



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 5

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

2^a COMMISSIONE PERMANENTE (Giustizia)

**INDAGINE CONOSCITIVA SULLE PROBLEMATICHE
CONNESSE ALLA RESPONSABILITÀ CIVILE
DEI MAGISTRATI**

312^a seduta (antimeridiana): martedì 8 maggio 2012

Presidenza del presidente BERSELLI

I N D I C E

Audizione di rappresentanti 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

* PRESIDENTE	Pag. 3, 5, 6 e <i>passim</i>	<i>BRUNI</i>	Pag. 6
CALIENDO (<i>PdL</i>)	18, 22, 26 e <i>passim</i>	CRASTO	10, 11, 19 e <i>passim</i>
* DELLA MONICA (<i>PD</i>)	5, 6, 8 e <i>passim</i>	DEL SIGNORE	30
GIOVANARDI (<i>PdL</i>)	17	FERRARA	29
		GENISE	31
		GOBBI	27, 29, 32
		LONGO	13, 14, 20
		LOVERI	12, 18, 19 e <i>passim</i>
		MAZZILLI	6, 7
		MONELLO	9
		POMARICO	21
		ROSSI	17, 21
		RUFINI	20
		SEPE	22, 26
		VAGLIO	4, 5, 6 e <i>passim</i>
		* VALERIO	15, 20

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Coesione Nazionale (Grande Sud-Sì Sindaci-Popolari d'Italia Domani-Il Buongoverno-Fare Italia): CN:GS-SI-PID-IB-FI; Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; Per il Terzo Polo (ApI-FLI): Per il Terzo Polo:ApI-FLI; Unione di Centro, SVP e Autonomie (Union Valdôtaine, MAIE, Verso Nord, Movimento Repubblicani Europei, Partito Liberale Italiano, Partito Socialista Italiano): UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI-PSI; Misto: Misto; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS; Misto-Partecipazione Democratica: Misto-ParDem; Misto-Partito Repubblicano Italiano: Misto-P.R.I.; Misto-SIAMO GENTE COMUNE Movimento Territoriale: Misto-SGCMT.

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 Mazilli, 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.

I lavori hanno inizio alle ore 10,20.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di rappresentanti 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

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulle problematiche connesse alla responsabilità civile dei magistrati, sospesa nella seduta dell'11 aprile scorso.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e la trasmissione radiofonica e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È oggi prevista l'audizione di rappresentanti 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.

Come è a voi noto, la Commissione giustizia è chiamata ad esprimere alla Commissione di merito un parere sull'articolo 25 del disegno di legge comunitaria pervenutoci dalla Camera che, modificando l'attuale normativa, introduce il principio della responsabilità diretta dei magistrati al posto della responsabilità indiretta. La normativa entrò in vigore dopo il noto *referendum* con cui gli italiani si espressero a favore della responsabilità diretta. È stato invece introdotto il principio della responsabilità indiretta del magistrato, con la responsabilità diretta dello Stato, con un filtro di ammissibilità che indubbiamente ha delle maglie molto strette, prevedendo poi la rivalsa dello Stato nei confronti del magistrato fino ad una quota di un terzo dello stipendio del magistrato stesso.

Ciò premesso, segnalo che con quella odierna si conclude l'ampio ciclo di audizioni che la Commissione ha svolto in materia, al termine delle quali abbiamo ritenuto di ascoltare anche l'autorevole parere della magistratura onoraria. Vi abbiamo convocato oggi perché vorremmo conoscere la vostra opinione in ordine a questi temi. Vi rendo noto che le Camere penali e il Consiglio nazionale forense si sono già espressi contro l'introduzione del principio della responsabilità diretta dei magistrati, mentre le Camere civili di Roma, a onor del vero, si sono espresse a favore di questa ipotesi. Tutte le altre componenti della stessa Avvocatura si sono parimenti espresse contro la responsabilità civile diretta dei magistrati.

Ci sono immagino alcune questioni che potreste comunque chiarire, ove la vostra posizione fosse in linea con le altre manifestate. Si pongono infatti questioni relative al filtro di ammissibilità – rispetto al quale vi sono state molte critiche – alla eccessiva ristrettezza delle maglie previste dalla norma che non lascerebbe passare le azioni promosse dal cittadino ed alla quota economica dello stipendio dei magistrati da considerare in caso di responsabilità diretta.

Inoltre, qualora si decidesse per la responsabilità diretta, vi sarebbe un altro problema da considerare – mi sembra da tutti segnalato – mi riferisco al fatto che l'azione nei confronti del giudice per responsabilità civile diretta dovrebbe essere avanzata a fronte di una sentenza definitiva.

Sono in sostanza questi gli argomenti che penso anche voi abbiate esaminato e su cui vi chiediamo un parere.

Saluto e ringrazio i nostri ospiti per la loro presenza e lascio la parola all'avvocato Mauro Vaglio, presidente del Consiglio dell'ordine degli avvocati di Roma, accompagnato dall'avvocato Fabrizio Bruni e dall'avvocato Antonio Galletti, che ringrazio per la loro partecipazione.

VAGLIO. Sperando di non stravolgere il protocollo, prima di iniziare il mio intervento, vorrei ringraziare il Presidente della Commissione per averci convocato oggi. È la prima volta che siamo invitati in questa sede e speriamo che sia d'auspicio per l'inizio di una collaborazione tra il Parlamento e il Consiglio dell'ordine degli avvocati di Roma che ha il contatto con il territorio. Proprio per la specialità di questo primo incontro e a testimonianza del nostro spirito di collaborazione mi sono permesso di portare un pensiero alla Presidenza della Commissione in quanto figura istituzio-

nale: una medaglia ricordo della nostra visita dello scorso giugno al Santo Padre, che è un altro evento speciale cui abbiamo partecipato.

PRESIDENTE. La ringrazio, avvocato Vaglio.

VAGLIO. Signor Presidente, in ordine all'articolo 25 del disegno di legge relativo alla responsabilità dei magistrati e agli emendamenti a questo riferiti abbiamo sviluppato alcune considerazioni. Innanzitutto, vorremmo evidenziare i punti di condivisione: il primo è che si proceda solo a seguito di sentenza definitiva.

PRESIDENTE. A differenza dunque di quanto previsto nel testo licenziato dalla Camera dei deputati. Quindi, nel merito a vostro avviso dovrebbe permanere la legislazione attualmente in vigore?

VAGLIO. Esattamente. Saremmo contrari al filtro di inammissibilità. Pensiamo che si dovrebbe poter procedere direttamente. Con questo – vorrei specificarlo – non vi è alcun intento di colpire la magistratura. Anzi, a noi piacerebbe addirittura, al di fuori di questa normativa, che vi fosse un'attenzione maggiore a tutti i conflitti, alle incompatibilità e alle cause di astensione e di ricusazione che possono sorgere a monte.

Secondo punto: vorremmo che si potessero prevenire tutte le possibili cause di responsabilità.

Sul tema della responsabilità civile dei magistrati, nonostante l'opinione dell'Organismo unitario dell'Avvocatura italiana (OUI) e delle Camere civili, saremmo propensi a mantenere la responsabilità indiretta, con l'aumento - che mi pare sia già stato proposto - della possibilità di rivalsa fino alla metà dello stipendio annuale del magistrato e la parallela estensione dei termini per procedere alle azioni di responsabilità e rivalsa fino a due anni o comunque superiori all'anno.

Inoltre, a nostro avviso, la responsabilità deve essere legata al dolo o alla colpa grave. Le proposte relative alla «violazione manifesta del diritto» ci lasciano alquanto perplessi, nel senso che dovrebbero essere comunque individuati dei criteri ben precisi in base ai quali individuare la violazione del diritto. In particolare, deve essere prevista la facoltà per il magistrato di disapplicare quelle norme di legge che contrastano con le fonti supreme del diritto, come la Costituzione e le fonti comunitarie. Questo è un aspetto che ci preme particolarmente sottolineare, perché altrimenti rischieremmo di annullare la possibilità del magistrato di esercitare una discrezionalità nell'applicazione del diritto, sempre nel rispetto della legge.

DELLA MONICA (PD). L'attività di interpretazione.

VAGLIO. La possibilità di interpretazione per il magistrato deve essere mantenuta, magari prevedendo determinati limiti, come la «manifesta

violazione del diritto»; non deve però esservi una eccessiva settorializzazione, anche perché una tale violazione risulta di difficile individuazione.

Condividiamo la proposta che prevede che la sentenza resa in tema di responsabilità faccia stato nel procedimento di rivalsa e nel procedimento disciplinare.

Non ci trova invece d'accordo la riduzione dei termini processuali, a meno che non vi sia una sorta di reciprocità della norma, perché se i termini restano perentori per i difensori e solamente ordinatori per i magistrati non si otterrebbe l'effetto di una velocizzazione reale del procedimento.

Con ciò mi sembra di aver affrontato tutti i temi che rientrano nei profili di nostro interesse.

BRUNI. Vorrei porre l'accento solo sull'ultimo punto sollevato, che il presidente Vaglio ha già illustrato esaurientemente, e che è peraltro menzionato in un testo già approvato dal Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Roma. Mi riferisco alla questione dei termini processuali, sia quelli perentori per le decisioni, sia quelli stabiliti in via ordinatoria, questione che a nostro avviso, dovrebbe essere inserita in un contesto di responsabilità.

PRESIDENTE. Può essere più chiaro?

DELLA MONICA (PD). Credo che al riguardo il Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Roma stia ragionando sull'emendamento proposto dal ministro Severino.

PRESIDENTE. Se ho ben capito, si parla di termini che sarebbero ordinatori per i magistrati e perentori per le parti, ma con riferimento a che cosa esattamente? È forse un discorso di carattere generale?

VAGLIO. In via generale questo è il principio, anche se è evidente che l'audizione odierna ha come oggetto un tema specifico. In ogni caso, poiché su questo argomento è stato detto e scritto molto, prevedendosi tra l'altro anche il dimezzamento dei termini processuali per il giudizio di responsabilità nei confronti dei magistrati, abbiamo ritenuto che questo non fosse uno degli aspetti su cui concordare.

MAZZILLI. Buongiorno a tutti. Ringrazio anch'io la Commissione per aver voluto convocare l'Associazione nazionale magistrati militari, che qui rappresento e a nome della quale anticipo subito quelle che saranno le conclusioni del mio intervento.

L'Associazione nazionale magistrati militari è nettamente contraria al fatto che venga affrontata nell'ambito del disegno di legge comunitaria una materia delicata come quella riguardante la responsabilità civile dei magistrati, che richiederebbe di essere invece valutata separatamente. Riteniamo, infatti, che non si possa operare, sull'onda dell'approvazione del disegno di legge comunitaria, una riflessione che richiederebbe eventual-

mente una modifica della legge Vassalli che a suo tempo, a seguito del *referendum*, fu oggetto di valutazioni approfondite.

