



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 4

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

2^a COMMISSIONE PERMANENTE (Giustizia)

**INDAGINE CONOSCITIVA SULLE PROBLEMATICHE
CONNESSE ALLA RESPONSABILITÀ CIVILE
DEI MAGISTRATI**

305^a seduta: mercoledì 11 aprile 2012

Presidenza del presidente BERSELLI

I N D I C E**Seguito dell'audizione dell'Associazione nazionale magistrati**

* PRESIDENTE	Pag. 3, 5, 6 e passim	SABELLI	Pag. 3, 5, 6 e passim
ALLEGRIANI (PdL)	12		
* CALIENDO (PdL)	6, 13		
* CASSON (PD)	9		
* DELLA MONICA (PD)	7, 13		
GIOVANARDI (PdL)	8		
LI GOTTI (IdV)	11		
MARITATI (PD)	10		

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Coesione Nazionale (Grande Sud-Sì Sindaci-Popolari d'Italia Domani-Il Buongoverno-Fare Italia): CN:GS-SI-PID-IB-FI; Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; Per il Terzo Polo (ApI-FLI): Per il Terzo Polo:ApI-FLI; Unione di Centro, SVP e Autonomie (Union Valdôtaine, MAIE, Verso Nord, Movimento Repubblicani Europei, Partito Liberale Italiano, Partito Socialista Italiano): UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI-PSI; Misto: Misto; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS; Misto-Partecipazione Democratica: Misto-ParDem; Misto-Partito Repubblicano Italiano: Misto-P.R.I.

Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Mazzamuto

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, per l'Associazione nazionale magistrati, il dottor Rodolfo Sabelli, presidente; la dottoressa Anna Canepa, vice presidente; il dottor Maurizio Carbone, segretario generale e la dottoressa Rosa Polito, addetto stampa.

I lavori hanno inizio alle ore 14,40.

Seguito dell'audizione dell'Associazione nazionale magistrati

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulle problematiche connesse alla responsabilità civile dei magistrati, sospesa nella seduta del 3 aprile scorso.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e la trasmissione radiofonica e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È oggi previsto il seguito dell'audizione dell'Associazione nazionale magistrati. Sono presenti per l'Associazione nazionale magistrati, il dottor Rodolfo Sabelli, presidente; la dottoressa Anna Canepa, vice presidente; il dottor Maurizio Carbone, segretario generale e la dottoressa Rosa Polito, addetto stampa. Ricordo che nella seduta del 3 aprile scorso erano stati posti numerosi quesiti, ai quali, in ragione dell'imminente inizio dei lavori dell'Assemblea, il presidente Sabelli non aveva potuto rispondere. Cedo quindi la parola ai nostri ospiti.

SABELLI. Signor Presidente, faccio una breve premessa che trae spunto da alcune delle considerazioni svolte nella precedente occasione.

Credo che quando si parla di azione per la responsabilità civile dei magistrati occorra considerare che essa, facendo valere una responsabilità civile, non assolve a funzioni di controllo sull'attività giurisdizionale o di tipo sanzionatorio, bensì ad una funzione risarcitoria. Funzioni di controllo e sanzionatorie sono, infatti, affidate ad altri strumenti come quelli disciplinari e quelli che fanno valere le altre forme di responsabilità penale o contabile.

La necessità di una disciplina particolare in materia di responsabilità civile dei magistrati discende fondamentalmente da due necessità. Mi riferisco innanzitutto alla tutela della giurisdizione dal rischio elevato di azioni strumentali e intimidatorie e, in secondo luogo, alla particolarità

della funzione giudiziaria che è essenzialmente interpretativa di norme di legge e, al contempo, valutativa di fatti e di prove.

Sono state svolte, nella precedente occasione, delle osservazioni sul valore intimidatorio dell'azione civile. Al riguardo, pur essendo dell'opinione che i magistrati abbiano la «schiena dritta», è tuttavia indubitabile che vi sia la possibilità concreta – considerato il numero elevatissimo e potenzialmente illimitato di azioni civili promuovibili nei confronti del magistrato che sta giudicando ad opera della parte che viene giudicata – di un effetto intimidatorio che potrebbe avere evidenti ricadute sull'esercizio della funzione giudiziaria. Ciò avviene sia se l'azione in questione viene esercitata nel momento in cui il magistrato sta giudicando, sia se essa è rimessa ad un momento successivo, in ragione di quella elevata probabilità di azioni di carattere ritorsivo e strumentale che, quindi, producono effetti anche nella fase precedente, appunto in previsione della già ricordata elevata probabilità di azioni civili.

