



Prot. n. 1240/2011/SA

RESPONSABILITA' DEI MAGISTRATI: NUOVA CONDANNA DELL'UE

Il tema della responsabilità dei magistrati suscita da sempre polemiche ed interesse da parte dell'opinione pubblica e del mondo politica, tanto che il presente articolo era già in fase di rifinitura, con i contributi dei miei interventi sul tema in occasione delle scuole quadri federali, quando in questi giorni è arrivata la sentenza della Corte di Giustizia Ue (causa C-379/10) che di fatto ha bacchettato la legge italiana 117/88 sul risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e sulla responsabilità civile dei magistrati.

In sostanza la Corte ha espresso lo stesso giudizio che abbiamo sempre dato noi sulla nostra normativa, considerata troppo tenera con i magistrati che sbagliano e non è la prima volta che accade, in quanto era già stata censurata in sede europea già nel 2006, nella nota sentenza resa nel caso *Traghetti del Mediterraneo* (13 giugno 2006, causa C-173/03).

La Commissione Ue, che ha promosso il contenzioso relativamente al diritto comunitario, sostiene ancora una volta che la nostra legge ha due problemi di fondo: anzitutto l'esclusione di qualsiasi responsabilità per i danni causati a singoli quando la violazione del diritto dell'Unione derivi da un'interpretazione di norme di diritto o dalla valutazione di fatti e di prove effettuata dalla magistratura. Non solo, ma in casi diversi dall'interpretazione di norme di diritto o dalla valutazione di fatti e di prove, c'è addirittura la limitazione della responsabilità ai soli casi di dolo o colpa grave. La Corte, anche questa volta, le ha dato ragione.

Tale limitazione era già stata evidenziata dalla Lega Nord in passato più volte, non ultima in occasione della scorsa legge comunitaria quando propose un emendamento che voleva estendere la responsabilità dei magistrati anche alla violazione manifesta del diritto vigente.¹

In conclusione, a seguito di questa seconda sentenza l'Italia dovrebbe dunque, e finalmente, modificare la propria legislazione interna adeguandola alle indicazioni della Corte, pena anche l'applicazione di sanzioni economiche da parte dell'Unione.²

Sembra però che questo problema non sia tra le priorità del nuovo Ministro della Giustizia, Paola Severino, che in occasione del suo recente intervento alla commissione giustizia del Senato per esporre le linee programmatiche del suo dicastero, interrogato proprio su tale questione alla luce della recente sentenza, è rimasto decisamente sul vago.

Vero è che tale rilievo è stato sollevato in merito alla sola applicazione del diritto comunitario, ma sarebbe veramente un'anomalia, nell'adeguare la nostra normativa interna, prevedere una fattispecie di responsabilità dei magistrati per l'applicazione del diritto comunitario e non per quello interno: è chiaro che lo stesso principio andrà applicato in entrambi i casi.

Risulta opportuno a questo punto, fare una breve digressione, per comprendere meglio l'argomento di cui si sta parlando, ossia il regime di responsabilità dei magistrati. Si tratta di un istituto particolare del nostro ordinamento che si caratterizza per alcune particolarità in quanto va

¹ L'emendamento fu presentato dall'on. Pini alla Legge Comunitaria in discussione in commissione politiche europee con lo scopo di ampliare la responsabilità civile del magistrato, prevedendo oltre ai casi di dolo o colpa grave, già previsti dall'attuale legislazione in materia, anche che possa configurarsi in caso di violazione manifesta del diritto.

² www.ilsole24ore.com

sicuramente interpretato e studiato tenendo conto dei limiti posti dalla Costituzione a garanzia dell'indipendenza della funzione giurisdizionale.

Questo non vuol dire però che si sta parlando di una fattispecie dissimulata di immunità in quanto lo stesso art. 28 della carta costituzionale estende, per orientamento pacifico e consolidato, una responsabilità anche ai giudici ed alle loro attività, come appunto accade per qualunque altro funzionario dello Stato, pur assicurando loro in maniera inequivocabile piene garanzie di autonomia ed indipendenza.

Tuttavia, è fin da ora necessario sottolineare che andrà verificata non solo l'esistenza di una disciplina ad hoc ma anche la sua effettiva applicazione, altrimenti, e questo vale per tutti i casi di diritto, se c'è la legge ma non viene applicata è come se la stessa non esistesse.

