



## GIUNTA DELL'UNIONE DELLE CAMERE PENALI ITALIANE

Delibera del 24 febbraio 2015

La Giunta

### preso atto

della delibera emessa dall'Associazione Nazionale Magistrati in data 22 febbraio 2015, sulla riforma della responsabilità civile;

### rileva

che nella giornata di domani sarà avviata alla Camera dei Deputati la fase finale dell'approvazione della riforma della Legge n. 117/88 disciplinante il *“risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati”*.

Il sindacato dei Giudici interviene nuovamente denunciando presunti profili di incostituzionalità del disegno di legge nella parte in cui abolisce il filtro di inammissibilità dell'azione e introduce quale causa di responsabilità, il travisamento del fatto e della prova e segnalando che tali *“meccanismi”* presenterebbero aspetti di incostituzionalità e sarebbero *“inutilmente punitivi dei confronti dei magistrati”*.

Per tali ragioni viene deliberato di procedere *“alla ricognizione di tutte le attività di supplenza svolte dalla magistratura”*, preannunciando che, in mancanza di adeguate soluzioni al problema della *“supplenza”*, verranno individuate efficaci forme di protesta, tra cui la sospensione di alcune di tali attività.

Viene, altresì, proposto di determinare gli obiettivi di rendimento di cui all'art. 37 D.L. 98/11, in relazione ai carichi di lavoro sostenibili, *“per tenere conto del nuovo testo sulla responsabilità civile e delle possibili ricadute in tema di responsabilità disciplinare”*;

### sottolinea

come sia assolutamente insostenibile l'affermazione secondo cui nella riforma sarebbero contenuti intenti punitivi rappresentati dall'introduzione della responsabilità dello Stato per i danni procurati da una decisione giudiziaria assunta in ragione del travisamento di un fatto o di una prova e dall'abolizione del filtro di inammissibilità dell'azione, ed appare evidente come sia fuori luogo parlare di aspetti di incostituzionalità di tali novità.

Quanto al travisamento di un fatto o di una prova

### osserva

che è la Corte di Giustizia dell'Unione Europea – con le pronunce del 30 settembre 2003 causa C-224/01 Kobler, 13 giugno 2006 C-173/03 Traghetti del Mediterraneo S.p.a. ed in particolare da ultimo con la sentenza del 24 novembre 2011 C-379/10 Commissione Europea contro Repubblica Italiana, con cui ha accolto il ricorso della Commissione a seguito della procedura di infrazione aperta contro l'Italia – ad aver chiarito la rilevanza ed i contorni dell'inadempimento italiano, statuendo che: *“la Repubblica italiana, escludendo qualsiasi responsabilità dello stato italiano per i danni arrecati ai singoli a seguito di una violazione del diritto dell'Unione imputabile a un organo giurisdizionale nazionale di ultimo grado, qualora tale violazione risulti da un'interpretazione di norme di diritto o da valutazioni di fatti e prove effettuate dall'organo giurisdizionale medesimo, e limitando tale responsabilità ai soli casi di dolo o colpa grave, ai sensi dell'art. 2, commi 1 e 2, della legge 13 aprile 1988, n. 117, sul risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e sulla responsabilità civile dei magistrati, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del principio generale di responsabilità degli Stati membri per violazione del diritto dell'Unione da parte di uno dei propri organi giurisdizionali di ultimo grado”*.

L'introduzione della responsabilità civile dello Stato per il *“travisamento del fatto o delle prove”* è, dunque, indispensabile quale livello minimo di tutela del cittadino in base all'interpretazione dettata dalla Corte di Giustizia.

**Unione Camere Penali Italiane**

Via del Banco di S. Spirito, 42 00186 Roma Tel +39 06 32500588 Fax +39 06 3207040 [www.camerepenali.it](http://www.camerepenali.it)  
[segreteria@camerepenali.it](mailto:segreteria@camerepenali.it) [camerepenali@libero.it](mailto:camerepenali@libero.it) C.F. 05386821002 P.I 08989681005



Sul tema l'ANM sembra dimenticare che neppure la difesa svolta dalla Repubblica Italiana davanti alla Corte si è avventurata nel sostenere la necessità di escludere ogni responsabilità risarcitoria dello Stato in caso di danni procurati da una decisione giudiziaria in ragione del travisamento di fatti o prove, né tantomeno ha accennato ad eventuali aspetti di incostituzionalità di una norma che introducesse tale profilo di responsabilità.

Si sarebbe trattato, invero, di sostenere l'incompatibilità sul punto del nostro sistema costituzionale con il diritto europeo, così come interpretato dalla Corte di Giustizia.

Al contrario l'Italia ha rappresentato, senza successo, come tale previsione fosse già presente nella c.d. legge Vassalli, essendo possibile un'interpretazione della norma vigente in senso conforme ai dettami della Corte di Lussemburgo.

