

Associazione Magistrati della Corte dei conti

Audizione dell'Associazione magistrati della Corte dei conti dinanzi alla Commissione Giustizia del Senato nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle problematiche connesse alla responsabilità civile dei magistrati. Martedì 27 marzo 2012

1. Premessa.

L'Associazione magistrati della Corte dei conti, nel ringraziare preliminarmente per l'audizione odierna, che consente anche ai magistrati contabili di esprimere, in un clima di sereno e proficuo confronto, la propria posizione sulla annosa questione della responsabilità civile dei magistrati, esprime netta contrarietà alle innovazioni introdotte alla legge 13 aprile 1988, n. 117 (c.d. legge Vassalli) dal c.d. "emendamento Pini", già approvato in prima lettura alla Camera ed inserito nel disegno di legge comunitaria per il 2011 (AC 4623-A), ed attualmente all'esame del Senato (AS 3129). In questa ottica l'Associazione ha auspicato che il confronto avviato possa consentire di addivenire ad una soluzione condivisa.

Come è ben noto a codesta Commissione, l'emendamento Pini è volto a superare, di fatto, quanto stabilito dalla c.d. legge Vassalli (legge 13 aprile 1988, n. 117), che ha introdotto nell'ordinamento italiano la responsabilità civile dei magistrati limitatamente ai soli casi di "dolo" e "colpa grave", e dando la possibilità al cittadino "danneggiato" di fare causa allo Stato per il risarcimento del danno ingiusto subito. La stessa legge n. 117/1998 prevede, poi, all'art. 7, l'azione di rivalsa dello Stato nei confronti del magistrato che abbia cagionato il danno ingiusto, stabilendo che *"lo Stato, entro un anno dal risarcimento avvenuto sulla base di titolo giudiziale o di titolo stragiudiziale stipulato dopo la dichiarazione di ammissibilità di cui all'articolo 5, esercita l'azione di rivalsa nei confronti del magistrato"* (art. 7, comma 1, legge n. 117/1988).

L'emendamento Pini interviene sulla vicenda stabilendo innovativamente che *"chi ha subito un danno ingiusto per effetto di un comportamento, di un atto o di un provvedimento giudiziario posto in essere dal magistrato in violazione manifesta del diritto o con dolo o colpa grave nell'esercizio delle sue funzioni ovvero per diniego di giustizia può agire contro lo Stato e contro il soggetto riconosciuto colpevole per ottenere il risarcimento dei danni patrimoniali e anche di quelli non patrimoniali che derivino da privazione della libertà personale"*. La norma introdotta dall'emendamento stabilisce altresì che *"costituisce dolo il carattere intenzionale della violazione del diritto"*.

Come è dato rilevare, le novità rispetto alla legge Vassalli sono due e piuttosto importanti:

- a) la responsabilità del magistrato viene estesa alla "manifesta violazione del diritto" (oltre ai caso di "dolo" e "colpa grave");**
- b) l'azione diretta di risarcimento nei confronti del magistrato, mediante la quale il cittadino danneggiato – o che tale si ritiene - può citare in giudizio direttamente il magistrato e non più**

solo lo Stato (come prevede attualmente la legge n. 117/1988).

E' opportuno rilevare, al riguardo, che una tale previsione, oltre a non trovare equivalenti nella maggior parte dei paesi europei, dove il cittadino non può chiamare in causa direttamente il magistrato ma solo lo Stato (e poi è semmai lo Stato, in caso di condanna, a rivalersi sul magistrato), rischia di compromettere l'indipendenza e la serenità del giudizio dei magistrati in quanto li espone a potenziali "minacce", o comunque ad una sorta di "pressione psicologica", da parte di privati cittadini dalle grandi disponibilità economiche, o che comunque, a fronte di una qualsiasi iniziativa giudiziaria minacciano azioni risarcitorie dirette nei confronti del magistrato.

Occorre considerare, peraltro, che l'attività del magistrato è, per sua natura, fonte di potenziali contrasti e diversità di valutazione, essendo il giudice chiamato a dare torto o ragione ad una delle parti del processo, con la conseguenza che ci sarà sempre, in ogni giudizio, una parte che potrebbe sentirsi colpita da un provvedimento di "manifesta violazione del diritto", ed instaurare una causa di risarcimento contro il giudice che lo ha giudicato. In definitiva, è di tutta evidenza come il sistema previsto dalle innovazioni dell'emendamento Pini rischia di alterare la serenità e l'obiettività del giudizio del giudice, facendo implodere il sistema e creando il rischio di un vuoto nel sistema di controllo della legalità.

