

Il Percorso Professionale

responsabilità

Gli ordinamenti giuridici prevedono varie categorie d'illecito, in relazione alla norma violata, al tipo di sanzione che ne consegue o alle modalità previste per la sua irrogazione. Si avranno quindi diversi tipi di responsabilità a seconda della norma violata: responsabilità civile, penale, amministrativa, contabile etc.

I magistrati come cittadini e come pubblici ufficiali, nello svolgimento della propria attività professionale, sono esposti a diverse tipologie di responsabilità.

È, però, necessario introdurre particolari garanzie procedurali, per evitare che la sottoposizione a responsabilità penale, civile, disciplinare e contabile si trasformi in condizionamento rispetto all'esercizio indipendente e imparziale delle funzioni giudiziarie.

La responsabilità penale

I magistrati sono sottoposti alla responsabilità penale come tutti gli altri cittadini, qualora commettano reati.

Inoltre, sono previste specifiche figure di reato (ad es. la corruzione in atti giudiziari di cui all'art. 319 ter c.p.), collegate specificamente all'esercizio della funzione giurisdizionale e sanzionate in maniera particolarmente severa.

L'unica deroga al regime ordinario di accertamento dei reati stabilita per i magistrati è quella prevista dall'art. 11 c.p.p., secondo il quale il procedimento penale in cui il magistrato assume la qualifica di indagato, imputato, persona offesa o danneggiato dal reato – nonché i giudizi civili per risarcimento dei danni conseguenti da reato – è di competenza degli uffici giudiziari di un distretto diverso da quello in cui quel magistrato presta servizio (distretto individuato secondo le regole fissate dal menzionato art. 11). Tale previsione ha lo scopo di evitare sospetti di possibile condizionamento qualora ad agire siano magistrati che prestano servizio nello stesso ufficio dell'interessato.

La responsabilità civile

La responsabilità civile è la responsabilità che il magistrato assume nei confronti delle parti processuali, o di altri soggetti, a causa di errori o inosservanze compiute nell'esercizio delle funzioni.

La legge n. 18 del 2015 (intervenuta sulla legge 13 aprile 1988 n. 117, che ne conteneva la precedente regolamentazione) ha ampliato le condizioni e le modalità secondo le quali un magistrato può essere chiamato a rispondere, patrimonialmente, di un danno provocato nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali.

La responsabilità per il risarcimento dei danni derivante da un fatto commesso da un magistrato è, al pari di quella prevista per altri pubblici dipendenti, una responsabilità indiretta: grava cioè sullo Stato. Il danneggiato, quindi, agisce nei confronti dello Stato. Nel caso in cui la domanda venga accolta, il soggetto condannato al risarcimento è lo Stato, che, a sua volta, agirà nei confronti del magistrato ritenuto responsabile, attraverso un'azione definita "azione di rivalsa".

La legge stabilisce che è risarcibile qualunque danno ingiusto derivante da un comportamento del magistrato, nell'esercizio delle sue funzioni, o conseguente a un atto o a un provvedimento giudiziario, posto in essere con «dolo» o «colpa grave», ovvero conseguente «a diniego di giustizia».

La legge, definisce le nozioni di «colpa grave» e di «diniego di giustizia», affermando che non possono dare luogo a responsabilità l'attività di interpretazione di norme di diritto e quella di valutazione del fatto e delle prove. In alcune ipotesi (art. 2 commi 3 e 3 bis), è però previsto che la responsabilità può dipendere dal contenuto giuridico e ricostruttivo delle decisioni assunte dal magistrato.

In particolare, viene stabilito che costituisce colpa grave:

- la violazione manifesta della legge, nonché del diritto dell'Unione europea;
- il travisamento del fatto o delle prove;
- l'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento;
- la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento;
- l'emissione di un provvedimento cautelare personale o reale fuori dai casi consentiti dalla legge o in assenza di motivazione.

Con la modifica legislativa del 2015 è stato eliminato il cd. "filtro" di ammissibilità della domanda. In precedenza, infatti, la domanda di risarcimento era preliminarmente oggetto di un giudizio, davanti al Tribunale competente, volto a verificare la presenza dei presupposti di ammissibilità della stessa. Allo stato attuale è invece prevista solo una più rigorosa disciplina della rivalsa dello Stato verso il magistrato: quest'ultima è considerata obbligatoria se, nella condotta del magistrato, sono rinvenibili gli elementi del dolo o della negligenza inescusabile.