PRESIDENTE. Come però lei sa bene, dottoressa Mazzilli, su questo noi possiamo comunque esprimere un parere.

MAZZILLI. Certamente, ma quella che vi ho appena riferito è la posizione che l'Associazione magistrati militari ha ritenuto di dover assumere.

In particolare, un intervento come quello previsto dall'emendamento approvato dalla Camera dei deputati, secondo il quale si configura, alla stregua di altre ipotesi che pure sono circolate, una responsabilità diretta dei magistrati e l'estensione della stessa anche ai casi di manifesta violazione di legge – al di là delle ipotesi previste dalle sentenze della Corte di giustizia europea, in cui si prevede solo una responsabilità dei singoli Stati e un'estensione della stessa ai casi di manifesta violazione del diritto dell'Unione europea e non al diritto interno – non consente di ritenere realizzato in maniera adeguata quell'equilibrio fra interessi contrapposti e valori per cui si pone la necessità che i giudici, che già rispondono a vario titolo della loro attività, ne rispondano anche sul piano civilistico.

Del resto, questa estensione così ampia della responsabilità del giudice mina effettivamente i principi di imparzialità e di autonomia del magistrato, oltre che naturalmente, e prima di tutto, quello di indipendenza.

Un equilibrio in questo senso può essere cercato solo contemperando ancora una volta con attenzione le opposte esigenze in campo, ma non ci sembra – lo ripeto – che l'approvazione del disegno di legge comunitaria sia da questo punto di vista la sede più adeguata per svolgere una riflessione di questo tipo.

Tra l'altro, mentre potrebbe avere una sua ragion d'essere la previsione di una responsabilità dello Stato per la violazione del diritto europeo, che si fonderebbe sulla necessità di assicurare una prevalenza «tutelare» del diritto europeo rispetto a quello dei singoli Stati – questa è l'origine delle sentenze della Corte di giustizia europea – per i quali si porrebbe poi il problema di conformarsi alla giurisprudenza della Corte, lo stesso non può dirsi, invece, per l'estensione della responsabilità dei magistrati attraverso il richiamo a concetti assolutamente generici, di vaga interpretazione, quale quello di manifesta violazione del diritto interno. Del resto, non si può non tener conto del fatto che nel nostro ordinamento l'interpretazione del diritto interno è piuttosto complessa ed è tutt'altra cosa rispetto all'interpretazione del diritto dell'Unione, dove si tratta soltanto di valutare se il rinvio pregiudiziale vi sia stato o se doveva esservi, verificando altresì il rispetto della giurisprudenza della Corte di giustizia. Si può immaginare, invece, la difficoltà che esiste nell'ambito del diritto interno ad entrare nel merito dell'attività di interpretazione e di valutazione del giudice.

C'è poi da dire che, al di là delle previsioni formali, con il cosiddetto emendamento Pini viene completamente meno la clausola di salvaguardia

dalla responsabilità per l'attività valutativa ed interpretativa anche dei fatti e delle prove da parte dell'organo giurisdizionale e si intuisce chiaramente – non c'è bisogno di aggiungere altro – come ciò possa minare l'indipendenza e l'autonomia del singolo magistrato che potrebbe essere – e lo sarebbe sicuramente – condizionato da ricorsi ed azioni risarcitorie, di cui verrebbe ad esservi una sicura proliferazione.

Da ultimo, voglio richiamare il fatto che una disciplina di questo tipo non si riscontra nell'ordinamento di altri Paesi europei e che negli ordinamenti di *common law* è addirittura prevista l'immunità.

In ogni caso, al di là delle opposte previsioni degli ordinamenti europei e dei principi costituzionali cui ho già fatto riferimento, non posso non richiamare la raccomandazione adottata nel mese di novembre 2010 dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, che è un documento di notevole rilevanza, non solo perché ormai parliamo di un'Europa allargata a 47 Paesi, ma anche perché questo atto è stato il frutto di un lavoro molto approfondito, durato 10 anni, che ha visto coinvolti diversi organi collegiali del Consiglio d'Europa alla ricerca di principi condivisi tra i vari Stati: grazie a questo lavoro si è praticamente realizzato un vero e proprio statuto per i giudici, che abbraccia un po' tutta la disciplina dell'ordinamento giudiziario.

Tra i principi che noi rinveniamo, ed ai quali la raccomandazione fa ampiamente riferimento, c'è proprio quello dell'indipendenza dei giudici. In particolare, all'articolo 11 – il principio è richiamato anche all'articolo 22 – si prevede testualmente: «Il principio di indipendenza dei giudici non è una prerogativa o un privilegio accordati nel loro interesse personale, ma nell'interesse dello Stato di diritto e di ogni persona che richieda ed attenda una giustizia imparziale. L'indipendenza dei giudici – prosegue l'articolo – deve essere considerata una garanzia di libertà, di rispetto dei diritti dell'uomo e dell'applicazione imparziale del diritto. L'imparzialità e l'indipendenza dei giudici sono essenziali per garantire la parità delle parti dinanzi ai tribunali».

È facile comprendere allora perché poi, all'articolo 66 della stessa raccomandazione, in tema di responsabilità e procedimenti disciplinari, si preveda che l'interpretazione della legge, l'apprezzamento dei fatti o la valutazione delle prove effettuati dai giudici per deliberare su affari giudiziari, non debba costituire il fondamento per la responsabilità disciplinare o civile, tranne che nei casi di dolo o colpa grave. L'articolo 67, infine, stabilisce che soltanto lo Stato, ove abbia dovuto concedere una riparazione, possa richiedere l'accertamento di una responsabilità civile del giudice, attraverso un'azione davanti a un tribunale.

Questi sono i principi ai quali in realtà ci siamo adeguati già in passato e da essi riteniamo che non sia il caso di discostarci proprio ora.

DELLA MONICA (PD). Signor Presidente, volevo ringraziare innanzitutto gli ospiti che sono oggi cortesemente intervenuti per lo spirito davvero collaborativo che hanno mostrato, al di là di qualsiasi polemica, contrariamente a quello che purtroppo accade abbastanza di frequente.

Se ho capito bene, con riferimento all'emendamento Pini, l'avvocato Vaglio ci ha detto che il Consiglio dell'ordine degli avvocati di Roma non è d'accordo con la previsione di una responsabilità diretta dei magistrati e di essere invece favorevole alla responsabilità indiretta. Ci ha detto, altresì, che il Consiglio dell'ordine non è d'accordo sulla possibilità di far valere comunque la responsabilità del giudice a fronte di provvedimenti non definitivi, ritenendo opportuno limitarla ai soli provvedimenti definitivi.

Quanto poi al richiamo alla manifesta infondatezza, l'avvocato Vaglio ha parlato di una categoria vaga, che desta preoccupazioni.

Per quanto riguarda inoltre i termini di rivalsa, essi sarebbero troppo brevi e dovrebbero essere estesi, così come dovrebbe essere aumentata anche la quota di rivalsa.

Questi mi pare siano i punti principali evidenziati dall'avvocato Vaglio nel suo intervento.

VAGLIO. In aggiunta, proporrei l'eliminazione del filtro di ammissibilità, che consideriamo veramente un'esagerazione.

DELLA MONICA (PD). Quanto al filtro di ammissibilità, vi invito però a valutare una sentenza della Corte costituzionale, a fronte della quale non so quindi se sia possibile ragionare in termini assolutamente radicali, considerato che, ad avviso della Corte, tale filtro è assolutamente indispensabile, tra l'altro nell'interesse dello Stato, e non dei magistrati e questo per una serie di ragioni.

Proporrei pertanto, signor Presidente, di acquisire, nell'ambito dell'indagine conoscitiva che stiamo conducendo, le sentenze della Corte costituzionale intervenute sul tema. Chiedo altresì alla dottoressa Mazzilli, segretario dell'Associazione nazionale magistrati militari, di voler cortesemente lasciare agli atti della Commissione, il testo integrale della raccomandazione di cui ha fatto menzione nel suo intervento.

I lavori, sospesi alle ore 10,40, sono ripresi alle ore 11,10.

PRESIDENTE. Do ora la parola ai rappresentanti della Confederazione dei giudici di pace, dell'Associazione nazionale giudici di pace, dell'Unità democratica giudici di pace, dell'Unione nazionale giudici di pace e della Federazione magistrati onorari di tribunale, che saluto e ringrazio per aver aderito al nostro invito.

MONELLO. Signor Presidente, intervengo a nome della Confederazione giudici di pace. Segnalo che poiché siamo tutti sulla stessa linea, mi rimetto alle considerazioni del presidente dell'Associazione nazionale giudici di pace dottor Vincenzo Crasto che di seguito prenderà la parola.

Nel merito l'ipotesi di prevedere una responsabilità diretta non è a nostro avviso condivisibile in quanto verrebbe a creare problemi all'autonomia e all'indipendenza della magistratura e, sostanzialmente, non tute-

lerebbe gli interessi dei cittadini nella misura in cui il giudice non sarebbe sereno nell'emettere le sue sentenze.

Ciò detto, concludo, evitando di ripetere quanto è stato già abbondantemente sottolineato dalla Associazione nazionale magistrati, e avanzando una proposta concreta che ritengo possa risolvere a monte il problema: mi riferisco alla possibilità di prevedere una polizza assicurativa professionale obbligatoria, tenendo ferma la legittimazione passiva dello Stato nei procedimenti.

CRASTO. A nome dell'Associazione nazionale giudici di pace che mi onoro di presiedere, desidero ringraziare il presidente Berselli e gli onorevoli commissari per l'opportunità di intervenire in questa sede

Sappiamo che il giudice di pace è quello di prossimità, ovvero quello più vicino al cittadino e, pertanto ha sviluppato negli anni una particolare sensibilità. Al primo posto in tutti i nostri interventi e nella nostra azione poniamo infatti gli interessi del cittadino, mai quelli particolari. Il nostro senso dello Stato è unanimemente riconosciuto.

Riteniamo che il problema principale in materia di giustizia sia l'eccessiva durata dei procedimenti che, secondo i dati del Ministero dell'economia e delle finanze, a breve rischia di costarci fino a 500 milioni di euro annui. Come sappiamo, in media, un giudizio nel nostro Paese dura circa sette anni. La Banca d'Italia ha affermato che proprio nella lentezza del processo civile risiede la perdita di quasi un punto del Prodotto interno lordo del nostro Paese.

Ovviamente la norma in esame non aiuta in questo senso, né intende incidere sulla lunghezza dei processi; anzi, a nostro avviso aggrava il problema, favorendo un'ulteriore proliferazione dei giudizi.

