

6 APRILE 2016

La responsabilità civile dei magistrati:
alla ricerca di un “giusto” equilibrio

di Jessica De Vivo
Dottoranda di ricerca in Diritto pubblico
Università di Milano – Bicocca



La responsabilità civile dei magistrati: alla ricerca di un “giusto” equilibrio*

di Jessica De Vivo

Dottoranda di ricerca in Diritto pubblico
Università di Milano – Bicocca

Sommario: **1.** Potere e responsabilità: un rapporto mai risolto. – **2.** Dal codice del 1865 alla legge Vassalli. – **3.** La legge Vassalli. – **4.** L’interpretazione della legge Vassalli nella giurisprudenza costituzionale e di legittimità. – **5.** La Corte di Giustizia sulla responsabilità dello Stato per i danni provocati nell’esercizio delle funzioni giudiziarie e i conseguenti tentativi di risposta del legislatore nazionale. – **6.** La riforma del 2015: profili generali. – **7.** Dalla nuova “colpa grave” all’ipotesi di “travisamento del fatto o delle prove”: la neutralizzazione de facto della clausola di salvaguardia. – **8.** L’art. 4 e il problema dei “processi paralleli”. – **9.** L’abolizione del filtro di ammissibilità: una soluzione con forti dubbi di costituzionalità. – **10.** L’azione di rivalsa: diversi nodi interpretativi da sciogliere. – **11.** Il rapporto tra processo civile e procedimento disciplinare alla luce del nuovo art. 9. – **12.** Considerazioni conclusive.

1. Potere e responsabilità: un rapporto mai risolto.

Il binomio potere-responsabilità rappresenta un tema classico della scienza costituzionalistica. Storicamente è stato uno dei gangli vitali attorno a cui si è costruita la dottrina dello Stato di diritto. L’osservazione della realtà ci dimostra che si tratta di un tema tutt’altro che meramente teorico e soprattutto ben lungi dall’essere risolto. Molte vicende legate alle dinamiche del costituzionalismo contemporaneo ci interrogano sulla definizione dei suoi caratteri e sul rilievo che deve essergli attribuito. Uno degli ambiti più delicati in cui il binomio si immerge è quello della definizione delle relazioni tra titolarità delle funzioni giudiziarie e responsabilità nel loro esercizio. Oppure, in altri termini, è quello della difficile ricerca di un “giusto” equilibrio tra il potere del magistrato e i diritti soggettivi del cittadino.

Si tratta di snodi cruciali che da molto tempo tormentano i delicati rapporti tra magistratura e politica, e che ancora oggi, nemmeno dopo la recente riforma legislativa, trovano delle risposte

* Articolo sottoposto a referaggio.

univoche. La legge n. 18 del 2015 è una riforma che, fin da subito, ha calamitato su di sé l'attenzione soprattutto della magistratura, per almeno due ragioni: l'abolizione del filtro di ammissibilità della domanda e la nuova configurazione della cd. clausola di salvaguardia. Come si cercherà di approfondire in seguito, si tratta di interventi che mirano a dare una risposta concreta alle recenti sollecitazioni provenienti dalla Corte di Giustizia e, al contempo, a rendere effettiva la responsabilità dei magistrati, come espressamente dichiarato fin dall'art. 1.

Una riforma era dunque necessaria, sebbene la nuova legge rischi di non soddisfare l'esigenza primaria di risoluzione di un conflitto che, come già accennato, è tutt'ora irrisolto.

Sembra che il legislatore, facendosi "prendere la mano" con slogan alquanto populistici, si sia di fatto lasciato sfuggire un'importante occasione per riflettere più approfonditamente sulla delicatezza del ruolo che compete al magistrato, senza però trascurare il diritto del cittadino ad essere risarcito, qualora leso da un provvedimento giudiziario "ingiusto". In altre parole, da un lato vi è la necessità che il cittadino danneggiato dall'attività giurisdizionale venga tutelato¹, dall'altro, vi è l'esigenza che il magistrato, nella sua peculiare funzione², possa lavorare serenamente, senza turbamenti o pressioni esterne.

Per poter analizzare questa riforma è però necessario inserirla in un discorso di più ampio respiro, che prenda le mosse dal codice del 1865, il primo che introduce una qualche responsabilità del magistrato, fino ad approdare all'ultimo tentativo di riforma del 2015, passando per la tanto discussa legge n. 117/88. Si tratta di un percorso tutt'altro che lineare, non solo per la ricerca costante di un equilibrio, ma anche per l'intervento non di poco conto operato, negli ultimi anni, dal Giudice di Lussemburgo.

Vi sono alcuni interrogativi costanti che si ripropongono nel corso degli anni: il magistrato può essere qualificato come un funzionario qualsiasi ai sensi dell'art. 28 della Costituzione? E se sì, così come il medico o l'avvocato che sbagliano, deve rispondere del proprio operato? In cosa dovrebbero consistere l'*an* e il *quantum* di una tale responsabilità?

Le tendenze giurisprudenziali degli ultimi decenni, nonché, più in generale, alcuni mutamenti di paradigma nel rapporto tra Stato e cittadino, hanno determinato una drammatizzazione delle questioni e reso sempre più spinosi questi interrogativi. Il sempre maggiore sviluppo della giurisprudenza di corti sovranazionali a protezione dei diritti fondamentali ha contribuito a

¹ "Ciò che interessa al cittadino è, infatti, soprattutto di poter essere risarcito del danno subito, e non già che al magistrato sia inferta una sanzione"; così A. PACE, *La responsabilità dei magistrati*, in *Rivista AIC*, n. 1/2012, p. 2.

² Una importante riflessione sull'attività del magistrato e sui suoi provvedimenti viene proposta da G. SCARSELLI, *Appunti sulla responsabilità civile del giudice*, in *Il foro italiano*, n. 3/2009, p. 142 e ss.; cfr., anche, G. GRASSO, *Note introduttive*, in *Il foro italiano*, n. 6/2015, p. 282.



modificare la percezione del rapporto di sudditanza del singolo nei confronti dell’Autorità, nel quadro di una generalizzata tendenza a vedere riconosciuti i diritti individuali a fronte di qualunque prestazione funzionale, di natura pubblica o privata³.

Insomma, una tendenza sempre più marcata a considerare il titolare di una funzione o, in senso lato, di un potere, come il prestatore o l’erogatore di un servizio, la cui responsabilità dev’essere legata esclusivamente alla perizia con cui adempie ai propri obblighi. Un mutamento di prospettiva di cui non si può non tenere conto anche quando si riflette sul tema in oggetto.

2. Dal codice del 1865 alla legge Vassalli.

Come poc’anzi ricordato, il primo riferimento alla responsabilità civile dei magistrati si rinviene nel codice di procedura civile del 1865, che, a riguardo, proponeva un modello normativo molto chiaro: *“le autorità giudiziarie e gli ufficiali del pubblico ministero sono civilmente responsabili quando nell’esercizio delle loro funzioni siano imputabili di dolo, frode o concussione; quando rifiutino di provvedere sulle domande delle parti o tralascino di giudicare o concludere sopra affari che si trovino in istato di essere decisi; negli altri casi dichiarati dalla legge”*⁴. Veniva previsto, inoltre, un giudizio di ammissibilità del ricorso, in camera di consiglio, da parte del “giudice della responsabilità”⁵.

I ridotti margini entro cui poteva essere esercitata un’azione di responsabilità civile nei confronti di un magistrato, secondo tale normativa, erano il frutto di un’idea che era stata dominante per molti anni, almeno fino alla Costituzione; l’idea, cioè, che, ammettendo che l’atto del giudice fosse espressione del potere sovrano dello Stato, dovesse essere escluso l’esperimento di un’azione di responsabilità nei confronti del giudice, in quanto, considerare la sentenza come atto illecito, avrebbe voluto dire ammettere l’illiceità del comportamento dello Stato, così contraddicendo il principio per cui lo Stato non può mai compiere un atto illecito; dunque, l’atto produttivo di responsabilità avrebbe potuto essere “addebitato” solo al singolo giudice. Quanto ai limitatissimi casi in cui il giudice poteva essere considerato responsabile⁶, la *ratio* sottesa era quella della forza del giudicato: la sentenza, che dichiara il diritto, non può mai violare il diritto altrui⁷.

³ Basti pensare, appunto, all’esplosione delle cause per risarcimento danni nei confronti di professionisti come i medici o gli avvocati per lesioni derivanti dalla loro attività, con la correlata necessità impellente da parte di questi ultimi di dotarsi di una copertura assicurativa.

⁴ Art. 783 c.p.c. del 1865. In particolare, nonostante il legislatore avesse deciso di riservarsi la possibilità di individuare altre cause di responsabilità grazie alla previsione del terzo comma, nella realtà, non vi erano nel codice altre disposizioni in materia, con l’immediata conseguenza che le ipotesi di responsabilità venivano circoscritte solo al dolo, alla frode, alla concussione e alla denegata giustizia.

⁵ Per una disamina più completa sul punto, si vedano gli artt. 783-792 c.p.c. del 1865.

⁶ Almeno fino all’entrata in vigore della Costituzione, dunque, la responsabilità per i danni derivanti dall’esercizio dell’attività giurisdizionale, così come la riparazione degli errori giudiziari, trovarono una

Ciò derivava dalla convinzione per cui la funzione giurisdizionale era attuazione della volontà della legge, non dell'organo giudicante; lo Stato, dunque, non avrebbe mai potuto essere chiamato a rispondere, mentre il giudice avrebbe potuto incorrere in un'azione di responsabilità solo in caso di dolo, *“poiché in tal caso non sarebbe stato l'atto giurisdizionale ad essere sindacato, bensì il suo comportamento”*⁷.

È questo il contesto nel quale maturò anche il successivo codice di procedura civile del 1940 che, tuttavia, non dedicò molto spazio al tema della responsabilità civile dei magistrati, né si dimostrò innovativo rispetto alla disciplina previgente. Ai sensi dell'art. 55 del codice di procedura civile del 1940, il giudice poteva essere considerato responsabile solo nei casi di dolo, frode, concussione o denegata giustizia; quest'ultima ipotesi si verificava quando il giudice, senza giustificato motivo, si rifiutasse, omettesse o ritardasse di provvedere sulle domande o sulle istanze delle parti e, in generale, di compiere un atto del suo ministero, decorsi dieci giorni dal deposito di un'istanza di parte volta ad ottenere il provvedimento o l'atto.

Le novità riguardavano, più che altro, l'aspetto procedurale: venne previsto l'intervento del Ministro di Grazia e Giustizia al momento di autorizzare l'azione nei confronti del magistrato e la competenza a conoscere del giudizio venne affidata ad un giudice designato dalla Corte di

scarsissima applicazione, perché considerate un'elargizione dello Stato in favore di coloro che, a seguito dell'errore, fossero stati bisognosi di soccorso. Cfr. A. ROCCO, *La riparazione alle vittime degli errori giudiziari* (1902), in *Opere Giuridiche*, II, Roma, p. 554; *contra* S. ROMANO, *Responsabilità dello Stato e riparazione alle vittime degli errori giudiziari* (1903), in *Scritti Minori*, II – Diritto Amministrativo, Milano, 1950 (rist. 1990), pp. 179 e ss.

⁷ Si veda, in questo senso, A. ROCCO, *La riparazione alle vittime degli errori giudiziari*, cit., pp. 277 ss. *Contra* S. Romano, secondo cui *“Certo è che la condanna, come anche la carcerazione preventiva non può considerarsi altrimenti che come conseguenza di una dichiarazione di volontà dello Stato. Questa dichiarazione di volontà dello Stato potrà essere determinata da un errore che, rispetto all'individuo, al funzionario che l'ha commesso, è scusabile, potrà essere determinata dal dolo o dalla colpa di lui, ma, qualunque sia il motivo della determinazione, certo la determinazione c'è [...]. Propria del funzionario è la colpa che ha originato l'atto dello Stato: ma il funzionario personalmente non detiene o condanna nessuno; esso non è che il titolare dell'ufficio statale che detiene o condanna. Ora sta bene che il funzionario della sua colpa risponda verso lo Stato; [...] ma verso i terzi la sua colpa resta un fatto che rende illegittimo l'atto dello Stato”*; così S. ROMANO, *Responsabilità dello Stato e riparazione alle vittime degli errori giudiziari*, cit., pp. 188-189. Come ricorda Luigi Scotti, un'altra posizione dottrinale era invece quella di coloro (Pisanelli, Mattiolo, Martara) che ritenevano che il giudizio di responsabilità non riguardasse il giudicato, bensì la persona del giudice, e *“perciò le limitazioni legislative avevano lo scopo di tutelare contro intemperanti accuse l'ordine dei magistrati”*; così L. SCOTTI, *La responsabilità civile dei magistrati. Commento teorico-pratico alla legge 13 aprile 1988, n. 117*, Giuffrè, Milano, 1988, pp. 33-34.

⁸ F. BIONDI, *La responsabilità del magistrato. Saggio di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 168-169.

Cassazione (art. 56 c.p.c.)⁹. È opportuno ricordare, per completezza, che tale disciplina venne estesa, ai sensi dell'art. 74 c.p.c. anche ai pubblici ministeri¹⁰.

Anche la disciplina del codice di procedura civile del 1940 era, dunque, piuttosto scarna e il sistema non trovò quasi mai applicazione¹¹. Come avrebbe osservato più tardi anche la stessa Corte Costituzionale, questo assetto normativo finiva con il far prevalere una forma di responsabilità “interna” del magistrato (responsabilità disciplinare), rispetto ad una responsabilità “esterna”, complice un assetto normativo in materia di responsabilità della Pubblica Amministrazione ancora non ben consolidato¹².

Le disposizioni in questione rimasero inalterate anche dopo l'entrata in vigore della Costituzione del 1948, il cui art. 28 prevede, come noto, che i funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici siano direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti e che in tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici¹³. Se, con riferimento al cuore di tale disposizione¹⁴, non sorsero particolari problemi

⁹ Secondo Scotti, le due novità procedurali accentuavano “la dipendenza dall'esecutivo per un verso e il carattere burocratico e gerarchico dell'organizzazione giudiziaria, per altro verso”; così L. SCOTTI, *La responsabilità civile dei magistrati. Commento teorico-pratico alla legge 13 aprile 1988, n. 11*, cit., p. 36.

¹⁰ Tale disciplina veniva estesa anche ai pubblici ministeri, sia pure con una duplice limitazione: la prima atteneva all'ambito processuale, riferendosi la responsabilità del pubblico ministero all'intervento di quest'ultimo nel processo civile; la seconda, alla fattispecie di illecito, dato che l'art. 74 c.p.c. non faceva riferimento ai comportamenti-omissioni di cui all'art. 55, numero 2. Secondo G. Ferri, entrambe le limitazioni si sarebbero tradotte in un nulla di fatto: con riguardo al primo aspetto, infatti, l'espressione “pubblici ministeri che intervengono nel processo civile” avrebbe dovuto essere interpretata, con maglie più larghe, come partecipazione al processo in senso ampio; con riguardo al secondo aspetto, poi, “nonostante in mancanza del richiamo alle ipotesi di responsabilità previste dall'art. 55, numero 2, i magistrati del p.m. non potessero essere responsabili civilmente nell'eventualità di omissioni o di ritardi nel compimento di atti di competenza del loro ufficio”, tuttavia “si era ritenuto che con lo strumento dell'interpretazione il problema della loro responsabilità potesse essere risolto in senso positivo” (G. FERRI, *La responsabilità civile dei magistrati nell'ordinamento italiano e le prospettive di riforma*, in www.consultaonline.it, pp. 3-4).

¹¹ A questo proposito, viene ricordato da Elisa Tira come tale disciplina fosse a vario titolo contestata, in primo luogo per l'eccessiva limitazione delle ipotesi di responsabilità, in secondo luogo per la difficile dimostrabilità del dolo. Così E.TIRA, *La responsabilità dei magistrati: evoluzione normativa e proposte di riforma*, in *Rivista AIC*, n. 4/2011, p. 4.

¹² Cfr. la sentenza della Corte Costituzionale n. 18 del 1989.

¹³ È da richiamare, a questo proposito, il D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, concernente lo statuto degli impiegati civili dello Stato. Secondo tale normativa, l'impiegato statale che, “nell'esercizio delle attribuzioni ad esso conferite dalla legge o dai regolamenti, cagioni ad altri un danno ingiusto”, è personalmente obbligato a risarcirlo. Si parla di danno ingiusto, inquadrabile nell'alveo dell'art. 2043 c.c., in riferimento a quel danno derivante da ogni violazione dei diritti dei terzi che l'impiegato abbia commesso per dolo o per colpa grave, fatte salve le responsabilità più gravi previste dalle leggi. La normativa si premurava, inoltre, di precisare che l'azione di risarcimento nei confronti dell'impiegato statale potesse essere congiuntamente esercitata con l'azione diretta nei confronti dell'Amministrazione, qualora sussistesse la responsabilità anche dello Stato (in questo caso, era prevista un'azione di rivalsa nei confronti del dipendente). Mentre per gli impiegati civili dello Stato venne emanata questa normativa, che, di fatto, li rendeva direttamente responsabili per

di applicazione per la maggior parte dei settori della pubblica amministrazione, gli ostacoli maggiori si posero rispetto all'estensione al settore dell'attività giudiziaria¹⁵, come già si è tentato di ricordare nell'introduzione.