L'istituto della responsabilità civile dei magistrati è disciplinato oggi dalla legge 13 aprile 1988 n. 117.

Dispone l'articolo 2 che la responsabilità si profila qualora vi sia un comportamento, atto o provvedimento giudiziario posto in essere dal magistrato nell'esercizio delle sue funzioni con dolo o colpa grave o in caso di diniego di giustizia.

Occorre però, per comprendere meglio la ratio della norma, fare un ulteriore passo indietro nel tempo, precisamente al 1987. In tale anno si tenne un referendum (il cosiddetto «referendum Tortora») volto ad ottenere che il giudice che avesse arrecato - con dolo o con colpa grave - un danno al cittadino fosse tenuto a risponderne sul piano civile: si trattava, in sostanza, di abrogare gli articoli 55, 56 e 74 del codice di procedura civile, che consentivano al magistrato di non rispondere in sede civile dei suoi errori.

Il quesito era: «Volete voi l'abrogazione degli articoli 55, 56 e 74 del Codice di procedura Civile approvato con regio decreto 28 ottobre 1940, n. 1143?»

Dai risultati della consultazione referendaria sotto riportati risultò chiara la volontà popolare:

	totale	percentuale (%)		
Iscritti alle liste	45 870 931			
Votanti	29 866 249	65,10	(su n. elettori)	Quorum raggiunto
Voti validi	25 896 355	86,70	(su n. votanti)	
Voti nulli o schede bianche	3 969 894	13,30	(su n. votanti)	
Astenuti	16 004 682	34,90	(su n. iscritti)	
		Voti	%	
RISPOSTA AFFERMATIVA SÌ		20 770 334	80,20%	
RISPOSTA NEGATIVA NO		5 126 021	19,00%	
bianche/nulle		3 969 894		
Totale voti validi		25 896 355	100%	

Successivamente il Parlamento approvò la legge 13 aprile 1988 n. 117 (cosiddetta «legge Vassalli»), di cui abbiamo parlato sopra, che, però non rispecchiava assolutamente la volontà degli elettori che si erano espressi con il referendum, in quanto tale legge prevede che il cittadino che abbia subito un danno ingiusto a causa di un atto doloso o gravemente colposo da parte di un magistrato non possa fargli causa, ma debba invece chiamare in giudizio lo Stato e chiedere a esso il risarcimento del danno. Se poi il giudizio sarà positivo per il cittadino, allora sarà eventualmente lo Stato a chiamare a sua volta in giudizio il magistrato, che, a quel punto, potrà essere chiamato a rispondere in prima persona, ma solo entro il limite di un terzo di annualità di stipendio.

Dunque, è chiaro che il Parlamento nel non riconoscere il principio stesso della responsabilità personale del magistrato, per affermare quello, opposto, della responsabilità dello Stato, ha disatteso quella che era la chiara volontà popolare ma anche un principio elementare di diritto.

E difatti su questo punto è intervenuta anche la Corte di Giustizia europea, come abbiamo già sopra accennato.

Con sentenza del 13 giugno 2006 nella causa Traghetti S.p.A. così disponeva: “ La violazione manifesta del diritto si valuta alla luce di un certo numero di criteri, quali il grado di chiarezza e di precisione della norma violata, il carattere scusabile o inescusabile dell’errore di diritto commesso o la mancata osservanza dell’organo interessato dell’obbligo di rinvio pregiudiziale ed è presunta quando la decisione interessata interviene ignorando manifestamente la giurisprudenza della Corte in materia.”

Ben tre anni dopo, nel febbraio del 2009 la Commissione europea aveva chiesto con lettera alle autorità italiane di indicare le misure adottate dal paese per conformarsi all’interpretazione del diritto dell’Ue, fornita dalla Corte.

Sempre nell’ottobre del 2009 venne riformulata la stessa richiesta finchè, a seguito della mancata risposta, la Commissione non decise di aprire una procedura di infrazione contro l’Italia.

Recentemente, abbiamo già detto, la Corte ha condannato nuovamente l’Italia.

Lo scorso anno la Lega Nord propose con un emendamento alla legge comunitaria di estendere alla violazione manifesta del diritto i casi di responsabilità civile dei magistrati ma su questo si scatenarono vivaci polemiche.