Il Consiglio superiore ha segnalato, nel parere reso al Ministro ai sensi dell'art. 10 della legge n. 195 del 1958 del 29 ottobre del 2014, i gravi rischi connessi ad un sistema di responsabilità civile che consenta, in qualche maniera, di sindacare il merito delle decisioni assunte dal singolo magistrato. Questo perché ogni provvedimento è inevitabilmente opinabile dal punto di vista della soggettiva ricostruzione e interpretazione di fatti storici controversi e quindi nell'applicazione di norme giuridiche astratte al fatto concreto. Inoltre, l'eliminazione del filtro di ammissibilità della domanda (che era stato ritenuto indispensabile dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 468/90) consente una illimitata possibilità delle parti, che dissentano dalle decisioni assunte, di agire per ottenere il risarcimento dei danni sofferti.

La responsabilità disciplinare

La responsabilità disciplinare deriva dalla violazione, da parte del magistrato, di norme di comportamento legate all'esercizio della funzione esercitata o alla commissione di fatti che, pur estranei all'attività professionale, ledono – in linea generale – il prestigio dell'ordine giudiziario o compromettono l'immagine del magistrato stesso.

La funzione disciplinare nei confronti dei magistrati è dunque un controllo ex post sulla deontologia professionale che si traduce nell'accertamento e nella repressione della violazione degli obblighi e doveri del magistrato, sia al fine di garantire correttezza, prestigio ed autorevolezza della funzione giudiziaria, evitando che essa sia pregiudicata dalle condotte di coloro che sono chiamati ad esercitarla, sia al fine di garantire i cittadini contro possibili degenerazioni dell'amministrazione della giustizia. In ogni caso, l'attività di accertamento e repressione delle violazioni deontologiche non può mai trasformarsi (in linea generale) in controllo sull'attività interpretativa, al fine di garantire un essenziale cardine dell'autonomia e dell'indipendenza dei magistrati, che è la sottoposizione del giudice esclusivamente alla legge. In sostanza, la correttezza dell'esercizio della funzione giudiziaria non si risolve nella "correttezza" interpretativa del provvedimento, perché l'autonomia del magistrato nell'interpretazione del diritto impedisce un sindacato disciplinare sul merito dei provvedimenti (i

rimedi, in tal caso, sono affidati al sistema delle impugnazioni). A tal proposito, sono sanzionabili solo specifiche condotte, quali ad esempio la violazione di legge o il travisamento del fatto, a condizione che gli stessi siano determinati da ignoranza o negligenza inescusabile.

Fino al 2006, l'impianto della responsabilità disciplinare era imperniato sull'art. 18 della legge c.d. sulle guarentigie (r.d.lgs. 511 del 1946), che sanciva la responsabilità del magistrato nel caso in cui lo stesso avesse, col proprio comportamento, compromesso il prestigio dell'ordine giudiziario. Si trattava, quindi, di una norma c.d. "aperta", che non descriveva nel dettaglio i singoli comportamenti illeciti ma delegava alla Sezione disciplinare una sorta di "funzione pretoria", e cioè l'individuazione di quei comportamenti che in concreto ledessero il principio stesso.

Attualmente la responsabilità disciplinare è regolata dal d.lgs. 109 del 2006, che ha radicalmente ridisegnato la materia, sia dal punto di vista sostanziale (in termini di illeciti e sanzioni) sia da quello processuale. La novità più rilevante riguarda il superamento della previgente norma aperta con l'introduzione della tipizzazione degli illeciti, attraverso la tassativa descrizione delle condotte al verificarsi delle quali si ha illecito disciplinare (le condotte e i fatti disciplinarmente rilevanti vengono distinti tra quelli commessi nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e quelli commessi al fuori di esse).

