della Corte di giustizia dell'Unione Europea sulla responsabilità dello Stato per l'attività giudiziaria.

Interviene il senatore [CALIENDO \(PdL\)](#), il quale chiede al dottor Lupo la sua interpretazione sui contenuti del comma 3-*bis*, anche alla luce del dibattito che, ai tempi dell'introduzione della legge Vassalli, era sorto sulla responsabilità per l'adozione di provvedimenti abnormi. Evidenzia che, a suo avviso, mentre la seconda parte della disposizione reca ipotesi di violazione del diritto comunitario specificatamente tipizzate, la prima parte contiene un precetto generico riferibile ad una fattispecie che anche a legge immutata può dar luogo a responsabilità.

La senatrice [DELLA MONICA \(PD\)](#) pone quesiti in ordine al cosiddetto filtro endoprocessuale costituito dal giudizio di ammissibilità, previsto dall'articolo 5 della legge del 1988, in particolare chiede al presidente Lupo di chiarire se tale vaglio si presti, e in che termini, a valutazioni di carattere discrezionale, tali da impedire l'esercizio dell'azione di responsabilità nei confronti dei magistrati.

Il senatore [GIOVANARDI \(PdL\)](#), nel ricordare alcuni casi di cronaca giudiziaria nei quali sono stati commessi evidenti errori dai magistrati, si domanda per quale ragione anche, a fronte di condotte manifestamente imputabili a titolo di dolo o colpa grave, a differenza di altri professionisti i magistrati non siano chiamati a risponderne. In oltre venti anni di vigenza della legge Vassalli, infatti, solo in quattro casi si è effettivamente giunti alla condanna in sede di rivalsa del giudice responsabile.

Il presidente LUPO osserva preliminarmente come il nostro ordinamento già conosca una forma di responsabilità diretta dei magistrati. A ben vedere, infatti, ai sensi dell'articolo 13 della stessa legge del 1988, i magistrati rispondono direttamente in sede civile dei fatti costituenti reato.

Per quanto concerne il limitato numero di condanne, al di là dell'esigenza di un approfondimento casistico nel merito, ritiene che tale circostanza non debba essere attribuita al dato normativo, nella parte in cui la legge Vassalli stessa prevede come obbligatorio l'esercizio dell'azione di rivalsa dello Stato nei confronti del magistrato. Replicando al senatore Giovanardi osserva come la ragione di una diversa disciplina della responsabilità fra i magistrati e gli altri professionisti sia da attribuirsi proprio alla diversità ontologica delle attività da questi espletate. Ricordando il pensiero dell'autorevole giurista Paolo Grossi sottolinea come tutta la concezione giuridica moderna sia imperniata proprio sullo spazio che la civiltà occidentale riconosce all'interprete. L'articolo 25 del

disegno di legge comunitaria rischia, per come è delineato, di prestare il fianco a pericolose strumentalizzazioni. Il metodo ordinario di soluzione degli eventuali errori giudiziari del giudice di prime cure, non può che essere rappresentato dallo strumento dell'impugnazione. Qualora si ritenga necessario un intervento volto a "responsabilizzare" il magistrato per le sue condotte, la via da percorrere non può che essere quella di un rafforzamento della responsabilità disciplinare.

Replicando al senatore Caliendo rileva la difficoltà di individuare fattispecie oggettive. Come è ben noto infatti la stessa nozione di abnormità dell'atto, nota al diritto processuale penale, ha generato divergenti e molteplici orientamenti giurisprudenziali.

Relativamente alla pregiudiziale di cui all'articolo 5 della legge Vassalli ritiene che essa possa essere eliminata a condizione che si confermi l'esperibilità dell'azione di risarcimento nei soli confronti dello Stato.

L'avvocato MELONI rileva come l'Avvocatura abbia a cuore la difesa dell'indipendenza e dell'autonomia della Magistratura perché, se non vi è una Magistratura libera ed indipendente, è messa a rischio la possibilità di una concreta e reale tutela dei diritti dei cittadini.

Nello stesso tempo, però, l'Avvocatura è altrettanto sensibile alla lesione dei diritti del cittadino ed alla tutela degli stessi, ove questi siano lesi proprio da quei soggetti che esercitano la giurisdizione. Si tratta, quindi, di trovare un giusto equilibrio fra due diritti, certamente fondamentali.

Da un sereno esame dell'attuale situazione, appare evidente che la legge 13 aprile 1988 n. 117, se è certamente idonea a tutelare l'indipendenza e l'autonomia della Magistratura, non è, per contro, idonea ad assicurare il giusto risarcimento del danno ad un cittadino che viene leso nei suoi diritti da un non corretto esercizio dei poteri del giudice.

Di tutto ciò è stato inequivocamente dato atto con le recenti sentenze della Corte di giustizia UE.

Nel lasso di tempo, ormai quasi venticinquennale, intercorrente dall'approvazione della citata legge n. 117 del 1988, le azioni di responsabilità dichiarate ammissibili sono state 34 e le condanne sono state solo 4, sicché appare incontestabile che, di fatto, in Italia, oggi non esiste un'effettiva responsabilità civile dei magistrati e ciò non è assolutamente accettabile, in quanto viene vanificato il diritto del cittadino ad una concreta tutela giurisdizionale, come previsto dall'articolo 24, comma 1, della Costituzione.

Egli ritiene che in un sistema equilibrato non sia ammissibile che all'attribuzione di un potere non segua parallelamente e contestualmente l'attribuzione della responsabilità relativa.