Tale tesi non è stata accolta, come si evince chiaramente nel punto 37 della richiamata sentenza, nella quale si legge: “[...]Si deve rilevare che, a fronte dell'esplicito tenore dell'art. 2, secondo comma, di tale legge, lo Stato membro convenuto non ha fornito alcun elemento in grado di dimostrare validamente che, nell'ipotesi di violazione del diritto dell'Unione da parte di uno dei propri organi giurisdizionali di ultimo grado, tale disposizione venga interpretata dalla giurisprudenza quale semplice limite posto alla sua responsabilità qualora la violazione risulti dall'interpretazione delle norme di diritto o dalla valutazione dei fatti e delle prove effettuate dall'organo giurisdizionale medesimo, e non quale esclusione di responsabilità [...]”.

La piena compatibilità costituzionale della nuova disciplina è stata illustrata chiaramente nella relazione finale della Commissione Giustizia della Camera che, condividendo e richiamando espressamente sul punto le osservazioni svolte in sede di audizione dall'Unione delle Camere Penali Italiane, ha sottolineato come costituisca travisamento la “*affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento*” o dalla “*negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento*”, ipotesi peraltro già previste dalla disciplina vigente ed attualmente incompatibili con il diritto dell'Unione perché fonti generatrici di danno risarcibile solo ove accompagnate dall'ulteriore requisito, sotto il profilo soggettivo, della negligenza per di più inescusabile del o dei giudici autori del provvedimento.

E', quindi, “*travisamento*” solo quello “*macroscopico, evidente che non richiede alcun approfondimento di carattere interpretativo o valutativo*”.

Escludere il profilo di responsabilità dello Stato derivante da un siffatto “*travisamento*”, lungi dall'essere l'unica soluzione costituzionalmente possibile, come vorrebbe l'Associazione Nazionale Magistrati, si presenta in evidente contrasto con i principi dettati dalla Carta costituzionale, come già affermato dalla Corte Costituzionale fin dal 1968: “*Peraltro l'autonomia e l'indipendenza della magistratura e del giudice non pongono l'una al di là dello Stato, quasi legibus soluta, né l'altro fuori dell'organizzazione statale. Il magistrato deve essere indipendente da poteri e da interessi estranei alla giurisdizione, ma è soggetto alla legge: alla Costituzione innanzitutto, che sancisce, ad un tempo, il principio di indipendenza (artt. 101, 104 e 108) e quello di responsabilità (art. 28), al fine di assicurare che la posizione super partes del magistrato non sia mai disgiunta dal corretto esercizio della sua alta funzione*” (Corte Cost. sent. n. 2 del 14 marzo 1968).

A nulla vale ricordare, in senso contrario, la pronuncia resa dalla Consulta nel 1989, richiamata nel parere reso dal CSM (in data 29 ottobre 2014), che nella lettura data da tale organo sembrerebbe riconoscere al Giudice uno spazio di “*assoluta*” autonomia di valutazione e interpretazione, mentre in realtà la Corte (dopo aver citato la sopra richiamata sentenza del 1968) parla di spazi “*ampi*”, termine quest'ultimo che, a differenza del primo, evoca comunque l'idea di un limite.

In altri termini, l'attività di interpretazione e valutazione del Giudice deve essere libera da condizionamenti e non può essere fonte di responsabilità civile dello Stato fin tanto che non superi il limite, da un lato della manifesta violazione di legge e dall'altro del “*travisamento*” del fatto e della prova.

Ogni diversa soluzione determinerebbe (e ha determinato fino ad oggi) un'intollerabile compressione dei diritti del cittadino danneggiato e si porrebbe in contrasto, non più accettabile,



con i principi costituzionali da interpretarsi anche alla luce del diritto dell'Unione, secondo l'interpretazione datane dalla Corte di Giustizia.

Quanto all'abrogazione del filtro di ammissibilità dell'azione

**osserva altresì**

L'abrogazione dell'art. 5 della Legge n. 117/88 e la conseguente eliminazione del giudizio preliminare di ammissibilità è dovuta essenzialmente al fatto che detto meccanismo processuale è stato interpretato come una anticipazione del giudizio di merito, tanto da ribaltare la prospettiva ai fini del vaglio da "domanda manifestamente infondata" a "domanda manifestamente fondata".

Un filtro di ammissibilità strutturato nei termini di cui alla L. 117/1988 non ha precedenti nel nostro ordinamento.

Non possono, difatti, considerarsi tali le autorizzazioni giudiziarie o amministrative previste dai previgenti codici di procedura civile, in cui mancava un controllo preventivo sul merito della domanda e che operavano, poi, quali condizioni di procedibilità ad un'azione diretta nei confronti del giudice.