Il nostro giudizio, come Associazione nazionale dei giudici di pace, che persegue, come detto, l'obiettivo di creare un'unica rappresentanza dei giudici di pace, sul modello dell'Associazione nazionale magistrati, è quindi negativo senza se e senza ma.

Riteniamo che l'emendamento 30.052 al disegno di legge comunitaria 2011, approvato dalla Camera, che ha modificato la disciplina sulla responsabilità civile dei magistrati, attenti gravemente all'autonomia e all'indipendenza della magistratura, leda i diritti dei cittadini, favorisca i poteri forti e, con riferimento alla manifesta violazione del diritto, sia probabilmente una norma incostituzionale e vaga e come tale suscettibile di essere riempita dei contenuti più svariati.

Da questo punto di vista, conveniamo con l'Associazione nazionale magistrati, in quanto la normativa in materia è posta indubabilmente a tutela dei valori fondamentali dei cittadini e non, ovviamente, a tutela dei magistrati.

Se venisse introdotta un'azione diretta di responsabilità nei confronti del magistrato, sarebbero irrimediabilmente compromessi i principi di indipendenza e imparzialità del giudice, come individuati nella sentenza della Corte costituzionale n. 18 del 1989.

Inoltre, il giudice risulterebbe esposto alle azioni dei soggetti che dispongono di maggiori risorse economiche. A costoro si darebbe addirittura uno strumento formidabile per incidere sull'individuazione del giudice, in quanto il magistrato citato in giudizio, come ha sapientemente illustrato anche Piercamillo Davigo in molti suoi interventi, dovrebbe astenersi dal giudizio e rischierebbe di astenersi anche nei giudizi successivi con quella stessa parte. Soprattutto per noi giudici di pace, quindi, la norma in questione è particolarmente rilevante. Infatti incide molto sulla nostra attività in quanto noi abbiamo, molto spesso, quali nostre parti processuali, poteri forti come banche e assicurazioni, che disporrebbero di uno strumento formidabile anche per la scelta del magistrato. Si tratta pertanto di un problema davvero particolarmente delicato.

Le azioni risarcitorie rischiano di moltiplicarsi, a detrimento dei cittadini, in particolare dei cittadini meno abbienti, i quali non hanno la capacità economica di iniziare azioni giudiziarie in serie.

Ciò incide notevolmente sulla serenità del magistrato e, in particolare, per quanto riguarda i giudici di pace, si innesta su una situazione di carenza di serenità già attualmente esistente. Infatti, questa Commissione sa benissimo che la magistratura di pace ha una particolare stabilità, essendo prevista in Costituzione, ma vive un'altrettanto particolare situazione di instabilità, in ragione delle proroghe trimestrali.

PRESIDENTE. Questa Commissione sta esaminando il provvedimento di riforma che riguarda proprio questa materia e abbiamo fissato il termine per gli emendamenti.

CRASTO. Lo sappiamo e la ringrazio per questo. Chiaramente ciò incide anche in questa situazione. Noi auspichiamo un'accelerazione dei tempi per la riforma di una magistratura virtuosa, prevista in Costituzione, che amministra la giustizia in modo efficiente, secondo standard europei (in media in meno di un anno riusciamo ad emanare una sentenza). Cogliamo l'occasione per ribadire tale necessità e chiedere uno sforzo alla Commissione affinché si accelerino al massimo i tempi per la riforma. Ove lo *status quo* fosse conservato, questa normativa si innesterebbe in una situazione particolarmente delicata di instabilità della magistratura di pace. Cogliamo l'occasione per individuare il punto centrale della riforma, che secondo noi deve essere quello della continuità.

Per tornare all'argomento, non si può neppure sostenere che sia l'Europa a chiedere una tale norma, come si afferma solitamente quando si vuol far digerire qualcosa di indigesto al Paese. La Corte di giustizia europea, infatti, ha semplicemente sostenuto che qualora lo Stato membro (quindi anche un giudice) violi il diritto comunitario è tenuto allora a risarcire i danni; ma non si ipotizza mai una responsabilità del magistrato. Anzi, il Consiglio d'Europa, con la raccomandazione n. 12 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sui giudici, adottata il 17 novembre 2010, ha escluso espressamente l'ammissibilità di qualsiasi forma di responsabilità civile diretta dei magistrati. L'Europa, quindi, chiede obiettivamente il contrario.

Inoltre, questa norma a nostro avviso si innesta ulteriormente in un ambito che rischia di creare una miscela esplosiva e di diventare esiziale per il funzionamento non solo della giustizia di pace, ma anche della giustizia nel suo complesso. Mi riferisco alla chiusura dell'80 per cento delle sedi e alle conseguenze che ne deriverebbero.

È un grido di allarme quello che voglio levare: per una magistratura virtuosa, che riesce a emettere sentenze in un anno, una riforma così individuata, con l'accorpamento e la chiusura dell'80 per cento degli uffici, rischia di travolgere un'istituzione che, ripeto, è efficiente. Come apprendiamo quotidianamente dai telegiornali, si rischia di creare strutture elefantache che potrebbero schiacciare non solo la giustizia di pace, ma anche la giustizia nel suo complesso.

Noi siamo stati i primi a proporre la razionalizzazione, come sa il senatore Giovanardi, al fine del risparmio di spesa, ma riteniamo davvero che il Paese rischi (voglio quindi levare alto il mio grido di allarme) di distruggere una magistratura virtuosa e un'istituzione che funziona.

Desidero in tal senso fornire un altro argomento, ringraziando chi spesso lo ricorda: il Ministero negli anni scorsi aveva già a disposizione una base di partenza, ovvero la proposta della società di consulenza «Accenture», costata 250.000 euro, che non era male. Noi abbiamo invece avanzato un'altra proposta.

Torno a ribadire che le due riforme (quella della disciplina della responsabilità diretta dei giudici, unitamente al riassetto del sistema dei giudici di pace) rischiano di creare una miscela esplosiva e di affossare ancor di più la giustizia nel nostro Paese. Non ne abbiamo bisogno e non ce lo possiamo permettere.

LOVERI. Signor Presidente, a nome dell'associazione Unità democratica giudici di pace desidero innanzitutto ringraziarla unitamente ai membri della Commissione per l'invito a partecipare all'odierna audizione che verte per l'appunto sull'articolo 25 del disegno di legge comunitaria. Ci limiteremo ad analizzare questo aspetto, considerato che abbiamo già consegnato agli atti della Commissione una serie di documenti, che sono consultabili anche sul nostro sito, inerenti altre tematiche di nostro interesse.

L'Unità democratica giudici di pace ribadisce la propria posizione contraria all'emendamento 30.052 all'articolo 25 della legge comunitaria approvato dalla Camera dei deputati per i seguenti motivi: 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, viene 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 eccezioni nella tutela costituzionale di detta responsabilità. L'intervento legislativo dovrebbe pertanto 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 tra Stato e giudici, disciplinato dalla legge n. 117 del 1988.

Questa è la nostra posizione, ritenendo che in questa materia sia coinvolta anche la magistratura onoraria, in quanto sottoposta agli stessi doveri dei magistrati ordinari e togati. In tal modo si estenderebbe alla magistratura onoraria un'ulteriore incombenza che la porrebbe assolutamente al di fuori di quanto previsto dalla Costituzione.

Ribadiamo quindi il nostro parere contrario all'emendamento presentato e approvato dalla Camera dei deputati all'articolo 25 della legge comunitaria.

LONGO. Signor Presidente, ringrazio lei e i senatori membri della Commissione per questa convocazione. Vorrei inquadrare la problematica oggetto dell'audizione nel contesto particolare dell'ordinamento dei giudici di pace, cercando di esimermi dal ripetere le considerazioni già svolte, in particolare con riguardo a quei contenuti del parere del CSM sui quali siamo interamente d'accordo.

Prima di entrare nel merito della questione, giacché non siamo presenti spesso in questa sede, vorrei sollecitare alla Presidenza un'audizione della magistratura di pace sul tema della limitazione delle sedi dei giudici di pace, come previsto dall'atto del Governo n. 455. Mi risulta peraltro che proprio domani si aprirà un ciclo di audizioni che verteranno su questo argomento.

PRESIDENTE. Ciò avverrà alla Camera dei deputati, perché noi non abbiamo ancora iniziato l'esame di questo atto.

LONGO. Ci piacerebbe essere auditi quando sarete chiamati ad esprimere un parere sullo schema di tagli di tali sedi giudiziarie.

PRESIDENTE. Il parere è obbligatorio, ma non vincolante.

LONGO. Ne siamo consapevoli, tuttavia potremmo fornirvi una serie di elementi tecnici.

PRESIDENTE. Dottor Longo, abbiamo chiesto ai presidenti di tutte le Corti d'appello di trasmetterci delle note in riferimento ai parametri

per l'individuazione degli uffici del giudice di pace da sopprimere ed in parte ci hanno già risposto. Domani è prevista l'audizione del dottor Luigi Birritteri, capo del dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, che verrà a riferire sul tema.

LONGO. In sintesi, i nostri studi e le nostre analisi sull'argomento portano alla seguente conclusione: stanti le misure di cui siamo a conoscenza, si eliminerebbero alcune sedi che hanno un carico di lavoro notevole (circa 20.000 procedimenti l'anno). Questo tema è oggetto di un'ampia documentazione che vorremmo produrre in questa Commissione per fornirvi un punto di vista tecnico.

PRESIDENTE. Ci faccia pervenire una nota. Le ricordo però che l'odierna audizione verte su un'altra materia.

LONGO. Volevo solo sottoporle il problema, Presidente. La ringrazio per la disponibilità e consegno agli atti il documento che ho qui con me oggi: è una nota di sintesi che al di là del principio che da sempre condividiamo, vuole dimostrare l'irrazionalità della soppressione di alcune sedi. Il documento fa riferimento ad uno studio che abbiamo commissionato a suo tempo alla società Accenture, elaborato dal Ministero con notevoli oneri, che contiene un elenco del carico di lavoro di tutte le sedi dei giudici di pace. Nel merito, ovviamente, spetterà a voi tirare le conclusioni.

Sempre in premessa, dopo la presentazione degli emendamenti (che ci auguriamo possano corrispondere alle nostre esigenze) ai disegni di legge di riforma della magistratura onoraria chiediamo di poter essere convocati nuovamente in audizione.

DELLA MONICA (PD). Il termine per la presentazione degli emendamenti è stato prorogato al 30 maggio.