2. L'estensione della responsabilità del magistrato alla ipotesi della "manifesta violazione del diritto".

In particolare, con riferimento specifico alla previsione della **estensione della responsabilità del magistrato alla ipotesi della "manifesta violazione del diritto"**, non può non osservarsi come essa sia connotata da assoluta genericità ed astrattezza, ampliando a dismisura e in maniera disorganica, sulla base di una fattispecie "legislativamente indefinita" e suscettibile delle più varie ed estemporanee interpretazioni, le ipotesi di responsabilità civile dei magistrati, così rischiando di togliere obiettività e serenità al giudizio del giudice, e soprattutto, minandone l'autonomia e l'indipendenza.

3. L'azione diretta di risarcimento nei confronti del magistrato.

Per quanto riguarda, poi, la possibilità di agire direttamente nei confronti del magistrato, va rimarcato come una tale soluzione viene censurata non già per difendere una sorta di immunità personale del magistrato nell'esercizio delle sue funzioni, e quindi non già per difendere una prerogativa di tipo personale, ma nel supremo interesse della effettività e dell'efficacia dell'esercizio della funzione giurisdizionale, e, più in generale, del controllo della legalità.

Come è stato già osservato da altri autorevoli esponenti del mondo giudiziario e da autorevoli giuristi, la previsione della possibilità di agire direttamente nei confronti del magistrato da parte di chi si sente danneggiato dalla sua decisione, invece che verso lo Stato - come prevede attualmente la nor-

mativa – potrebbe indurre il magistrato, destinato a scegliere tra tesi contrapposte, ad essere inevitabilmente condizionato e influenzato in tale scelta, inducendolo a preferire la soluzione che lo possa meglio preservare dal rischio dell'esercizio di un'azione diretta del soggetto nei cui confronti la decisione viene emessa, piuttosto che quella maggiormente conforme alla giustizia e alla legalità. C'è il rischio, infatti, che il soggetto nei cui confronti è destinata ad essere emessa la decisione del giudice, attraverso l'esercizio immediato e diretto dell'azione nei confronti del magistrato, possa costringere il giudice non gradito ad astenersi, così minando inevitabilmente l'autonomia e l'indipendenza del giudice, che – è appena il caso di ricordare – nel nostro sistema costituzionale non costituiscono una prerogativa e un privilegio del singolo magistrato, ma una garanzia del corretto e sereno esercizio della funzione giurisdizionale.

In definitiva, attraverso la “minaccia” (o meglio, il rischio) di un'azione diretta del cittadino nei confronti del magistrato si rischia di creare un *vulnus*, un vuoto nel sistema di controllo della legalità. Ed allora, se è vero che a fronte di un errore del magistrato nell'esercizio della funzione giurisdizionale occorre tutelare il diritto del soggetto ingiustamente danneggiato, occorre altresì avere nella massima considerazione l'esigenza di non creare vuoti nel controllo di legalità e nel sistema di difesa sociale della collettività. In altre parole, occorre, anche nello spirito di contemperamento dei diversi valori costituzionali cui si ispira la nostra carta costituzionale, trovare il giusto equilibrio fra tutela dei diritti del cittadino e controllo della legalità e esigenze di difesa sociale.

Del resto, anche la Corte costituzionale, nel pronunciarsi sulla legittimità costituzionale della norma in parola, ha coniugato l'opportunità della previsione della responsabilità civile del magistrato con la necessità di salvaguardare l'indipendenza e l'autonomia della magistratura (Corte cost. n. 385/96).

Ed allora, l'Associazione magistrati della Corte dei conti ritiene che se è giusto che lo Stato, per l'esigenza di tutela dei diritti del cittadino, risarcisca il cittadino stesso per il danno che questi dovesse ingiustamente subire dall'esercizio della funzione giurisdizionale, una tale tutela non può passare attraverso un'azione diretta nei confronti del magistrato, potendosi altrimenti verificare la situazione sopra esposta. Giustamente l'attuale sistema prevede la possibilità per il cittadino danneggiato di agire nei confronti dello Stato; deve essere poi lo Stato – come prevede attualmente l'art. 7 della legge n. 117/1988 – ad esercitare l'azione di rivalsa nei confronti del magistrato nelle ipotesi e secondo l'ordinario sistema previsto dall'ordinamento, e cioè, secondo il sistema della responsabilità amministrativa devoluta alla giurisdizione della Corte dei conti e mediante l'esercizio dell'azione di responsabilità amministrativa da parte del pubblico ministero della Corte dei conti.