In primo luogo, dottrina e giurisprudenza si interrogarono sull'opportunità che tale articolo fosse applicabile *anche* ai magistrati o se, invece, in ragione della loro peculiare funzione, potessero sfuggire a tale inquadramento costituzionale.

In secondo luogo, si chiesero in che rapporto dovessero stare le due responsabilità, quella del magistrato e quella dello Stato. Si chiesero inoltre se vi fossero dei limiti alla responsabilità statale rispetto a quella del pubblico funzionario.

A districare la matassa interpretativa, intervenne la Corte Costituzionale con la celebre sentenza n. 2 del 1968, *“che rappresentò una svolta nel variegato panorama interpretativo dell'art. 28¹⁶”*. In questa occasione¹⁷ la Corte affermò principi di fondamentale importanza che, tuttavia, non rimasero esenti da critiche. In primo luogo, la Consulta precisò che l'art. 28, facendo riferimento a violazioni di diritti soggettivi tanto da parte di funzionari che di dipendenti dello Stato, non poteva non riferirsi, oltre che agli uffici amministrativi, anche a quelli giudiziari, in quanto

tutti i danni cagionati nell'esercizio delle loro funzioni per dolo o colpa grave, per i magistrati, invece, continuò ad applicarsi la disciplina prevista dagli artt. 55, 56, 74 c.p.c.

¹⁴ Secondo Francesca Biondi, *“lo scopo perseguito dai costituenti non fu quello di affermare che lo Stato non può sbagliare, dato che si trattava di un'idea ormai superata, bensì di sancire la responsabilità diretta dei funzionari pubblici, non solo penale e amministrativa, ma anche civile”*. Così F. BIONDI, *La responsabilità del magistrato. Saggio di diritto costituzionale*, cit., p. 175.

¹⁵ In quegli anni si contrapponevano due orientamenti. Un primo orientamento sosteneva l'applicabilità dell'art. 28 Cost. ai soli funzionari e dipendenti pubblici “in senso stretto”, escludendo quindi i magistrati che, secondo la Costituzione, fanno parte di un ordine autonomo; a sostegno di tale argomentazione, veniva dedotto come la Costituzione prevedesse separatamente un altro istituto, cioè quello della riparazione degli errori giudiziari, qualificato come l'unico strumento di tutela davanti ad una pronuncia lesiva di un diritto (sul punto si veda, tra gli altri, F. DAL CANTO, *La responsabilità del magistrato nell'ordinamento italiano. La progressiva trasformazione di un modello: dalla responsabilità del magistrato burocrate a quella del magistrato professionista*, Relazione svolta in occasione delle VI Giornate italo-spagnole di giustizia costituzionale, dedicate al “Poder judicial”, 27-28 settembre 2007, in www.rivistaaic.it, 03 novembre 2007; secondo un altro orientamento, invece, *“si voleva [...] estendere a tutti i funzionari pubblici un principio che già era legislativamente previsto per alcune categorie di dipendenti, tra cui proprio quella dei magistrati, ed era stato affermato in via giurisprudenziale”* (F. BIONDI, *La responsabilità del magistrato. Saggio di diritto costituzionale*, cit., p. 175).

¹⁶ L. SCOTTI, *La responsabilità civile dei magistrati. Commento teorico-pratico alla legge 13 aprile 1988, n. 11*, cit., p. 46.

¹⁷ La questione era stata sollevata dal Tribunale di Bologna in occasione di un giudizio promosso da un ex detenuto, il quale chiedeva il risarcimento dei danni per aver patito, a causa di un non corretto ordine di carcerazione della Procura di Agrigento, una pena più lunga di quella alla quale era stato condannato. Il convenuto Ministro di Grazia e Giustizia replicava, attraverso la difesa dell'Avvocatura dello Stato, che, in virtù degli articoli 74 e 55 del codice di procedura civile, non avrebbe dovuto rispondere la pubblica amministrazione (in questo caso il Ministro), bensì il Procuratore della Repubblica. Veniva dunque sottoposta al vaglio della Corte la compatibilità dei suddetti articoli del codice di procedura civile, con l'art. 28 Cost.



“l'autonomia e l'indipendenza della magistratura e del giudice ovviamente non pongono l'una al di là dello Stato, quasi legibus soluta, né l'altro fuori dall'organizzazione statale¹⁸”.

In secondo luogo, la Corte si soffermò su come il generale principio di responsabilità diretta, non potesse escludere, dato che l'art. 28 Cost. rinvia alla legge ordinaria, che tale responsabilità potesse essere variamente disciplinata per categorie o situazioni: *“appunto la singolarità della funzione giurisdizionale, la natura dei provvedimenti giudiziari, la stessa posizione, super partes, del magistrato possono suggerire, come hanno suggerito ante litteram, condizioni e limiti alla sua responsabilità; ma non sono tali da legittimarne, per ipotesi, una negazione totale che violerebbe apertamente quel principio o peccerebbe di irragionevolezza sia di per sé (art. 28) sia nel confronto con l'imputabilità dei “pubblici impiegati” (D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, art. 3 della Costituzione)¹⁹”.*

Per quel che riguarda, poi, il rapporto tra la responsabilità personale del funzionario e quella dello Stato, la Corte precisò come, proprio secondo il dettato dell'art. 28 Cost, le due responsabilità non potessero essere simmetriche: la responsabilità dello Stato non può non esserci laddove vi sia la responsabilità del pubblico funzionario (*“di modo che”*, continuava la Corte, *“una legge che negasse al cittadino danneggiato dal giudice qualunque pretesa verso l'Amministrazione statale, sarebbe contraria a giustizia²⁰”*), ma nulla vieta che via sia una responsabilità dello Stato più ampia di quella del magistrato, *“desunta da norme o principi contenuti in leggi ordinarie”*.

La pronuncia in questione, indubbiamente fondamentale per inquadrare il tema della responsabilità civile dei magistrati all'interno della più ampia responsabilità dei pubblici funzionari e dipendenti, seppur con le peculiarità proprie della funzione giurisdizionale, ha rappresentato il momento fondamentale a partire dal quale l'orientamento della Corte Costituzionale si è poi consolidato, proprio nel senso di ancorare la posizione del magistrato ai valori costituzionali di indipendenza e di imparzialità²¹.

¹⁸ Ancora, la Corte proseguiva: *“Il magistrato è e deve essere indipendente da poteri e interessi estranei alla giurisdizione; ma questa è funzione statale e i giudici, esercitandola, svolgono attività abituale al servizio dello Stato: tanto che la Costituzione (art. 98) li ricorda insieme ai pubblici impiegati e sono numerose le leggi che, scritte per questi, valgono anche per quelli”* (punto 1 considerato in diritto).

¹⁹ Cfr. punto 1 considerato in diritto della sentenza in esame.

²⁰ Cfr. punto 2 considerato in diritto della sentenza in esame.

²¹ In questo quadro si inserisce, tra le altre, la pronuncia della Corte Costituzionale n. 60/1969, con cui si è esteso questo orientamento anche ai giudici speciali, sulla scorte del principio per cui *“l'indipendenza è dal legislatore voluta anche per i giudici speciali, in vista della completa attuazione del richiamato precetto, comune ad essi e ai magistrati ordinari, che li vuole soggetti soltanto alla legge”*; la Corte continuava affermando che *“va escluso nel giudice qualsiasi anche indiretto interesse alla causa da decidere, e deve esigersi che la legge garantisca l'assenza di qualsiasi aspettativa di vantaggi, come di timori di alcun pregiudizio, preordinando gli strumenti atti a tutelare l'obiettività della decisione”* (punto 2 considerato in diritto). Ancora in questo senso, vale la pena ricordare anche la sentenza 128/1974 della Corte Costituzionale, secondo cui *“il requisito essenziale posto dalla Costituzione a presidio del*

3. La legge Vassalli.

Fra gli anni '60 e gli anni '80, in una “*situazione contrassegnata [...] da una sostanziale irresponsabilità sia del giudice che dello Stato giudice, per i danni da illecito provocati nell'esercizio della funzione giurisdizionale*”²², in cui si preferiva “*utilizzare unicamente forme di controllo disciplinare o paradisciplinare del giudice*”²³, il tema della responsabilità del giudice divenne talmente dominante, da assurgere a fulcro di un aspro conflitto interno ed esterno alla magistratura²⁴. In particolare, due furono i protagonisti di tale conflitto: da un lato la classe politica, preoccupata dei poteri sempre crescenti in capo ai magistrati, aveva sradicato la funzione della responsabilità civile dei magistrati fino a farla diventare un mero strumento di riequilibrio tra i poteri, dall'altro, le fila dei magistrati ritenevano intollerabile un'estensione di responsabilità, che avrebbe potuto minare le fondamenta stesse dei principi di imparzialità e indipendenza della magistratura²⁵.

Significativo è il fatto che a distanza di circa trent'anni da quei primi accenni di conflitto, il dialogo tra magistratura e politica sia sempre attuale e acceso, come dimostra il recente confronto tra Associazione Nazionale Magistrati e Governo. In altre parole, sembra che gli interessi in gioco siano sempre opposti e non possano essere calibrati per trovare un punto di equilibrio.

Emblematico a tal proposito è il rovente contesto politico degli anni '80, contesto nel quale maturò l'idea²⁶ di un referendum abrogativo degli artt. 55, 56 e 74 c.p.c., con l'obiettivo di rendere effettivamente responsabili anche i magistrati²⁷, soprattutto alla luce del cd. “caso Tortora”²⁸. Con

retto esercizio della funzione giurisdizionale è quello della indipendenza del giudice, la cui attività deve essere immune da vincoli che possano comportare la sua soggezione formale o sostanziale ad altri organi, e deve altresì essere libera da prevenzioni, timori, influenze che possano indurre il giudice a decidere in modo diverso da quanto a lui dettano scienza e coscienza” (punto 2 considerato in diritto).

²² N. PICARDI, *La responsabilità del giudice: la storia continua*, in *Rivista di diritto processuale*, fasc. 2, 2007, p. 298.

²³ *Ibidem*.

²⁴ Sul punto si veda, più approfonditamente, A. GIULIANI, N. PICARDI, *La responsabilità del giudice*, Giuffrè Editore, Milano, 1995 (versione orig. 1987), pp. 177 ss. Cfr. L. SCOTTI, *La responsabilità civile dei magistrati. Commento teorico-pratico alla legge 13 aprile 1988, n. 11*, cit., pp. 14-15.

²⁵ N. PICARDI, *Introduzione*, in N. PICARDI, R. VACCARELLA (a cura di), *La responsabilità civile dello stato giudice (Commentario alla legge 13 aprile 1988 n. 117 in tema di risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati)*, CEDAM, Padova, 1990, p. 6.

²⁶ I promotori del referendum, nello specifico, furono il Partito Radicale, il Partito Liberale Italiano e il Partito Socialista Italiano.

²⁷ Per completezza, è opportuno ricordare come l'Associazione Nazionale Magistrati (Anm) sosteneva come, in quella occasione, il vero scopo del referendum non fosse un intervento normativo della materia, bensì quello di “*intimidire una magistratura che comincia a dare fastidio a determinati centri di potere pubblico, economico e amministrativo*” (R. ROMBOLI, *La responsabilità dei magistrati nell'ordinamento costituzionale italiano*, in L. VENTURA, P. FALZEA (a cura di), *Seminari sulla responsabilità*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 80).

²⁸ Un'importante influenza la esercitò, indubbiamente, la nota vicenda giudiziaria che coinvolse il presentatore televisivo Enzo Tortora, il quale nel 1983 fu arrestato, sulla base di un quadro indiziario lacunoso e incerto, per traffico di droga. L'anno successivo, il presentatore venne eletto al Parlamento

l'importante sentenza n. 26 del 1987, la Corte Costituzionale, chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità di tale referendum abrogativo, ritenne che gli articoli del codice di procedura civile in questione (unico riferimento normativo in materia) non fossero dotati di una forza passiva, tale da renderli insuscettibili di essere abrogati con legge ordinaria.

L'8 e il 9 novembre 1987 si svolse il referendum che sancì, a larghissima maggioranza, la volontà di abrogare gli artt. 55, 56 e 74 c.p.c.; seguì, poi, il d.p.r. 9 dicembre 1987 n. 497 di differimento dell'efficacia dell'abrogazione di 120 giorni, fino al 7 aprile 1988, per consentire l'intervento del Parlamento sulla materia, scongiurando l'ipotesi di vuoti normativi²⁹.

La nuova disciplina introdotta dalla legge 13 aprile n. 117/88 (cd. "legge Vassalli"), recante "Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati", fu accolta piuttosto tiepidamente dai promotori del referendum. Infatti, l'assetto della legge riguardava, essenzialmente, la responsabilità dello Stato, o meglio dello Stato-giudice, ed era stato recepito, nuovamente, lo strumento del filtro, anche se strutturalmente diverso; "*di qui l'accusa al Parlamento di aver sovvertito l'esito del referendum e, quindi, di infedeltà al voto popolare*³⁰". Al di là dei giudizi negativi dei promotori del referendum³¹, sembra evidente che il legislatore del 1988 abbia preferito che l'azione di responsabilità, eccezion fatta per l'ipotesi in cui il fatto che ha causato il danno costituisca reato (secondo quanto previsto dall'art. 13 della legge in questione, il

Europeo, ma poi rinviato a giudizio per "associazione a delinquere di stampo camorristico e spaccio di cocaina"; su richiesta dello stesso Tortora, il Parlamento concesse l'autorizzazione a procedere. In primo grado il presentatore venne condannato a 10 anni di reclusione; in appello fu invece assolto con formula piena (assoluzione poi confermata anche in Cassazione).

²⁹ La legge 117/88, tuttavia, sarebbe entrata in vigore solo il 16 aprile 1988, lasciando, quindi un vuoto normativo e suscitando, conseguentemente, alcuni rilevanti problemi di ordine intertemporale; così S. PANIZZA, *La responsabilità civile del magistrato nella giurisprudenza costituzionale*, in M. VOLPI (a cura di), *La responsabilità dei magistrati*, Jovene Editore, Napoli, 2009, p. 198. Per i fatti realizzatisi tra l'8 aprile e il 15 aprile 1988, si veda la lucida analisi proposta da L. SCOTTI, *La responsabilità civile dei magistrati. Commento teorico-pratico alla legge 13 aprile 1988, n. 11*, cit., pp. 211-212.

³⁰ N. PICARDI, *Introduzione*, in N. PICARDI, R. VACCARELLA (a cura di), *La responsabilità civile dello stato giudice*, cit., p. 10.

³¹ Secondo G. Ferri, non è possibile nemmeno attribuire una piena volontà al corpo elettorale di introdurre una responsabilità diretta dei magistrati. Il problema, secondo questa dottrina, risiede nella natura stessa del referendum abrogativo: "*Il punto è che il referendum abrogativo, mentre permette all'elettore di pronunciarsi sulla permanenza in vigore di una legge (o di una parte di essa), non gli consente di motivare la sua scelta e, quindi, implicitamente, di votare per una soluzione alternativa. [...] Il fatto stesso che i partiti che si erano pronunciati per il sì abbiano dato diverse motivazioni alla loro posizione, dimostra quanto sia arbitrario attribuire all'atto risultante dal referendum il significato di un voto popolare favorevole ad una precisa soluzione legislativa, che, oltre a tutto, nella circostanza non è stata neppure prospettata dal comitato promotore*" (G. FERRI, *La responsabilità civile dei magistrati nell'ordinamento italiano e le prospettive di riforma*, cit., pp. 10-11). *Contra* A. D'ALOIA, *La responsabilità del giudice alla luce della giurisprudenza comunitaria*, in A. PACE, S. BARTOLE, R. ROMBOLI (a cura di), *Problemi attuali della giustizia in Italia. Atti del seminario di studio tenuto a Roma l'8 giugno 2009*, Jovene Editore, Napoli, 2010, p. 17 ("*Non è nemmeno in discussione se ed in quale misura la legge abbia "tradito" o neutralizzato il mandato referendario; questo mi sembra un elemento incontestabile*").

magistrato sarebbe stato direttamente responsabile), non fosse proponibile direttamente verso il magistrato, bensì verso lo Stato, dopo aver esperito i mezzi di impugnazione ordinaria; i magistrati, invece, avrebbero risposto nei confronti dello Stato in un autonomo giudizio di rivalsa³². Questo sistema sembra opportuno, perché in grado di contemperare la giusta esigenza di ristorare economicamente il cittadino leso da un provvedimento del magistrato, con quella di tutela dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura; una responsabilità diretta del magistrato non solo avrebbe messo a repentaglio i principi poc'anzi ricordati, ma avrebbe anche, di fatto, introdotto un ulteriore mezzo di impugnazione al di là delle forme ordinarie.