Le **sanzioni** previste dalla legge sono, in ordine crescente di gravità:

- a) l'ammonimento, che in sostanza è un richiamo all'osservanza dei doveri del magistrato, in relazione all'illecito commesso;
- b) la censura, che è una dichiarazione formale di biasimo;
- c) la perdita dell'anzianità, che non può essere inferiore a due mesi e superiore a due anni (che si risolve in un ritardo nella progressione in carriera);
- d) l'incapacità temporanea a esercitare un incarico direttivo o semidirettivo, che non può essere inferiore a sei mesi e superiore a due anni;
- e) la sospensione dalle funzioni, che consiste nell'allontanamento dalle funzioni esercitate, con sospensione dello stipendio e il collocamento fuori dal ruolo organico della magistratura;
- f) la rimozione, che determina la cessazione del rapporto di servizio.

Quale sanzione "accessoria", è previsto il trasferimento d'ufficio, che può essere adottato quando viene inflitta una sanzione più grave dell'ammonimento ed è invece obbligatorio in taluni casi specificamente individuati dalla legge.

Il trasferimento d'ufficio è anche una misura cautelare, provvisoria, che può essere adottata ove sussistano gravi elementi di fondatezza dell'azione disciplinare e ricorrano motivi di particolare urgenza.

L'art. 16 d.lgs. 109 del 2006 attribuisce le **funzioni di pubblico ministero** al Procuratore generale presso la Corte di Cassazione (funzioni che questi può esercitare direttamente o tramite un magistrato del suo ufficio). Il Procuratore generale è, quindi, il titolare dell'azione disciplinare, che per tale organo è obbligatoria. L'obbligatorietà, onde evitare la proliferazione di azioni disciplinari anche in assenza dei presupposti, è mitigata dal potere di archiviazione diretta (senza, cioè, controllo giurisdizionale), in tassativi casi, come si vedrà successivamente.

Anche il Ministro della Giustizia è titolare dell'azione disciplinare. Egli, però, non ha l'obbligo ma la facoltà di promuovere l'azione disciplinare. L'azione viene promossa non direttamente, ma mediante la richiesta di indagini al Procuratore generale presso la Corte di Cassazione e la contestuale

comunicazione al C.S.M., con indicazione sommaria dei fatti per i quali si procede; in tal caso, il Procuratore generale ha l'obbligo di esercitare l'azione, dandone comunicazione al Ministro della Giustizia e al C.S.M.

Il **procedimento disciplinare** inizia con l'acquisizione, da parte dei titolari dell'azione disciplinare, della notizia di un fatto avente potenziale rilievo disciplinare. Tale notizia può essere contenuta in esposti, segnalazioni, denunce; non deve essere anonima; non può essere generica.

Il Procuratore generale può, inoltre, prendere autonomamente cognizione di fatti suscettibili di iniziativa disciplinare.

Il Procuratore generale (come il Ministro della Giustizia) deve esercitare l'azione disciplinare entro un anno dal momento in cui la notizia dell'illecito è circostanziata, contiene cioè tutti gli elementi costitutivi della fattispecie di illecito. L'azione disciplinare non può essere esercitata se sono trascorsi dieci anni dal fatto.

Quando la notizia non è circostanziata, il Procuratore generale può svolgere indagini preliminari, che hanno carattere meramente amministrativo. Al termine, il Procuratore generale o esercita l'azione disciplinare o dispone l'archiviazione, con provvedimento che deve essere trasmesso al Ministro della Giustizia, il quale può chiedere al Presidente della Sezione disciplinare la fissazione dell'udienza dibattimentale, previa formulazione dell'incolpazione.

I presupposti per l'**archiviazione** sono: a) la scarsa rilevanza del fatto ai sensi dell'art. 3 bis d.lgs. 109 del 2006); b) la mancanza degli elementi costitutivi di una fattispecie disciplinare; c) il fatto non integra alcuna delle ipotesi di illecito disciplinare; d) il fatto risulta inesistente o non è stato commesso.

Con l'esercizio dell'azione, il Procuratore generale formula il capo di **incolpazione**, cioè descrive nel dettaglio il fatto che si assume essere stato commesso e le norme che si assumono essere state violate.

Dell'inizio dell'azione disciplinare viene data comunicazione all'incolpato, che può farsi assistere da un altro magistrato o da un avvocato (o, in alternativa, difendersi personalmente).

Esercitata l'azione disciplinare, inizia la fase delle indagini vere e proprie, fase che, a differenza di quella c.d. predisciplinare, ha natura processuale in senso stretto, nel senso che gli atti compiuti in questa fase possono essere, a determinate condizioni, utilizzati nell'eventuale successivo giudizio disciplinare e l'incolpato gode di una serie di garanzie difensive.