LONGO. Arrivo finalmente al tema oggetto dell'audizione odierna, che ci sta molto a cuore, cercando di aggiungere qualcosa a quanto già correttamente riferito dai colleghi che mi hanno preceduto. Rispetto ai principi di carattere generale, i giudici sono una categoria speciale nell'ambito del pubblico impiego, al pari di altre, come le Forze armate o i diplomatici, ma vi è una caratteristica fondamentale che distingue i giudici da qualsiasi altro pubblico dipendente. Nell'ambito del pubblico impiego vigono due principi fondamentali: il principio della gerarchia, che è fondamentale, e quello della direzione che regola i rapporti tra i vari pubblici dipendenti e i vari livelli amministrativi. Questi principi non valgono assolutamente per la categoria dei giudici, su cui presiedono altri due principi, quello dell'autonomia e quello dell'indipendenza. Vorrei dire di più: la funzione giudiziaria non si qualifica solo perché è autonoma e indipendente. L'elemento qualificante della sentenza, che la differenzia dall'atto amministrativo, è la sua insindacabilità, ferme restando le procedure rigorosissime che l'ordinamento assegna alla revisione della sentenza di

primo grado: l'appello, la cassazione e l'eventuale revocazione. Questo è un principio fondamentale che non è a tutela del singolo giudice, ma che viene incontro ad una grossa esigenza che è propria della funzione (non del servizio) della giustizia, ossia quella di assicurare la regolamentazione e la certezza dei rapporti. In assenza di questo principio una sentenza sarebbe sottoposta a continue verifiche.

Nel campo dell'atto amministrativo, sempre per fare un parallelo, esiste una regolamentazione diversa: l'atto amministrativo non è mai definitivo e insindacabile, ma può essere revocato ed annullato, in via di autotutela, dalla stessa pubblica amministrazione, fuori dai termini dell'impugnativa al TAR, e può essere disapplicato dal giudice. Il giudice può disapplicare un atto amministrativo o un provvedimento che ritiene illegittimo.

Queste caratteristiche sono fondamentali: oltre all'autonomia e all'indipendenza, la funzione, il valore e l'esistenza stessa della sentenza come atto insindacabile giustifica il parere che i miei colleghi hanno anticipato e che è stato così bene espresso dal Consiglio superiore della magistratura. È evidente, dunque, che il rischio di incorrere in responsabilità civile ha di per sé un effetto distorsivo sull'operato dei magistrati i quali, al fine di sottrarsi alla minaccia della responsabilità, potrebbero essere indotti a procedere più lentamente e ad adottare decisioni più ponderate, ma anche più lontane nel tempo, o addirittura ad adeguarsi – come diceva qualche collega – a queste preoccupazioni interpretative.

È chiaro, quindi, che l'interpretazione della legge a volte può essere difficile. C'è tuttavia un valore fondamentale, che non è rivolto in linea finalistica né alle parti, né al giudice, quello cioè di assicurare certezza nei rapporti giuridici. Questo è quanto può fare con sentenza il magistrato, il quale peraltro, come titolare dell'organo giudicante, rimane sempre responsabile, sia pure con delle garanzie di autonomia e di indipendenza, nei confronti dello Stato.

VALERIO. La ringrazio, signor Presidente, per avere concesso anche alla Federazione magistrati onorari di tribunale l'opportunità di intervenire in questa sede.

L'attuale dibattito politico sulla riforma della responsabilità civile dei magistrati si è inizialmente attestato, a nostro avviso, su una contrapposizione fin troppo netta tra oppositori e sostenitori di un emendamento proposto dal senatore Pini. Tale emendamento è parso da subito a qualsiasi onesto operatore del diritto profondamente irrilevante con le finalità proprie di una legge di recepimento del diritto comunitario.

L'Unione europea, in effetti, non ha mai chiesto allo Stato italiano di prevedere una più severa disciplina della responsabilità civile dei singoli magistrati, ma di assicurare, invece, una più effettiva tutela dei diritti delle persone danneggiate a seguito degli errori commessi dalla magistratura. Tale legittima pretesa dell'Unione europea, affermata in alcune note sentenze, non solo non esclude l'istituto della rivalsa – vale a dire il fatto che sia consentito solo allo Stato, e non anche ai privati, di aggredire il patrimonio del singolo magistrato per conseguire il debito ristoro del danno da

questi procurato – ma, al contrario, suggerisce semmai di attuare un rigoroso distinguo tra la più ampia colpa determinativa del danno risarcibile e la più circoscritta colpa giustificativa dell'azione di rivalsa, confinando quest'ultima nell'attuale alveo, già sin troppo capiente a nostro avviso, del dolo e della colpa grave.

Prefigurare una qualsiasi colpa diversa ed ulteriore rispetto alla colpa grave, già attualmente addebitabile al singolo magistrato, seppur in sede di rivalsa, significa a nostro avviso considerare il magistrato alla stregua di un qualsiasi pubblico funzionario chiamato ad applicare orientamenti burocratici più o meno consolidati. Un magistrato, invece, come ricordava il dottor Gabriele Longo, svolge funzioni diverse da un burocrate: non applica circolari e prassi interpretative, ma soggiace alla sola legge disapplicando, se del caso, le stesse leggi contrastanti con superiori vincoli costituzionali, nonché i regolamenti difformi dal vincolo legale.

Diversamente da un qualsiasi altro pubblico funzionario, pertanto, il magistrato non si limita ad applicare il diritto, ma si pronuncia secondo la legge su fatti di per sé controversi e complessi, sui quali si è già creato un contenzioso ed una difformità di interpretazione tra le parti processuali.

Che durante tale complessa attività siano commessi errori è un dato ontologicamente ineliminabile, non solo per l'obiettivo fallacia di qualunque azione umana a qualsiasi campo applicata, ma anche per la singolare difficoltà operativa in cui si trova la magistratura italiana nell'applicare uno dei diritti nazionali tra i più contorti e sovrabbondanti di norme, dovendo attuare tale gravoso compito applicando istituti processuali che impediscono alla Corte di cassazione, gravata da ruoli contenziosi ipertrofici, di svolgere una dirimente funzione nomofilattica.

Tali considerazioni, sia chiaro, non escludono una più rigorosa tutela delle parti processuali, la cui posizione non può essere penalizzata per l'incapacità dello Stato membro dell'Unione europea di attuare una giurisdizione adeguata ai livelli di qualità stabiliti dalla normativa comunitaria. Ciò non significa, tuttavia, eliminare il filtro costituito dal meccanismo dell'azione indiretta, inteso quale strumento di tutela dell'indipendenza morale di qualsiasi magistrato, che consente di impedire la consegna del giudice alle pretese attuali o future delle parti processuali sottoposte al suo giudizio.

L'impraticabilità di un'accentuata estensione dell'illecito civile di cui il magistrato debba rispondere è tanto più evidente, ove si valuti la posizione dei giudici onorari di tribunale e dei vice procuratori onorari i quali – con la sola eccezione ad oggi del giudice di pace che, se bene interpreto le vigenti disposizioni di legge, risponde nel solo caso di dolo – sono equiparati ai magistrati di ruolo, per cui al pari del magistrato professionale rispondono anche in caso di colpa grave.

Il nostro auspicio, dunque, è che il Parlamento voglia perlomeno accordare la priorità a riforme di sistema che consentano alla giustizia di funzionare, inclusa la già evocata riforma della magistratura onoraria, che speriamo non sia una mera ratifica dello *status quo*, ma che istituisca invece una nuova figura, deputata a fornire sinergico supporto alle fun-

zioni della magistratura di ruolo, sotto il vincolo di un'imprescindibile indipendenza e stabilità economica e temporale.

Concludo ricordando la già richiamata raccomandazione n. 12 del 2010, adottata dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, che secondo noi potrebbe davvero essere il faro per la rinascita nello Stato italiano di una giustizia orientata a quei valori dell'Unione europea che noi tutti oggi abbiamo ritenuto di condividere.

GIOVANARDI (PdL). Signor Presidente, mi rivolgo ai rappresentanti delle associazioni dei giudici di pace qui presenti per sottoporre loro una questione specifica.

Giustamente ci è stato detto che i giudici sono garanti, pur nella loro autonomia ed indipendenza, dell'interesse dei cittadini: io sono un cittadino e, come tale, da questa autonomia ed indipendenza vorrei essere tutelato. A questo proposito, voglio richiamare qui un caso concreto.

Qualche giorno fa un giudice di pace di Modena ha liberato due bosniaci nati in Italia, ma privi della cittadinanza, per i quali giustamente un altro vostro collega, applicando la legge, aveva disposto che venissero trattenuti nel locale Centro di identificazione ed espulsione (CIE) per procedere poi alla loro espulsione. Si tratta di due pregiudicati, con una sfilza infinita di reati sulle spalle, che non hanno mai chiesto la cittadinanza italiana e che, tutte le volte che sono stati fermati dalle forze dell'ordine, hanno sempre dichiarato di essere bosniaci. Questo vostro collega li ha liberati, sostenendo che chi è nato in Italia è italiano e che nessun italiano deve finire nei Centri di identificazione ed espulsione. In coscienza, dunque, non ha ritenuto di dover applicare la legge al caso di specie.

Ditemi voi che cosa dovrebbe fare l'ordinamento in un caso come questo. Si è parlato di abnormità, ma forse bisognerebbe parlare di disprezzo della legge da parte di un giudice – altro che servizio allo Stato! – che non ha tenuto conto della legge in vigore, avendo convinzioni diverse.

Naturalmente può accadere che i due bosniaci, che hanno già commesso reati predatori, ne commettano altri: in tal caso, chi ne risponderà?

ROSSI. Premetto che non conosco direttamente il caso, ma che ho letto della vicenda sui giornali.

Mi limito solo ad evidenziare che il problema della responsabilità civile è diverso da quello della responsabilità disciplinare. Se un giudice viola manifestamente la legge con colpa grave, è previsto l'illecito disciplinare della manifesta violazione di una norma di legge o dell'interpretazione abnorme di legge, per cui quel magistrato sarà assoggettato al procedimento disciplinare dinanzi al Consiglio superiore della magistratura: non vedo, dunque, il collegamento tra le due problematiche, dal momento che la responsabilità disciplinare del giudice esiste e che la legge regola, sia il procedimento che l'illecito disciplinare. Pertanto, se il Consiglio superiore della magistratura riterrà che nel caso di specie vi sia stata una grave violazione di legge, avvierà un procedimento disciplinare. Penso che sia invece diverso il problema della responsabilità civile.