Anche il legislatore del 2015, sebbene attraverso una riforma che è alquanto criticabile da notevoli punti di vista³³, ha mantenuto, a ragion veduta, quell'impianto dell'88, cioè quello di una responsabilità diretta dello Stato e indiretta del magistrato.

L'art. 1 della l. 117/88, nell'identificare i soggetti che con il proprio comportamento possono determinare la responsabilità dello Stato, faceva riferimento non solo ai giudici in senso stretto, ma *“a tutti gli appartenenti alla magistratura ordinaria, amministrativa, contabile, militare e speciale che esercitano l'attività giudiziaria, indipendentemente dalla natura delle funzioni, nonché agli estranei che partecipano all'esercizio della funzione giudiziaria”* (comma 1), siano essi monocratici o componenti di organi collegiali (comma 2). Facendo riferimento a tutti coloro che esercitano *“l'attività giudiziaria”*

³²Sul punto, risulta estremamente interessante la lucida analisi proposta da L. Scotti, secondo cui il combinato disposto di una responsabilità indiretta del magistrato (ma diretta dello Stato) e dell'esperienza dei mezzi di impugnazione ordinari, non sarebbe null'altro che una logica risposta alle esigenze di ordine costituzionale e sistematico. Più precisamente, *“l'esigenza di evitare che la parte possa trarre in giudizio il proprio giudice con pretese risarcitorie riferite ad un qualunque atto giudiziario e ad ogni momento della dinamica processuale, provocando le condizioni per l'astensione o la ricusazione e liberandosi così di un giudice scomodo. [...] Inoltre, una vertenza per responsabilità civile instaurata (o anche solo minacciata) nel corso di un rapporto processuale, potrebbe pregiudicare l'obiettività delle iniziative del magistrato o rappresentare un deterrente a gestione privata quando il processo è in corso. Ciò avrebbe posto in crisi i principi dell'autonomia e indipendenza [...] Infine, la previsione di specifiche ipotesi in cui si risponde per i danni derivanti dall'esercizio di funzioni giudiziarie nasce dall'esigenza di impedire che l'istanza risarcitoria si trasformi in una specie di impugnazione impropria [...]”* (L. SCOTTI, *La responsabilità civile dei magistrati. Commento teorico-pratico alla legge 13 aprile 1988, n. 11*, cit., p. 75). Cfr. N. PICARDI, *La responsabilità del giudice: la storia continua*, cit., p. 299, secondo cui *“il legislatore ha cercato, da un lato di evitare che l'azione di responsabilità possa atteggiarsi come reazione del soccombente nei confronti di chi gli ha dato torto; dall'altro di tutelare il danneggiato. Il giudice con i suoi provvedimenti potrebbe, infatti, provocare danni di notevole entità, danni che non sarebbe, poi, in grado di risarcire con il suo patrimonio. Ispirandosi all'ideologia solidaristica della responsabilità, la l. 13 aprile 1988, n. 117 ha, pertanto, traslato il danno su un soggetto forte: lo Stato giudice”*. Molto scettica sull'impianto della legge si mostra Biondi, la quale non manca di sottolineare come l'esclusione di una qualsiasi forma di rapporto immediato tra magistrato e parte del processo (il magistrato può intervenire, ma non è chiamato in causa), sembra contrastare con lo stesso contenuto dell'art. 28 Cost., secondo cui i funzionari pubblici devono rispondere *“direttamente”*. Secondo questa dottrina, *“l'esclusione di questo rapporto finisce per svuotare di contenuto l'avverbio “direttamente”, che, invece, giustificava e qualificava lo stesso art. 28 Cost.”*; in altre parole *“sarebbe stato, dunque, più coerente al modello di magistratura delineato nella Costituzione conservare un qualche legame tra magistrato e parti”* (F. BIONDI, *La responsabilità del magistrato. Saggio di diritto costituzionale*, cit., pp. 190-191).

³³Sulle criticità della riforma si tornerà più approfonditamente in seguito (si veda par. 6 e ss.).



(non l'attività *giurisdizionale*), indipendentemente dalla natura delle funzioni, il legislatore del 1988 ha voluto superare definitivamente la disparità di trattamento tra magistrati giudicanti e magistrati requirenti, sulla scorta di quanto era previsto dall'abrogato art. 74 c.p.c.³⁴; inoltre, la disciplina riguardava anche coloro che, pur essendo estranei all'apparato della magistratura in senso stretto, partecipano all'attività giudiziaria, ad esempio i giudici popolari o i membri laici dei tribunali militari³⁵.

Entrando più profondamente nel contenuto della legge, l'art. 2 ("Responsabilità per dolo o colpa grave") prevedeva la risarcibilità di tutti i danni ingiusti derivanti da privazione della libertà personale, originati da un comportamento, un atto o un provvedimento giudiziario posto in essere dal magistrato con dolo o colpa grave nell'esercizio delle sue funzioni, ovvero per diniego di giustizia; in questo caso il cittadino leso poteva agire contro lo Stato per ottenere il risarcimento dei danni patrimoniali e anche di quelli non patrimoniali derivanti dalla privazione della libertà personale. Come si vedrà più avanti, il legislatore del 2015 si è invece discostato da questo impianto, decidendo di ampliare le ipotesi di danno patrimoniale e non patrimoniale; ad oggi, si può trattare indistintamente di un danno originato da una privazione della libertà personale, o di un danno biologico o morale³⁶.

Tornando alle ipotesi di dolo previste dalle legge n. 117, pur non essendovi, nella normativa in questione, un esplicito riferimento ad una sua qualificazione, esso potrebbe essere definito, secondo i principi generali, come una violazione cosciente e volontaria della legge da parte del magistrato³⁷. Per ciò che attiene, invece, alle ipotesi di colpa grave, il legislatore si è premurato di elencarle tassativamente; si trattava di: grave violazione di legge determinata da negligenza inescusabile; affermazione, determinata da negligenza inescusabile, di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento; negazione, determinata da negligenza inescusabile, di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento;

³⁴ Si veda F. DAL CANTO, *La responsabilità del magistrato nell'ordinamento italiano. La progressiva trasformazione di un modello: dalla responsabilità del magistrato burocrate a quella del magistrato professionista*, cit., p. 27.

³⁵ Per una disamina più completa e dettagliata sul punto si veda L. SCOTTI, *La responsabilità civile dei magistrati. Commento teorico-pratico alla legge 13 aprile 1988, n. 11*, cit., p. 87 e ss.; R. MARTINO, *Art. 1 – Ambito di applicazione*, in N. PICARDI, R. VACCARELLA (a cura di), *La responsabilità civile dello stato giudice*, p. 20 e ss.

³⁶ Per un'analisi più approfondita sul punto, si rimanda al par. 7.

³⁷ Scotti, dopo aver riportato le variegate posizioni della dottrina sul concetto di dolo, giunge ad affermare che "si può dire che il magistrato è in dolo allorché pone volontariamente in essere un comportamento, un atto o un provvedimento della cui ingiusta efficacia pregiudizievole è consapevole"; così L. SCOTTI, *La responsabilità civile dei magistrati. Commento teorico-pratico alla legge 13 aprile 1988, n. 11*, cit., p. 112.



emissione di un provvedimento concernente la libertà della persona fuori dai casi consentiti dalla legge oppure senza motivazione.

È questo uno dei terreni su cui si è giocato, e si gioca tuttora, lo scontro tra magistratura e politica: con la riforma del 2015, infatti, le ipotesi di colpa grave sono state oggettivizzate attraverso la depurazione dell'elemento soggettivo della negligenza inescusabile. Come si chiarirà meglio in seguito³⁸, questa operazione si presta ad almeno una criticità di fondo: è davvero possibile catalogare l'attività del magistrato come un'attività asettica, priva di qualsiasi elemento soggettivo? È dunque sensato e razionale far sorgere la responsabilità in capo al magistrato in ipotesi di colpa grave oggettiva, che nulla abbiano a che vedere con l'aspetto soggettivo?

Oltre alle ipotesi di colpa grave, la legge n. 117/88, così come la legge n. 18/2015, prevedeva poi un'ipotesi di responsabilità per diniego di giustizia (art. 3), costituita da *“il rifiuto, l'omissione o il ritardo del magistrato nel compimento degli atti del suo ufficio quando, trascorso il termine di legge per il compimento dell'atto, la parte ha presentato istanza per ottenere il provvedimento e sono decorsi inutilmente, senza giustificato motivo, trenta giorni dalla data di deposito in cancelleria. [...] Quando l'omissione o il ritardo senza giustificato motivo concernono la libertà personale dell'imputato, il termine di cui al comma 1 è ridotto a cinque giorni [...]”*.

Occorre tenere presente, però, che le ipotesi di dolo, colpa grave e denegata giustizia, contemplate dalla l. 117/88 incontravano un importante limite rappresentato da quella che, comunemente, veniva (e viene tutt'ora) denominata “clausola di salvaguardia”, proprio perché risponde alla necessità di contemperare i principi di indipendenza e autonomia della magistratura, con il diritto del cittadino leso di ottenere il risarcimento che gli spetta. Il comma 2 dell'art. 2 prevedeva, infatti, che non potesse dare luogo a responsabilità l'attività di interpretazione di norme di diritto, né quella di valutazione del fatto e delle prove³⁹.

A questo proposito, sembra evidente come il problema reale fosse l'individuazione di un chiaro confine tra l'attività interpretativa non soggetta a responsabilità e le ipotesi di colpa grave suscettibili, invece, di dar luogo a responsabilità⁴⁰. È indubbio che la giurisprudenza di legittimità, negli anni, abbia elaborato un'interpretazione molto restrittiva per individuare le ipotesi di responsabilità per colpa grave e che, al contrario, le maglie dell'attività interpretativa siano state ampliate a tal punto da ricomprendervi ipotesi che, da parte della dottrina, non sarebbero

³⁸ Si veda par. 7.

³⁹ Per una disamina più completa sul punto, si veda, tra gli altri, F. P. LUISO, *La responsabilità civile del magistrato secondo la legge 13 aprile 1988 n. 117*, in M. VOLPI (a cura di), *La responsabilità dei magistrati*, p. 175 e ss.

⁴⁰ Cfr. F. BIONDI, *La responsabilità del magistrato. Saggio di diritto costituzionale*, cit., p. 197 e ss.

inquadabili in tale alveo⁴¹. È probabilmente questa la ragione da individuare come motore per una riconfigurazione della clausola di salvaguardia; la riconfigurazione operata con la riforma, però, ha finito con il ridurre ai minimi termini i margini dell'attività interpretativa del giudice, con evidenti implicazioni in termini di incostituzionalità⁴². In altre parole, sembra si sia passati da una clausola di salvaguardia che, complice un'interpretazione giurisprudenziale eccessivamente estensiva, causava una impunità *de facto* del magistrato, ad una clausola di salvaguardia sostanzialmente inesistente.

Sotto il profilo procedimentale, si segnala come, ai sensi dell'art. 4 della legge Vassalli, mantenuto anche nell'impianto della riforma del 2015, l'azione dovesse essere proposta contro lo Stato, in particolare contro il Presidente del Consiglio dei Ministri, e soltanto dopo aver esperito i mezzi di impugnazione ordinaria o gli altri rimedi previsti avverso i provvedimenti cautelari e sommari, e, comunque, *“quando non siano più possibili la modifica o la revoca del provvedimento, ovvero, se tali rimedi non sono previsti, quando sia esaurito il grado del procedimento nell'ambito del quale si è verificato il fatto che ha cagionato il danno”*. La domanda doveva essere proposta, a pena di decadenza, nel termine di due anni, che decorrevano dal momento in cui l'azione diventava esperibile.

Il legislatore dell'88 aveva previsto un filtro endoprocessuale: ai sensi dell'art. 5, infatti, l'azione poteva essere considerata inammissibile, e, quindi, conseguentemente respinta, dal tribunale, qualora non venissero rispettati i termini o i presupposti indicati negli articoli 2, 3, 4 oppure quando l'azione era manifestamente infondata⁴³. Ai sensi del quinto comma dell'art. 5, il tribunale che dichiarava ammissibile la domanda, doveva disporre la prosecuzione del processo e ordinare la trasmissione degli atti ai titolari dell'azione disciplinare. È da sottolineare il fatto che i titolari dell'azione disciplinare avevano l'obbligo di esercitarla, in quanto, ai sensi dell'art. 9 era previsto che: *“[1] Il procuratore generale presso la Corte di Cassazione per i magistrati ordinari o il titolare dell'azione disciplinare negli altri casi devono esercitare l'azione disciplinare nei confronti del magistrato per i fatti che hanno dato causa all'azione di risarcimento, salvo che non sia stata già proposta, entro due mesi dalla comunicazione di cui al comma 5 dell'art. 5. Resta ferma la facoltà del Ministro della giustizia di cui al secondo comma dell'art. 107 della Costituzione. [2] Gli atti del giudizio disciplinare possono essere acquisiti, su istanza di parte o d'ufficio, nel giudizio di rivalsa. [3] La disposizione di cui all'articolo 2, che circoscrive la rilevanza della colpa ai casi di colpa grave ivi previsti, non si applica nel giudizio disciplinare”*.

⁴¹ Si veda, più ampiamente, par. 3.

⁴² Si veda, più ampiamente, par. 7.

⁴³ L'inammissibilità della domanda doveva essere dichiarata con decreto motivato.

Una scelta ben diversa è stata operata dal legislatore del 2015, il quale, per ovviare al dato statistico della scarsità delle azioni uscite indenni dal filtro di ammissibilità⁴⁴, ha optato per l'abolizione del filtro endoprocessuale. Mettere mano seriamente ad un istituto costituzionalmente rilevante come questo, avrebbe richiesto una profonda riflessione, che non è stata in alcun modo operata, vista la sbrigatività con cui si è tentato di risolvere un malfunzionamento di questo strumento.

Tornando alla legge n. 117/88, il magistrato non poteva essere chiamato direttamente in causa, ma era previsto, ai sensi dell'art. 6, un suo intervento volontario; si trattava, invero, di un intervento adesivo-dipendente, ripreso *in toto* dalla nuova legge. Qualora il magistrato non fosse intervenuto volontariamente, era previsto che la decisione pronunciata contro lo Stato non facesse stato nel giudizio di rivalsa e nemmeno nel procedimento disciplinare.

Soltanto dopo aver risarcito il danno, lo Stato esercitava l'azione di rivalsa a carico del magistrato (artt. 7-8). L'azione doveva essere promossa dal Presidente del Consiglio dei Ministri, davanti al tribunale del capoluogo del distretto della Corte d'Appello (da determinarsi ai sensi dell'art. 11 c.p.p. e dell'art. 1 della norme di attuazione, di coordinamento e transitorie c.p.p.). Quanto alla misura della rivalsa, non era previsto alcun limite se il magistrato aveva commesso il fatto con dolo, mentre, in caso di colpa grave, lo Stato non poteva rivalersi oltre un terzo dello stipendio annuale del magistrato, al tempo in cui l'azione di risarcimento era stata proposta.

4. L'interpretazione della legge Vassalli nella giurisprudenza costituzionale e di legittimità.

Negli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore della legge 117/88, furono sollevate numerose questioni di illegittimità costituzionale, a testimonianza dell'estrema criticità con cui venne accolta tale legge. A chiarire ogni tipo di dubbio in merito, intervenne la Corte Costituzionale con la ben nota sentenza n. 18 del 1989; delle numerose eccezioni proposte⁴⁵, il Giudice delle leggi "salvò" soltanto quella relativa all'art. 16 della l. 117/88⁴⁶, in riferimento all'art.

⁴⁴ Su cui *Infra* par. 9.

⁴⁵ Per un'analisi più approfondita sul punto, si veda L. SCOTTI, *Addenda. I profili di costituzionalità della legge 13 aprile 1988, n. 117, e la sentenza 19 gennaio 1989, n. 18, della Corte Costituzionale*, in *Idem, La responsabilità civile dei magistrati. Commento teorico-pratico alla legge 13 aprile 1988, n. 11*, cit.