Nella precedente seduta si è fatto riferimento anche alla ricusazione e in proposito si è detto che, in realtà, la possibilità di una ricusazione ha trovato degli strumenti processuali di un conflitto potenziale che hanno avuto un'immediata risoluzione.

Ritengo che l'azione civile possa produrre, in realtà, un effetto completamente diverso. Un'azione civile nei confronti del magistrato – mi sto riferendo al secondo effetto, quello che definirei tecnico-processuale che consegue all'esercizio dell'azione civile – determina l'insorgere di una causa civile (una o potenzialmente più di una), su questioni non definitive, – quindi non necessariamente nei confronti di una decisione definitiva adottata dal magistrato – ma anche interlocutorie relative all'ammissione di una prova, all'adozione di una misura cautelare o ad una delle tante questioni che vengono risolte nel corso di una causa civile o penale prima che essa giunga alla sua conclusione.

L'azione civile nei confronti del magistrato determina, quindi, una situazione di incompatibilità che perdura per tutto il tempo della sua durata. Ora è evidente che un'incompatibilità così protratta nel tempo renderebbe concretamente impossibile a quel magistrato giudicare la parte che, per una durata protratta di tempo, costituisce la sua controparte nella causa civile.

Si è fatto poi riferimento alla nuova previsione relativa alla manifesta violazione del diritto e proprio il senatore Caliendo al riguardo ha citato alcuni esempi concreti che sarebbero e sono concretamente riconducibili ai casi di colpa grave; nel merito mi permetto tuttavia di osservare come la suddetta proposta emendativa introduca in realtà la previsione di un caso ulteriore di responsabilità. La violazione manifesta del diritto, così come formulata, si andrebbe pertanto ad aggiungere alle altre previsioni del dolo o della colpa grave. Una possibile ragionevole lettura sarebbe certamente quella che riconduce la violazione manifesta del diritto a una situazione di colpa grave, tuttavia, proprio perché tale situazione è diversa e ulteriore rispetto al dolo e alla colpa grave, si è indotti a ritenere che in realtà si tratti di qualcosa di diverso. Attualmente la legge n.

117 dell'1988 già prevede una situazione di violazione di questo tipo, ma con alcune differenze a mio avviso fondamentali, dal momento che in essa si fa riferimento alla grave violazione di legge determinata da negligenza inescusabile, ovvero si riconduce la violazione alla legge e al diritto positivo e si richiede che essa sia stata determinata da una negligenza inescusabile.

A fronte di ciò si pone però una serie di domande. La violazione manifesta del diritto in concreto che cosa è? È qualcosa di diverso? In che misura e in che termini si dovrebbe tener conto dell'evoluzione giurisprudenziale? E ancora, un'interpretazione di avviso contrario rispetto ad una giurisprudenza di legittimità costante o, addirittura, una giurisprudenza delle sezioni unite potrebbe rientrare nella situazione di violazione manifesta del diritto?

Sulla base di questi interrogativi siamo dunque portati a ritenere che la violazione manifesta del diritto, con questo termine diverso, costruito come situazione che si aggiunge alle altre ed escluso il riferimento alla negligenza inescusabile, rischi di ampliare il termine della responsabilità entrando a piè pari in quell'ambito che è tipico dell'esercizio della giurisdizione, ovvero sia l'attività interpretativa della legge.

Si è fatto poi riferimento alle ragioni per cui dovrebbe essere diversamente disciplinata la responsabilità civile del magistrato rispetto a quella di altre categorie professionali come, ad esempio, quella dei geologi o dei medici. Occorre in proposito considerare che la funzione giudiziaria ha una particolarità pressoché unica, dal momento che il magistrato, quando giudica non può che dare ragione a una parte e torto all'altra. Questo non vale, ad esempio, per il medico, visto che chi salva la vita di un paziente non reca danno a nessun altro. Quella del magistrato è quindi una funzione che, a differenza di tutte le altre, ha un grado di pericolo di ritorsione elevatissimo, posto che è altamente improbabile che una persona che si sia vista dare torto da un magistrato ammetta la propria colpa.

Alla senatrice Della Monica, che aveva chiesto se avessimo preso contatto con altre magistrature, non posso che rispondere che non c'è stato ancora il tempo per farlo. Sto comunque provvedendo alla convocazione del Comitato intermagistrature al fine di discutere, tra l'altro, anche del tema della responsabilità civile.

PRESIDENTE. Vorremmo conoscere l'opinione dell'Associazione in ordine al cosiddetto filtro di ammissibilità così come congegnato.