LOVERI. L'Unità democratica giudici di pace è intervenuta ripetutamente nell'ambito del proprio sito a proposito dell'episodio di Modena perché da parte di un giudice di pace c'è stata un'interpretazione della normativa relativa ai nati in Italia, che ha ritenuto non applicabile il restringimento e, quindi, il trattenimento presso un Centro di identificazione ed espulsione di soggetti nati in Italia. L'interpretazione del giudice è sottoposta naturalmente ad eventuale impugnativa entro 60 giorni davanti alla Cassazione. I due cittadini di Paesi terzi, che però sono nati in Italia, non sono automaticamente liberati, ma hanno l'ordine di lasciare il territorio nazionale entro i sette giorni. Non è stata quindi data la libertà a questi cittadini, ma confermata l'espulsione. Il trattenimento presso il Centro di identificazione ed espulsione non è stato più convalidato in quanto contrastante, secondo l'interpretazione di questo giudice, con la normativa europea.

Noi chiediamo, come Unità democratica giudici di pace, l'applicazione della legislazione europea ed, in particolare, della direttiva n. 115 del 2008, che è stata poi recepita con la legge n. 129 del 2011. In realtà, l'interpretazione, come prevedono le stesse norme europee, che il giudice nazionale fa della normativa europea è vincolante e ha prevalenza sulle stesse fonti del diritto interno e, quindi, delle leggi nazionali. Riteniamo quindi che un'azione a tutela di questo magistrato onorario dovrebbe essere presa dal Consiglio superiore della magistratura, al quale noi abbiamo chiesto di intervenire. Non è infatti possibile che da parte della stampa, di deputati o di ex Ministri, si possa dichiarare che i giudici, quando interpretano la legge, debbono essere cacciati dalla magistratura di pace! Ricordo che questo episodio ha avuto un precedente molto grave nel caso del giudice Sibilla che nel gennaio 2007 si è suicidato a Torino, a seguito della sua mancata conferma in ragione della sua interpretazione della normativa europea relativa ai trattenimenti dei romeni che, a distanza di pochi giorni, sarebbero diventati cittadini europei. Crediamo allora che dovrebbe esserci una tutela del CSM nei confronti di questo magistrato.

PRESIDENTE. Lei, dottor Loveri, ha sottolineato che è stato imposto solo il trattenimento presso il centro di questi due cittadini di Paesi stranieri che però vorrei sapere al momento dove si trovino.

LOVERI. Sono andati via, perché hanno l'ordine di lasciare il territorio nazionale entro i sette giorni.

PRESIDENTE. Dove sono andati?

LOVERI. Il problema non riguarda i giudici di pace che effettuano le convalide. La questione è che il Ministero dell'interno ed, in particolare, la questura, una volta ritrovati i due cittadini, non fa altro che riportarli di nuovo nel CIE, come previsto dalla legislazione attuale.

CALIENDO (PdL). Se li ritrovano.

LOVERI. Riescono a trovarli adesso più di prima, in quanto nelle interviste che vengono effettuate dai giudici vengono indicati gli indirizzi e la questura può così riprenderli quando vuole entro i sette giorni.

PRESIDENTE. Il fatto che questi cittadini non si trovino non è una questione che riguarda il giudice di pace che ha emesso quel provvedimento.

LOVERI. Il giudice ha interpretato il diritto e dovrebbe essere libero di farlo.

CRASTO. Signor Presidente, vorrei ricordare che in Italia esistono già cinque forme di responsabilità del magistrato: penale, civile, disciplinare, contabile e professionale. Per il giudice di pace, come ben sa il senatore Caliendo, la responsabilità è maggiore. Noi siamo un esempio di meritocrazia esemplare in quanto ogni quattro anni viene effettuato uno *screening* delle nostre sentenze, del nostro operato, non solo da parte dei consigli giudiziari, ma anche del CSM. Quindi chi ha ben operato continua a fare il giudice di pace. Se invece il CSM ritiene che un giudice, per qualsivoglia motivo, sia inidoneo, questi cessa dalle sue funzioni. Inoltre, statisticamente, nell'ambito dei procedimenti disciplinari, il giudice di pace, a cui è stata irrogata la censura, non viene confermato dal CSM e perde il posto. Ecco l'esempio di meritocrazia cui facevo riferimento e che è certamente esemplare. Ove venga accertato dal CSM – organo di autogoverno al quale noi non partecipiamo e nell'ambito del quale auspichiamo un minimo di diritto di tribuna – che vi è stato un errore comprovato e grave, il giudice di pace cessa dalle funzioni.

Permettetemi di ribadire ancora una volta che sotto questo profilo i giudici di pace rappresentano un esempio assoluto di meritocrazia. Non si tratta peraltro di qualcosa di formale, nel senso che chi, come noi, ha fatto parte dei consigli giudiziari, sa che non si tratta di teoria, ma di prassi reali.

LOVERI. C'è peraltro da considerare che la Corte di giustizia europea ha comminato multe all'Italia per decine di migliaia di euro per i trattenimenti illegittimi presso i CIE, contrastanti con la legislazione europea. La Corte di giustizia europea, con la cosiddetta sentenza Hassen El Dridi ha ritenuto che il reato previsto dall'articolo 14 del decreto legislativo n. 286 del 1998 non fosse più perseguibile. Da allora in poi sono state rilasciate le persone trattenute in carcere e non presso il CIE, semplicemente per l'inosservanza dell'ordine di espulsione del prefetto. Allo stato il decreto legislativo che ha introdotto e recepito la direttiva europea non è riuscito a risolvere la questione perché ha introdotto cinque reati di competenza del giudice di pace, in base agli articoli 13 e 14 del già citato decreto legislativo n. 286.

LONGO. Signor Presidente, opero a Roma sul campo e, a differenza dei colleghi più giovani, ho affrontato casi simili a quelli menzionati che ho risolto in senso opposto a quello seguito a Modena.

Vorrei quindi soffermarmi sul caso dei cittadini di nazionalità rom, molti dei quali sono nati in Italia, ma ovviamente non sono cittadini italiani. La soluzione che in tali casi ho adottato come giudice è stata opposta, nel senso che ho considerato l'assenza della cittadinanza e non il fatto che queste persone fossero nate o meno sul suolo italiano. Al di là di questo, ritengo comunque necessario un intervento legislativo in questa materia.

VALERIO. Signor Presidente, giacché siamo in argomento, segnalo alla Commissione che ci siamo dotati di una normativa che prevede un doppio binario. Infatti, a fronte della illecita permanenza nel territorio italiano e di un'ottemperanza a decreti emessi dal questore di esecuzione di provvedimenti prefettizi di espulsione, si attivano due autonomi procedimenti, uno amministrativo e l'altro giurisdizionale, che per quanto riguarda i casi più lievi e, quindi, gli articoli 10-*bis* e 14, comma 5-*ter* e *quater* del Testo unico sull'immigrazione, confluiscono entrambi nell'applicazione di una sanzione pecuniaria che mai sarà pagata da questi cittadini extracomunitari. Sarebbe allora opportuno riflettere sull'opportunità di concentrare le forze finanziarie dello Stato sul canale amministrativo piuttosto che tenere in piedi, a fianco del procedimento amministrativo di espulsione, quello processuale, che ad oggi vede l'autorità giurisdizionale disancorata ai fini dell'esecuzione dei propri giudicati dagli organi preposti a tale compito.

RUFINI. Signor Presidente, vorrei ribadire la problematica e porre in evidenza la differenza enorme tra la responsabilità diretta del magistrato e la responsabilità disciplinare, alla quale sono fermamente convinta debbano essere assoggettati tutti i colleghi giudici di pace che, a differenza degli altri magistrati cosiddetti togati, hanno una responsabilità disciplinare maggiore. Ricordo infatti che tali giudici perdono il posto di lavoro, in quanto per essi è prevista la sanzione della decadenza. Quindi se si ha un'interpretazione abnorme della legge, l'importante è che ci sia un soggetto che si prenda la responsabilità di segnalare questi colleghi, a cui fa seguito l'avvio dell'azione disciplinare ad opera dei presidenti delle Corti d'appello e del CSM.

PRESIDENTE. Voi non avete un vostro CSM?

RUFINI. Noi siamo eterogovernati dal CSM senza avere alcun rappresentante giudice di pace al suo interno. Abbiamo però i consigli giudiziari, all'interno dei quali abbiamo attualmente una sezione autonoma per i giudici di pace. Ricordo poi che è prevista una riforma di questa sezione nel nuovo disegno di legge che sarà esaminato.

Chiediamo, quindi, di non essere discriminati e di essere trattati al pari di ogni altro magistrato. Il diritto di difesa deve valere anche per i

giudici di pace, laddove spesso in queste procedure il giudice di pace non ha neanche diritto di difesa perché non viene sentito, soprattutto dal CSM. Chiediamo, quindi, l'applicazione delle norme sul diritto alla difesa.

Tengo in proposito a ribadire che al giudice di pace che ha sbagliato, al pari di ogni altro magistrato, viene comminata la sanzione massima, che è quella della perdita del posto di lavoro, della decadenza.

Signor Presidente, in relazione a quanto da lei sottolineato a proposito dell'interpello dei presidenti delle corti di appello per quanto riguarda i dati degli uffici del giudice di pace in relazione all'abolizione delle sedi, devo far presente che tali dati non vengono analizzati dalla Commissione flussi che i presidenti delle corti d'appello istituiscono all'interno dei Consigli giudiziari. Pertanto, i dati a disposizione dei presidenti delle corti d'appello non sono monitorati dalla Commissione flussi come quelli relativi ai magistrati togati. Sollecito, quindi, attenzione nella valutazione anche di questi dati.

ROSSI. Vorrei fare una precisazione su un argomento toccato dalla collega, che considero fondamentale. L'articolo 104 della Costituzione prevede che tutte le componenti della magistratura ordinaria siano rappresentate all'interno del CSM. Da parte di alcuni professori e magistrati è stata offerta un'interpretazione, a mio avviso, poco condivisibile del suddetto articolo, che guarda alla funzione e non al rapporto di pubblico impiego tra il magistrato e l'ufficio. Esistono uffici dei giudici di pace autonomi ed esistono magistrati, pur onorari, investiti del potere giurisdizionale pieno, che appartengono all'ordine giudiziario. Come giustamente ricordava il senatore Caliendo, sul tema vi è già una sentenza della Corte costituzionale, che però farebbe ancora in tempo a rivedere la propria posizione. Sono convinto che già con legge ordinaria si possa coprire questo vuoto e che non sia necessario intervenire sull'articolo 104 della Costituzione, che fa generico riferimento ai magistrati ordinari ma – a mio avviso – evidente riferimento alla funzione e la funzione ordinaria è la stessa sia per i magistrati onorari che per quelli togati.