Ancora prima, il 2 luglio 2008 la Lega Nord presentò alla Camera dei Deputati una proposta di Legge (A.C. 1429, primo firmatario l’on. Carolina Lussana) recante proprio "Modifiche alla legge 13 aprile 1988, n. 117, in materia di responsabilità civile dei magistrati"³ che sostanzialmente ha come fine quello di abrogare la parte in cui esclude la responsabilità civile dei magistrati e di ampliare l’area di tutela dei cittadini danneggiati dall’esercizio del potere giudiziario, fornendo loro la possibilità di chiamare direttamente in causa il magistrato.

Per l’opposizione prevedere dei risarcimenti ai cittadini per qualsiasi violazione manifesta del diritto e non solo più per dolo o colpa grave innescherebbe una mole di cause contro lo stato.

Allora due rilievi: il primo, lo stato potrebbe comunque arrivare a pagare per non aver adeguato la propria normativa a quella europea e secondo, chi fa questa affermazione implicitamente ammette che le violazioni del diritto nelle aule giudiziarie di questo paese sono tante.

Altra polemica riguarda l’indeterminatezza per cui per l’individuazione della responsabilità civile debbano esserci criteri più precisi, anche in questo caso due rilievi: il primo è che tali criteri sono individuabili nella sentenza della corte e che, comunque, il dolo o la colpa grave sono molto più incerti se solo si deve dimostrare l’intenzionalità, nei suoi diversi gradi, da parte del giudice che sbaglia.

Ma il problema si aggrava ancor di più se si vanno poi a vedere i dati relativi all’applicazione della legge: in altre parole, i cittadini sono tutelati di fatto, se pur con tutti i limiti sopra evidenziati, in caso di errore giudiziario?

Ebbene, dal 1988 a oggi, in 23 anni, delle 400 cause per responsabilità civile dei magistrati ammesse (da notare bene non presentate ma ammesse) i magistrati condannati per «dolo o colpa grave» sono stati 4.⁴ Abbiamo parlato di solo 400 cause a fronte di milioni di procedimenti presentati dai cittadini ma non ammessi in quanto il nostro ordinamento, evidentemente, scoraggia la presentazione dei ricorsi da parte del cittadino.⁵ E’ l’unico procedimento che prevede ben nove gradi di giudizio: tre gradi riguardano la «ammissibilità» del procedimento contro un magistrato;

³http://www.camera.it/Camera/view/doc_viewer_full?url=http%3A//www.camera.it/_dati/leg16/lavori/stampati/pdf/16PDL0015030.pdf&back_to=http%3A//www.camera.it/126%3FPDL%3D1429%26leg%3D16%26tab%3D2

⁴ Da Panorama.it di Tortorella

⁵ intervista a on. Gianluca Pini su <http://www.loccidentale.it/node/104085>

altri tre riguardano l'individuazione della sua colpa; altri tre, infine, servono perché lo Stato possa rivalersi sul colpevole.⁶

Altro profilo della responsabilità dei magistrati è quello disciplinare⁷ da tenersi ben distinto, perché in questo caso è lo stesso organo di autogoverno della magistratura (il Consiglio superiore della magistratura) a giudicare i magistrati, per cui giudice e giudicato appartengono allo stesso ordine. Le varie sanzioni previste dalla legge sono l'ammonizione (che è un richiamo all'osservanza dei doveri del magistrato), la censura (che è una dichiarazione formale di biasimo), la perdita dell'anzianità (che non può essere inferiore a due mesi e non superiore a due anni), l'incapacità temporanea a esercitare un incarico direttivo o semidirettivo (che non può essere inferiore a sei mesi e non superiore a due anni), la sospensione dalle funzioni (che consiste nell'allontanamento dalla funzioni con la sospensione dello stipendio ed il collocamento fuori dal ruolo organico della magistratura), la rimozione (che determina la cessazione del rapporto di servizio). Vi è poi la sanzione accessoria del trasferimento d'ufficio che il giudice disciplinare può adottare quando infligge una sanzione più grave dell'ammonizione, mentre tale sanzione ulteriore è sempre adottata in taluni casi specificamente individuati dalla legge. Il trasferimento d'ufficio può anche essere adottato come misura cautelare e provvisoria, ove sussistano gravi elementi di fondatezza dell'azione disciplinare e ricorrano motivi di particolare urgenza.