SABELLI. Quanto al filtro di ammissibilità, non dispongo dei dati statistici, la cui necessità era stata invece evidenziata; in tal caso, infatti, il dato statistico è utile non solo al fine di sapere concretamente il numero delle azioni civili esperite, ma anche per conoscere il rapporto esistente tra tale numero e quello delle azioni civili che hanno poi passato il filtro dell'ammissibilità. Come già sottolineato nella precedente occasione, credo che il filtro di ammissibilità rappresenti uno strumento dissuasivo che per come è congegnato, non tutela il magistrato ma lo Stato. Naturalmente

oltre al filtro di ammissibilità si possono immaginare altre forme di dissuasione dal rischio di azioni strumentali ed infondate. Non voglio dare suggerimenti, resta il fatto, però, che il codice di procedura civile prevede diverse forme di dissuasione volte ad evitare che lo Stato si trovi a doversi difendere da un numero potenzialmente elevatissimo di cause civili in larghissima parte – come è facile immaginare – infondate e strumentali.

PRESIDENTE. Si sostiene da più parti che il termine di un anno fissato per l'esercizio dell'azione di rivalsa dello Stato nei confronti del magistrato sia eccessivamente ridotto e che quindi tenda a frenare tale azione perché finisce per decorrere senza che essa sia stata esperita. Lei sarebbe favorevole ad un suo innalzamento?

SABELLI. Signor Presidente, non abbiamo affrontato in termini tecnici la questione.

PRESIDENTE. Le mie domande non nascondono retropensieri. Mi sembra di aver capito che l'Associazione nazionali magistrati, sostanzialmente, affermi l'opportunità di lasciare le cose come stanno e che quindi la sentenza debba essere definitiva, in tal senso fornendo anche delle ragioni convincenti. Ciò detto, chiedo al presidente Sabelli, ferma restando la responsabilità diretta dello Stato e soltanto indiretta del magistrato, l'Associazione nazionale magistrati sarebbe disponibile a rivedere profondamente il filtro di ammissibilità, eventualmente anche annullandolo, a portare il termine per l'esercizio dell'azione di rivalsa da parte dello Stato da uno a due o tre anni ed infine ad incrementare la quota di stipendio o dell'indennità del magistrato pignorabile in sede di rivalsa, portandola da un terzo alla metà?

CALIENDO (PdL). Questo è quanto ha proposto l'Associazione magistrati della Corte dei conti.

PRESIDENTE. Sì, ma ora mi sto rivolgendo al presidente dell'Associazione nazionale magistrati.

Al riguardo alcuni sottolineano l'opportunità di trovare una mediazione, ovvero una soluzione che possa bilanciare gli interessi contrapposti.

SABELLI. Abbiamo espresso il nostro parere sull'emendamento così com'è stato formulato, non abbiamo quindi preso in considerazione altre possibilità subordinate, quindi, prima di rispondere alla sua sollecitazione, occorrerebbe un supplemento di riflessione, anche perché gli strumenti cui lei ha fatto riferimento sono diversi, riguardano piani diversi e producono anche differenti ricadute. Lei ha richiamato, ad esempio, la misura della rivalsa, che ha una ricaduta diretta ed immediata sul piano assicurativo, quindi, per essere chiari, determinerebbe come conseguenza un aumento del premio che verrebbe ripartito tra tutti i magistrati indipendentemente dall'esercizio di un'azione civile. Questa sarebbe sostanzialmente la con-

seguenza di cui l'intera categoria, indipendentemente dalla personale responsabilità, verrebbe a soffrire.

Per quanto riguarda poi l'intervento sugli altri strumenti, al di là dei necessari approfondimenti, bisognerebbe considerare anche l'effetto che deriverebbe dal complesso delle misure, nel senso che intervenire sul filtro di ammissibilità ha un senso e produce degli effetti se si considerano anche gli interventi effettuati sulla misura dell'azione di rivalsa e sui termini che la riguardano. Alla luce di quanto detto, risulta quindi difficile esprimere all'impronta un parere su singoli interventi.

PRESIDENTE. Mi sono limitato ad esplicitare il motivo delle domande e non certo per far cadere qualcuno in un tranello. Ripeto, ho inteso solo spiegare le ragioni che mi hanno indotto a porre quelle domande nell'ipotesi di un mantenimento del sistema attuale, ma anche della modifica di alcune sue parti che, secondo alcuni, hanno dimostrato una certa insufficienza o, per lo meno, degli elementi di criticità.

DELLA MONICA (PD). L'Associazione nazionale magistrati si è espressa segnalando elementi di criticità rispetto ad una possibile introduzione di una categoria della violazione manifesta del diritto, in particolare rispetto alla giurisprudenza, ma mi pare di capire che questa criticità si richiami al diritto interno. Non per ricondurre tutto sempre al tema iniziale, ma stiamo discutendo di tre sentenze della Corte di giustizia che riguardano un organo di ultimo grado, la violazione manifesta del diritto comunitario e, tra i casi indicati, la violazione della giurisprudenza della Corte di giustizia europea oltre l'omesso rinvio obbligatorio alla Corte stessa per le questioni comunitarie. Rispetto alla violazione del diritto comunitario così come configurato, si rilevano le stesse criticità o si ritiene che la situazione sia diversa?