⁴⁶ L'art. 16 prevedeva che venisse compilato un sommario processo verbale, contenente la menzione dell'unanimità della decisione o del dissenso su ciascuna delle questioni decise, con l'indicazione nominativa di ogni componente del collegio che lo avesse espresso.

97 Cost.⁴⁷. Prima di analizzare le questioni sollevate dal giudice *a quo*, la Corte ripercorse brevemente tutti gli orientamenti giurisprudenziali fino a quel momento adottati, non mancando di sottolineare la necessità che il principio di autonomia e indipendenza della magistratura dovesse essere continuamente ribadito. In particolare, la Consulta salvò l'intero impianto della legge 117/88, evidenziando che *“la disciplina posta dalla l. n. 117 del 1988 è caratterizzata dalla costante cura di predisporre misure e cautele idonee a salvaguardare l'indipendenza dei magistrati nonché l'autonomia e la pienezza dell'esercizio della funzione giudiziaria”*⁴⁸.

La Corte, poi, proseguì valutando positivamente le scelte adottate dal legislatore dell'88, in quanto ritenute idonee a tutelare il principio di indipendenza del giudice, principio che a sua volta garantisce al giudice stesso una posizione di imparzialità; in altre parole, la normativa in questione era in grado, secondo i giudici della Consulta, di preservare il giudice da qualsiasi vincolo, rendendolo effettivamente libero da prevenzioni, timori o influenze, che, a vario titolo, avrebbero potuto comportare una sua soggezione, formale o sostanziale, ad altri organi⁴⁹.

⁴⁷ La Corte, dopo aver presentato il tema della responsabilità degli organi collegiali come uno dei più delicati dell'intera materia della responsabilità civile dei giudici (*“Riaffiorano in esso, con particolare intensità, i problemi della natura della deliberazione collegiale, del contributo del membro dissenziente, del meccanismo di riferimento al collegio della deliberazione non unanime. [...] È stato osservato che, al riguardo, affiora anzitutto l'esigenza di non sottrarre i componenti degli organi collegiali all'azione di rivalsa, per non creare nell'ambito della magistratura un'area d'immunità politicamente inopportuna e non compatibile col principio di uguaglianza. In secondo luogo, va anche soddisfatta l'esigenza di assicurare ai membri del collegio che, pur avendo partecipato alla decisione, non l'abbiano condivisa, essendo restati in minoranza, uno strumento che consenta di dimostrare il loro dissenso e non essere soggetti all'azione di rivalsa.”* – Punto 24 considerato in diritto), ritenne fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16 in riferimento, appunto, all'art. 97 Cost. In particolare, venne sottolineato come il generale principio di buon andamento della pubblica amministrazione, non potesse essere riferito solo agli organi della pubblica amministrazione in senso stretto, bensì, più ampiamente, anche agli organi dell'amministrazione della giustizia. Nel caso specifico, poi, la Corte rilevò come la procedura prevista dall'art. 16 *“comporta una continua attività di verbalizzazione da parte dei collegi giudicanti, in relazione a qualsiasi questione decisa [...] a prescindere dall'esistenza del dissenso di alcuno dei membri del collegio, della rilevanza del dissenso ai fini di eventuali azioni di responsabilità e della richiesta di verbalizzazione da parte dell'interessato. Ciò implica un intralcio costante all'attività giudiziaria, incompatibile con il principio del buon andamento dell'amministrazione della giustizia e non giustificato dalle finalità che la norma intende realizzare. Tale norma va dichiarata costituzionalmente illegittima, per contrasto con l'art. 97 della Costituzione, nella parte in cui prevede la compilazione obbligatoria del processo verbale in relazione ad ogni deliberazione del collegio, anziché la compilazione facoltativa di esso nelle sole ipotesi in cui la richiedano uno o più membri del collegio medesimo”* (punto 27 considerato in diritto).

⁴⁸ Punto 9 considerato in diritto della sentenza in esame.

⁴⁹ *“La limitatezza e tassatività delle fattispecie in cui è ipotizzabile una colpa grave del giudice, rapportate a negligenza inescusabile in ordine a violazioni di legge o accertamenti di fatto, ovvero all'emissione di provvedimenti restrittivi della libertà fuori dei casi consentiti dalla legge o senza motivazione; la specifica e circostanziata delimitazione della responsabilità per diniego di giustizia, non consentono di ritenere che esse siano idonee a turbare la serenità e l'imparzialità del giudizio [...]. La garanzia costituzionale della sua indipendenza è diretta infatti a tutelare, in primis, l'autonomia di valutazione dei fatti e delle prove e l'imparziale interpretazione delle norme di diritto. Tale attività non può dar luogo a responsabilità (art. 2 n. 2 l. 117 cit.) ed il legislatore ha ampliato la sfera d'irresponsabilità, fino al punto in cui l'esercizio della giurisdizione, in difformità da doveri fondamentali, non si traduca in violazione inescusabile della legge o in ignoranza inescusabile dei fatti in causa, la cui esistenza non è controversa. Né può sostenersi che la legge impugnata spingerebbe il giudice a scelte interpretative*

La Consulta assunse una posizione estremamente favorevole anche nei confronti dello strumento del filtro endoprocessuale previsto dall'art. 5, affermando che lo stesso “*garantisce adeguatamente il giudice dalla proposizione di azioni manifestamente infondate, che possano turbarne la serenità, impedendo, al tempo stesso, di creare con malizia i presupposti per l'astensione e la ricusazione*”⁵⁰. La Corte, dunque, sembrò lasciare intendere che lo strumento del filtro fosse da considerare una soluzione costituzionalmente obbligata, nonostante il legislatore del 2015 abbia invece optato per la drastica abolizione di questo istituto⁵¹.

Negli anni successivi, la Corte Costituzionale rimane ferma sui principi enucleati negli orientamenti precedentemente assunti, anche quando i promotori del referendum abrogativo del 1987, sentitisi traditi dalla scelta del legislatore del 1988 di escludere qualsivoglia forma di responsabilità civile diretta dei magistrati, cercano di intraprendere iniziative simili⁵². Le proposte di referendum abrogativo, presentate nel 1996 e nel 1999, non potevano non essere dichiarate inammissibili dalla Corte⁵³, che, con giurisprudenza costante negli anni, ha sempre dimostrato “*una precisa volontà di garantire le prerogative poste dalla legge a tutela dei magistrati con evidenti effetti, in particolare, sulla giurisprudenza di legittimità*”⁵⁴ soprattutto “*per ciò che concerne l'interpretazione dei requisiti richiesti ex lege per l'esperibilità dell'azione e per la delimitazione dei confini di applicabilità della clausola di salvaguardia*”⁵⁵.

In evidente continuità con le pronunce della Corte Costituzionale, si sono sviluppati, negli anni, ampi filoni della giurisprudenza di legittimità, i quali si sono concentrati maggiormente sugli

accomodanti e a decisioni meno rischiose in relazione agli interessi in causa, così influenzando negativamente sulla sua imparzialità” (Punto 10 considerato in diritto della sentenza in commento).

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ Sull'obbligatorietà costituzionale del filtro come strumento per garantire l'esclusione di azioni temerarie e manifestamente infondate, si tornerà, molto più ampiamente, nella seconda parte della trattazione. Per ciò che rileva ai fini dell'analisi fin qui condotta, è sufficiente richiamare A. BONOMI, *Profili di costituzionalità della responsabilità civile del magistrato con particolare riferimento ad un'ipotesi di riforma e alcuni cenni sui profili di costituzionalità della responsabilità disciplinare*, in *Forum di Quaderni Costituzionali* del 26 ottobre 2012, pp. 5-6. Secondo Ferri, l'obbligatorietà costituzionale del filtro sarebbe addirittura rinvenibile nella sentenza della Corte Costituzionale n. 26 del 1987: secondo l'autore, dalle parole della Corte “*poteva evincersi che la mancata previsione di un filtro, privando il singolo magistrato di uno strumento che è fondamentale per la tutela della sua indipendenza, avrebbe posto per la nuova legislazione un problema di compatibilità con la Costituzione*” (G. FERRI, *La responsabilità civile dei magistrati nell'ordinamento italiano e le prospettive di riforma*, cit., pp. 11-12).

⁵² N. ZANON, F. BIONDI, *Diritto costituzionale dell'ordine giudiziario. Status e funzioni dei magistrati alla luce dei principi e della giurisprudenza costituzionali*, Giuffrè Editore, Milano, 2002, p. 205.

⁵³ La Corte si pronuncia con la sentenza n. 34 del 1997 e n. 38 del 2000.

⁵⁴ G. CAMPANELLI, *Lo “scudo” giurisprudenziale quale principale fattore della “inapplicabilità” della legge sulla responsabilità civile dei magistrati o quale perdurante sistema di tutela dell'autonomia e dell'indipendenza dei giudici?*, in *Idem* (a cura di), *Indipendenza, imparzialità e responsabilità dei giudici speciali*, Pisa University Press, Pisa, 2013, pp. 75-76.

⁵⁵ *Ibidem*.

elementi costitutivi del requisito della “colpa grave”, sull’ampiezza della clausola di salvaguardia, oltre che sulla necessità di uno strumento procedurale che ponesse un freno ad azioni temerarie o manifestamente infondate, con lo scopo ultimo di tutelare l’autonomia e l’indipendenza dei magistrati.

In questo senso risulta emblematica, tra le tante⁵⁶, la pronuncia della Cassazione civ., Sez. III, 18 marzo 2008 n. 7272 che, nell’individuare in cosa consista, concretamente, l’ipotesi di colpa grave prevista dall’art. 2, comma 3, lett a) della l. 117/88, fa riferimento ad una “*totale mancanza di attenzione nell’uso degli strumenti normativi*” e ad una “*trascuratezza così marcata ed ingiustificabile da apparire espressione di una vera e propria mancanza di professionalità*”⁵⁷. Prosegue la Corte, affermando che la responsabilità può sorgere solo se nel corso dell’attività giurisdizionale, caratterizzata *in re ipsa* da più interpretazioni di una norma di diritto, si concretizzi “*una violazione grossolana e macroscopica della norma ovvero in una lettura di essa contrastante con ogni criterio logico o l’adozione di scelte aberranti nella ricostruzione della volontà del legislatore, la manipolazione arbitraria del testo normativo*”⁵⁸. Il magistrato non può, dunque, incorrere in responsabilità, anche qualora, di fronte a più scelte interpretative per la lettura di una norma, scelga non solo quella minoritaria, ma anche quella meno plausibile, purché ne venga dato conto in motivazione⁵⁹.

La pronuncia della Corte di Cassazione si inserisce in un ampio alveo di pronunce che ruotano intorno al concetto di negligenza inescusabile, ai fini dell’individuazione del *discrimen* tra ciò che “ricade” nella clausola di salvaguardia e ciò che, invece, è qualificabile come un’ipotesi di colpa grave. Tra le tante, più recentemente, si colloca anche la Cassazione civ., Sez. III, 26 maggio 2011, n. 11593, che insiste sull’abnormità quale requisito caratterizzante la negligenza inescusabile; usando le parole della Cassazione, “*la negligenza inescusabile implica la necessità della configurazione di un “quid pluris” rispetto alla colpa grave delineata dall’art. 2236 c.c., nel senso che si esige che la colpa stessa si presenti come “non spiegabile”, e cioè priva di agganci con la particolarità della vicenda, che potrebbero rendere comprensibile, anche se non giustificato, l’errore del magistrato*”.

⁵⁶ Sempre in questo senso, è degna di nota la sentenza della Corte di Cassazione civ., Sez. I, 20 settembre 2001 n. 11880, su cui si veda A. BONOMI, *Profili di costituzionalità della responsabilità civile del magistrato con particolare riferimento ad un’ipotesi di riforma e alcuni cenni sui profili di costituzionalità della responsabilità disciplinare*, cit., pp. 7-8.

⁵⁷ Motivi della decisione – primo motivo della sentenza in esame.

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ Cfr. N. ZANON, *Profili costituzionali della legge sulla responsabilità civile del magistrato (L. 117/88, Artt. 1-8)*, con particolare riferimento alla tutela dell’indipendenza funzionale dei magistrati, in www.personaedanno.it/CSM.

Peraltro, è appena il caso di ricordare che la negligenza inescusabile è requisito necessario non solo ai fini della configurazione dell'ipotesi delineata nell'art. 2, comma 3, lett. a)⁶⁰, ma anche nelle ipotesi delineate nelle lettere b)⁶¹ e c)⁶². Anche queste ipotesi, proprio perché basate sul concetto di “negligenza inescusabile”, interpretato, come poc'anzi esposto, sempre costantemente dalla giurisprudenza di merito e da quella di legittimità, sono state anch'esse interpretate in maniera abbastanza restrittiva. A testimonianza di ciò, è sufficiente fare riferimento alla sentenza della Corte di Cassazione civ., Sez. I, 6 novembre 1999, n. 12357⁶³, la quale pone l'accento sull'avverbio “incontrastabilmente” usato dal legislatore del 1988 per rendere ancora più stringente, se possibile, l'elencazione tassativa dell'articolo 2⁶⁴. A questo proposito, la Corte rileva come vi sia uno spartiacque importante tra il concetto di “errata valutazione dei dati acquisiti” e “affermazione di un fatto incontrastabilmente escluso dagli atti”: il magistrato non potrà essere ritenuto responsabile nella prima ipotesi, cioè nel caso in cui ritenga che si sia verificata una certa situazione di fatto sulla base, però, di elementi insufficienti, o senza elementi pertinenti. La responsabilità del magistrato, dunque, potrà sorgere solo in presenza di “*errore macroscopico, commesso in un contesto di piena evidenza ed immediata rilevabilità del fatto o della sua negazione degli atti del processo, reso possibile da una tale disattenzione nella lettura delle emergenze processuali da apparire oggettivamente inescusabile*”⁶⁵.

Sulla scorta di un tale irrigidimento⁶⁶ della Suprema Corte⁶⁷ in riferimento alle ipotesi in cui, con colpa grave connotata da negligenza inescusabile, il magistrato può essere responsabile

⁶⁰ Grave violazione di legge determinata da negligenza inescusabile.

⁶¹ Affermazione, determinata da negligenza inescusabile, di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento.

⁶² Negazione, determinata da negligenza inescusabile, di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento.

⁶³ Cfr. N. ZANON, *Profili costituzionali della legge sulla responsabilità civile del magistrato (L. 117/88, Artt. 1-8), con particolare riferimento alla tutela dell'indipendenza funzionale dei magistrati*, cit., pp. 4-5.

⁶⁴ La tassatività dei casi costituenti colpa grave per l'attività di interpretazione di norme di diritto e per quella di valutazione del fatto e delle prove sarebbe giustificata, secondo la Corte di legittimità, dal “*carattere fortemente valutativo dell'attività giudiziaria, la quale è connotata da scelte sovente basate su diversità d'interpretazioni, con conseguente possibilità di un'indiscriminata dilatazione del concetto di colpa grave*”.

⁶⁵ Così, letteralmente, Corte di Cassazione, civ., Sez. I, 20 settembre 2001, n. 11859. Cfr. F. BIONDI, *La responsabilità del magistrato. Saggio di diritto costituzionale*, cit., p. 207.

⁶⁶ Un'interpretazione così restrittiva da parte della Suprema Corte, è rinvenibile anche con riferimento all'elemento del dolo; a questo proposito, esemplificativa è una sentenza della Cassazione del 2008, che afferma: “*ove venga in rilievo il possibile dolo del magistrato, occorre che l'attore offra concreti elementi idonei a configurarlo, non essendo sufficiente la mera affermazione della possibilità che la condotta complessiva sia preordinata ad un fine illecito, giacché in tal caso – e non è questa la ratio legis – la domanda sarebbe ammissibile sulla base della semplice, generica prospettazione della parte che si affermi danneggiata e risulterebbe snodata di sostanziale contenuto la verifica da compiersi nella fase dell'ammissibilità*” (Corte di Cassazione civ., Sez. III, 8 maggio 2008, n. 11229 – motivi della decisione, punto 2.2).

civilmente, la prospettiva non potrà variare di molto con riferimento all'interpretazione proposta per la cd. "clausola di salvaguardia", prevista al secondo comma dell'art. 2, comma 2, della l. 117/88. A questo proposito, pare opportuno fare riferimento alla sentenza della Corte di Cassazione civ., Sez. III, 27 dicembre 2012, n. 23979⁶⁸ che, "*spiegando la ratio della norma in esame, ha ancorato la stessa alla necessaria e prevalente tutela del principio di indipendenza degli organi giurisdizionali nell'esercizio delle funzioni*"⁶⁹, ribadendo espressamente che la clausola di salvaguardia non tollera letture riduttive, in quanto giustificata dal carattere fortemente valutativa dell'attività giudiziaria e, al contempo, attua l'indipendenza non solo del giudice, ma anche del giudizio.

