



Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria

AUDIZIONE DINANZI ALLA COMMISSIONE GIUSTIZIA DEL SENATO INDAGINE CONOSCITIVA SULLE PROBLEMATICHE CONNESSE ALLA RESPONSABILITÀ CIVILE DEI MAGISTRATI. Martedì 8 maggio 2012

1. Premessa

Il Consiglio di Presidenza della Giustizia tributaria ringrazia il Presidente Berselli per l'invito a partecipare all'odierna audizione che consente a questo Organo di autogoverno dei magistrati tributari di esprimere la propria posizione sulla questione della responsabilità civile dei magistrati.

Introdotta dalla Legge 117/88 (c.d. Legge Vassalli), le disposizioni in materia di responsabilità civile dei magistrati si applicano "agli appartenenti alle magistrature ordinaria, amministrativa, contabile, militare e speciali, che esercitano l'attività giudiziaria, indipendentemente dalla natura delle funzioni, nonché agli estranei che partecipano all'esercizio della funzione giudiziaria (Art. 1 comma 1); "ai magistrati che esercitano le proprie funzioni in organi collegiali" (Art. 1 comma 2) dove, con il termine magistrato, il legislatore ha inteso (Art.1 comma 3) "tutti i soggetti indicati nei commi 1 e 2."

In virtù dell' art. 14 del Dlvo 545/92, comma unico, norma di collegamento, le norme in materia di responsabilità civile dei magistrati, si applicano anche "Ai componenti delle commissioni tributarie" per "danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali".

2. Il sistema attuale e le modifiche introdotte dall'emendamento Pini

Le fattispecie di responsabilità previste dalla Legge 117/88 sono:

- a) Il dolo o colpa grave¹ (art. 2, L.117/88).;
- b) il diniego di giustizia² (art. 3, L.117/88)

Non danno luogo a responsabilità civile: l'attività di interpretazione di norme di diritto e l'attività di valutazione del fatto e delle prove (art. 2 comma 2)³

¹ **Art. 2.** Chi ha subito un danno ingiusto per effetto di un comportamento, di un atto o di un provvedimento giudiziario posto in essere dal magistrato con dolo o colpa grave nell'esercizio delle sue funzioni ovvero per diniego di giustizia 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 **Art. 3.** Costituisce diniego di giustizia il rifiuto, l'omissione o il ritardo del magistrato nel compimento di atti del suo ufficio quando, trascorso il termine di legge per il compimento dell'atto, la parte ha presentato istanza per ottenere il provvedimento e sono decorsi inutilmente, senza giustificato motivo, trenta giorni dalla data di deposito in cancelleria. Se il termine non è previsto, debbono in ogni caso decorrere inutilmente trenta giorni dalla data del deposito in cancelleria dell'istanza volta ad ottenere il provvedimento.

2. Il termine di trenta giorni può essere prorogato, prima della sua scadenza, dal dirigente dell'ufficio con decreto motivato non oltre i tre mesi dalla data di deposito dell'istanza. Per la redazione di sentenze di particolare complessità, il dirigente dell'ufficio, con ulteriore decreto motivato adottato prima della scadenza, può aumentare fino ad altri tre mesi il termine di cui sopra.

3. Quando l'omissione o il ritardo senza giustificato motivo concernono la libertà personale dell'imputato, il termine di cui al comma 1 è ridotto a cinque giorni, improrogabili, a decorrere dal deposito dell'istanza o coincide con il giorno in cui si è verificata una situazione o è decorso un termine che rendano incompatibile la permanenza della misura restrittiva della libertà personale.

L'emendamento Pini [emendamento già approvato in prima lettura alla Camera ed inserito nel disegno di legge comunitaria per il 2011 (AC 4623-A) e, attualmente all'esame del Senato (AS 3129)] modifica alcune disposizioni della legge Vassalli :

- a) amplia le ipotesi di responsabilità del magistrato estendendola alla “*violazione manifesta del diritto*” (oltre ai casi di “dolo” e “colpa grave”);
- b) sopprime all'art. 2 , comma 2 la clausola di salvaguardia che non consentiva l'azione di responsabilità. Per “*l'attività di interpretazione di norme di diritto*”⁴
- c) introduce l'azione diretta di risarcimento nei confronti del magistrato, mediante la quale il cittadino danneggiato – o che tale si ritiene - può citare in giudizio direttamente il magistrato, non più solo lo Stato (come prevede attualmente la legge n. 117/1988). “*chi ha subito un danno ingiusto per effetto di un comportamento, di un atto o di un provvedimento giudiziario posto in essere dal magistrato in violazione manifesta del diritto o con dolo o colpa grave nell'esercizio delle sue funzioni ovvero per diniego di giustizia può agire contro lo Stato e contro il soggetto riconosciuto colpevole per ottenere il risarcimento dei danni patrimoniali e anche di quelli non patrimoniali che derivino da privazione della libertà personale*”.