A beneficio dei nostri lavori, chiedo anche ai nostri ospiti se ritengano possibile dare una risposta alle sentenze della Corte europea rimanendo nell'ambito della violazione del diritto comunitario, al di là di una possibile riforma in altra sede (si vedrà poi in quali termini) della legge n. 117 del 1988.

Tanto più che, se non ricordo male, la modifica della responsabilità civile dei magistrati era stata proposta dal Governo Berlusconi con un disegno di legge costituzionale, e questo in ragione del fatto che essa va ad impattare sulla magistratura, categoria per la quale sono previste delle garanzie costituzionali (autonomia e indipendenza,) nello stesso interesse della democrazia del Paese (eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge). È per questo che il ministro Alfano prevede una riforma costituzionale. La modifica della responsabilità civile dei magistrati, inoltre, era contenuta in disegni di legge di iniziativa parlamentare già in discussione presso la Camera dei deputati e il cosiddetto emendamento Pini (ora articolo 25 della Legge comunitaria) ha di fatto interrotto un *iter* che era in corso in tale sede.

La mia domanda, quindi, è duplice, se l'Associazione nazionale magistrati ritenga corretta una norma che riguarda la violazione manifesta sia del diritto comunitario sia del diritto interno. In tal senso mi piacerebbe che l'eventuale parere dell'Associazione nazionale magistrati tenesse conto della possibilità di fornire al problema due differenti risposte.

PRESIDENTE. Dottor Sabelli, come vede la sua presenza quest'oggi è per noi assai preziosa e tale da suscitare grande interesse. La sua replica, inoltre ha fatto emergere alcuni aspetti da approfondire.

SABELLI. Già nel corso della precedente audizione ho avuto modo di sottolineare come l'emendamento Pini vada ben oltre le indicazioni che si ricavano dalle tre sentenze della Corte di giustizia europea, le quali fanno riferimento alla violazione del diritto comunitario e, del resto, non poteva essere diversamente. Credo che il riferimento ad un diritto comunitario che discende da un obbligo internazionale assunto dal nostro Stato sia ben diverso dalla violazione del diritto interno. Si tratta di situazioni differenti, che hanno anche fondamenti diversi. L'osservazione contenuta nelle sentenze della Corte di giustizia europea discende, in particolare, da obblighi internazionali che non valgono per il diritto interno.

Quanto alla pertinenza o meno di siffatto intervento sulla legge n. 117 del 1988 all'interno della legge comunitaria, non mi permetto di esprimere valutazioni sull'operato del Parlamento. Sono molto rispettoso dell'autonomia del Parlamento, così come sono molto geloso dell'indipendenza della giurisdizione.

GIOVANARDI (*PdL*). Continuo ad insistere sul tema che è stato testé sollevato. Nel merito ricordo che vi erano altre garanzie costituzionalmente sancite, come ad esempio quella dei parlamentari, che nel caso specifico sono state abrogate nel 1993. Oggi, quindi, i parlamentari rispondono dei reati senza avere lo scudo che la Costituzione prevedeva; la Corte costituzionale ha addirittura statuito che anche le opinioni espresse dai parlamentari fuori dal Parlamento possono essere perseguite.

Ciò detto, prendiamo pure il caso del medico il cui paziente perde la vita (purtroppo è una situazione che, prima o poi, può capitare). Ebbene, in questo caso si potrebbe opinare che tutte le volte che il paziente decede, il medico dovrebbe essere chiamato in causa. Non a caso, ultimamente i costi delle coperture assicurative professionali dei medici sono molto aumentati, perché i casi di chiamata in causa dei medici si sono moltiplicati.

Noi stiamo però parlando di dolo e colpa grave e quindi di una fattispecie particolare. La funzione del medico è delicata, perché ne va della vita di una persona e se il medico sbaglia, la persona muore. Il medico ha l'obbligo di intervenire, perché se omette di farlo mette a rischio la vita del paziente. Alla luce di quanto osservato, vorrei pertanto capire rispetto al magistrato quale sia la differenza di esposizione di questo professionista che svolge un'attività altrettanto delicata e nell'interesse del bene comune e della collettività.