Un ultimo aspetto da tenere in considerazione per analizzare compiutamente l'interpretazione data della l. 117/88 è quello del filtro previsto dall'art. 5. Sulle criticità espresse da più parti nei confronti di questo strumento e dovute, per lo più, al dato statistico⁷⁰, si tornerà, in maniera più approfondita, nella seconda parte della trattazione. Per ora è sufficiente ricordare a titolo esemplificativo la posizione assunta dalla giurisprudenza di legittimità sullo strumento del filtro con la Cassazione civ., Sez. III, 16 novembre 2006, n. 24386. Con questa importante pronuncia la Suprema Corte si è premurata di individuare le caratteristiche della natura del vaglio di ammissibilità *ex art. 5*; in particolare, la Corte afferma che il procedimento preliminare di ammissibilità della domanda "*ha carattere di cognizione piena e definitiva in ordine alla configurabilità dei fatti contestati, dei requisiti e delle condizioni cui la legge subordina detta responsabilità, ma consente anche, ove ricorra la manifesta infondatezza, una valutazione, da condurre esclusivamente ex actis, sul merito della questione*

⁶⁷ Come ricordato da Campanelli, la Cassazione è tornata recentemente sulla questione, ponendo dei paletti ancora più fermi; in particolare, con la sentenza Cass. civ. Sez. III, 5 febbraio 2013, n. 2637, la Suprema Corte ha chiarito come la responsabilità del magistrato per un provvedimento emesso in violazione di legge, non possa essere lo spunto per mettere in discussione l'interpretazione sottostante a quello stesso provvedimento, soprattutto quando ad emetterlo sia la Corte di Cassazione, cioè l'organo di ultima istanza (G. CAMPANELLI, *Lo "scudo" giurisprudenziale quale principale fattore della "inapplicabilità" della legge sulla responsabilità civile dei magistrati o quale perdurante sistema di tutela dell'autonomia e dell'indipendenza dei giudici?*, cit., p. 82).

⁶⁸ L'orientamento proposto da questa pronuncia trova l'origine in altre sentenze precedenti della Cassazione; sul punto, si veda la dettagliata ricostruzione proposta da G. Campanelli, in *Ivi*, p. 85.

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ A titolo esemplificativo, basta ricordare la posizione di Zanon, secondo cui il filtro non parrebbe criticabile in astratto, come strumento atto ad allontanare azioni temerarie o manifestamente infondate, ma è invece criticabile l'interpretazione data dalla prassi giurisprudenziale: secondo l'autore, il filtro si è trasformato da giudizio di ammissibilità a giudizio di merito; così N. ZANON, *Profili costituzionali della legge sulla responsabilità civile del magistrato (L. 117/88, Artt. 1-8), con particolare riferimento alla tutela dell'indipendenza funzionale dei magistrati*, cit., pp. 2-3. Cfr. F. BIONDI, *La responsabilità del magistrato. Saggio di diritto costituzionale*, cit., p. 194.

*dedotta in giudizio, essendo l'infondatezza ragione di inammissibilità della domanda quando essa sia manifesta, e cioè emerga dagli atti senza necessità di ulteriori indagini o accertamenti istruttori*⁷¹.

Occorre poi sottolineare che l'importanza fondamentale di tale filtro è data dalla necessità, espressa dalla giurisprudenza di merito e di legittimità, che il giudizio di ammissibilità investa anche le azioni proposte da parte lesa, nel caso in cui si lamenti che il danno sia conseguenza di un reato. Ai fini della proponibilità dell'azione è infatti richiesto, *ex art. 13* che il danneggiato si costituisca parte civile nel processo penale o intraprenda l'azione dopo una pronuncia penale a carico del magistrato; non è dunque possibile, secondo la giurisprudenza⁷², proporre un'azione direttamente contro il magistrato, in quanto si violerebbe il principio dettato dall'art. 5.

Alla luce degli orientamenti proposti dalla giurisprudenza di legittimità, è chiaro che gli spazi applicativi della normativa si sono ulteriormente ridotti, al punto da far ritenere la legge n. 117 del 1988, da parte di autorevole dottrina, “*un classico esempio di legislazione di carta*⁷³”, perché incapace di garantire al cittadino leso una maggiore tutela⁷⁴.

5. La Corte di Giustizia sulla responsabilità dello Stato per i danni provocati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e i conseguenti tentativi di risposta del legislatore nazionale.

La giurisprudenza interna ha dovuto, negli ultimi anni, fare i conti con novità rilevanti in materia di responsabilità dello Stato in relazione alla funzione giurisdizionale provenienti dalla Corte di Giustizia. È sufficiente rammentare che, già a partire dagli anni '90, la Corte di Lussemburgo ha progressivamente riconosciuto la responsabilità extracontrattuale degli Stati membri nei confronti dei singoli per danni causati a questi ultimi per violazione del diritto comunitario. La sentenza

⁷¹ Nello stesso senso si veda Cassazione civ., Sez. III, 5 maggio 2011, n. 9910, secondo cui appare pacifica e indiscutibile “*l'assegnazione alla Corte di cassazione tanto del giudizio rescissorio di ammissibilità quanto del necessario potere di effettuare valutazione di merito, se pur generali e astratte, proprie della fase di ammissibilità, quanto, ancora, del correlato potere di lettura degli atti del processo [...]*” (motivi della decisione - punto 4.2).

⁷² Cfr. G. SCARSELLI, *Note de iure condendo sulla responsabilità civile del giudice*, in *Il giusto processo civile*, 2013, fasc. 4, p. 1041. Per una disamina più completa sul punto, si vedano N. ZANON, *Profili costituzionali della legge sulla responsabilità civile del magistrato (L. 117/88, Artt. 1-8), con particolare riferimento alla tutela dell'indipendenza funzionale dei magistrati*, cit., p. 2; F. BIONDI, *La responsabilità del magistrato. Saggio di diritto costituzionale*, cit., p. 193.

⁷³ A. D'ALOIA, *La responsabilità del giudice alla luce della giurisprudenza comunitaria*, cit., p. 16.

⁷⁴ Autorevole dottrina parla di una vera e propria “supplenza” della responsabilità disciplinare nei confronti della responsabilità civile (N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Quarta Edizione, Zanichelli, Bologna, 2014, p. 328); la responsabilità disciplinare, in altre parole, “*non è più volta a tutelare l'immagine di un ordine “chiuso”, sanzionando il comportamento complessivo del magistrato, ma si apre verso l'esterno, censurando anche singoli atti, se questi si rivelano in qualche modo dannosi per il servizio-giustizia*” (*Idem*, *Diritto costituzionale dell'ordine giudiziario. Status e funzioni dei magistrati alla luce dei principi e della giurisprudenza costituzionali*, cit., p. 206).

capostipite in questo senso è senza dubbio la *Francoovich* del 1991, in cui la Corte ha precisato come, nonostante gli Stati membri, destinatari delle direttive, avessero una piena facoltà di scegliere tra diversi strumenti per portare a termine lo scopo indicato in quelle direttive, i cittadini dovessero avere anch'essi la facoltà di potersi rivolgere al giudice nazionale, qualora lesi nei propri diritti da una violazione del diritto comunitario imputabile allo Stato membro.

Secondo la Corte, perché si possa parlare di violazione di una norma di diritto comunitario, è necessario che la norma stessa sia preordinata ad attribuire diritti ai singoli; che la violazione sia sufficientemente caratterizzata; che debba sussistere un nesso causale diretto tra la violazione lamentata e il danno subito dalla parte lesa. In caso di riconosciuta violazione, gli Stati membri hanno il dovere di risarcire il cittadino leso con condizioni, stabilite dalle diverse legislazioni nazionali, che devono necessariamente essere favorevoli quanto quelle stabilite per violazioni di diritto interno.

A partire dagli anni 2000, però, la Corte di Lussemburgo ha previsto la possibilità di ottenere un risarcimento da parte degli Stati membri in caso di violazione del diritto comunitario, anche qualora tale violazione derivi dalla pronuncia di un organo giurisdizionale di ultimo grado. È evidente che il nodo cruciale della questione, in questo caso, è rappresentato dalla necessità di conciliare due principi diversi ma entrambi meritevoli di tutela: da un lato, la primazia del diritto europeo su quello nazionale, dall'altro l'intangibilità di una pronuncia passata in giudicato⁷⁵.

In particolare, con la sentenza *Kobler* del 2003⁷⁶, la Corte ha affermato che gli Stati membri sono tenuti a riparare i danni causati ai singoli dalla violazione del diritto comunitario, anche qualora quest'ultima derivi da una pronuncia emessa da un organo di ultimo grado. Come osservato dalla dottrina, il principio dell'intangibilità del giudicato viene superato dalla necessità che il cittadino possa ottenere un risarcimento anche in questa ipotesi, sulla scorta dall'assunto per cui l'azione di risarcimento e la pronuncia di ultimo grado hanno due oggetti differenti, che non possono essere sovrapposti, con la conseguenza che “*l'eventuale esercizio della prima (l'azione di responsabilità) non è in grado di determinare alcun tipo di interferenza sulla seconda (sentenza passata in giudicato), sia sul piano sostanziale che su quello processuale*”⁷⁷.

La Corte di Lussemburgo, però, si è preoccupata anche di garantire l'autonomia e l'indipendenza di coloro che esercitano la peculiare funzione giurisdizionale, a tal fine prevedendo che lo Stato membro sia chiamato a rispondere solo nel caso in cui l'organo giurisdizionale abbia violato *in*

⁷⁵ N. PICARDI, *La responsabilità del giudice: la storia continua*, cit., p. 295.

⁷⁶ Corte di Giustizia UE, sentenza 30 settembre 2003, causa C-224/01; *Kobler contro Repubblica d'Austria*.

⁷⁷ F. DAL CANTO, *La responsabilità del magistrato nell'ordinamento italiano. La progressiva trasformazione di un modello: dalla responsabilità del magistrato burocrate a quella del magistrato professionista*, cit., p. 30.

maniera manifesta il diritto vigente. In questo caso, la Corte ha richiamato alcuni principi utili per stabilire il concretizzarsi di una violazione manifesta del diritto⁷⁸: la chiarezza e la precisione della norma violata, il carattere intenzionale della violazione, la scusabilità o meno dell'errore di diritto, la posizione eventualmente fatta propria da un' istituzione comunitaria, nonché la mancata osservanza dell'obbligo previsto dall'art. 234 TCE (cioè l'obbligo di rinvio pregiudiziale); viene precisato, inoltre, come, in ogni caso, il carattere manifesto della violazione si possa desumere dalla circostanza che la decisione ignori manifestamente la giurisprudenza comunitaria in materia. La pronuncia della Corte di Giustizia del 2003 ha posto numerosi problemi di armonizzazione tra l'ordinamento nazionale e quello europeo; come giustamente osservato da parte della dottrina⁷⁹, le strade percorribili per il giudice nazionale potevano essere molteplici: interpretare la normativa nazionale (l. 117/88) in senso maggiormente conforme ai dettami proposti dalla Corte di Giustizia, disapplicare le disposizioni interne contrastanti con questi ultimi, infine sollevare una questione di pregiudizialità di fronte alla Corte di Giustizia⁸⁰.

Qualche anno dopo, precisamente nel 2006, il Giudice di Lussemburgo è intervenuto nuovamente con importanti affermazioni, le quali hanno avuto l'effetto immediato di mettere quantomeno in dubbio i principi ispiratori della legge Vassalli. Più precisamente, con la sentenza *Traghetti del Mediterraneo*⁸¹, richiamando esplicitamente la sentenza *Kobler*, la Corte ha affermato che la cd. clausola di salvaguardia prevista dalla legge n. 117 del 1988 non è compatibile con il diritto comunitario, in quanto, “*da un lato l'interpretazione delle norme di diritto rientra nell'essenza vera e propria dell'attività giurisdizionale poiché, qualunque sia il settore di attività considerato, il giudice [...] dovrà normalmente interpretare le norme giuridiche pertinenti [...] al fine di decidere la controversia che gli è sottoposta*⁸²”, ma “*dall'altro lato, non si può escludere che una violazione manifesta del diritto comunitario vigente*

⁷⁸ È il concetto di “violazione sufficientemente caratterizzata”, secondo quanto già stabilito con la sentenza *Franovich*.

⁷⁹ N. ZANON, *Profili costituzionali della legge sulla responsabilità civile del magistrato (L. 117/88, Artt. 1-8), con particolare riferimento alla tutela dell'indipendenza funzionale dei magistrati*, cit., pp. 2-3. Cfr. F. BIONDI, *La responsabilità del magistrato. Saggio di diritto costituzionale*, cit., p. 6.

⁸⁰ Si veda, ad esempio, il caso del Tribunale di Roma (decreto 29 settembre 2004), che ha scelto di disapplicare le disposizioni interne in contrasto con la giurisprudenza della Corte di Giustizia; più analiticamente, si veda *Ibidem*.

⁸¹ Corte di Giustizia UE, sentenza 13 giugno 2006, causa C-173/03, *Traghetti del Mediterraneo Spa contro Repubblica italiana*. Sui fatti fondanti la questione si veda, per una disamina completa sul punto, F. BIONDI, *Un “brutto” colpo per la responsabilità civile dei magistrati (nota a Corte di Giustizia, sentenza 13 giugno 2006, TDM contro Italia)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali* del 19/06/2006; cfr. *Idem*, *Sviluppi recenti e prospettive future della responsabilità del magistrato*, in N. ZANON, G. DI RENZO VILLATA, F. BIONDI (a cura di), *L'ordinamento giudiziario a cinque anni dalla riforma: un bilancio tra spinte all'efficienza e servizio ai cittadini*, Giuffrè Editore, Milano, 2012, p. 124 e ss.

⁸² Punto 34 della sentenza in esame.



*venga commessa, appunto, nell'esercizio di una tale attività interpretativa*⁸³. Dunque, escludere che lo Stato possa essere ritenuto responsabile per violazione del diritto comunitario originata dall'attività interpretativa dell'organo giurisdizionale, equivarrebbe, secondo la Corte, *“a privare della sua stessa sostanza il principio sancito dalla Corte della citata sentenza Kobler*⁸⁴”.

La Corte, compiendo passi in avanti notevoli, si è anche soffermata sulla limitazione della responsabilità ai soli casi di dolo e colpa grave, affermando che *“il diritto comunitario osta altresì ad una legislazione nazionale che limiti la sussistenza di tale responsabilità ai soli casi di dolo e colpa grave del giudice, ove una tale limitazione conducesse ad escludere la sussistenza della responsabilità dello Stato membro interessato in altri casi in cui sia stata commessa una violazione manifesta del diritto vigente*⁸⁵”.

Ciò che la Corte di Lussemburgo ha voluto suggerire con queste due importanti pronunce è un'auspicata fine del parallelismo tra responsabilità dello Stato e responsabilità del magistrato; più in particolare, sarebbe contrario al diritto comunitario ancorare *anche* la responsabilità dello Stato a quelle condizioni e quei limiti che caratterizzano la responsabilità del magistrato come persona fisica.

Sull'effettivo impatto di queste sentenze, il punto di vista di dottrina e giurisprudenza è stato diverso; mentre in giurisprudenza, infatti, si è scelto, il più delle volte, di disapplicare l'art. 2, comma 2, della legge n. 117 del 1988, in dottrina, da molti⁸⁶ è stato rilevato come i due interventi del Giudice di Lussemburgo avessero una portata notevole, a tal punto da riuscire a scardinare l'intero impianto della l. 117/88. A prescindere dalle due diverse prospettive, non si può non sottolineare, però, il fatto che la Corte di Giustizia abbia di fatto posto un freno a quell'ampia e concorde giurisprudenza di legittimità che, nel corso degli anni, aveva sempre interpretato la clausola di salvaguardia come un baluardo indispensabile ai fini della salvaguardia dell'indipendenza e dell'autonomia della magistratura.

Trascorso qualche anno, la Corte di Giustizia ha accolto⁸⁷ il ricorso promosso dalla Commissione europea nei confronti della Repubblica italiana nell'ambito di una procedura di infrazione⁸⁸,

⁸³ Punto 35 della sentenza in esame.

⁸⁴ Punto 36 della sentenza in esame.

⁸⁵ Punto 46 della sentenza in esame.

⁸⁶ In questo senso, si veda, tra gli altri, F. BIONDI, *Un “brutto” colpo per la responsabilità civile dei magistrati (nota a Corte di Giustizia, sentenza 13 giugno 2006, TDM contro Italia)*, cit., pp. 3-4; N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, cit., p. 187 e ss.

⁸⁷ Con la sentenza *Commissione c. Repubblica Italiana*, C-379/10 del 24 novembre 2011.