Né quanto affermato nelle pronunce della Corte Costituzionale n. 2/1968; n. 26/1987 e n. 468/1990 - più volte invocate dalla categoria interessata – vale a sostenere l'incostituzionalità della sua eliminazione.

E difatti, le prime due pronunce, a cui fa rinvio l'ultima affermando che queste abbiano riconosciuto il rilievo costituzionale del c.d. filtro, nulla dicono con espresso riguardo a questo o ad analogo sistema, ma si limitano a stabilire che la delicatezza della funzione giurisdizionale deve suggerire condizioni e limiti alla responsabilità, condizioni e limiti riconosciuti anche dalla Corte di Giustizia e certamente presenti nella disciplina in corso di approvazione alla Camera, anche in assenza del menzionato filtro di ammissibilità.

Peraltro, nella sentenza n. 2 del 1968 nel punto 3 del considerato in diritto – visto che il Tribunale di Bologna aveva sollevato la questione nell'ambito di una causa tra un privato e il Ministero – si afferma: *“Il Tribunale di Bologna, a quanto pare, sospetta anche dell'autorizzazione ministeriale, che, secondo gli artt. 56 e 74 c.p.p., è necessaria per l'esercizio dell'azione nei confronti del giudice; ma l'autorizzazione non occorrerebbe se la domanda di risarcimento fosse rivolta allo Stato: di modo che su questo punto un giudizio di costituzionalità sarebbe irrilevante in una causa nella quale si contende sulla responsabilità dello Stato e non su quella del giudice”*.

E' opportuno sottolineare che un tale o analogo sistema volto a vagliare preventivamente nel merito le domande risarcitorie nei confronti dello Stato è assente nella maggior parte degli altri paesi dell'Unione, fatta eccezione per la Spagna.

Il tema delle condizioni di ammissibilità dell'azione, alla luce della prassi interpretativa seguita in materia dagli organi giurisdizionali italiani, è stato sollevato espressamente nella causa C-173/03 Traghetti del Mediterraneo S.p.a. perché rende eccessivamente difficile, se non impossibile, il conseguimento del risarcimento del danno da parte dello Stato, ponendosi in contrasto con i principi sanciti dalla Corte Europea (CGUE sentenze 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, Francovich e altri e 5 marzo 1996, cause riunite C-46/93 e C48/93, Brasserie du pecheur et Factortame).

L'eliminazione del vaglio di ammissibilità sarebbe, dunque, rispettosa del diritto dell'Unione, che impone di consentire al cittadino un accesso alla giustizia effettivo e privo di ostacoli.

La rimozione del filtro di ammissibilità non può poi avere, contrariamente a quanto affermato in



varie sedi di ANM, alcuna conseguenza in relazione alla serenità e all'indipendenza del magistrato, nei confronti del quale, si sostiene, potrebbero essere avviate azioni strumentali per condizionarne l'azione.

In primo luogo va sottolineato che l'azione può essere proposta solo nei confronti dello Stato e non direttamente del magistrato.

Secondariamente l'azione può essere promossa, a pena di improcedibilità, solo dopo aver esperito tutti i rimedi endoprocedimentali, ovvero aver esaurito i mezzi di impugnazione del provvedimento che si assume in manifesta violazione di legge o a seguito di travisamento della prova o del fatto.

Inoltre, l'eventuale esito del giudizio promosso nei confronti dello Stato non ha efficacia di giudicato né nel giudizio di rivalsa, né nel giudizio disciplinare e ciò proprio al fine di evitare che il magistrato interessato sia onerato di intervenire e svolgere qualsivoglia azione difensiva in una causa che potrebbe essere introdotta sulla base di pretese temerarie, o anche semplicemente infondate.

Pare, dunque, difficile comprendere come un'azione manifestamente infondata possa essere utilmente promossa al fine di turbare la serenità e l'agire di un magistrato, quando la stessa, alla luce della riforma, non solo sarà valutata dal giudice chiamato a deciderla sotto il profilo dell'ammissibilità formale, ma anche della fondatezza nel merito, senza che questo possa in alcun modo condizionare il successivo eventuale giudizio di rivalsa promosso dallo Stato, o il giudizio disciplinare;

#### **richiama**

inoltre, l'attenzione su una circostanza costantemente sottaciuta dalla categoria interessata alla riforma, ovvero che il nuovo regime di responsabilità civile riguarda esclusivamente lo Stato e non il singolo magistrato che abbia emesso il provvedimento in manifesta violazione di legge, o a seguito del travisamento di un fatto o di una prova.

Il testo in discussione alla Camera ha, infatti, introdotto un sistema a "doppio binario" nel quale la (nuova) responsabilità dello Stato risponde ai criteri richiesti dalla Corte di Giustizia, mentre l'azione di rivalsa nei confronti del magistrato è rimasta delineata sulla disciplina attualmente vigente, in forza della quale è richiesto, quale presupposto sotto il profilo soggettivo, l'ulteriore requisito della negligenza inescusabile.

