

Comitato Nuova Magistratura Amministrativa
(Co.N.M.A.)

Roma, 27 marzo 2012

**APPUNTO PER LA COMMISSIONE GIUSTIZIA DEL SENATO DELLA
REPUBBLICA**

Oggetto: Indagine conoscitiva sulle problematiche connesse alla responsabilità civile dei magistrati.

Lo scrivente Comitato ritiene di dover sottoporre all'attenzione di codesta Commissione Senatoriale le seguenti osservazioni:

- **dubbia ritualità dell'art. 25 del d.d.l. della legge comunitaria 2011 (atto Senato n. 3129)** vuoi per la sua collocazione nel corpo di un testo normativo estraneo alle problematiche dell'Amministrazione della Giustizia e della condizione giuridica dei Magistrati, sia in ragione della inesistenza di un obbligo comunitario da adempiere mediante l'introduzione nel nostro ordinamento interno della previsione di una responsabilità diretta del magistrato, tenuto conto che la Corte di Giustizia ha sempre affermato che il principio di responsabilità trova applicazione nei riguardi degli Stati, come già previsto dalla vigente legge n. 117 del 1988, ma non anche dei magistrati (cfr. sentenze 30 settembre 2003 in causa C-224/01; 13 giugno 2006, in causa C-173/03; 24 novembre 2011 in causa C-379/10); consegue che la Corte di Giustizia non ha mai affermato la necessità di un rapporto diretto fra il danneggiato ed il giudicante in ordine ad eventuali problematiche risarcitorie;

- **dubbia costituzionalità della previsione dell'art. 25**, tenuto conto che il nostro Giudice delle Leggi ha chiarito più volte (cfr. sentenze Corte Costituzionale n. 2 del 1968 e n. 18 del 1989) che l'autonomia del Giudicante è vulnerata se la garanzia costituzionale dell'indipendenza del Giudice non compendia, sia l'autonomia di valutazione dei fatti e delle prove, come per vero riconosce il testo in esame nel rinnovato comma 2 dell'art. 2, sia l'imparziale interpretazione delle norme di diritto, che, invece, è inserita nell'attuale testo quale possibile fonte di responsabilità, non solo in fase per così dire interna, ma anche per l'ipotesi di contrasto con il diritto e con la giurisprudenza europea; diversamente ragionando, non v'è chi non veda a rischio tutte le conquiste che gli ordinamenti di diritto più evoluti hanno conseguito specialmente negli ultimi quattro secoli per allontanare sempre di più lo spettro della "Giustizia del Principe" al quale, in epoche ormai molto remote, occorreva che ogni Giudice rendesse conto (ma non anche al Popolo Sovrano) su come erano state interpretate ed applicate le regole; non può essere sottaciuto, inoltre, come desti perplessità l'enfaticizzazione della responsabilità per violazione della normativa comunitaria, ipotesi riguardo alla quale la norma sembra precludere al giudice nazionale i normali poteri di interpretazione e, addirittura, di giudizio, pur da esercitare nel rispetto delle pronunce del giudice comunitario.

- **dubbia opportunità della modifica dell'attuale legislazione di cui alla legge n. 117 del 1988**, tenuto conto che in nessun altro ordinamento evoluto, anche oltre i confini d'Europa, è previsto un tipo di responsabilità diretta del magistrato per fatti e comportamenti, sia consentito,

alquanto indefiniti; infatti, ad eccezione della Spagna che prevede la responsabilità diretta del magistrato, seppur con un filtro sui presupposti molto restrittivo, in tutti gli altri Paesi occidentali o c'è immunità assoluta, come nei paesi di lingua anglosassone (USA, Gran Bretagna e Canada); o ci sono limitazioni ben più forti di quelle da noi previste finì ad oggi, come in Germania; ovvero, è prevista la responsabilità soltanto dello Stato, salvo rare eccezioni, come in Francia, Belgio e Portogallo; considerato, inoltre, che l'iniziativa in esame sembra collidere con l'intendimento di recente manifestato con apposita Raccomandazione emessa circa due anni or sono (n. 12 del 2010) dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa proprio sulla necessità di garantire al giudice la piena libertà di interpretazione della legge attraverso la irresponsabilità di tale sua vitale funzione se non in caso di colpa grave o dolo, come attualmente previsto dalla nostra legge 117;

- **dubbia praticabilità, anche sul piano concreto, di un tale tipo di responsabilità** poiché:

- potrebbe essere *realisticamente immanente*, come hanno chiarito anche altre rappresentanze delle altre magistrature, *un'influenza negativa del rimedio* che si vuole apprestare *sulla serenità dei giudizi, e sulla possibilità del suo uso distorto* per incidere sulla *formazione dei collegi*; con specifico riferimento alla magistratura amministrativa, deve essere ricordato come nel nostro plesso *sia frequente* il caso di controversie seriali, soprattutto nel pubblico impiego e nell'urbanistica, ovvero di più cause legate ad un'unica problematica, come avviene di frequente per gli appalti più complessi. Ebbene, in tali casi sarebbe facile, per chi è rimasto insoddisfatto dalle prime pronunce, influire sulla composizione dei collegi avviando cause di risarcimento nei confronti di chi le ha deliberate, sperando che il cambiamento dei giudicanti porti ad un diverso orientamento; il sistema, in breve, potrebbe prestarsi anche ad iniziative volte a condizionare i nuovi giudicanti, fidando appunto nel "metus" indotto giustappunto dall'iniziativa risarcitoria;

- *potrebbe essere coesistente all'entrata in vigore della nuova disciplina prevista dall'atto in esame una rivisitazione delle regole, dell'organizzazione e del funzionamento dell'intero plesso giurisdizionale amministrativo*, in considerazione dell'attuale composizione dei Collegi giudicanti in CDS, in sede giurisdizionale (5 membri di cui 1 Presidente), e soprattutto della loro funzionalità alla luce dell'attuale prassi, in ossequio alla quale solo Presidente e relatore ricevono il fascicolo completo di scritti difensivi e documenti, in quanto le due ipotesi previste (violazione manifesta del diritto e violazione del diritto o della giurisprudenza comunitaria) imporrebbero:

1)- di fornire a ciascun componente del collegio l'intero fascicolo e, conseguentemente, a ciascuno dei *5 componenti di studiare non soltanto gli scritti difensivi, ma anche tutta la documentazione* esibita dalle parti, ovvero la giurisprudenza citata, al fine di non incorrere in pesanti conseguenze risarcitorie proposte, magari al solo scopo di condizionare il collegio, dalla parte più forte economicamente; a ciò è connesso il problema relativo all'individuazione di chi debba poi sopportare l'onere della maggior produzione di atti, se sul ricorrente, ovvero sull'Amministrazione della Giustizia, non potendosi porre in dubbio che ciascuno dei cinque componenti ha il diritto di verificare ogni aspetto dell'affare da decidere;

2)- *a tutti i componenti di verificare anche la stesura della motivazione della sentenza*, oggi rimessa all'estensore ed alla supervisione del Presidente, tranne ipotesi di dubbi sopravvenuti e nuova deliberazione del Collegio, per cui andrebbe modificata la norma vigente del CPA prevedendo, come avviene alla Corte Costituzionale, la figura del "redattore" che prende nota nel corso della discussione del testo della sentenza di tutte le modifiche che a maggioranza vengano accolte;

3)- *la revisione delle attuali regole dei carichi di lavoro di ciascun magistrato e del numero di udienze* poiché l'effetto moltiplicatore (per cinque) creato dalla nuova previsione di responsabilità dovrà necessariamente portare ad una drastica riduzione degli attuali carichi di lavoro consistente per ogni udienza in minimo sette cause a sentenza – mentre le sentenze camerali (silenzio, accesso,

esecuzione giudicata, reg. competenza etc) sono, come le ordinanze cautelari, escluse dal computo) per cui i tempi della giustizia amministrativa saranno ancora più lunghi e, quindi, ancor più imminente la minaccia della Legge Pinto; d'altro canto, non è ipotizzabile soluzione diversa, visto che allo stato, il Consiglio di Stato, quanto a carichi di lavoro ed a produzione di provvedimenti giurisdizionali non ha eguali in tutta l'Unione Europea, come spesso ci viene simpaticamente rimproverato dai nostri Colleghi dei corrispondenti plessi giurisdizionali che, in verità, si meravigliano perché non pienamente avvertiti del nostro vizio genetico: avere l'ordinamento giuridico più prolisso e farraginoso e, quindi dell'esistenza di un fattore di produzione di contenzioso abnorme rispetto agli altri Stati.

4)- la piena disponibilità di tutte le risorse magistratuali esistenti, ovvero implemento delle stesse, previa ovvia eliminazione o fortissima riduzione delle collaborazioni esterne ad organi anche governativi da parte dei magistrati amministrativi, in uno alla revisione delle attuali dotazioni organiche del personale di supporto, allo stato totalmente insufficiente, per l'approdo ad una visione meno ottocentesca dell'organizzazione giudiziaria attraverso la previsione di collaborazioni tecniche qualificate (ad es. assistenti del Giudice) di aspiranti alle professioni legali o figure similari;

5)- la dotazione di strumenti organizzativi e finanziari adeguati, oltre che di spazi idonei per la tenuta e la gestione della notevole mole di carte che ogni magistrato sarà costretto a studiare, allo stato di scarsa consistenza in Consiglio di Stato.