⁸⁸ Per una disamina più completa dell'iter di infrazione da parte dell'Italia, si veda A. PACE, *Le ricadute sull'ordinamento italiano della sentenza della Corte di Giustizia dell'UE del 24 novembre 2011 sulla responsabilità dello Stato-giudice*, in *Rivista AIC*, n. 1/2012, pp. 1-2; cfr. E. SCODITTI, *Violazione del diritto dell'Unione europea*

dichiarando il grave inadempimento dell'Italia per “*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*”⁸⁹, e altresì per “*limitazione, da parte del legislatore nazionale, della responsabilità dello Stato ai casi di dolo o colpa grave dell'organo giurisdizionale medesimo*”⁹⁰”.

Sulla scorta infatti dei principi ormai consolidati con le precedenti sentenze, la Corte di Giustizia è tornata a ribadire che gli Stati membri debbano rispondere per ogni violazione manifesta del diritto comunitario commessa da un organo giurisdizionale di ultimo grado, anche nell'esercizio di attività interpretativa, al di là delle stringenti maglie del dolo e della colpa grave, sempre purché la violazione sia sufficientemente caratterizzata nel senso ricordato poc'anzi. La Corte, quindi, ha condannato lo Stato Italiano per non aver 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 (art. 2 comma 2) 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*”⁹¹”. E ancora, in risposta alle sollecitazioni della Commissione riguardanti i commi 1 e 3 dell'art. 2 della legge n. 177 del 1988⁹², la Repubblica italiana non sembra aver fornito, agli occhi del Giudice di Lussemburgo, un supporto giurisprudenziale idoneo⁹³ a dimostrare che l'interpretazione dell'art. 2, commi 1 e 3, data dai giudici italiani sia conforme alla giurisprudenza della Corte.

Come già messo in luce in riferimento alle precedenti pronunce della Corte di Giustizia, il tema più scottante riguarda, indubbiamente, la possibilità o meno di applicare i principi sanciti dalla

imputabile all'organo giurisdizionale di ultimo grado: una proposta al legislatore, in *Il Foro Italiano*, n. 1/2012, pp. 22-26.

⁸⁹ Punto 49 della sentenza in oggetto.

⁹⁰ *Ibidem*.

⁹¹ Punto 37 della sentenza in commento.

⁹² “*Nella specie, si deve rilevare che la Commissione ha fornito [...] elementi sufficienti da cui emerge che la condizione della “colpa grave” di cui all'art. 2, commi 1 e 3, della legge n. 117/88, che deve sussistere affinché possa sorgere la responsabilità dello Stato italiano, viene interpretata dalla Suprema Corte di cassazione in termini tali che finisce per imporre requisiti più rigorosi di quelli derivanti dalla condizione di violazione manifesta del diritto vigente*” (Punto 43 della sentenza in esame); cfr. M. A. SANDULLI, *Riflessioni sulla responsabilità civile degli organi giurisdizionali*, in www.federalismi.it, n. 10/2012.

⁹³ L'onere della prova, per consolidata giurisprudenza comunitaria, spetta al convenuto Stato, autore del presunto addebito; “*per scongiurare la condanna, pertanto, la difesa italiana avrebbe dovuto provare che l'Italia è in grado di adempiere all'obbligo in questione, adducendo pronunce in cui la violazione manifesta del diritto da parte di un'autorità giurisdizionale fosse stata accertata e il danno risarcito. Mentre a nulla è valsa, in quanto insufficiente a dimostrare l'adempimento, la diversa circostanza, sottolineata dalla Repubblica italiana, che tutte le decisioni della Cassazione menzionate dalla Commissione a sostegno dell'inadempimento avessero a che fare con casi privi di contatti col diritto dell'Unione*” (I. PELLIZZONE, *La responsabilità dello Stato-giudice tra interpretazione conforme, disapplicazione e prospettive di riforma. Brevi riflessioni a margine della sentenza del 24 novembre 2011 della Corte di Giustizia*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012, p. 2).

Corte *anche* all'ordinamento interno. In altre parole, ci si è domandati se fosse ragionevole operare una distinzione tra una violazione del diritto interno e una violazione del diritto dell'Unione⁹⁴. La risposta dev'essere senz'altro negativa: non sarebbe proponibile operare una siffatta differenziazione, in primo luogo per violazione dello stesso principio di uguaglianza, razionalità e ragionevolezza (art. 2 Cost.)⁹⁵.

In asserita risposta alle pronunce della Corte di Lussemburgo⁹⁶, sono stati presentati, in entrambi i rami del Parlamento, numerosi progetti di legge volti a modificare, in vario modo, la legge *de qua*. Senza entrare nel dettaglio di ogni singolo progetto⁹⁷, è sufficiente prendere in considerazione, ai fini dell'analisi fin qui condotta, uno tra i più recenti tentativi di modifica della Legge Vassalli, il cd. emendamento Pini⁹⁸. Nell'*iter* di approvazione della legge comunitaria 2010, si era cercato di inserire, attraverso il suddetto emendamento presentato dal deputato della Lega Nord Gianluca Pini, una norma che prevedeva un notevole ampliamento della responsabilità civile dei magistrati, in presunto ossequio ai principi dettati dal Giudice di Lussemburgo. L'ampliamento della responsabilità era il frutto dell'esplicita abrogazione del comma 2 della legge (clausola di salvaguardia) e dell'eliminazione del requisito soggettivo della condotta del magistrato come fonte di responsabilità (le parole "*con dopo o colpa grave*" dovevano essere sostituite con "*in violazione manifesta del diritto*").

Tali elementi ponevano chiaramente in evidenza le criticità di un intervento non solo così aggressivo per il tessuto di una materia particolarmente delicata, ma soprattutto fuorviante, anche e soprattutto alla luce delle linee guida proposte dalla Corte di Giustizia, attenta a garantire l'autonomia e l'indipendenza dei magistrati⁹⁹.

⁹⁴ A. D'ALIOIA, *La responsabilità del giudice alla luce della giurisprudenza comunitaria*, cit., p. 19 e ss.

⁹⁵ Cfr. F. BIONDI, *Un "brutto" colpo per la responsabilità civile dei magistrati (nota a Corte di Giustizia, sentenza 13 giugno 2006, TDM contro Italia)*, cit.; secondo Alessandro Pace, inoltre, "*il nostro legislatore, imponendo una disciplina più severa a tutela dell'efficacia della normativa comunitaria, mostrerebbe di preoccuparsi delle possibili violazioni del diritto dell'Unione più di quanto si preoccupi delle violazioni del diritto nazionale. E ciò in evidente violazione dell'art. 54 Cost., che impone, al massimo livello, l'osservanza della Costituzione e delle leggi*" (A. PACE, *Le ricadute sull'ordinamento italiano della sentenza della Corte di Giustizia dell'UE del 24 novembre 2011 sulla responsabilità dello Stato-giudice*, cit., p. 7).

⁹⁶ Molti tentativi di riformare il sistema di responsabilità civile si sono appigliati alle sollecitazioni provenienti dalla Corte di Giustizia per giustificare una riforma del sistema di responsabilità civile in senso molto più "punitivo" per i magistrati.

⁹⁷ Si rimanda a E. TIRA, *La responsabilità dei magistrati: evoluzione normativa e proposte di riforma*, cit.; cfr. G. GRASSO, *Note introduttive*, cit., pp. 284-285.

⁹⁸ Su cui approfonditamente si veda E. TIRA, *Ancora sulle proposte di riforma delle norme sulla responsabilità civile dei magistrati*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012.

⁹⁹ Secondo Flick, "*l'indicazione della giurisprudenza comunitaria offre un'occasione importante per riflettere laicamente e costruttivamente sull'opportunità – anzi sulla necessità – di una riforma, che, peraltro, in scelte radicali, di carattere punitivo, tali da porre a rischio l'indipendenza del giudice e l'autonomia e pienezza dell'esercizio della funzione giudiziaria; ma che, al*

6. La riforma del 2015: profili generali.

Nel contesto sino ad ora descritto, in risposta ai richiami della Corte di Giustizia, si colloca la legge n. 18 del 2015 recante “Disciplina della responsabilità civile dei magistrati”, che, avendo come obiettivo dichiarato quello di “rendere effettiva la disciplina che regola la responsabilità civile dello Stato e dei magistrati?” (come recita l’art. 1), interviene sull’impianto della legge Vassalli, pur non sradicandolo *in toto*. Come già si è cercato di sottolineare nell’*incipit* di questo lavoro, si tratta di una riforma che si presta a molteplici interpretazioni, complici gli innumerevoli spazi ancora da colmare che lascia; è dunque una riforma che attira il favore di parte della dottrina¹⁰⁰ ma, al contempo, lo sfavore del mondo togato e, più in particolare, quello dell’Anm¹⁰¹, in quest’ultimo caso soprattutto per le due grandi modifiche apportate, a cui si è già accennato.

Prima di entrare nel merito della riforma, è opportuno operare almeno due osservazioni che, di fatto, fanno destare più di un dubbio. La legge n. 18/15 non riguarda, così come l’ormai superata legge Vassalli, esclusivamente la responsabilità dei magistrati, ma anche, e soprattutto, la responsabilità dello Stato per fatto del magistrato. Risulta quindi poco chiaro¹⁰² il perché il legislatore abbia deciso di intitolare la nuova riforma “Responsabilità dei magistrati?”, soprattutto alla luce delle nuove spinte provenienti dalla Corte di Giustizia e dell’intento perseguito di sganciare la responsabilità del magistrato (che può essere più ristretta), da quella dello Stato (che può essere più ampia, per garantire un maggior grado di tutela al cittadino). Non sarebbe stato preferibile adottare, dunque, un titolo più coerente con l’assetto della riforma e pertanto meno fuorviante?

Sempre dal punto di vista formale-stilistico, appare molto discutibile anche una seconda scelta operata dal legislatore, cioè quella di mantenere l’impianto della legge Vassalli, apportando solo

tempo stesso, non si risolve in una “immunità totale” per il magistrato” (G. M. FLICK, *La responsabilità civile dei magistrati. Le proposte di modifica tra disinformazione e realtà.*, in www.federalismi.it, 23 maggio 2012, p. 8).

¹⁰⁰ Cfr. A. D’ALOIA, *La “nuova” responsabilità civile dei magistrati*, in www.confronticostituzionali.it; si esprime piuttosto positivamente anche F. BIONDI, *La riforma della responsabilità civile del magistrato: una responsabilità più dello Stato che dei magistrati*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2/2015, p. 409 e ss.

¹⁰¹ Nella delibera dello stato di mobilitazione dell’Associazione Nazionale Magistrati del 22 febbraio 2015 (www.associazionemagistrati.it), proprio alle porte della votazione di quella che sarebbe diventata la nuova legge sulla responsabilità civile dei magistrati, si legge: “*La legge sulla responsabilità civile dei magistrati che sta per essere votata in Parlamento (pur emendata di ancora più macroscopiche violazioni) continua a presentare aspetti di incostituzionalità, che l’Anm ha più volte denunciato [...]. Abbiamo il dovere di segnalare con forza che questi meccanismi non producono efficienza, sono inutilmente punitivi nei confronti dei magistrati e appesantiscono il sistema.*” Nello stesso senso si veda, ancor prima, anche l’Audizione dei rappresentanti dell’Anm – Commissione Giustizia della camera dei Deputati (Roma, 10 dicembre 2014), consultabile in www.associazionemagistrati.it.

¹⁰² Si sofferma sul punto M. NISTICÒ, *La nuova legge sulla responsabilità civile dello Stato e dei magistrati. Inquadramento storico-sistemico e profili problematici*, in *Rivista AIC – Osservatorio costituzionale*, maggio 2015, p. 15.

delle modifiche, peraltro di non poco conto, come si vedrà in seguito¹⁰³. La delicatezza della questione, degli equilibri in gioco, dell’impatto sulla sensibilità collettiva avrebbero forse dovuto suggerire un’abrogazione esplicita della previgente disciplina¹⁰⁴.

7. Dalla nuova “colpa grave” all’ipotesi di “travisamento del fatto o delle prove”: la neutralizzazione *de facto* della clausola di salvaguardia.

Venendo ora al cuore della questione, è necessario analizzare il nuovo art. 2. Il primo comma del suddetto articolo rimane inalterato con la riforma; i presupposti della responsabilità, cioè il dolo, la colpa grave e il diniego di giustizia, formalmente rimangono i medesimi. La vera novità, invece, è che diventa risarcibile ogni sofferenza subita, purché provata, senza la necessità, presente invece nella legge Vassalli, che i danni patrimoniali e non patrimoniali siano conseguenza di una privazione della libertà personale¹⁰⁵. Da un lato, si tratta di un doveroso adeguamento agli orientamenti della giurisprudenza costituzionale e di legittimità in tema di danno biologico e danno morale¹⁰⁶; dall’altro lato, il fatto che non vi sia più la necessità che l’origine del danno sia la privazione della libertà personale, significa che devono essere risarciti anche i danni patrimoniali e non, che derivino da misure cautelari reali, con un immediato ampliamento dei danni risarcibili.

Il vero “nocciolo” del problema, ciò che ha suscitato i maggiori clamori da parte del mondo togato, è, però, il nuovo secondo comma dell’articolo 2: “*Fatti salvi i commi 3 e 3 bis ed i casi di dolo, nell’esercizio delle funzioni giudiziarie non può dar luogo a responsabilità l’attività di interpretazione di norme di diritto né quella di valutazione del fatto e delle prove*”. Nessun problema di compatibilità costituzionale si pone per i casi di dolo¹⁰⁷, in relazione ai quali l’esclusione della clausola di salvaguardia è senza dubbio più che doverosa¹⁰⁸.

¹⁰³ Concorda sul punto anche Giuliano Scarselli, il quale ha messo in luce come il legislatore non si sia premurato di dare risposte in maniera organica, bensì si sia limitato a qualche modifica apportata non sistematicamente, pur introducendo novità significative (G. SCARSELLI, *L’eliminazione del filtro di ammissibilità nel giudizio di responsabilità civile dei magistrati*, in *Il foro italiano*, n. 6/2015, p. 328).

¹⁰⁴ In questo stesso senso si veda M. NISTICÒ, *La nuova legge sulla responsabilità civile dello Stato e dei magistrati. Inquadramento storico-sistematico e profili problematici*, cit., p. 15.

¹⁰⁵ Il nuovo comma presenta la seguente formulazione: “*Chi ha subito un danno ingiusto per effetto di un comportamento, di un atto o di un provvedimento giudiziario posto in essere dal magistrato con dolo o colpa grave nell’esercizio delle sue funzioni ovvero per diniego di giustizia può agire contro lo Stato per ottenere il risarcimento dei danni patrimoniali e anche di quelli non patrimoniali*”.

¹⁰⁶ Si veda, tra le tante, Corte di Cassazione, Sez. Unite, sentt. n. 26972, 26973, 26974 e 26975 del 2008; Corte Costituzionale, sent. n. 235/2014.

¹⁰⁷ Secondo Pietro Trimarchi, il dolo, che può essere definito come la piena conoscenza e volontà della giuridica ingiustizia del provvedimento emesso, non si può non configurare come un reato (corruzione, abuso di ufficio), e come tale deve essere richiesta la prova al di là di ogni ragionevole dubbio; “*non sembra ammissibile un criterio diverso quanto alla responsabilità civile, che, in questo caso, proprio in considerazione del dolo,*

Maggiori problemi si incontrano negli altri casi; per comprendere profondamente la portata innovativa di questo nuovo comma, è necessario fare riferimento al successivo comma 3 e alla definizione di colpa grave ivi contenuta: “*Costituisce colpa grave la violazione manifesta della legge nonché del diritto dell’Unione europea, il travisamento del fatto o delle prove, ovvero l’affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o la negazione la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento, ovvero l’emissione di un provvedimento cautelare personale o reale fuori dai casi consentiti dalla legge oppure senza motivazione*”.

La portata innovativa di questa riforma è evidente: mentre nel caso della legge Vassalli la colpa grave doveva necessariamente essere accompagnata dall’elemento soggettivo della negligenza inescusabile, con la riforma la colpa viene oggettivizzata, come se l’interpretazione della legge, dei fatti e delle prove non avesse profili fortemente soggettivi. È invece proprio in questo delicato equilibrio tra ciò che è oggettivo e ciò che oggettivo non può essere, che si gioca il delicato compito del magistrato¹⁰⁹.