Le innovazioni sono rilevanti, modificano il sistema attualmente in vigore ampliando le ipotesi di responsabilità fino a compromettere i principi generali e costituzionalmente garantiti di autonomia, indipendenza e terzietà del giudice. Si osserva che :

- sub a) Il riferimento *alla manifesta violazione del diritto* (fattispecie attualmente esclusa) è talmente generico che potrebbe essere ampliato fino a ricomprendere casi di colpa lieve, di interpretazioni non conformi ai precedenti giurisprudenziali, casi di responsabilità oggettiva.
- sub b) L'eliminazione nella clausola di salvaguardia contenuta al secondo comma, “*esclusione della responsabilità per l'attività di interpretazione di norme di diritto*” rischia di compromettere l'indipendenza e l'autonomia della Magistratura. Nel caso di questioni che richiedono una conoscenza multidisciplinare, la conoscenza dei fenomeni economici, nel caso di norme in continua evoluzione e di settore, come sono le questioni tributarie, l'attività interpretativa del giudice risulterebbe compromessa potendo essere sindacata sotto il profilo della responsabilità civile. Il giudice per evitare possibili errori, potrebbe essere indotto al conformismo rispetto alle massime consolidate; il sistema potrebbe ingenerare una sorta di dipendenza del magistrato da forme di controllo contrastanti con il dettato costituzionale (art.101 Cost.).
- sub c) *L'azione di risarcimento diretta nei confronti del magistrato* non potrà non incidere pesantemente sull'attività svolta dal magistrato influenzandone il comportamento e ponendosi come una forma di interferenza. Mentre la legge 117/1988, ha circoscritto l'ambito della responsabilità diretta dei magistrati nei limiti consentiti dalla disposizione dell'art. 28 della Costituzione, l'emendamento Pini estende l'azione di responsabilità nei confronti del singolo magistrato sottoponendo l'operato del giudice del processo al giudizio delle parti.

La responsabilità civile del giudice è un argomento complesso che dà luogo, a secondo di come viene declinata, ad una serie di considerazioni e conseguenze di rilievo costituzionale.

Così come l'introduzione di nuove norme in materia di responsabilità dei magistrato e dello Stato non deve consentire l'ingresso nell'ordinamento a disposizioni che si possano configurare come forma d'indebita interferenza, allo stesso modo la tutela dei principi di autonomia e d'indipendenza della magistratura non potrà consentire lo sconfinamento nell'arbitrio. Il giudice deve essere indipendente da interessi estranei alla giurisdizione ma, al tempo stesso, deve essere

³ **Art.2** , comma 2 : *Nell'esercizio delle funzioni giudiziarie non può dar luogo a responsabilità l'attività di interpretazione di norme di diritto né quella di valutazione del fatto e delle prove.*

consapevole che esercita una funzione al servizio dello Stato, non oltre lo Stato: *legibus soluta* e neppure fuori dall'organizzazione statale (art. 98 cost.).

Attualmente i magistrati rispondono *direttamente* nella sola ipotesi di danni derivanti da fatti costituenti reato commessi nell'esercizio delle loro funzioni (art. 13).

Il danneggiato può agire solo verso lo Stato, che ha nei confronti del giudice una limitata azione di rivalsa (artt. 7 e 8).

La responsabilità diretta dello *Stato-giudice*, quale titolare della funzione giurisdizionale, e non del singolo *magistrato-giudice* risponde, dunque, ai principi contenuti nella Costituzione, che ha affermato come regola la responsabilità personale del funzionario (art.28), e soprattutto ha introdotto l'affermazione della responsabilità generale dello Stato per gli atti illeciti dei propri funzionari in aggiunta a quella loro (art.113).

3. L'emendamento quale proposta di adeguamento del sistema vigente alle pronunce della Corte di Giustizia in materia di responsabilità dei magistrati.