SABELLI. Mi permetto di usare la metafora del paziente. A differenza del medico, che il più delle volte salva la vita, il magistrato quando decide una causa «uccide» sempre qualcuno. Il primo pericolo non è nella condanna del magistrato, ma nell'azione civile, che sarebbe usata come strumento ritorsivo per condizionare l'esercizio della giurisdizione.

CASSON (PD). Vorrei capire in conclusione la posizione dell'Associazione nazionale magistrati.

Al riguardo desidero ricordare al presidente Sabelli quanto emerso in occasione della Conferenza nazionale sulla giustizia del Partito Democratico che si è svolta la settimana scorsa, esponendo, in sintesi, una premessa e una valutazione. A mio modo di vedere, la cosiddetta legge Vassalli del 1988, così come formulata non funziona secondo quelli che erano l'ottica e lo spirito del *referendum* che hanno portato a quella modifica normativa. Tale malfunzionamento è testimoniato dai dati, pur se provvisori e relativi, di cui disponiamo e che sembrano sottolineare l'inefficienza di questa legge. Se mi è consentita una parentesi di carattere personale, segnalo che, convinto di tale inefficienza, quando entrò in vigore decisi di non stipulare alcuna assicurazione, a conferma del fatto che ci si poteva tranquillamente esimere dall'assicurarsi senza che per questo ci fossero prevedibilmente effetti e ricadute negativi.

Sono d'altra parte convinto del fatto che la citazione diretta del magistrato avrebbe delle gravissime conseguenze istituzionali e porterebbe a rischi di paralisi della già asfittica macchina giudiziaria. Di fronte alle modifiche che il Parlamento si sta apprestando a votare, vorrei cercare allora di capire il punto di vista dell'Associazione nazionale magistrati. Ci sono a vostro avviso delle specifiche proposte tra quelle avanzate dalle diverse parti politiche che potrebbero essere condivise? Mi sembra infatti che il rigido arroccamento cui si assiste lasci abbastanza il tempo che trova, posto che ci saranno comunque degli interventi di carattere legislativo. C'è la possibilità di avere dei suggerimenti in ordine a questioni come l'azione di rivalsa da parte dello Stato, il filtro di ammissibilità o il termine per l'esercizio dell'azione di rivalsa, onde evitare di pervenire ad una situazione di ulteriore scontro tra magistratura e forze politiche? C'è spazio per condurre una riflessione su questi temi?

Ciò che chiedo è un approfondimento su qualche passaggio ulteriore, anche in ordine al concetto di manifesta violazione del diritto, cui si è accennato precedentemente. In relazione a questo punto specifico, mi permetto di suggerire una possibile soluzione; mi riferisco alla possibilità di tipicizzare queste violazioni all'interno della tipicizzazione delle violazioni disciplinari che sono già state previste, in maniera da delineare meglio il sistema, e così da venire incontro alle giuste richieste di tanti cittadini interessati ad un riconoscimento della responsabilità dei magistrati secondo lo spirito referendario del 1987, tutelando al contempo quella che considero essere l'unicità della funzione della magistratura.

SABELLI. Si tratta della stessa sollecitazione che precedentemente è venuta anche dal Presidente.

Siamo stati chiamati ad esprimerci sul cosiddetto emendamento Pini rispetto al quale abbiamo sottolineato alcune criticità. Non ci siamo fatti portatori di una proposta di modifica perché quello è il testo che è stato approvato dalla Camera dei deputati e che allo stato è all'esame del Senato. Nel momento in cui fossero avanzate delle proposte e degli emendamenti diversi, non avremo problemi ad esprimerci, dal momento che tengo a sottolineare che da parte nostra non vi è alcun tipo di arroccamento. Ripeto, non intendiamo arroccarci su posizioni indifendibili e su una tutela aprioristica dell'esistente. Noi abbiamo evidenziato però quelli che consideriamo dei principi irrinunciabili tra i quali quello relativo all'azione diretta. Nel momento in cui venissero formulate delle proposte concrete e alternative al già citato emendamento le valuteremo e con un atteggiamento di assoluta disponibilità e serenità.

MARITATI (PD). Signor Presidente, nonostante l'ultima risposta del presidente Sabelli, insisto sulla stessa lunghezza d'onda introdotta dal collega Casson. È vero che siete stati invitati per fornire un parere su una norma che è al nostro esame, ma è altrettanto vero che la presente indagine conoscitiva rappresenta una sede molto apprezzabile dal punto di vista istituzionale e culturale per esprimersi, visto che sulla materia in esame si è aperta una discussione serena che si svolge in un clima positivo di cui immagino abbiate avuto anche voi percezione. Non credo che ci sia l'intenzione di colpire la magistratura con lo strumento errato e controproducente dell'azione civile; ciò premesso, esistono nel Paese grossi problemi che riguardano l'attività giudiziaria con tutte le ben note conseguenze che ne derivano. La domanda che quindi pongo sulla base di questa premessa è volta a capire se la magistratura, rigettata l'azione civile perché errata, pericolosa e controproducente, si stia tuttavia ponendo seriamente il problema e stia pensando di fornire al riguardo una propria diretta risposta.