La contrarietà dell'Associazione magistrati della Corte dei conti alle innovazioni introdotte dall'emendamento Pini non significa, quindi, che il magistrato debba restare impunito e non debba rispondere per i propri errori – come è stato artatamente e falsamente affermato da una certa cam-

pagna di stampa nel corso del dibattito sull'argomento - perché anche attualmente egli risponde innanzitutto disciplinarmente e deontologicamente, ma anche dal punto di vista patrimoniale, con un'azione di rivalsa che lo Stato deve esercitare per rivalersi nei suoi confronti nell'ipotesi in cui lo stesso Stato sia stato condannare a risarcire un cittadino danneggiato da un provvedimento del magistrato.

3.1. Le invocate decisioni della Corte di Giustizia europea.

Peraltro, le stesse decisioni della Corte di Giustizia europea, alle quali si è fatto ampio riferimento in sede di discussione parlamentare, non pongono a carico dello Stato italiano alcun obbligo di modificare la legge Vassalli. Sottolineano piuttosto la necessità che si faccia una corretta applicazione del giudizio di ammissibilità e dell'azione di rivalsa, di fatto svilita dal ridotto numero di giudizi dichiarati ammissibili e del limitatissimo numero di condanne (4) che si sono avute in circa venticinque anni da quando è entrata in vigore la legge n. 117 del 1988.

Come si ricorderà, nel presentare il proprio emendamento alla Camera, l'On. Gianluca Pini ha fatto riferimento a una sentenza della Corte di giustizia europea che condanna l'Italia, in quanto – si è detto – *“il cittadino deve potersi rivalere contro questi signori”*. Ma non è così.

Invero, preme rimarcare come la Corte di giustizia europea non si riferisce ai magistrati, bensì allo Stato. Ed infatti, la sentenza della Corte UE 13 giugno 2006 N. 49/2006 (la cosiddetta sentenza “Traghetti del Mediterraneo”), cui si è fatto riferimento anche nel corso del dibattito parlamentare, conferma *“che uno Stato membro è responsabile dei danni causati ad un singolo da una violazione manifesta del diritto comunitario imputabile ad un giudice supremo”*. Nelle conclusioni, la Corte di giustizia europea chiarisce che, per adeguarsi al diritto comunitario, la legge italiana deve essere integrata prevedendo **che il cittadino possa chiedere allo Stato il risarcimento** anche quando la sentenza definitiva sia frutto di errata interpretazione delle norme giuridiche europee o da una valutazione dei fatti e delle prove operata nell'ultimo grado di giudizio o da una violazione manifesta del diritto vigente. Allo Stato, non ai singoli magistrati.

Anche un'altra sentenza della Corte di Giustizia UE, la C.379-10 del 24 novembre 2011 (a cui forse si riferiva l'On. Pini), che pure ha condannato l'Italia, parla solo della *“responsabilità degli Stati membri per violazione del diritto dell'Unione da parte di un loro organo giurisdizionale di ultimo grado”*, e censura *“l'esclusione di qualsiasi responsabilità dello Stato per interpretazione delle norme di diritto o per valutazione di fatti e prove da parte di un organo giurisdizionale di ultimo grado”*, ma anche in questo caso il riferimento alla responsabilità civile dei magistrati viene fatto soltanto perché presente nel titolo della legge italiana oggetto di censura.

Quindi la Corte UE non ha mai chiesto che l'Italia preveda che il cittadino possa rivalersi direttamente nei confronti di un magistrato che per qualsiasi ragione abbia sbagliato nell'esercizio delle

sue funzioni.

4. La situazione della responsabilità civile dei magistrati negli altri Paesi occidentali.

Quanto alla verifica se negli **altri Paesi occidentali** sia permesso, come pure è stato detto dal presentatore dell'emendamento, di agire direttamente nei confronti del magistrato, da parte di un cittadino che ha subito un'ingiustizia o un danno da parte della magistratura, occorre ricordare che in **Francia**, nei **Paesi Bassi**, e in **Germania** non è prevista questa possibilità per gli atti connessi all'esercizio delle funzioni, mentre in **Spagna**, in caso di dolo o colpa grave del magistrato, si può chiedere il risarcimento allo stesso magistrato ma solo dopo che un'apposita corte ha accertato la dolosità del comportamento. In **Gran Bretagna** è prevista la totale immunità, come negli altri paesi di *Common law*, fra cui gli **Stati Uniti**. L'immunità del magistrato è prevista anche in **Giappone** (dove la Corte Suprema ha ampi poteri anche sugli avvocati) e in Israele, dove per i reclami contro la magistratura esiste un Garante soggetto soltanto alla legge, e dove si ritiene che il principio dell'indipendenza della magistratura sarebbe fortemente scalfito e messo a rischio da una norma che consentisse di chiedere i danni direttamente ad un magistrato.