L'emendamento proposto dall' On. Pini viene presentato come *atto dovuto*, come ottemperanza alle pronunce di condanna della Corte di giustizia nei confronti dello Stato Italiano. Non risulta che la Corte UE abbia chiesto all'Italia di prevedere che il cittadino possa rivalersi direttamente nei confronti del magistrato che ha sbagliato nell'esercizio delle sue funzioni. Risulta invece, che la Corte di Giustizia europea abbia evidenziato la necessità di rendere effettiva la tutela dei diritti del cittadino; che abbia invitato lo Stato a prevedere a favore del cittadino il risarcimento anche quando la sentenza definitiva è stata determinata da: a) un'errata interpretazione delle norme giuridiche europee; b) una valutazione dei fatti e delle prove operata nell'ultimo grado di giudizio; c) una violazione manifesta del diritto vigente.

La sentenza Corte UE 13 giugno 2006 N. 49/2006 ("Traghetti del Mediterraneo"), afferma che *"uno Stato membro è responsabile dei danni causati ad un singolo da una violazione manifesta del diritto comunitario imputabile ad un giudice supremo"*.

La sentenza della Corte di Giustizia UE, la C.379-10 del 24 novembre 2011 che ha condannato l'Italia, censura *"l'esclusione di qualsiasi responsabilità dello Stato per interpretazione delle norme di diritto o per valutazione di fatti e prove da parte di un organo giurisdizionale di ultimo grado"*.

La Corte di giustizia ha sollecitato lo Stato italiano al rispetto del principio di effettività della tutela risarcitoria; ma questo può essere conseguito rendendo più spedita ed agevole la procedura. Nel caso dell'Italia, la procedura è particolarmente complessa. Per arrivare alla condanna definitiva dello Stato e poi del magistrato (in via di rivalsa) servono sei gradi di giudizio: tre per l'ammissibilità del procedimento, tre per individuare la responsabilità, a questi si aggiungono i tre gradi di giudizio per l'eventuale rivalsa da parte del Ministero della Giustizia. La complessità delle procedure ha, nei fatti, affievolito il diritto al risarcimento. Dall'entrata in vigore della norma: dal 1988 a oggi, le cause avviate da cittadini nei confronti di un giudice sono state poco più di 400 e in numero di 4 le condanne. ⁵

⁵ Dai dati forniti dall' Avvocatura dello Stato risulta che da quando è in vigore la Legge Vassalli, risultano proposte poco più di 400 cause. Di queste, 253, pari al 62 %, sono state dichiarate inammissibili, 49 sono in attesa di pronuncia di ammissibilità; 70 sono in fase di impugnazione e 34 sono state dichiarate ammissibili. Di esse 16 sono pendenti. Delle 18 già decise, 14 risultano respinte e solo in 4 casi vi è stata la condanna dello Stato.

4. L'esperienza delle altre democrazie.

L'analisi comparata dei sistemi democratici vigenti in Europa, conferma la conformità della norma in materia di responsabilità di cui alla legge Vassalli. La norma che introduce la responsabilità diretta del giudice non trova equivalenze nei paesi europei; nella maggior parte dei Paesi, il cittadino può far causa allo Stato; successivamente è lo Stato, in caso di condanna, che si riverrà sul magistrato.

- Negli ordinamenti di Common Law, prevale la teoria della assoluta irresponsabilità del giudice. I magistrati godono dell'immunità pressoché totale; è prevista la responsabilità patrimoniale solo in casi di gravità eccezionale.

Nel Regno Unito, in Irlanda e a Cipro il giudice non risponde, direttamente o indirettamente, dei danni causati nell'esercizio delle sue funzioni; l'unica deroga riguarda l'ingiusta detenzione.

Nel Regno Unito, i giudici sono esenti da responsabilità per gli atti compiuti nell'esercizio delle loro funzioni. L'esonero dalla responsabilità civile del magistrato è considerato presidio di garanzia e tutela dell'indipendenza e dell'imparzialità della magistratura, anche per la magistratura onoraria. L'unica forma di responsabilità prevista si traduce nella possibilità per i giudici delle corti superiori (e, in maniera diversa, anche per i giudici di prima istanza), di essere rimossi dal loro ufficio da parte della Corona su petizione presentata a Sua Maestà da entrambi i rami del Parlamento. Questa procedura chiamata "address" cioè "cattiva condotta" ricomprende ipotesi molto diverse tra loro tra le quali il difetto di giurisdizione, l'incapacità, la negligenza ed i casi di diniego di giustizia.