POMARICO. Per quanto riguarda la problematica dei procedimenti disciplinari, va evidenziato che per i giudici onorari di tribunale (GOT) e per i vice procuratori onorari (VPO), non sussistono sanzioni intermedie, come, per esempio, per il giudice di pace, per il quale è prevista la censura. Per i GOT e i VPO esiste solo la decadenza. Vorrei che ciò rimanesse agli atti. Mentre per i giudici di pace è anche prevista la rappresentanza nei Consigli giudiziari, i giudici onorari di tribunale, come me, o i VPO non sono rappresentati in quelle sedi. Mi scuso per aver segnalato un argomento che non è tra quelli all'ordine del giorno della seduta odierna, ma poiché si è parlato della problematica disciplinare desideravo far rilevare che per il nostro settore non esiste la censura, ma solo la decadenza.

CRASTO. Signor Presidente, so che sollevando il problema relativo al CSM con lei sfondo una porta aperta, visto che abbiamo già avuto modo

di affrontare questo tema nell'ambito di vari convegni (anche a Bologna lo scorso anno). Ci sono alcuni dati *ad adiuvandum* che vorrei fornire. Nel frattempo, in questi anni anche l'inquadramento giuridico del giudice di pace è cambiato. Nel merito segnalo che i giudici di pace trattano oltre il 50 per cento dei procedimenti civili; nel 2011 abbiamo trattato 2,5 milioni di procedimenti.

Quanto all'inquadramento del giudice di pace, segnalo innanzitutto che la Cassazione ha stabilito che la nostra nomina avvenga a seguito di un concorso e che anche le conferme abbiano natura paraconcorsuale. Inoltre, sempre le Sezioni unite della Suprema Corte hanno individuato un giudice di pace a metà tra onorarietà e professionalità. Francamente le dispute nominalistiche non mi interessano, credo tuttavia sarebbe importante trovare un modo per fornire determinate assicurazioni, visto che c'è una giusta severità (e siamo noi i primi a chiederla). Se abbiamo gli stessi doveri dei magistrati di carriera, è giusto che un minimo di garanzie costituzionali (previdenza, CSM, assistenza, maternità) ci vengano riconosciute. È chiaro che noi accetteremmo anche una politica che prevedesse l'acquisizione di vari stadi in tempi diversi.

PRESIDENTE. Valuteremo il problema quando affronteremo la riforma della magistratura onoraria. Non è questa la sede per discutere di tale tematica.

CALIENDO (*PdL*). Vorrei anticipare qualcosa sul procedimento disciplinare, su cui si è già detto. Per quanto riguarda il menzionato caso di Modena, secondo me non si pone un problema di interpretazione della legge. La legge, infatti, fa riferimento al cittadino straniero, non al suo luogo di nascita. Non vi è dunque differenza tra cittadino italiano e cittadino straniero. Sono poi legittime le critiche rilevanti rispetto alla legislazione italiana, sollevate davanti alla Corte di giustizia europea, ma non c'entrano nulla con la questione dell'interpretazione. Il cittadino straniero è anche chi, essendo nato in Italia, è e resta cittadino straniero.

I lavori, sospesi alle ore 12,05, sono ripresi alle ore 12,10.

PRESIDENTE. Ascolteremo ora i rappresentanti dell'Associazione dei magistrati tributari. Do il benvenuto al presidente, dottor Ennio Attilio Sepe, e al dottor Gianfranco Ius, redattore della rivista.

SEPE. Signor Presidente, vorrei esprimere un parere con qualche motivazione, che consenta di far capire come la norma prevista dall'emendamento approvato dalla Camera non possa a nostro avviso trovare ingresso, in una riforma in materia di responsabilità civile del giudice. In proposito va osservato che il dibattito attorno a questa problematica si è ravvivato a seguito dell'ultima sentenza della Corte di giustizia europea, che chiamava in causa esclusivamente la responsabilità dello Stato italiano. Intendo riferirmi alla sentenza del 24 novembre 2011, con la quale l'Italia è stata con-

dannata 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. Quella sentenza non ha mai riguardato l'azione che lo Stato o il cittadino direttamente possono esercitare in via di rivalsa nei confronti del giudice.

L'impostazione a livello di diritto comunitario ha sempre previsto la responsabilità diretta dello Stato per eventuali danni che siano da addebitare alla condotta del magistrato. Si è quindi determinata una frizione, in quanto secondo il diritto dell'Unione europea, vi è la possibilità di chiamare lo Stato a rispondere anche per evidente violazione di una norma di diritto, mentre questa clausola non sarebbe rinvenibile nella parte del nostro ordinamento che disciplina la responsabilità del giudice. Infatti, la responsabilità del giudice – e quindi dello Stato in via diretta – scatta soltanto nell'ipotesi di dolo o colpa grave. Peraltro, il problema viene accentuato dal fatto che, sempre all'articolo 2 della legge n. 117 del 1988, si esclude la responsabilità del giudice per attività relativa all'interpretazione di norme di diritto o per valutazione di fatti o elementi istruttori. La Corte di giustizia europea, con l'ultima sentenza del 24 novembre 2011, che faceva riferimento alla precedente sentenza del 2006, ha opinato come questa esclusione contrastasse con l'ordinamento comunitario. In verità, siamo sempre sul piano di una responsabilità che chiama in causa lo Stato nei confronti del soggetto che ha subito il danno, ma che non è mai da attribuire al giudice che ha emesso la decisione che ha dato luogo all'azione di responsabilità. Sul piano della giurisdizione e della giurisprudenza europea non vi è quindi alcuna indicazione che giustifichi l'introduzione nel nostro ordinamento di un sistema di responsabilità del giudice che sia difforme da quello attuale, ossia a favore di una responsabilità diretta dello stesso.

A mio avviso, il sistema dovrebbe leggersi nella seguente ottica: c'è un livello di responsabilità dello Stato che deve rispondere ai principi che regolano la legislazione comunitaria, mentre c'è un livello di responsabilità dei giudici che è regolato dal nostro ordinamento, ove si prevede la possibilità di chiamare in causa il giudice che si sia comportato in violazione dei previsti parametri relativi ad un corretto adempimento della sua funzione.

L'introduzione nell'ordinamento italiano della responsabilità diretta del giudice contrasterebbe quindi con quella che è la situazione di tutti gli ordinamenti del sistema occidentale, sia quelli di *common law*, sia quelli di ordinaria legislazione civile come il nostro. Addirittura negli ordinamenti di *common law* (intendo riferirmi alla Gran Bretagna) non è assolutamente prevista alcuna forma di responsabilità del giudice. In tutti gli altri ordinamenti di *civil law* che più si avvicinano al nostro non è mai prevista un'azione diretta di responsabilità del giudice nei confronti del cittadino che lamenti un danno subito dall'attività giudiziaria. Una tale responsabilità rappresenterebbe un *unicum* nel panorama europeo. Le uniche eccezioni previste anche nel nostro ordinamento sono quelle che possono dipendere da una condanna penale. Certamente nel caso di una condanna

penale anche il nostro ordinamento prevede la possibilità per il cittadino di agire in via diretta, così come accade nell'ordinamento francese e in quello tedesco.

Da questa analisi comparativa, mi pare risultino con chiarezza quali sarebbero i danni che un'azione diretta provocherebbe nell'amministrazione della giustizia. È evidente che in un giudizio civile o addirittura in qualunque giudizio non penale, nel quale sostanzialmente si hanno due parti in causa, data la causalità che purtroppo contraddistingue il nostro sistema, ogni parte perdente si sentirebbe autorizzata ad addebitare al giudice un errore nell'interpretazione o nella valutazione delle prove: ciò naturalmente darebbe luogo ad un giudizio, il che significherebbe paralizzare completamente l'attività giudiziaria. È una situazione talmente evidente che mi pare difficilmente confutabile.

Circa poi il fatto che lo Stato risponda sul piano soggettivo in maniera differente da quella che è la responsabilità prevista per il giudice, questo è un dato assolutamente ordinario nel nostro sistema. Si pensi che il dipendente o il funzionario dello Stato (fatta eccezione naturalmente per il giudice) risponde soltanto per dolo o colpa grave, mentre la responsabilità dello Stato è anche per colpa lieve. C'è sempre una distinzione tra la responsabilità dello Stato, che può essere chiamato a risarcire il danno, rispetto alla responsabilità dell'organo che fa parte dello Stato, il quale naturalmente è sempre chiamato in misura ridotta rispetto al grado di responsabilità soggettiva dello Stato. Direi che ciò risponde ad un canone ordinario nel nostro sistema. Aggiungo che sarebbe ancora più clamorosa l'introduzione della responsabilità diretta nel settore della giustizia tributaria, dove in luogo dell'azione diretta oggi è prevista un'azione di rivalsa che è regolata da limiti quantitativi. Infatti, oggi lo Stato può agire nell'azione di rivalsa entro il limite massimo di un terzo dell'intera annualità di compensi previsti per il giudice: questo terzo può essere scaglionato in ritenute mensili che non possono superare il quinto. Un giudice tributario ha un compenso di 300 euro lordi mensili e di circa 27 euro lordi a sentenza (circa 11 euro in più se è anche relatore della sentenza). Di fronte a somme così irrisorie, non si può parlare di una responsabilità di carattere patrimoniale. Peraltro, la responsabilità patrimoniale non può che riferirsi soltanto al guadagno del giudice tributario in quanto tale, non certo ad un'attività che esuli da quella di giudice, perché – come lei sa – la composizione delle commissioni è mista ed è costituita da più categorie: magistrati di carriera, liberi professionisti, ex funzionari dell'amministrazione. I compensi per la loro attività di giudici tributari sono assolutamente irrisori. Come si può immaginare, questa è già di per sé una situazione nella quale una delle pretese più legittime (e meno ascoltate fino ad oggi) è quella di adeguare i compensi dei giudici tributari – che sono addirittura ridicoli – a quelli degli altri giudici. Faccio un esempio concreto: in quanto giudice tributario, relatore della causa fiscale Parmalat, ove l'ammontare del contenzioso supera l'importo cumulativo dei compensi dell'intera categoria (circa 40 milioni di euro), si percepiscono circa 27

euro come componente del collegio ed 11 euro in più se si è anche relatore della causa; come vedete, si è di fronte a cifre assolutamente risibili.

Anche sotto il profilo costituzionale emergono forti perplessità in merito all'introduzione di questo principio: mi chiedo, infatti, come possa essere compatibile con l'articolo 104 della Costituzione una responsabilità che si introduca in via diretta nei confronti del magistrato. Come si fa a ritenere che la spada di Damocle dell'azione di risarcimento, intentata all'esito di una lite, non possa in qualche misura condizionare anche la serenità di giudizio e l'indipendenza del giudice che deve emettere la decisione? Credo che le indicazioni in tal senso siano molteplici.