Va ricordato altresì che anche la raccomandazione n. 12 del 17 novembre 2010, adottata dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, ha stabilito che “VII-70. I giudici non devono essere personalmente responsabili se una decisione è riformata in tutto o in parte a seguito di impugnazione” e solo “Al di fuori dell'esercizio delle funzioni giudiziarie, i giudici rispondono in sede civile, penale e amministrativa come qualsiasi altro cittadino” (VII-71).

Alla luce di tali considerazioni, l'Associazione magistrati della Corte dei conti ci tiene ad evidenziare come proprio l'approvazione definitiva dell'emendamento Pini sulla responsabilità diretta dei magistrati porrebbe l'Italia fuori dal contesto di tutti gli altri Stati occidentali che ritengono un vulnus all'indipendenza della magistratura (e quindi ai diritti dei cittadini) la possibilità di chiedere un risarcimento diretto ai magistrati.

5. Le soluzioni proposte. L'effettività dell'azione di rivalsa.

Se è vero, infine, che l'attuale sistema della responsabilità civile del giudice previsto dalla legge Vassalli ha trovato scarsa applicazione, consentendo di pervenire alla condanna di magistrati in soli 4 casi in quasi 25 anni di applicazione della legge, il problema non è quello di agire direttamente nei confronti del magistrato o di ampliare le ipotesi di responsabilità anche alla ipotesi della “*manifesta violazione del diritto*”, quanto quello di rendere effettiva la tutela del cittadino ingiustamente danneggiato da un provvedimento del magistrato che abbia agito con dolo o colpa grave e – per fare in modo che anche il magistrato risponda effettivamente per gli errori commessi nello svolgimento delle proprie funzioni – rendere effettiva l'azione di rivalsa dello stato nei confronti del magistrato

stesso.

A tale riguardo, ferma restando la già prevista obbligatorietà dell'azione di rivalsa dello Stato nei confronti del magistrato (art. 7 della legge n. 117/1988), appare **auspicabile un uso più corretto del giudizio di ammissibilità (art. 5 della legge n. 117/1988)**, prevedendo comunque la possibilità di introdurre - a carico di chi temerariamente abbia avviato un'azione di risarcimento nei confronti dello Stato - la condanna alle spese.

Quanto alla **effettività dell'azione di rivalsa dello Stato nei confronti del magistrato che abbia agito con dolo o colpa grave**, è auspicabile che essa venga esercitata nelle ipotesi e secondo l'ordinario sistema della responsabilità amministrativa devoluta alla giurisdizione della Corte dei conti e mediante l'esercizio dell'azione di responsabilità amministrativa da parte del pubblico ministero della Corte dei conti. Allo scopo di renderla effettiva, e di fare in modo che comunque il magistrato che abbia cagionato un danno ingiusto al cittadino con dolo o colpa grave venga chiamato a rispondere in sede patrimoniale - come auspicato dai sostenitori dell'emendamento Pini - sarebbe opportuno prevedere, peraltro, sulla falsariga di quanto già prevede l'art. 129 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale, **l'obbligo, per il giudice civile che emetta la sentenza di condanna al risarcimento del danno, di comunicare la sentenza stessa alla Procura regionale della Corte dei conti competente per territorio.**

Per quanto riguarda, infine, l'**entità del risarcimento** cui può essere chiamato a rispondere il magistrato, preme ricordare che l'attuale sistema ordinamentale già prevede un regime di responsabilità civile dei magistrati secondo il quale gli stessi sono chiamati a rispondere nei limiti di un terzo del proprio trattamento stipendiale.

6. Conclusioni.

Sulla base delle considerazioni suesposte, l'Associazione magistrati della Corte dei conti ribadisce la propria contrarietà alle innovazioni introdotte dal c.d. emendamento Pini, e ne auspica la soppressione nello spirito di un sereno confronto che ci si augura possa consentire di addivenire ad una soluzione condivisa che, lungi dal costituire la difesa di situazioni di privilegio, vuole perseguire una efficacia ed effettiva tutela della legalità, formale e sostanziale, in un'ottica di difesa sociale, coniugando la tutela dei diritti del cittadino con le esigenze di controllo della legalità e di difesa sociale che l'ordinamento deve garantire.

Roma, 27 marzo 2012