Al termine delle indagini, il Procuratore generale può alternativamente chiedere la declaratoria di non luogo a procedere o formulare la definitiva incolpazione e chiedere al Presidente della Sezione disciplinare del C.S.M. la fissazione dell'udienza di discussione orale.

A differenza della archiviazione che può concludere la fase c.d. predisciplinare, dopo l'esercizio dell'azione disciplinare il legislatore ha previsto un controllo giurisdizionale sulle determinazioni del Procuratore generale, controllo demandato alla Sezione disciplinare.

Se quest'ultima accoglie la richiesta, provvede con ordinanza di **non luogo a procedere**, per essere rimasti esclusi gli addebiti o perché il fatto non costituisce illecito disciplinare.

Se rigetta la richiesta, il Procuratore generale formula l'incolpazione e chiede al Presidente della Sezione medesima la fissazione della discussione orale.

L'**udienza di discussione orale** rappresenta la fase "dibattimentale" del giudizio disciplinare, cui si perviene o direttamente o per effetto del rigetto da parte della Sezione disciplinare della richiesta di non luogo a procedere.

Il procedimento disciplinare ha carattere giurisdizionale ed è regolato dalle norme del codice di procedura penale, in quanto compatibili. Organo competente a giudicare è la Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura, composta di sei membri: un Presidente (di regola, il Vice presidente del C.S.M.) e cinque giudici (un membro laico e quattro membri togati, di cui uno proveniente dalla magistratura di legittimità, due dalla magistratura giudicante di merito ed uno dalla magistratura requirente di merito).

Nel dibattimento, vengono ascoltate le tesi dell'accusa e della difesa e vengono assunte tutte le prove ritenute utili, su richiesta delle parti (Procura generale e difesa) o su iniziativa del giudice stesso.

All'esito del dibattimento, la Sezione disciplinare, con **sentenza**, irroga una sanzione, qualora ritenga sussistenti gli addebiti, ovvero, ritiene esclusi gli stessi.

Avverso la sentenza della Sezione disciplinare l'incolpato, il Ministro della giustizia e il Procuratore generale presso la Corte di cassazione possono proporre **ricorso per cassazione** dinanzi alle Sezioni unite civili della Corte di cassazione, nei termini e con le forme previsti dal codice di procedura penale. Ove divenuta irrevocabile, la sentenza può essere soggetta a revisione.

La responsabilità amministrativo-contabile

I pubblici dipendenti, e fra questi non possono non rientrare anche i magistrati, sono soggetti a responsabilità amministrativo-contabile.

Questa si configura qualora venga provocato un danno patrimoniale alla propria amministrazione o ad altro ente pubblico. Essa, dunque, non differisce strutturalmente dalla ordinaria responsabilità civile (art. 2043 c.c.), se non per la particolare qualificazione dell'autore del danno (pubblico dipendente o soggetto legato alla p.a. da rapporto di servizio), per la natura del soggetto danneggiato (ente pubblico e assimilati) e per il fatto che il danno è causato nell'esercizio di pubbliche funzioni o in occasione di esso.

Tale responsabilità è disciplinata dalle leggi 14 gennaio 1994, n. 19 e 20, come novellate dalla l. 20 dicembre 1996, n. 639.

La giurisdizione appartiene alla Corte dei Conti. Con la legge n. 117/1998, il legislatore ha però devoluto al giudice ordinario il giudizio di rivalsa dello Stato "condannato" a risarcire a terzi il danno patrimoniale indiretto cagionato dal magistrato. In tutte le restanti ipotesi di danno erariale arrecato dal magistrato allo Stato, troverà spazio la generale giurisdizione contabile.

Anche per quanto concerne la responsabilità amministrativo-contabile, è necessario che il comportamento del magistrato, nell'esercizio delle sue funzioni, o conseguente ad un atto o ad un provvedimento giudiziario, sia posto in essere con «dolo» o «colpa grave».

Normativa di riferimento

- Legge 13 aprile 1988 n. 117
- Decreto legislativo 23 febbraio 2006 n. 109
- Leggi 14 gennaio 1994 n. 19 e 20
- Legge 20 dicembre 1996 n. 639