Quanto poi ad una delle critiche che è stata mossa in relazione all'eccessiva laboriosità dell'attuale sistema che regola l'azione di rivalsa, dato il filtro di ammissibilità – cui il Presidente ha correttamente fatto riferimento – e dati i gradi di giudizio nei quali si deve poi svolgere il giudizio di responsabilità, vorrei farvi notare che, ad esempio, nell'ordinamento francese non vi è mai stata finora alcuna azione di rivalsa. Lo Stato francese non ha mai tentato un'azione di rivalsa nei confronti di un magistrato e parlo della Francia che, sul piano della responsabilità disciplinare, ha un sistema quasi identico al nostro. Nel nostro Paese sono state pochissime le cause, ma questo non deve scandalizzare, perché oltretutto casi di responsabilità così macroscopica sono veramente molto rari: ciò non toglie che non debba essere prevista l'azione di rivalsa da parte dello Stato, ma qui il problema eventualmente sarebbe di facilitarne l'attivazione. Occorre comunque che sia previsto un filtro tra il cittadino e il giudice sotto il profilo della responsabilità, diversamente, vi è il rischio di paralizzare l'attività giudiziaria.

Vorrei fare un'ultima osservazione, divergendo in parte dal documento, pur ben fatto ed esaustivo, approvato dal Consiglio superiore della magistratura in data 28 giugno 2011. Ritengo infatti che quel documento non metta in luce alcuni aspetti che potrebbero essere interessanti. Se si vuole ritenere che il criterio della responsabilità, anche sotto il profilo dell'azione di rivalsa, debba essere riferito in qualche misura ai parametri previsti nel nostro diritto comunitario – nel senso cioè di estendere anche all'azione di rivalsa il criterio della manifesta violazione della legge – credo che si possa anche fare.

A questo punto non ritengo debba scandalizzare l'adeguamento in sede di azione di rivalsa della nostra legislazione al diritto comunitario. Sono convinto infatti che, leggendo bene le norme che disciplinano oggi i casi di responsabilità, con particolare riferimento all'ipotesi di grave violazione di legge determinata da negligenza inescusabile, ove si confrontasse questa dizione con quella di manifesta violazione di legge, si potrebbe tranquillamente ritenere che questa previsione, così come stabilito dalla legge n. 117 del 1988, possa ben comprendere il diritto comunitario.

In ogni caso, ove si volesse ritenere che non vi sia coincidenza, credo che non vi sarebbe alcun ostacolo all'introduzione, sia pur sempre in sede di azione di rivalsa, dell'ipotesi di responsabilità che opererebbe in diritto comunitario, tenendo forse anche conto dell'opportunità che i criteri di re-

sponsabilità del giudice verso l'esterno non divergano da quelli all'interno dello Stato. Questa formula, dunque, si potrebbe anche accettare, ma mai in una situazione in cui la «manifesta violazione delle norme di diritto» costituisca titolo per un'azione di responsabilità diretta.

DELLA MONICA (PD). Signor Presidente, vorrei solo un chiarimento. Noi abbiamo chiesto il contributo dei giudici tributari sul presupposto che l'azione di responsabilità si estendesse anche a loro.

SEPE. Questo per la verità è previsto. Nell'articolo 14 della legge n. 545 del 1992 si richiama infatti espressamente anche per i giudici tributari la disciplina della responsabilità civile dei magistrati.

CALIENDO (PdL). Senatrice Della Monica, è la legge Pinto (n.89 del 2001) che non è applicabile ai giudici tributari, per cui la Corte di giustizia ha affermato che non è possibile l'azione nei loro confronti.

SEPE. Signor Presidente, a me è stato chiesto di intervenire sulla questione della responsabilità civile. In ogni caso, come è stato giustamente chiarito dal senatore Caliendo, il problema si è posto in effetti con la legge Pinto; mai tuttavia la questione era sorta per la disciplina della responsabilità civile, analoga a quella prevista per il giudice ordinario.

I lavori, sospesi alle ore 12,25, sono ripresi alle ore 12,35.

PRESIDENTE. Ascolteremo ora i rappresentanti del Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria. Brevemente ricordo loro che con quella odierna completiamo il ciclo delle audizioni programmate nell'ambito dell'indagine conoscitiva che la nostra Commissione sta conducendo sulla responsabilità civile dei magistrati, al fine di formulare un parere alla competente Commissione di merito.

Nel corso del nostro lavoro abbiamo avuto modo di ascoltare quanti avevano titolo ed erano interessati ad intervenire sull'argomento, anche allo scopo di acquisire suggerimenti, come del resto poi è stato.

Ricordo altresì che, a seguito del cosiddetto emendamento Pini, presentato in sede di esame del disegno di legge comunitaria da parte della Camera dei deputati, si è proposto il passaggio dal regime della responsabilità indiretta dei magistrati a quella diretta.

Come voi certamente saprete, la quasi totalità di coloro che sono stati auditi si è dichiarata contraria alla previsione di una responsabilità diretta dei magistrati, ad eccezione dell'Unione nazionale delle Camere civili e dell'Organismo unitario dell'avvocatura. Tutti gli altri si sono dichiarati invece favorevoli alla responsabilità indiretta, nonostante ci si sia soffermati da più parti sulla necessità di modificare il cosiddetto filtro di ammissibilità, le cui maglie appaiono troppo strette e tali da non consentire al cittadino che si ritenga danneggiato di agire nei confronti dello Stato.

Un altro aspetto su cui si sono concentrate diverse critiche riguarda la possibilità di promuovere l'azione risarcitoria anche prima che intervenga una sentenza definitiva, mentre sappiamo che l'ordinamento giuridico attualmente vigente prevede che l'azione contro lo Stato si possa intraprendere soltanto a seguito di sentenza definitiva.

C'è poi il problema della rivalsa nei confronti del magistrato, che coinvolge attualmente la responsabilità pecuniaria del giudice in ragione di un terzo degli emolumenti annui percepiti: da più parti si è proposto di prevedere un risarcimento fino invece alla metà ed oltre dello stipendio.

GOBBI. Signor Presidente, la ringrazio innanzitutto per l'invito, che ci offre l'opportunità di trattare alcuni specifici argomenti.

Non vorrei ripetere concetti che probabilmente la Commissione ha già sentito da chi mi ha preceduto, ma tengo a sottolineare la complessità del tema, anche se le eventuali proposte che ci accingiamo a fare mi pare viaggino all'unisono con quelle che sono state già presentate.

Tutto nasce dal cosiddetto emendamento Pini, nel quale sono previste tre modifiche alla legge Vassalli. Sostanzialmente si propone l'eliminazione della clausola di salvaguardia per quanto riguarda la responsabilità dei magistrati – che nella legge Vassalli non è invece prevista nei casi di interpretazione di legge – e si inserisce, come accennava anche lei, signor Presidente, una forma di responsabilità diretta. Così, se oggi il cittadino danneggiato per far valere il suo diritto ed ottenere la tutela del risarcimento del danno si deve rivolgere allo Stato, che ai sensi dell'articolo 28 della Costituzione ne risponde in via diretta (si parla di doppia responsabilità), secondo quanto indicato nell'emendamento Pini il cittadino potrà rivolgersi direttamente anche al giudice.

È evidente che tutto il tema della responsabilità civile del magistrato è delicatissimo, perché interferisce con quelle che sono le garanzie costituzionali. Alla luce di quello che è stato detto, mi pare di capire che il timore espresso anche dagli altri organi di giustizia, a partire dal Consiglio superiore della magistratura, dal Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa e dal Consiglio della magistratura militare, riguardi il fatto che, attraverso l'ingresso di una norma così ampia e generica, si possa in qualche modo interferire con l'indipendenza e l'autonomia che contraddistinguono l'attività del giudice.

Sottoporre, infatti, il giudice al controllo delle parti del processo significa limitare in qualche modo l'attività giudicante. Ne consegue il timore che un giudice, sentendosi direttamente esposto a quella che potrebbe essere un'azione di responsabilità anche per interpretazione di norme possa, più che interpretare, adeguarsi ad un orientamento consolidato, proprio per evitare il rischio di un'azione di risarcimento. Come si evince dal documento che abbiamo predisposto, l'emendamento Pini nasce e viene presentato come la necessità di adeguamento della normativa dello Stato italiano a determinate pronunce della Corte di giustizia europea che hanno condannato lo Stato italiano. Tuttavia, dopo averle lette ed esaminate, siamo dell'opinione che il senso di quelle disposizioni fosse invece

diverso. Non ci sembra infatti che la Corte di giustizia abbia imposto allo Stato italiano l'adozione di norme che modificano la cosiddetta legge Vassalli. Ci sembra piuttosto che la Corte abbia voluto sottolineare l'importanza dell'effettiva tutela del diritto di risarcimento.

Dalla relazione svolta dall'avvocato generale dello Stato Ignazio Caramazza alla Camera, emerge che dal 1988 ad oggi i processi conclusi con una sentenza definitiva di condanna al risarcimento dei danni sono stati solo 4 su altri 434, la qual cosa solleva qualche dubbio. Tuttavia, rendere effettiva la tutela del cittadino e, quindi, il risarcimento del danno, non necessariamente comporta la modifica dei presupposti di responsabilità ai quali deve rendere conto il magistrato e, quindi, il giudice.

Noi siamo preoccupati anche perché la giustizia tributaria non è esente da questo provvedimento perché con una norma di raccordo, mi riferisco all'articolo 14 del decreto legislativo n. 545 del 1992, si afferma espressamente che ai giudici tributari si applicano le disposizioni in materia di responsabilità civile.

Aggiungo che l'ambito di applicazione della cosiddetta legge Vassalli riguarda i provvedimenti definitivi. Ricordo però che, nell'ambito del processo tributario, sono definitivi anche i provvedimenti cautelari, poiché le istanze cautelari non hanno un doppio grado di giudizio. Pertanto noi, come giudici tributari, potremmo trovarci paradossalmente esposti anche a fronte di un diniego o di una concessione di un'istanza cautelare. In un sistema tributario così complesso quale quello odierno, dove le norme si susseguono con una velocità incredibile e devono anche tener conto delle linee generali della Unione europea per quanto riguarda i tributi armonizzati, è chiaro che aumentare le fattispecie di responsabilità del giudice tributario ed inserire, come parrebbe leggendo l'emendamento Pini, una sorta di responsabilità diretta, significa ingessare quella che può essere anche l'attività interpretativa del giudice.

Abbiamo effettuato un controllo della situazione nell'Unione europea e, distinguendo tra gli Stati che sono retti dai principi della *common law* e gli Stati sottoposti al principio della *civil law*, devo dire che nell'ambito di questi ultimi l'unica voce differente riscontrata è quella che viene dallo Stato spagnolo, dove effettivamente c'è la possibilità, ma solo per alcuni determinati casi, di chiamare direttamente il giudice a rispondere di fatti che si ritengono forieri di responsabilità. In tutti gli altri Stati non esiste la norma che si intende introdurre. Allora, posto che negli altri Stati non esiste questa norma, che l'emendamento Pini si basa su un presupposto a nostro avviso male interpretato e che, oltre tutto, in questa materia vale pur sempre il diritto interno e, infine, che la Corte costituzionale con le sentenze del 1968 e del 2012 ha chiarito l'ambito di operatività del giudice, non riusciamo allora a comprendere la necessità di introdurre una norma che va di fatto a sconvolgere l'intero impianto della responsabilità del giudice.