Ho sempre ritenuto che il primo antidoto alle violazioni di legge da parte di chi è chiamato a garantirne l'osservanza sia e debba essere la professionalità. Ebbene, su questo terreno sta funzionando quello che la legge ha previsto in materia di formazione e di costante aggiornamento? Condividete l'ipotesi di un maggiore e aggravato rigore disciplinare?

A mio avviso è evidente che la scarsa funzionalità del sistema costituisca la causa della gran parte dei mali della quale non è possibile chiedere conto a voi, se prima non intervengono delle riforme di struttura che agevolino tale funzionalità.

In sintesi, la magistratura associata è consapevole della gravità del problema e della necessità di fornire insieme a livello istituzionale una risposta efficace?

SABELLI. Il tema che è stato posto è di grandissimo interesse, e ovviamente va ben oltre i limiti della questione della responsabilità civile. Sono stato nominato presidente dell'Associazione nazionale magistrati

da poche settimane e nei miei primi interventi ho già insistito sulla necessità di un'autoriforma e di una forte presa di coscienza sul significato e sulle modalità dei controlli e delle valutazioni di professionalità. Si tratta di un percorso culturale complesso rispetto al quale ci si è portati già molto avanti, tant'è che se confronto la situazione di 20 anni fa, quando ero componente del Consiglio giudiziario della corte di appello di Roma, a quella attuale, mi rendo conto della strada percorsa. È stato fatto riferimento ai controlli disciplinari. In proposito non voglio citare dati errati, ma non credo di sbagliare se dico che nel 2008 c'erano 173 procedimenti disciplinari aperti, laddove nel 2010 ci sono state 46 condanne e molte altre condanne sono state evitate perché l'incolpato si è dimesso dall'ordine giudiziario. Non si tratta di dati da poco! Credo quindi che di passi in avanti sul fronte della professionalità, dell'impegno e del controllo disciplinare se ne siano compiuti veramente tanti. Vivo a Roma e per la mia esperienza il Consiglio giudiziario di Roma ha lavorato con grande rigore; aggiungo che le valutazioni di professionalità sono diventate un momento non formale e non scontato nella carriera di un magistrato. La magistratura conosce l'allontanamento dall'ordine giudiziaria dopo due valutazioni di professionalità negative, francamente non so se vi siano altri dipendenti pubblici per i quali il mancato superamento per due volte della valutazione di professionalità comporti la destituzione! Il discorso quindi si può ampliare molto. Mi permetto di segnalare a proposito dell'osservazione effettuata dal senatore Maritati che forse la realtà dei controlli di professionalità e disciplinari è più complessa di quanto spesso si creda e si segnali.

Sul tema specifico della responsabilità civile ci siamo espressi nei termini che conoscete perché siamo stati chiamati ad esprimerci sull'emendamento Pini che rivela quelle che a nostro giudizio risultano essere delle criticità. Se ci fossero altre proposte e soluzioni in un sistema coordinato, vi sarebbe da parte nostra tutta la disponibilità ad esprimerci senza arroccamenti e chiusure corporative.

LI GOTTI (*IdV*). Signor Presidente, a mio avviso il problema è dato dal fatto che la Commissione svolgendo la presente indagine conoscitiva è andata al di là dello stretto esame dell'emendamento all'articolo 25 del disegno di legge n. 3129. Noi siamo infatti in una sede particolare prevista dal nostro Regolamento che è parallela all'espressione del parere che la Commissione è chiamata a fornire sulla legge comunitaria. La nostra indagine, infatti, ha lo scopo di verificare cos'altro di nuovo potrebbe offrirsi oltre le modifiche proposte dal cosiddetto emendamento Pini. A tal proposito ricordo quanto dichiarato nella scorsa occasione sia dai colleghi sia dal sottoscritto, facendo espresso riferimento ad un problema che ci eravamo posti e su cui sollecitavamo una riflessione della Associazione nazionale magistrati. Nel merito, avevo manifestato l'avviso che, analogamente a quanto già avvenuto con riferimento al giudizio di revisione, potessero essere meglio definiti i confini dell'intervento del giudice ai fini della delibazione sull'ammissibilità dell'azione risarcitoria. Con ciò invi-