Secondo l'Anm,⁸ l'Associazione nazionale magistrati, l'Italia sarebbe tra i primi posti a livello europeo in termini quantitativi di provvedimenti disciplinari, con 981 casi in nove anni dal 1999 al 2008. Il dato viene confortato dalla ricerca del CEPEJ che dice che il numero delle sanzioni disciplinari applicate ogni 1000 magistrati in Italia è 8.⁹ Tuttavia questo dato che l'Anm cita per avvalorare il rigore e la serietà del sistema disciplinare da noi vigente, non è confortante perché sembra significare anche che i nostri magistrati sono quelli che a questo punto sbagliano di più, considerato che più di noi per sanzioni a carico dei magistrati vi sono la Serbia, la Turchia e l'Ukraina.

Lo stesso rapporto dell'Anm dice però anche che sì, è vero che il Csm ha vagliato 981 posizioni in nove anni, ma di queste le condanne sono state solo 267 (il solo 27%). Praticamente solo tre magistrati su dieci sono stati "condannati" dal Csm. Di quei 267 condannati dal Csm, si sottolinea in ben 10 anni:

- a) 153, quasi il 59%, sono stati condannati alla sanzione minima dell'ammonizione
- b) 53, il 20% circa, alla censura
- c) 1 solo, lo 0,4 % circa, alla incapacità (temporanea) delle funzioni direttive
- d) 9 soltanto, il 3% circa, sono stati rimossi

Il resto sono al capo c o semplicemente trasferiti d'ufficio.

La procedura per giungere ad un pronunciamento da parte del CSM è abbastanza lunga. Innanzitutto l'esposto deve essere presentato dall'interessato alla Procura generale presso la Corte di Cassazione che vaglia la posizione e se ravvisa fondati motivi nell'esposto passa la pratica al Csm, che poi prende l'eventuale provvedimento.

Nel 2007 la Cassazione ha ricevuto 1.479 esposti e ne ha passati al Csm solo 103, poco meno del 7%. Così anche nel 2008: dei 1.475 fascicoli presentati in Cassazione, solo 99 sono passati al Csm, circa il 7%.

Non solo, anche prendere ad esempio i dati del CEPEJ per confrontare il nostro sistema disciplinare con quello di altri paesi non è propriamente corretto, considerato che all'estero non esistono sanzioni disciplinari come l'ammonizione o la censura, bensì si passa dalla sanzione di rimozione

⁶ Giuseppe di Federico, ex membro CSM

⁷ Sul tema intervenne anche l'allora Ministro della Giustizia Roberto Castelli, con il D.Lgs. 160/2006 di fatto bloccato dal successivo Ministro Clemente Mastella.

⁸ <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/events/OnEnParle/DossierAnm.pdf>

⁹ <http://www.thefrontpage.it/2011/08/17/la-legge-e-uguale-per-tutti-tranne-i-magistrati/comment-page-4/#comment-69326>

<http://www.questaelasinistraitaliana.org/>

in alcuni paesi (inclusa una sanzione pecuniaria rilevante e il pagamento dei danni morali e materiali alle vittime) sino alla condanna in carcere in alcuni altri.

Con tali dati e le conseguenti riflessioni, si è voluto mettere in evidenza la necessità di intervenire in una materia così delicata, necessità che la Lega Nord ha da sempre sostenuto, non da ultimo confermata anche dalle più o meno recenti sentenze della Corte Europea. E questo non nell'ottica o con intento punitivo nei confronti della magistratura, come qualcuno sostiene in malfede, ma anzi proprio a garanzia della stessa e del prestigio di cui un magistrato deve sempre godere in ossequio al delicato ruolo che ricopre all'interno dello Stato, nonché nel sistema giudiziario.

Le implicazioni della responsabilità civile e/o disciplinare del magistrato hanno enorme rilevanza in quanto riguardano da vicino il rapporto di fiducia tra il cittadino e l'istituzione giudiziaria, rapporto che non dovrebbe mai incrinarsi per le pesanti ripercussioni che potrebbero aversi nell'ambito di una pacifica e democratica convivenza dei consociati.

Dott.ssa Susanna Anvar
Responsabile Settore Giustizia
Segreteria Politica Federale Lega Nord