Con il nuovo comma 3 diventa colpa grave la violazione manifesta della legge nonché del diritto dell’Unione europea; al fine di stabilire ciò che rientra nell’attività di interpretazione, e che, dunque, non può dar luogo a responsabilità, e ciò che invece vi può rientrare, il legislatore attinge anche ai criteri elaborati dalla Corte di Giustizia. In particolare, ai sensi del comma 3 bis dell’art. 2, “*si tiene conto [...] del grado di chiarezza e precisione delle norme violate, nonché dell’inescusabilità e della gravità dell’inosservanza. In caso di violazione manifesta del diritto dell’Unione europea si deve tener conto anche della mancata osservanza dell’obbligo di rinvio pregiudiziale ai sensi dell’articolo 267, terzo paragrafo, del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea, nonché del contrasto dell’atto o del provvedimento con l’interpretazione espressa dalla Corte di giustizia dell’Unione europea*”. Il tentativo è indubbiamente quello

dispone una conseguenza, quella della responsabilità senza i limiti quantitativi altrimenti applicabili, che è manifestamente e gravemente sanzionatoria” (P. TRIMARCHI, *Colpa grave e limiti della responsabilità civile dei magistrati nella nuova legge*, Relazione tenuta il 17 aprile 2015 nel convegno su “La responsabilità civile dei magistrati” presso il Palazzo di Giustizia di Milano), pp. 1-2; cfr. F. DAL CANTO, *La riforma della responsabilità civile del magistrato: alla ricerca di un equilibrio difficile*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2/2015, p. 408.

¹⁰⁸ Tale esclusione doveva ritenersi doverosa anche con il testo della legge Vassalli: “*davvero troppo artificioso sarebbe infatti apparso il voler qualificare come “interpretazione” un’applicazione consapevolmente e volontariamente errata della legge a danno di una parte del giudizio*” (M. NISTICÒ, *La nuova legge sulla responsabilità civile dello Stato e dei magistrati. Inquadramento storico-sistematico e profili problematici*, cit., p. 16).

¹⁰⁹ Per ora è sufficiente accennare al fatto che la soppressione di ogni riferimento alla dimensione soggettiva è in parte mitigata dalla reintroduzione della negligenza inescusabile, ai fini della rivalsa, ex art. 7 della legge.

di trasporre le condizioni in presenza delle quali sussiste la violazione manifesta del diritto europeo, anche in ambito nazionale¹¹⁰.

Uno dei punti nevralgici della nuova disciplina è quello riguardante la nuova fattispecie del “travisamento del fatto o delle prove”¹¹¹. Assente nell’impianto della vecchia legge Vassalli, fa capolino con la nuova riforma come una delle ipotesi oggettive di colpa grave. È evidente che questa nuova fattispecie rappresenta un *quid pluris* rispetto alle due ipotesi, mantenute nell’impianto del 2015, di affermazione di un fatto falso o negazione di un fatto vero; proprio il fatto che il travisamento del fatto o delle prove debba necessariamente rappresentare “qualcosa in più” pone qualche problema di compatibilità costituzionale¹¹².

Con questa ipotesi, infatti, il legislatore ha inteso necessariamente fare riferimento alla valutazione del fatto o delle prove, non alla loro esistenza¹¹³. Potenzialmente, dunque, ogni errore sulla valutazione del fatto o delle prove, che dovrebbe rientrare nello spazio di libertà e autonomia del magistrato, potrebbe costituire fonte di responsabilità¹¹⁴. Nell’auspicio che la disposizione sul

¹¹⁰ “La sensazione, però, è che, pur allo scopo di venire incontro alle pretese dell’ordinamento dell’Unione, si sia finito col travalicarle. Rispetto, infatti, alle condizioni individuate dalla giurisprudenza comunitaria, quelle oggi previste dalla legge sembrerebbero, specialmente in certe ipotesi, più severe. È vero infatti che manca, nella legge, il riferimento alla posizione eventualmente adottata da un’istituzione comunitaria, invece contenuto nella giurisprudenza della Corte di giustizia, ma bisogna anche osservare che se la Corte sanziona espressamente le violazioni intervenute ignorando manifestamente la propria giurisprudenza, la nuova legge tratta solo di contrasto con l’interpretazione espressa dalla Corte di Giustizia, sicché sembrerebbe che, oggi, basti un semplice contrasto con un’interpretazione praticata [...] dalla Corte di Lussemburgo perché la violazione del diritto dell’Unione europea debba dirsi manifesta e debba, dunque, scattare la responsabilità”. Così M. NISTICÒ, *La nuova legge sulla responsabilità civile dello Stato e dei magistrati. Inquadramento storico-sistematico e profili problematici*, cit., pp. 15-16.

¹¹¹ Per una disamina più completa sul punto, si veda l’attenta analisi proposta da L. DE RENZIS, *La nuova legge di responsabilità civile e la giurisprudenza di legittimità: le nuove fattispecie di travisamento del fatto e della prova ed i possibili tentativi di inquadramento del sistema giuridico attuale*, Relazione tenuta il 17 aprile 2015 nel convegno su “La responsabilità civile dei magistrati” presso il Palazzo di Giustizia di Milano.

¹¹² Secondo Scoditti, questo sdoppiamento pone non pochi problemi di rilievo costituzionale, in quanto in grado di incrinare in modo significativo il difficile equilibrio tra il principio di autonomia e indipendenza della magistratura e quello della responsabilità del magistrato, “perché invade il campo della valutazione del fatto, istituzionalmente affidato al libero convincimento del giudice” (E. SCODITTI, *Le nuove fattispecie di “colpa grave”*, in *Il foro italiano*, n. 6/2015, pp. 323-324).

¹¹³ Come affermato poc’anzi, infatti, qualora si volesse far coincidere il travisamento del fatto o delle prove con un travisamento sull’esistenza stessa del fatto o delle prove, si finirebbe con il creare un inutile doppiopone delle altre due ipotesi, confermate nella riforma, di affermazione di un fatto falso e negazione di un fatto vero.

¹¹⁴ In questo senso, si veda anche Trimarchi, secondo il quale il travisamento del fatto e delle prove si collocherebbe in una zona grigia, non definita, “oltre un certo punto di uno sviluppo continuo delle interpretazioni, muovendo da quelle certe a quelle probabili, e poi via via a quelle discutibili, improbabili e, infine, del tutto inaccettabili perché contrarie al comune buon senso” (P. TRIMARCHI, *Colpa grave e limiti della responsabilità civile dei magistrati nella nuova legge*, cit., p. 3). Secondo Elisabetta Cesqui, “l’estensione delle deroghe alla clausola di salvaguardia oltre i limiti della affermazione/negazione di un fatto la cui inesistenza/esistenza emerga incontrastabilmente dagli atti (già prevista) fino al “travisamento del fatto e delle prove” spinge la possibilità di sindacato su un terreno estremamente scivoloso perché consente la traslazione della valutazione dalla polarità vero/falso a quella logico/illogico, aumentandone la potenziale

travisamento del fatto e delle prove venga interpretata in combinato disposto con la cd. clausola di salvaguardia, affinché la responsabilità possa sorgere non in presenza di una valutazione del magistrato, bensì di “un’affermazione al di là di qualsiasi ragionevolezza e opinabilità¹¹⁵”, non si può non rilevare come una simile disposizione vada ad intaccare proprio il senso stesso della clausola di salvaguardia¹¹⁶.

Infatti, alla luce delle considerazioni poc’anzi svolte, è lecito domandarsi quale spazio effettivamente residui per la clausola di salvaguardia, baluardo dell’autonomia e dell’indipendenza della magistratura. Come osservato con buoni argomenti da parte della dottrina¹¹⁷, tale clausola viene mantenuta dal legislatore del 2015 solo a livello simbolico, perché svuotata di significato. Tale scelta sarebbe giustificabile solo se si decidesse di operare un totale ridimensionamento del “mito” dell’assoluta libertà interpretativa, mettendo in evidenza la differenza sussistente tra la libertà interpretativa del legislatore o della dottrina e quella del giudice¹¹⁸. Si tratta di una scelta molto pericolosa da operare, visti gli equilibri in gioco.

Desti qualche perplessità anche il primo inciso del nuovo comma 3 *bis* dell’art. 2: “Fermo restando il giudizio di responsabilità contabile [...], ai fini della determinazione dei casi in cui sussiste la violazione manifesta della legge... [...]”. Il legislatore, dunque, evoca la responsabilità amministrativo-contabile

pervasività” (E. CESQUI, *Il rapporto tra responsabilità disciplinare e responsabilità civile, non è solo questione procedurale. La legge sulla responsabilità civile alla prova dei fatti, un orizzonte incerto*, in *Questione Giustizia*, n. 3/2015, p. 200). *Contra* FIANDACA secondo cui, invece, “lo spazio assegnato al travisamento dovrebbe restringersi a eccezionali e abnormi casi limite di ricostruzione manifestamente e macroscopicamente errata dei fatti e dei dati probatori”; così G. FIANDACA, *Giustizia: cari magistrati, dormite sonni tranquilli*, in *Il Garantista*, 6 marzo 2015.

¹¹⁵P. TRIMARCHI, *Colpa grave e limiti della responsabilità civile dei magistrati nella nuova legge*, cit., p. 3.

¹¹⁶ In questo senso si colloca anche la Raccomandazione CM/Rec (2010) 12 del Comitato dei Ministri agli stadi membri sui giudici, adottata dallo stesso Comitato dei Ministri il 17 novembre 2010; al par. 66 si legge, infatti: “L’interpretazione della legge, l’apprezzamento dei fatti o la valutazione delle prove effettuate dai giudici per deliberare su affari giudiziari non deve fondare responsabilità disciplinare o civile, tranne che nei casi di dolo e colpa grave”.

¹¹⁷ In questo senso si veda M. NISTICO, *La nuova legge sulla responsabilità civile dello Stato e dei magistrati. Inquadramento storico-sistemico e profili problematici*, cit., p. 16; F. DAL CANTO, *La riforma della responsabilità civile del magistrato: alla ricerca di un equilibrio difficile*, cit., p. 404; *Idem*, *La legge sulla responsabilità civile dello Stato per fatto del magistrato: tra buone idee e soluzione approssimative*, in *Questione Giustizia*, n. 3/2015, p. 191. *Contra* A. D’ALLOIA, *La “nuova” responsabilità civile dei magistrati*, cit., e F. BIONDI, *La riforma della responsabilità civile del magistrato: una responsabilità più dello Stato che dei magistrati*, cit. In particolare, secondo Francesca Biondi, una delle ragioni del fallimento della legge n. 117 del 1988 sarebbe costituita proprio dalla clausola di salvaguardia e, in particolare, dall’interpretazione che ne è stata data negli anni dalla giurisprudenza di legittimità.

¹¹⁸ È questa la linea seguita da G. M. Flick, quando scrive: “di fronte alla portata generale e drastica dell’attuale clausola di salvaguardia dell’art. 2 comma 2 della legge 117 del 1988, occorre chiedersi se non debba in qualche modo essere ripensato il “mito” dell’assoluta libertà interpretativa: se non altro per prendere atto della differenza che vi è tra la creatività del legislatore o della dottrina e quella – ben diversa e ben diversamente limitata – del giudice nell’applicazione della legge; e per tenere conto delle esigenze di certezza del diritto, di prevedibilità, di tassatività, di uniformità, non meno importanti di quelle della libertà nell’interpretazione” (G. M. FLICK, *La responsabilità civile dei magistrati. Le proposte di modifica tra disinformazione e realtà*, cit., p. 8).



del magistrato, con conseguente giurisdizione della Corte dei Conti in tutte le ipotesi di danno erariale, diverse dal danno indiretto che viene arrecato dal magistrato per il risarcimento dovuto al terzo¹¹⁹. Per i danni arrecati dal magistrato nell'esercizio delle sue funzioni, sempre che non via sia dolo, si pone il problema di una possibile "sovrapposizione" tra l'azione di rivalsa dello Stato nei confronti del magistrato, di competenza del giudice ordinario, e la responsabilità amministrativo-contabile, di competenza della Corte dei Conti¹²⁰.

8. L'art. 4 e il problema dei "processi paralleli".

L'articolo 4, sulla competenza e i termini dell'azione, è rimasto sostanzialmente invariato: l'azione di risarcimento deve sempre essere esercitata nei confronti del Presidente del Consiglio dei Ministri e la competenza del tribunale viene sempre determinata ai sensi dell'art. 11 c.p.p. e dell'art. 1 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie c.p.p. L'unica novità è costituita dall'innalzamento da due a tre anni del termine di decadenza entro cui poter esercitare la domanda (che decorrono dal momento in cui l'azione diventa risarcibile)¹²¹.

L'idea dell'azione di risarcimento del danno dello Stato come strumento ultimo da esercitare solo quando siano stati esperiti tutti i mezzi di impugnazione e comunque quando non siano più possibili la modifica o la revoca del provvedimento è stata ereditata anche con questa riforma. Per completezza è necessario dare conto dell'eventualità, concretamente verificatasi, che l'imputato possa proporre azione di risarcimento contro il Presidente del Consiglio (indirettamente contro il magistrato) mentre la causa è ancora in corso¹²². È quello che è successo nel primo caso di azione di responsabilità civile dopo la riforma: l'imputato ha promosso l'azione direttamente contro lo Stato e indirettamente *contro* i due pubblici ministeri (Procura di Roma) del

¹¹⁹ Per una più completa e attenta analisi della casistica giurisprudenziale in tema di responsabilità amministrativo-contabile del magistrato, si veda V. TENORE (a cura di), *Responsabilità amministrativo-contabile del magistrato*, in www.ca.milano.giustizia.it.

¹²⁰ V. M. CAFERRA, *Il processo al processo. La responsabilità dei magistrati*, Cacucci Editore, Bari, 2015, p. 135. Cfr. F. BIONDI, *Sulla responsabilità civile dello Stato e dei magistrati. Considerazioni a margine della legge n. 18 del 2015*, in *Questione Giustizia*, n. 3/2015, p. 173.

¹²¹ Anche il comma 4 dell'art. 3 viene modificato come segue: "Nei casi previsti dall'articolo 3 (diniego di giustizia) l'azione deve essere promossa entro tre anni dalla scadenza del termine entro il quale il magistrato avrebbe dovuto provvedere sull'istanza".

¹²² Tale eventualità discenderebbe dal comma 3 dell'articolo in esame, in cui è previsto espressamente che l'azione possa essere esercitata decorsi tre anni dalla data del fatto che ha cagionato il danno, se in tale termine non si è concluso il grado del procedimento nell'ambito del quale il fatto stesso si è verificato. Sul punto si veda, tra gli altri, A. ACETO, S. AMORE, M. FIORE, G. MARRA, P. MASTROBERARDINO (a cura di), *La nuova disciplina della responsabilità civile dei magistrati. L'analisi di una scelta sbagliata* (Commento alla legge 27 febbraio 2015, n. 18, fra profili di illegittimità costituzionale, contesto europeo, e azione disciplinare), in *Idem* (a cura di), *Autonomia e Indipendenza – Linea Giustizia*, 2015.

processo, i quali avevano, qualche anno addietro, avanzato al Tribunale fallimentare di Roma un'istanza di insolvenza, che era stata però respinta. La richiesta di insolvenza bocciata, dunque, è stata interpretata come un provvedimento definitivo, non più suscettibile di modifica, e, quindi, legittimamente usato quale presupposto per l'azione civile contro lo Stato per fatto del magistrato¹²³. Il rischio paventato come conseguenza di un *iter* così "semplice" è quello dell'astensione del pubblico ministero o della ricusazione del giudice, con una probabile violazione del principio del giudice naturale, sancito dalla nostra Costituzione all'art. 25. Vero è che la Corte di Cassazione è recentemente intervenuta¹²⁴ sul tema, asserendo che "*l'azione di risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie esercitata ai sensi della legge 117/88, anche dopo le modifiche introdotte dalla legge n. 18/2015, non costituisce di per sé ragione idonea e sufficiente ad imporre la sostituzione del singolo magistrato*"¹²⁵, ma è altrettanto vero che si pone, per il magistrato, un problema di "opportunità".

L'allarme sui cd. processi paralleli, che peraltro hanno come effetto immediato quello di ingolfare la macchina della giustizia, era sentito anche con la legge Vassalli, ma il problema si pone con maggior forza con la riforma e con le conseguenti modifiche da essa apportate, *in primis* con l'abolizione del cd. filtro.

9. L'abolizione del filtro di ammissibilità: una soluzione con forti dubbi di costituzionalità.

Come evidenziato, è proprio l'abolizione dell'art. 5, cioè del filtro processuale di ammissibilità della domanda ad aver suscitato le maggiori polemiche. Vi è da porre, a questo proposito, una doverosa premessa: a conferma dei limiti della legge Vassalli, viene portato il dato statistico per cui, in venticinque anni di applicazione della legge, la maggior parte delle azioni di responsabilità

¹²³ Si veda L. FERRARELLA, *L'imputato "processa" i magistrati mentre la causa è ancora in corso*, in *Corriere della Sera*, 17 aprile 2015.