In relazione al contenuto dell'articolo 25 del disegno di legge n. 3129, ritiene ragionevole la preoccupazione avanzata da ANM e CSM del rischio, se sussiste la possibilità di iniziare un giudizio di responsabilità civile mentre la causa è ancora pendente, che tale giudizio possa influire negativamente, come forma di intimidazione del giudice; possa condurre a ricusazioni strumentali e vi sia anche il rischio di "processi paralleli", con esiti contraddittori.

Tutto ciò può essere evitato prevedendosi che l'azione di responsabilità possa essere iniziata solo dopo l'esaurimento del processo in cui si assume esservi stato un comportamento lesivo da parte del magistrato

Più dubbia appare la questione dell'impossibilità dell'azione diretta nei confronti del magistrato, una volta esaurito il procedimento.

Al riguardo segnala la disciplina della responsabilità civile dei medici.

Ove si volesse offrire alla magistratura un'ulteriore tutela, si potrebbe ipotizzare la possibilità di azione diretta del cittadino, che assume di essere stato danneggiato, nei confronti del solo Stato.

Ma, all'esito del giudizio, in caso di condanna dello Stato, vi dovrebbe essere l'obbligo dello Stato stesso di promuovere un'azione di rivalsa nei confronti del magistrato.

Nel fare proprie, in merito, le conclusioni esposte dal Consiglio nazionale forense secondo le quali deve essere disposta l'eliminazione di quelle misure previste dalla legge vigente, che si traducono in un vero sbilanciamento a favore dell'indipendenza, che rischia di diventare immunità, sottolinea l'esigenza di intervenire sull'istituto del filtro preliminare del Tribunale all'azione risarcitoria, e sulla previsione di ipotesi tipiche e tassative di colpa grave, escludendo le ipotesi di responsabilità derivanti dall'attività di interpretazione delle norme e di valutazione delle prove (cosiddetta clausola di salvaguardia).

L'avvocato DE TILLA osserva preliminarmente come la problematica della responsabilità dei magistrati debba essere valutata tenendo anche conto della evoluzione della responsabilità civile degli avvocati, in considerazione del parimenti meritevole ruolo a tali soggetti riconosciuto nel processo. Tale assunto induce a ritenere inaccettabile la previsione di diversi criteri di imputazione

della responsabilità, nel caso dei magistrati limitata unicamente al dolo e alla colpa grave; nonché la mancata introduzione anche per i magistrati dell'obbligatoria sottoscrizione di una polizza assicurativa. Dopo aver sottolineato come non si possano configurare forme di responsabilità nel caso di attività interpretativa, ritiene necessario che lo Stato risponda solidalmente con il magistrato. In ogni caso, al fine di evitare che l'azione risarcitoria si trasformi in un improprio mezzo di impugnazione o peggio ancora si presti a strumentalizzazioni, essa non deve poter essere esercitata in qualunque momento successivo al verificarsi del fatto contestato. Bisogna attendere che siano stati esperiti i mezzi ordinari di impugnazione o gli altri rimedi previsti avverso i provvedimenti cautelari e sommari, e comunque che non siano più possibili la modifica o la revoca del provvedimento ovvero, se tali rimedi non sono previsti, che sia esaurito il grado del procedimento nell'ambito del quale il fatto si è verificato.

L'avvocato VAGLIO concordando con le considerazioni testè svolte ritiene che l'approvazione di modifiche all'attuale sistema della responsabilità dei magistrati sia opportuna e necessaria.

L'avvocato STOPPANI invita a valutare l'opportunità di ampliare il termine annuale per l'esercizio dell'azione di rivalsa nei confronti del magistrato da parte dello Stato. Si domanda poi se non sia opportuno prevedere una responsabilità contabile diretta.

Il senatore D'AMBROSIO (PD) chiede agli oratori intervenuti se non ritengano che la possibilità di esercitare direttamente azione di responsabilità civile nei confronti del magistrato - ivi compresa la Suprema corte di cassazione - non determina il rischio, specialmente in presenza di un'estensione delle cause di responsabilità alla grave violazione del diritto, di favorire un atteggiamento prudente e conservatore che faccia venir meno l'attività di giurisprudenza innovativa.

Il senatore BENEDETTI VALENTINI (Pdl) chiede ai rappresentanti dell'avvocatura di fornire puntuali indicazioni volte non solo a introdurre per i magistrati l'obbligatoria sottoscrizione di una polizza assicurativa, ma anche proposte correttive del testo dell'articolo 25 atte a rendere più stringente le modalità per far valere la responsabilità dei magistrati.

Nel sottolineare come il legislatore sia più volte intervenuto, non in ultimo in relazione al tribunale delle imprese, accentrando nelle procure e nei tribunali dei capoluoghi di distretto o in sezioni speciali una serie di competenze, unicamente in nome della "specializzazione" dei magistrati a tali organi preposti, ritiene incomprensibile che a tale esigenza di "iperspecializzazione" non corrisponda anche un ampliamento delle forme di responsabilità.

L'avvocato DE TILLA ribadisce che deve considerarsi esclusa da ogni forma di responsabilità l'attività interpretativa del dettato normativo. Osserva, poi, come sia opportuno prevedere non solo la responsabilità solidale, ma anche, in sede processuale, il *liticonsorzio* necessario, nei giudizi di responsabilità, dello Stato e del magistrato.

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

Prende atto la Commissione.

*La seduta termina alle ore 16,30.*