- Negli ordinamenti di Civil law, si passa dall'immunità totale alla responsabilità indiretta:

In Francia la legge di riforma della procedura civile prevede una responsabilità indiretta. La responsabilità civile dello Stato scatta per «funzionamento difettoso del servizio giudiziario» dovuto a «mancanza grave» e «diniego di giustizia» o per «mancanza personale» dei magistrati. In Spagna è l'unico paese europeo in cui lo Stato e il giudice possono essere chiamati «in solido» a risarcire il danno, prima, però, bisogna passare per il «filtro» di un apposito Tribunale che verifica se ci sono i presupposti soggettivi del «dolo» o della «colpa grave». Sono previsti tre titoli di responsabilità dello Stato: 1) l'errore giudiziale; 2) il funzionamento anormale dell'Amministrazione della giustizia, salvo il caso di forza maggiore; 3) la carcerazione preventiva seguita da assoluzione perché il fatto non sussiste, indipendentemente dal funzionamento anormale della giustizia. Lo Stato risponde anche dei danni provocati dal giudice con dolo o colpa grave, salvo il diritto di rivalsa. La responsabilità dello Stato non esclude, ma concorre, con la responsabilità civile del giudice che, in Spagna, è estesa alla colpa.

In Germania è prevista la responsabilità indiretta dello Stato-Giudice. La Costituzione sancisce la responsabilità dello Stato che può rivalersi nei confronti dei magistrati soltanto in caso di dolo o colpa grave.

In Portogallo, scatta solo a seguito di una condanna penale.

Nei Paesi Bassi la responsabilità civile fa capo allo Stato e non è previsto alcun diritto di rivalsa nei confronti del magistrato che ha sbagliato.

In Belgio la responsabilità civile è dello Stato; il diritto di rivalsa scatta solo in caso di dolo intenzionale o di frode del giudice.

5. Il CCJE , la Magna Carta , la Raccomandazione n. 12 del 17 novembre 2010, del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa

Il CCJE ha approvato tutti i punti in materia di indipendenza, autonomia, terzietà dei giudici ed è andato oltre. L'applicazione di concetti come negligenza grave o colpa grave è spesso difficile. Se vi è una pur minima possibilità di azione di regresso dello Stato, il giudice si sentirà necessariamente coinvolto quando venga presentata azione contro lo Stato.

Il CCJE conclude che, salvo il caso di dolo, non è opportuno esporre un giudice per l'esercizio delle sue funzioni a responsabilità personale, anche se essa è assunta dallo Stato con rivalsa. Le conclusioni del Consiglio sono state poi recepite nella Magna Charta dei Giudici europei adottata a Strasburgo il 17 novembre scorso dal Consiglio Consultivo dei Giudici Europei, a sua volta recepita nella Raccomandazione CM / Rec (2010) 12 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri che definisce l'indipendenza e l'imparzialità dei giudici precondizioni essenziali per l'adeguato funzionamento della giustizia. In essa si afferma che l'indipendenza deve essere prima ancora che funzionale e finanziaria, ordinamentale e deve essere garantita in primo luogo rispetto agli altri poteri dello Stato (art.3). L'indipendenza del giudice, si legge nella Charta, deve essere garantita riguardo all'attività giudiziaria.

Le esperienze europee trovano nella Raccomandazione n. 12 del 17 novembre 2010, del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa un ulteriore supporto che mal si concilia con la tesi che vorrebbe modificata la Legge Vassalli per conformarne i contenuti alle norme europee. Nella Raccomandazione n. 12 si esclude qualsiasi forma di responsabilità civile diretta dei magistrati, e si stabilisce 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 o colpa grave”*. Lo Stato che, ove abbia dovuto concedere una riparazione, esso soltanto, può richiedere l'accertamento di una responsabilità civile del giudice attraverso un'azione innanzi a un tribunale.