tavo ad andare oltre l'emendamento e con senso di pragmatismo a trovare un punto non di scontro, ma di condivisione con l'altro ramo del Parlamento. Si potrebbe a tal fine ad esempio individuare una definizione più puntuale del filtro di ammissibilità che sia limitata agli aspetti procedurali e non a quelli di merito. Infatti, così com'è costruito, è chiaro che il filtro di ammissibilità rappresenta un accertamento di merito. Ebbene, sarebbe opportuno trovare una formula che restringa il giudizio sull'ammissibilità, dal punto di vista più procedurale che sostanziale, perché, come da lei osservato, presidente Sabelli, il filtro di ammissibilità è nell'interesse dello Stato, ma bisognerebbe anche pensare a ciò che ha votato un ramo del Parlamento, che questo problema ha ritenuto di poterlo superare. Qui in Senato vogliamo tenere ugualmente presente questo problema e la sua soluzione, ma dobbiamo cercare di capire quale sia la formula più opportuna.

Il punto critico di tutta la norma è indubbiamente rappresentato dal filtro di ammissibilità, su cui, anche stando agli interventi svolti, permangono ancora delle perplessità, posto che – lo dico con grande schiettezza – il filtro di ammissibilità è apparso come una difesa corporativa. L'accusa che si muove al riguardo è che attraverso il giudizio di inammissibilità alla fine si impedisca la possibilità di formulare un giudizio.

Sarebbe utile avere una vostra riflessione, che peraltro avevo sollecitato anche per quanto concerne l'opportunità di ridefinire, restringendolo, il campo dell'ammissibilità. Ritengo che questa vostra opinione potrebbe rappresentare per noi, almeno per quanto mi riguarda, un punto di avanzamento rispetto all'emendamento così come è stato approvato dall'altro ramo del Parlamento, rispetto al quale la vostra Associazione ha espresso una chiusura netta.

L'ulteriore sforzo che stiamo cercando di compiere è quello di verificare la possibilità di spostare dall'azione indiretta – che verrebbe fatta salva – e quindi di ripristinare l'azione diretta allo Stato, introducendo però un criterio più flessibile e più rigido sul giudizio di ammissibilità, riconducendolo – per questo facevo l'esempio della revisione – agli aspetti meramente procedurali e meno sostanziali che nel nostro codice di procedura costituiscono ormai una acquisizione frutto della giurisprudenza.

ALLEGRI (PdL). Come emerge dal nostro atteggiamento, presidente Sabelli, la nostra Commissione sta cercando di trovare una soluzione, in assenza della quale le cose rimarrebbero come sono. Se a fronte di questo nostro tentativo di mediazione non ci perviene una controproposta che, come abbiamo detto, vada oltre la valutazione dell'emendamento alla legge comunitaria 2011 votato alla Camera, il nostro passo avanti non può che automaticamente diventare un passo indietro. In questi ultimi mesi ed anni, lo scontro tra poteri dello Stato e la perdita di credibilità delle istituzioni hanno fatto fare grandissimi passi indietro al Parlamento. Ci troviamo, probabilmente «grazie» probabilmente alla stampa, in una condizione tale per cui i cittadini manifestano le loro istanze a noi così

come a voi, perché ormai si è ingenerato l'equivoco per cui le prerogative sono diventate privilegi.

Se lei ritiene, presidente Sabelli, in questa fase ci può rispondere anche a titolo personale e non come presidente dell'ANM, purché però venga data una qualche risposta al segnale di apertura della Commissione.

DELLA MONICA (*PD*). Vorrei chiedere al presidente Sabelli se ritenga che la prossima riunione del Comitato intermagistrature – che ha in animo di convocare – possa costituire un'utile occasione per discutere di queste problematiche e magari anche per formulare delle risposte e dei suggerimenti che potrebbe farci pervenire anche per iscritto. Oggi sono state poste con forza diverse questioni e credo che a questo punto sarebbe importante che anche da parte delle varie magistrature si giungesse ad un chiarimento, posto che la magistratura contabile ha espresso determinate opinioni, la magistratura amministrativa non si è espressa, e la magistratura ordinaria sta ora esprimendo considerazioni del tutto differenti, e sembra privilegiare la possibilità – mi sembra che questo sia quanto emerge dalle parole del nostro ospite – di esprimere il proprio avviso con una risoluzione di Giunta piuttosto che attraverso un'interpretazione del presidente dell'Associazione. Inoltre, ci troviamo di fronte ad un sistema disciplinare per la magistratura ordinaria ben configurato per legge, che è quello che più o meno il presidente Sabelli ci ha indicato, ad un sistema assolutamente assente di responsabilità disciplinare, come hanno spiegato le associazioni rappresentative della magistratura amministrativa e della magistratura contabile.