Va certamente perseguita la tutela dell'effettività del risarcimento, ma questo può avvenire ripensando il procedimento. Attualmente, per arrivare alla condanna definitiva in via di regresso di un magistrato da parte dello

Stato, occorrono nove gradi di giudizio perché sono tre per l'ammissibilità, tre per l'azione vera e propria e tre dello Stato nei confronti del giudice per il regresso. Torno perciò ai dati già segnalati da Caramazza; dal 1988 ad oggi sono soltanto 4 i procedimenti che si sono conclusi con la condanna. È un passaggio sul quale effettivamente occorre riflettere.

PRESIDENTE. Quante sono state le azioni di rivalsa esperite e quante quelle che hanno superato il vaglio di ammissibilità?

FERRARA. Ci sono state 434 azioni di responsabilità, di cui 253 dichiarate inammissibili, pari al 62 per cento, e non hanno avuto neanche una prosecuzione sul giudizio di merito, 49 in attesa di pronuncia di ammissibilità, 70 in fase di impugnazione e solo 34 sono state dichiarate ammissibili.

PRESIDENTE. Quante sono state le condanne dello Stato?

FERRARA. Le condanne dello Stato sono state 4.

PRESIDENTE. Quante sono state le condanne del magistrato in sede di rivalsa?

FERRARA. Sono in corso le impugnazioni da parte dei magistrati.

PRESIDENTE. Quindi 4 sono state le condanne dello Stato e 4 le rivalse. Di queste 4, quante sono state le azioni che hanno portato alla condanna del magistrato?

FERRARA. È un dato che non ci risulta.

CALIENDO (PdL). Non so se sia stata fatta azione di rivalsa.

PRESIDENTE. Quante sono state le azioni di rivalsa che hanno portato alla condanna del magistrato?

GOBBI. Lo Stato potrebbe anche non aver esercitato la rivalsa.

PRESIDENTE. Sappiamo che ci sono dei tempi per esercitare tali azioni. Non è detto che siano state esercitate tutte, giusto?

FERRARA. 434 sono state le azioni promosse dal cittadino, di cui solo 34 ammissibili (quindi il dato è del 10 per cento), che hanno portato a 4 condanne dello Stato. Quindi lo Stato poteva esercitare massimo 4 azioni di rivalsa.

GOBBI. A proposito di rivalsa, lei, signor Presidente, nell'introduzione ha fatto riferimento alla trattenuta fino a un terzo sullo stipendio

del magistrato. Bisogna poi calare il problema nella realtà della giustizia tributaria. Come abbiamo segnalato nel nostro documento, lo stipendio del giudice tributario ammonta a 311 euro lordi mensili. È uno stipendio composto, formato da una parte fissa e da una parte variabile. Quella variabile corrisposta per ogni sentenza depositata è pari a 13 euro per il relatore e a 4 euro per i giudici *a latere*: al massimo si arriva a 26 euro. Pertanto, se caliamo la norma nella realtà della giustizia tributaria, essa evidenzia la disparità di trattamento tra i magistrati tributari, che non sono giudici onorari (noi, infatti, abbiamo la competenza esclusiva in materia di tributi, non affianchiamo un giudice di carriera), e gli altri magistrati, anch'essi di carriera, che si vedono soggetti allo stesso tipo di responsabilità, ma in una situazione economica certamente più dignitosa.

Laddove dovesse passare una norma di questo tipo, visto che la legge Vassalli non limita le forme di responsabilità solo ai magistrati cosiddetti togati, ma chiama a rispondere anche i magistrati onorari e tutti i componenti degli organi collegiali, quantomeno lo Stato dovrebbe valutare una forma di copertura che possa rendere efficiente la tutela risarcitoria, cosa che nel nostro caso di fatto si vanifica proprio per le difficoltà che ho illustrato.

PRESIDENTE. Presidente Gobbi, ciò che lei ci riferisce circa l'importo modesto corrisposto (circa 26 euro qualora il magistrato tributario sia anche relatore, altrimenti l'importo, se non sbaglio, è inferiore di 11 euro) ci è già stato anticipato dall'Associazione dei magistrati tributari.

DEL SIGNORE. Vorrei mettere in risalto la peculiarità del processo tributario. Si tratta di un processo in cui le parti sono sempre lo Stato e un privato. Siccome l'oggetto del processo è il pagamento o meno delle imposte, questo significa che una qualsiasi sentenza o obbliga il cittadino al pagamento dell'imposta o impone allo Stato di far venir meno le sue previsioni di bilancio. L'azione risarcitoria potrebbe essere impugnata da parte di entrambi i soggetti, non da parte di uno solo. In questo contesto, poiché ogni sua sentenza ha un valore economico ben definito per una parte o per l'altra, il giudice tributario potrebbe essere assoggettato ad un'azione risarcitoria da entrambe le parti in qualsiasi momento.

CALIENDO (PdL). Questo è vero anche nel processo civile. L'azione può essere esercitata sempre da entrambe le parti.

DEL SIGNORE. È vero, ma in questo caso è sempre lo Stato, considerata l'influenza che le sentenze hanno anche nella politica economica governativa (perché le sentenze influiscono sull'andamento economico del bilancio dello Stato), ad essere maggiormente sollecitato a promuovere un'azione nei confronti del magistrato. Per cui l'onere della salvaguardia, che citava prima la presidente Gobbi, quantomeno in termini assicurativi, dovrebbe essere posto a carico dello Stato.

GENISE. Come è chiaro, siamo contrari a questo tipo di riforma, ma siamo favorevoli a un miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia dell'attuale normativa relativa alla responsabilità civile dei giudici. Una legge sulla responsabilità civile dei giudici, con tutte le garanzie e i limiti che deve avere una norma che coinvolge un'attività così delicata dello Stato, è ovviamente un elemento importante di democrazia.

Premessa questa dichiarazione di carattere generale, devo constatare però che anche la formulazione della norma lascia qualche perplessità riguardo due aspetti. In primo luogo sull'inserimento del riferimento ai comportamenti del magistrato. È un'anomalia, perché non si riesce a capire se il proponente, con l'inserimento dei comportamenti tra le fattispecie rilevanti ai fini del risarcimento del danno, abbia voluto intendere le attività e le azioni del magistrato sganciate da un atto o da un provvedimento; ma se così è, vi è già una normativa, anche di carattere penale, che reprime i comportamenti *contra legem* del magistrato nell'esercizio delle sue funzioni. Inserire anche una responsabilità dello Stato per il comportamento del magistrato, sganciata dagli atti e dai provvedimenti, mi sembra che allarghi forse troppo la responsabilità civile dello Stato e riduca le forme di responsabilità e di sanzione attualmente previste per i comportamenti del magistrato.

In secondo luogo, mi soffermo sulle formule e sulle fattispecie che individuano le attività o i comportamenti sanzionati civilmente a livello di responsabilità. La «violazione manifesta della legge» è una clausola di ordine generale, all'interno della quale ci può stare di tutto e di più. Mi sembra una formulazione alquanto vaga. Per quanto riguarda il «diniego di giustizia», sappiamo quali posizioni e atteggiamenti abbia assunto la Cassazione verso questo che forse definire istituto è eccessivo. Anche la formulazione, quindi, suscita perplessità e preoccupazioni per le conseguenze che una norma di questo tipo potrebbe avere.

Ricordiamoci l'utilizzo distorto che spesso, anche se non spessissimo, gli avvocati hanno fatto dell'istituto della ricasazione. Pensate a questa ipotesi: un magistrato che sta seguendo un caso delicato, che non risulti particolarmente gradito al cittadino, attraverso un'azione di danno può essere ricasato. Così come previsto dal codice di procedura civile, se vi è un procedimento giurisdizionale nei suoi confronti o di una delle parti, il magistrato si deve astenere. Questo potrebbe costituire uno strumento per distogliere il cittadino dal giudice naturale.

Qualora dovesse insistere sulla strada della responsabilità diretta del magistrato, il legislatore a mio avviso dovrebbe valutare attentamente le conseguenze.

Signor Presidente, signori della Commissione, i timori che una norma di questo tipo, per la vaghezza della sua formulazione e le conseguenze che potrebbe avere, possa andare ad impingere sull'esercizio sereno, obiettivo e neutrale della giurisdizione, credo siano abbastanza seri e fondati.

DELLA MONICA (PD). A seguito delle ultime modifiche intervenute, soprattutto ad opera delle manovre estive, la magistratura tributaria è prevalentemente composta da giudici della magistratura ordinaria?

CALIENDO (PdL). Con l'ultima legge si è previsto un concorso solo per i magistrati ordinari.

DELLA MONICA (PD). Vorrei sapere quanti siano i magistrati tributari e quale sia invece la percentuale della magistratura ordinaria.

GOBBI. Prima dell'intervento legislativo dello scorso luglio la componente laica era nella misura di circa l'80 per cento. Successivamente il legislatore è intervenuto e ha dato mandato al Consiglio di Presidenza di bandire un concorso riservato ai magistrati, ponendo un limite alla presenza dei magistrati progressivamente fino ai due terzi nelle Commissioni tributarie di secondo grado e senza alcun limite nelle Commissioni provinciali. Abbiamo espletato il concorso: entreranno 960 magistrati, ma non solo, perché esattamente il 16 novembre 2011, con un'altra norma inserita nel «decreto sviluppo», si è stabilito che tutti i magistrati che abbiano presentato domanda e siano risultati idonei, ancorché non nominati vincitori, entrino a far parte delle Commissioni tributarie in sovrannumero con un graduale scorrimento man mano che i posti si liberano

DELLA MONICA (PD). Quanti sono?

GOBBI. Abbiamo ricevuto esattamente 2.350 domande, di cui una parte è stata ritenuta inammissibile. Siamo attorno ai 1.700 ammessi, di cui 960 vincitori.

DELLA MONICA (PD). Qual è il numero complessivo dei componenti della magistratura tributaria?

GOBBI. 4.850.

PRESIDENTE. Ringrazio gli intervenuti e dichiaro conclusa l'odierna audizione. Comunico che le documentazioni consegnate saranno rese disponibili per la pubblica consultazione sulla pagina *web* della Commissione.

Poiché non vi sono osservazioni, così resta stabilito.

Rinvio infine il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 13.