6. La Corte Costituzionale:

Ulteriore conforto a questa impostazione del problema viene dalla Corte costituzionale che con la sentenza 14 marzo 1968, n. 2 ha chiarito che *“l'autonomia e l'indipendenza della magistratura e del giudice non pongono l'una al di là dello Stato, quasi legibus soluta, né l'altro fuori dall'organizzazione statale”*. Il magistrato deve essere indipendente da poteri e da interessi estranei alla giurisdizione, ma è *“soggetto alla legge”*: alla Costituzione innanzi tutto, che sancisce, ad un tempo *“il principio di indipendenza (artt. 101, 104 e 108) e quello di responsabilità (art. 28), al fine di assicurare che la posizione super partes del magistrato non sia mai disgiunta dal corretto esercizio della sua alta funzione... La garanzia costituzionale della sua indipendenza è diretta infatti a tutelare, in primis, l'autonomia di valutazione dei fatti e delle prove e l'imparziale interpretazione delle norme di diritto”*.

Inoltre, la Corte nella sentenza n. 18 del 19 gennaio 1989, ha sottolineato come la garanzia costituzionale dell'indipendenza della magistratura sia diretta a tutelare l'autonomia di valutazione dei fatti e delle prove e l'imparziale interpretazione delle norme di diritto. *“La scelta operata dal legislatore è chiaramente caratterizzata dalla costante cura di predisporre misure e cautele idonee a salvaguardare l'indipendenza dei magistrati nonché l'autonomia e la pienezza dell'esercizio della funzione giudiziaria”*. Nella sentenza si legge che *“Il principio dell'indipendenza è volto a garantire l'imparzialità del giudice, assicurandogli una posizione super partes che escluda qualsiasi, anche indiretto, interesse alla causa da decidere. A tal fine la legge deve garantire l'assenza, in ugual modo, di aspettative di vantaggi e di situazioni di pregiudizio, preordinando gli strumenti atti a tutelare l'obiettività della decisione”*.

La disciplina dell'attività del giudice deve perciò essere tale da renderla immune da vincoli che possano comportare la sua soggezione, formale o sostanziale, ad altri organi. Deve essere *“libera da prevenzioni, timori, influenze che possano indurre il giudice a decidere in modo diverso da quanto a lui dettano scienza e coscienza”*. In caso contrario, il giudice potrebbe essere indotto ad assumere una decisione formalmente coerente con i precedenti orientamenti giurisprudenziali –

quindi al riparo da eventuali azioni risarcitorie – ma che non risponda alla domanda di giustizia della vicenda esaminata.

Occorre, dunque, che la legge sulla responsabilità civile dei magistrati venga strutturata in modo da garantire la libertà di giudizio nel rispetto del carattere valutativo dell'attività giurisdizionale, che deve essere "libera", non condizionata da valutazioni e considerazioni difensivi.

Deve escludersi che la giurisprudenza europea abbia imposto la riscrittura della disciplina della responsabilità del magistrato.

7. Conclusioni

In definitiva la materia può essere oggetto di una rivisitazione, alla luce delle pronunce citate, in modo da assicurare al singolo un pieno risarcimento dell'eventuale danno subito dalla manifesta violazione di una norma di diritto europeo dallo Stato, disciplinando secondo le consuete norme del diritto interno i presupposti ed i criteri per la rivalsa verso il singolo magistrato.

Nei confronti del privato può essere sufficiente integrare il requisito di *manifesta violazione del diritto* riconoscendo la tutela risarcitoria. Nei rapporti interni fra Stato e magistrato la manifesta violazione del diritto potrà dar luogo a rivalsa sempre che essa sia stata conseguenza di una condotta dolosa ovvero gravemente colposa del magistrato. Tuttavia tale rivalsa, che per i magistrati ordinari opera attraverso la ritenuta del massimo di un quinto dello stipendio, non potrà trovare applicazione nei confronti dei magistrati tributari, in quanto il loro compenso fisso è poco più che simbolico (€ 311,00 mensili lordi), quello variabile è di scarsa entità (€ 26,00 lordi per ogni decisione) e, addirittura, non è previsto compenso per i provvedimenti cautelativi. Contrariamente, qualora si volesse operare uniformità di trattamento per tutti i giudici (ordinari, contabili, amministrativi e tributari) questo non può prescindere da una rivisitazione più equa della remunerazione dei giudici tributari, accompagnata da una polizza di responsabilità civile stipulata direttamente dallo Stato.

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 *error in iudicando*, per altro verso non si snaturano i principi di autonomia ed indipendenza della magistratura, così preservando l'essenza dell'attività giurisdizionale.

Occorrerebbe inoltre, per rendere effettiva la tutela semplificare le procedure riducendo i tempi del processo.