Appare evidente come, anche in caso di accoglimento della domanda nei confronti dello Stato, saranno pochissime in concreto le evenienze in cui vi saranno i presupposti per l'azione di rivalsa nei confronti del magistrato.

La manifesta violazione di legge si ascrive, infatti, nella disciplina della responsabilità colposa, al regime dell'imperizia e non certo della negligenza.

Quanto al travisamento del fatto e della prova, quand'anche esso dovesse essere stato determinato non da imperizia, ma da negligenza (evidentemente per il mancato esame delle risultanze processuali determinato da superficialità e noncuranza e non per l'erronea valutazione di esse) dovrebbe ulteriormente ricorrere il requisito dell'inescusabilità, che riduce, fino a renderlo quasi inesistente l'alveo di applicazione della norma.

In ogni caso deve essere affermato con estrema chiarezza che tale remota azione di rivalsa non avrà, sostanzialmente, alcun effetto diretto sul magistrato ed alcuna possibilità di incidere sulla sua indipendenza, sulla sua autonomia, o sulla sua libertà di autodeterminazione e ciò anche a seguito della modifica proposta, che innalza il limite della rivalsa da un terzo alla metà dello stipendio netto.

Si tratta, infatti, di una possibilità di rivalsa per una somma modestissima, suscettibile di essere coperta integralmente da una polizza assicurativa di carattere professionale per il rischio danni cagionati a terzi.

Per tradurre in numeri: lo stipendio annuale netto medio di un magistrato è di circa 50.000,00 euro; ciò vuol dire che, qualunque sia l'ammontare del danno che lo Stato sarà chiamato a risarcire (a uno o più persone fisiche e/o giuridiche) in ragione dell'atto o del provvedimento



(manifestamente) erroneo, il limite complessivo dell'azione di rivalsa non potrà mediamente superare la somma di 25.000,00 euro.

Chiunque può comprendere quanto possa costare assicurarsi contro un rischio così irrisorio nell'ammontare e remoto nel suo verificarsi;

**rileva**

che la delibera di effettuare una ricognizione di tutte le attività di supplenza al fine, in un prossimo futuro, di cessare anche in parte tali attività, così come la proposta di rideterminare gli obiettivi di rendimento di cui all'art. 37 del D.L. n. 98/11 in relazione ai carichi di lavoro sostenibili tenuto conto del testo sulla responsabilità civile e delle possibili ricadute in tema di responsabilità disciplinare, denotano da un lato la debolezza del sindacato dei magistrati e delle sue ragioni e dall'altro l'intendimento di utilizzare indebiti e surrettizi strumenti di pressione nei confronti del potere legislativo per la conservazione di una condizione di privilegio ed assoluta irresponsabilità davanti alla legge;

**ritiene**

censurabile la scelta di minacciare il ricorso a forme di protesta insidiose, tese a procurare la paralisi del sistema giustizia ed irresponsabile, ove venisse in futuro adottata, la scelta di procedere effettivamente in tale senso;

**sottolinea**

la gravità dell'affermazione secondo la quale la modifica del regime di responsabilità dello Stato nel senso di ritenere risarcibile il danno prodotto da un provvedimento giudiziario assunto in manifesta violazione di legge, o travisamento del fatto o della prova, causerebbe la necessità di rideterminare gli obiettivi di produttività dei magistrati, quasi che gli stessi oggi emettessero i loro provvedimenti senza già doversi preoccupare di non violare manifestamente la legge e non dover travisare i fatti e le prove.

Si tratta di un'affermazione che getta un'ombra sinistra sull'operato della magistratura e che appare, in primo luogo, offensiva nei confronti di tutti quei magistrati che quotidianamente prestano la propria opera in maniera meritoria, con lo scrupolo, l'impegno, la preparazione e la dedizione che sono dovuti all'esercizio della funzione giudiziaria, il tutto, evidentemente, rispettando gli evocati obiettivi di rendimento attualmente vigenti;

**auspica**

che la Camera approvi il testo sottoposto al suo esame, senza subire i tentativi di condizionamento del sindacato dei magistrati, senza apportare alcuna modifica che ne determinerebbe il rinvio al Senato e senza slittamenti, onde scongiurare che all'Italia venga dall'Unione Europea inflitta una sanzione che allo scadere del termine ultimo fissato per la fine di febbraio, ammonterebbe ad oltre 40 milioni di Euro;

**dispone**

la trasmissione della presente delibera al Presidente della Repubblica, al Presidente del Senato, al Presidente della Camera dei Deputati, al Ministro della Giustizia e al Presidente dell'Associazione Nazionale Magistrati.

Roma, 24 febbraio 2015

Il Segretario

Avv. Francesco Petrelli

Il Presidente

Avv. Beniamino Migliucci