Forse a questo punto sarebbe utile se a breve si addivenisse alla convocazione del suddetto Comitato e, quindi, alla redazione di un documento contenente dei suggerimenti da inviare in tempi brevi alla Commissione.

CALIENDO (*PdL*). Essendo stato io stesso presidente dell'Associazione nazionale magistrati, credo sia veramente difficile per questa Associazione formulare una proposta se non viene chiamata direttamente a valutare determinate indicazioni di legge.

L'emendamento Pini alla legge comunitaria 2011 approvato dalla Camera, che prevede modifiche relative alla responsabilità civile dei magistrati, identifica oggettivamente due situazioni. Vorrei sapere dal presidente Sabelli se al riguardo vi sia o meno consenso da parte dell'Associazione nazionale magistrati, visto che nel merito non c'è stata ancora fornita una risposta.

Seconda questione. Mi interesserebbe conoscere l'opinione del nostro ospite circa l'opportunità di modificare il comma 3-*bis* nel senso di identificare fatti specifici.

Il presidente Sabelli nel merito ha sottolineato che non possiamo ritenere responsabile il magistrato che non si adegua all'interpretazione costante della Corte di cassazione, ma le cose a mio avviso non stanno in questi termini. Io mi riferivo ad un'altra ipotesi, ovvero all'eventualità che il magistrato ignori la giurisprudenza della Corte di cassazione, perché

se ne tiene conto e si discosta è corretto, ma il problema è quando la ignora; si tratta di un aspetto non secondario di quella che un grande magistrato come il dottor Cassata, definiva l'arroganza insita nella funzione giudiziaria. Essendo questa una funzione di potere, si assiste ad un atteggiamento di arroganza che negli ultimi anni ha avuto delle manifestazioni, nel mondo della giurisprudenza, abbastanza diffuse.

Per quanto riguarda l'identificazione (non intendo riferirmi ad una elencazione semplificativa, ma tassativa) di ipotesi di responsabilità per il diritto interno che si potessero eventualmente configurare sulla base di criteri simili, se non identici, a quelli del diritto comunitario. Mi interesserebbe sapere se si ritenga vi sia spazio per mantenere in piedi tutta la norma, definendo solo una specificazione delle violazioni del diritto, posto che probabilmente è più facile prevedere un'identificazione di comportamenti che tutti in concreto conosciamo.

SABELLI. Non voglio assolutamente che si abbia l'impressione di un'Associazione nazionale magistrati corporativa, arroccata sull'esistente, chiusa o, peggio ancora, arrogante, perché non è questo l'atteggiamento dell'Associazione, né mio personale. La questione è che siamo stati chiamati ad esprimere un parere su un emendamento che interviene pesantemente su alcuni principi, laddove altra cosa è riflettere su una riforma complessiva della legge n. 117 del 1988.

Da ultimo si è fatto riferimento al filtro di ammissibilità. Al riguardo con le mie considerazioni non ho voluto assolutamente affermare che l'attuale filtro di ammissibilità previsto dalla legge n. 117 sia il migliore, l'unico possibile e che pertanto non possa essere toccato. Senza segnalare delle soluzioni, mi sono limitato a sottolineare che, se venissero avanzate delle proposte, da parte nostra vi sarebbe ampia disponibilità a valutarle serenamente. Qualora fosse necessaria una controproposta, noi valuteremo con la Giunta se formularla, magari in sede di Comitato intermagistrature. Ripeto, mi sono limitato solo a segnalare l'opportunità di mantenere un filtro di ammissibilità, ma con ciò non ho voluto assolutamente asserire che quello attualmente esistente sia l'unico possibile e che vada difeso e lasciato così come è. Precedentemente ho anche fatto riferimento a diverse possibilità alternative e a strumenti conosciuti anche dal codice di procedura civile. Però, in questo caso si entra molto nel tecnico e ciò richiede una valutazione approfondita e una riflessione compiuta. Infatti, in tal caso si va al di là dei limiti della legge comunitaria, andando a toccare il tema generale di una riformulazione integrale della legge n. 117, o quanto meno di alcuni suoi punti qualificanti. Non posso naturalmente esprimermi a titolo personale, perché sono portatore delle idee della Giunta e delle posizioni dell'Associazione nazionale magistrati. Siamo disponibili a svolgere qualsiasi riflessione a riguardo. Ripeto: mi sono limitato, nei termini che ho precisato, a segnalare l'opportunità di un filtro; poi, le soluzioni tecnicamente possibili e percorribili sono diverse.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Sabelli e gli altri rappresentanti dell'Associazione nazionale magistrati intervenuti per le utili considerazioni svolte e dichiaro conclusa l'audizione.

Rinvio quindi il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 15,30.