¹²⁴ Si tratta della sentenza n. 16924/2015, che tocca anche un altro grande nodo cruciale, quello del rapporto sussistente tra la parte che si dichiara lesa e il magistrato che ha emesso il provvedimento lesivo. La Corte precisa che "*il magistrato la cui condotta professionale sia stata oggetto di una domanda risarcitoria ex lege n. 117/88 non assume mai la qualità di debitore di chi tale domanda abbia proposto. Ciò per l'assorbente ragione che la domanda (anche dopo la legge n. 18/2015 può essere proposta solo ed esclusivamente nei confronti dello Stato, salvi i casi di condotta penalmente rilevante, art. 13). Né la eventualità di una successiva rivalsa dello Stato nei confronti del magistrato, nel caso in cui quell'originaria azione si sia conclusa con la condanna dell'Amministrazione, muta la conclusione perché i presupposti e i contenuti dell'azione di rivalsa sono parzialmente diversi da quelli dell'azione diretta della parte privata nei confronti dello Stato (art. 7; artt. 2 e 3). Il che, tra l'altro, impone di escludere che anche nel caso di intervento del magistrato nel processo civile [...] si instauri un rapporto diretto parte/magistrato che possa condurre alla qualificazione del secondo in termini anche di solo potenziale debitore della prima*" (punto 6.2.1.).

¹²⁵ Punto 6.2.2. della suddetta sentenza.

non ha superato lo scoglio del vaglio di ammissibilità, e pochissime si sono concluse con condanne per lo Stato¹²⁶.

Due tra i più autorevoli studiosi della materia¹²⁷ ritengono che lo strumento endoprocessuale del filtro, nato per limitare il proliferare di cause, magari intentate temerariamente o a scopo ritorsivo, sia stato gradualmente trasformato dalla giurisprudenza in un'analisi piena e completa dei requisiti e delle condizioni a cui la legge subordina la responsabilità, causando l'inefficacia della legge stessa. D'altra parte, però, proprio in virtù di questi risultati, vi è chi mette in luce l'efficacia di questo istituto, evidenziando come si sia rivelato un utile strumento per bloccare sul nascere tutte quelle azioni prive dei requisiti minimi richiesti *ex lege*¹²⁸.

Al di là del mero dato statistico, difficilmente controvertibile, è interessante porsi qualche interrogativo sull'inquadramento costituzionale del filtro: si tratta di un passaggio costituzionalmente imposto? La riforma che l'ha abolito può essere considerata costituzionalmente illegittima? Nell'assenza di una risposta univoca, sarà la Corte, già investita della questione¹²⁹, a pronunciarsi nel merito. Non si può non mettere in luce, però, alcuni elementi che servono a dipanare la "matassa". In primo luogo, è la stessa Corte Costituzionale, con la nota sentenza n. 18 del 1989 a sottolineare la rilevanza costituzionale di uno strumento in grado di escludere azioni temerarie e intimidatorie, garantendo al tempo stesso l'autonomia e l'indipendenza del magistrato, che si troverebbe a lavorare senza turbamenti; "*non ostacolare a proposizione di un numero significativo di domande di responsabilità che [...], evidentemente, mirano comunque a*

¹²⁶ Stando ai dati, solamente quattro sarebbero le condanne per danni causati da provvedimenti di giudici o pubblici ministeri. Come riportato da V. M. Caferra, anche il Ministro di Grazia e Giustizia Orlando, nell'intervento sull'amministrazione della giustizia del 2014, ha riferito: «*Dai dati dell'Avvocatura dello Stato raccolti dalla prima applicazione della legge, sino alla fine del 2010 risultava che sulle 400 cause proposte, solo 34 avevano superato il vaglio di ammissibilità e di queste ultime 34, ne erano state decise 18, tra cui solo in 4 casi vi era stata la condanna dello Stato*» (V. M. CAFERRA, *Il processo al processo. La responsabilità dei magistrati*, cit., p. 122)

¹²⁷ Si veda, tra gli altri, N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, cit., pp. 326-327.

¹²⁸ Si veda l'Audizione dei rappresentanti dell'Anm – Commissione Giustizia della camera dei Deputati, cit., p. 10 e ss.

¹²⁹ Una prima ordinanza di rimessione, datata 12 maggio 2015, è arrivata dal Tribunale di Verona, ed in particolare da un giudice civile chiamato a pronunciarsi in un giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo; benché appaia piuttosto evidente la mancanza del requisito della rilevanza, sembra altrettanto lampante il fatto che il giudice remittente sia stato indotto a formulare le questioni per un allarme maggiormente percepito tra le fila togate. Una seconda ordinanza, invece, proviene dal Tribunale di Treviso: il giudice, questa volta, ha sospeso la sentenza su un caso di contrabbando di sigarette, per rimettere la questione davanti alla Corte Costituzionale; nell'ordinanza il giudice sottolinea che: "*sono emersi elementi indiziari [...], e la valutazione di elementi indiziari è, come è noto, particolarmente difficile e rischiosa in ordine alla correttezza dell'esito del giudizio*", e ancora "*si manifestano i riflessi negativi e costituzionalmente illegittimi della nuova disciplina della responsabilità civile dei magistrati introdotta con la legge del 27 febbraio 2015*".

porre indirettamente in discussione il provvedimento giurisdizionale, implica notevoli rischi per l'autonomia del magistrato¹³⁰».

Con successiva sentenza n. 468 del 1990 il Giudice delle leggi sembra aver reso a tutti gli effetti, come riconosciuto da gran parte della dottrina, “costituzionalmente obbligatorio” lo strumento del filtro, dichiarando l'incostituzionalità dell'art. 19, comma 2, della legge n. 117 del 1988 nella parte in cui, nei giudizi aventi ad oggetto fatti anteriori al 16 aprile 1988 (data di entrata in vigore della legge Vassalli) ma successivi al 7 aprile dello stesso anno (data dell'abrogazione della disciplina codicistica) non prevedeva che il tribunale competente verificasse, con rito camerale, la non manifesta infondatezza della domanda¹³¹.

L'assenza di un qualsiasi filtro in grado di bloccare azioni temerarie, pretestuose o comunque sformite dei requisiti minimi richieste dalla legge, potrebbe minare, ad avviso di chi scrive, la serenità del magistrato nell'esercizio delle sue funzioni; addirittura il magistrato, non essendo totalmente libero nel giudizio, potrebbe finire con l'immettere un proprio interesse nel processo, così vanificando il ruolo del giudice *super partes*¹³². Vi è di più: il rischio maggiormente sentito è quello di una possibile strumentalizzazione dell'azione civile, soprattutto da parte della parte processuale “economicamente più forte”¹³³. Al contempo, bisogna tenere presente che, pur

¹³⁰ M. NISTICÒ, *La nuova legge sulla responsabilità civile dello Stato e dei magistrati. Inquadramento storico-sistematico e profili problematici*, cit., p. 18.

¹³¹ In questo senso anche N. ZANON, *Profili costituzionali della legge sulla responsabilità civile del magistrato (l. 117/1988, artt. 1-8), con particolare riferimento alla tutela dell'indipendenza funzionale dei magistrati*, cit., p. 2; *Contra* Biondi, secondo cui la pronuncia in questione non sarebbe pienamente conferente per far valere l'obbligatorietà costituzionale di un vaglio di ammissibilità (F. BIONDI, *La riforma della responsabilità civile del magistrato: una responsabilità più dello Stato che dei magistrati*, cit., pp. 411-412).

¹³² Secondo Amoroso, l'assenza di un filtro di ammissibilità potrebbe porre il magistrato di fronte all'alternativa tra intervenire in giudizio, determinando, però, quella situazione di “causa pendente” con la parte attrice con conseguenze in termine di astensione obbligatoria o di ricasazione nel giudizio civile, oppure non intervenire, lasciando che la causa di responsabilità civile rimanga *inter alios*, ma, al contempo, non esercitando pienamente il diritto di difesa sancito dalla stessa Costituzione (G. AMOROSO, *Riforma della responsabilità civile dei magistrati e dubbi di legittimità costituzionale dell'eliminazione del filtro di ammissibilità e dell'azione risarcitoria*, in *Questione Giustizia*, n. 3/2015, p.184). *Contra* Vigoriti, il quale ritiene che l'abolizione del filtro non possa assumere una grande rilevanza, ma soprattutto non possa in alcun modo intaccare l'apparato di tutela giurisdizionale; così in V. VIGORITI, *La responsabilità del giudice: timori esagerati, entusiasmi eccessivi*, in *Il foro italiano*, n. 6/2015, pp. 290-291; nello stesso senso, Barone, secondo cui l'eliminazione del filtro “non pare destinato ad avere ricadute particolarmente importanti, [...] posto che i presupposti di applicazione delle più qualificanti disposizioni della legge non possono non continuare ad essere, salvo naturalmente qualche inevitabile aggiustamento marginale, quelli elaborati da un'ultraventennale conforme giurisprudenza [...]” (C. M. BARONE, *La legge sulla responsabilità civile dei magistrati e la sua (pressoché inesistente) applicazione*, in *Il foro italiano*, n. 6/2015, p. 298).

¹³³ È inevitabile, infatti, che almeno una delle due parti rimarrà insoddisfatta. In questo senso, si vedano le riflessioni proposte da R. MAZZONCINI, *Errori giudiziari: cause, rimedi, responsabilità dello Stato e dei giudici*, in *Questione Giustizia*, n. 4/2012, pp. 68-69; *contra* G. SCARSELLI, *L'eliminazione del filtro di ammissibilità nel giudizio di responsabilità civile dei magistrati*, cit., pp. 329-330.



nell'assenza di un vaglio di ammissibilità della domanda, il nostro codice di procedura civile già conosce uno strumento che dovrebbe essere in grado di scoraggiare le azioni temerarie, cioè l'art. 96 c.p.c.

In un tema tanto complesso, si può solo accennare ad una possibile soluzione, cioè quella di mantenere una valutazione sommaria di ammissibilità che, lungi dall'anticipare un giudizio di merito in pieno contraddittorio tra le parti, possa consentire che istanze manifestamente infondate, sfordite dei requisiti formali richiesti o semplicemente temerarie, possano essere immediatamente definite in udienze filtro, scongiurando l'ipotesi di un ingolfamento dell'apparato giudiziario.

10. L'azione di rivalsa: diversi nodi interpretativi da sciogliere.

Un altro nodo cruciale della riforma è costituito dall'art. 7 (azione di rivalsa); secondo la formulazione del nuovo comma 1, è previsto che il Presidente del Consiglio, entro due anni dal risarcimento, abbia l'*obbligo* di esercitare l'azione di rivalsa nei confronti del magistrato, nel caso di diniego di giustizia o nel caso in cui la violazione manifesta della legge o del diritto dell'Unione, o il travisamento del fatto o delle prove, siano stati determinati da *negligenza inescusabile*¹³⁴.

La riforma ha di fatto esplicitato l'obbligo già sussistente con la legge Vassalli, in capo allo Stato (specificatamente al Presidente del Consiglio) di esercitare l'azione di rivalsa nei confronti del magistrato. A questo proposito si impone una considerazione: come accennato in precedenza, l'assenza di qualsiasi riferimento all'elemento soggettivo nella colpa grave è in parte mitigata dall'introduzione di questo riferimento ai fini dell'esercizio dell'azione di rivalsa. In altre parole, il magistrato sarà responsabile entro confini più ristretti, mentre lo Stato, come suggerito a chiare lettere dalla Corte di Lussemburgo, avrà una responsabilità più "ampia"; "*il merito della l. 18 del 2015 è allora quello di aver superato il parallelismo tra la responsabilità dello Stato e quella dei giudici*¹³⁵". Chi sarà deputato, però, a giudicare che vi sia o meno la negligenza inescusabile, non richiesta per far sorgere la responsabilità dello Stato, ma necessaria per promuovere l'azione di rivalsa nei confronti del magistrato? Qualora tale potere fosse lasciato nella mani del Governo, vi sarebbe un

¹³⁴ I restanti due commi rimangono più o meno invariati: "*In nessun caso la transazione è opponibile al magistrato nel giudizio di rivalsa o nel giudizio disciplinare* (comma 2). *I giudici popolari* (la formulazione precedente era giudici conciliatori e giudici popolari) *rispondono soltanto in caso di dolo. I cittadini estranei alla magistratura che concorrono a formare o formano organi giudiziari collegiali rispondono in caso di dolo o negligenza inescusabile per travisamento del fatto o delle prove* (la vecchia formulazione era: *rispondono in caso di dolo e nei casi di colpa grave di cui all'articolo 2, comma 3, lettere b) e c)* (comma 3).

¹³⁵ F. BIONDI, *La riforma della responsabilità civile del magistrato: una responsabilità più dello Stato che dei magistrati*, cit., p. 410.

problema di parzialità: si deciderebbe, in altre parole, contro quale magistrato esercitare l'azione di rivalsa.

Nonostante sia lodevole l'intento del legislatore, sorge più di una perplessità leggendo il testo del nuovo comma 1 dell'art. 7. In primo luogo, è eccentrica la scelta operata per selezionare le ipotesi in cui l'azione di rivalsa è obbligatoria: il magistrato potrebbe essere chiamato a risarcire il danno allo Stato se ha travisato un fatto o una prova, ma non, invece, in caso di affermazione di un fatto falso o negazione di uno vero. Mentre la prima ipotesi, come già sottolineato, sembra confinare, o meglio, inserirsi pienamente nell'alveo dell'attività interpretativa del giudice, la seconda costituisce certamente un errore da parte del magistrato; viene dunque da domandarsi se tale scelta non pecchi di irragionevolezza¹³⁶.

In secondo luogo, la formulazione del comma suggerisce, e sta anche in questo la lacuna che rende quantomeno ambigua la riforma, che l'azione di rivalsa non sia obbligatoria in tutti i casi. Come ricordato poc'anzi, rimarrebbero escluse le ipotesi di affermazione di un fatto falso e negazione di un fatto vero, per cui l'azione sembrerebbe facoltativa; è evidente che ammettere la facoltatività dell'azione in alcune ipotesi significherebbe ammettere che un esercizio di discrezionalità politica del Presidente del Consiglio, con evidente ingerenza del potere esecutivo nei confronti di quello giudiziario¹³⁷.

Passando alla competenza per l'azione di rivalsa e alla misura della rivalsa stessa (art. 8), non vi sono novità di particolare importanza, eccezion fatta per un innalzamento della misura della rivalsa: si passa da un massimo di un terzo di una annualità dello stipendio con la legge Vassalli, ad un massimo di metà dell'annualità dello stipendio con la nuova riforma¹³⁸.

¹³⁶ La previsione nell'art. 7 del travisamento del fatto, ma non dell'affermazione di un fatto falso e della negazione di un fatto vero pone, non pochi problemi di armonia interpretativa; per un'analisi più completa sul punto, si veda E. SCODITTI, *Le nuove fattispecie di "colpa grave"*, cit., p. 323 e ss.

¹³⁷ Secondo la lettura data da Nisticò, per ovviare a questo gravissimo problema, è necessario preferire una lettura meno in linea con il dettato della riforma, ma più attenta ai principi di autonomia e indipendenza della magistratura, che escluda *in toto* qualsiasi tipo di rivalsa al di fuori delle ipotesi previste. Così M. NISTICÒ, *La nuova legge sulla responsabilità civile dello Stato e dei magistrati. Inquadramento storico-sistematico e profili problematici*, cit., p. 18.

¹³⁸ Secondo parte della dottrina, tale innalzamento finirebbe addirittura con il ledere il principio sancito dall'art. 3 della Costituzione, "*in quanto, a fronte dell'identica responsabilità dello Stato per i danni cagionati dai propri dipendenti, differenzia in modo peggiorativo la soglia economica di rivalsa nei confronti della sola magistratura, senza che a conforto di ciò possa essere adottata una ragionevole giustificazione (stante l'irrelevanza economica di questo innalzamento per le casse dello Stato) se non quella del fine politico di rendere evidente la forza della Politica nei confronti della Magistratura?*" (A. SCARCELLA, *Modifiche alla disciplina della responsabilità civile dei magistrati o new deal nei rapporti tra politica e magistratura?*, in *Processo penale e giustizia*, n. 4/2015, p. 179).

11. Il rapporto tra processo civile e procedimento penale alla luce del nuovo art. 9.

Un ultimo nodo interpretativo è insito nel nuovo articolo 9 riguardante l'azione disciplinare: “*Il procuratore generale presso la Corte di Cassazione per i magistrati ordinari o il titolare dell'azione disciplinare negli altri casi devono esercitare l'azione disciplinare nei confronti del magistrato per i fatti che hanno dato causa all'azione di risarcimento, salvo che non sia stata già proposta*”; viene eliminato il riferimento temporale a partire dal quale avrebbe dovuto essere esercitata l'azione disciplinare, cioè entro due mesi dalla comunicazione di cui al comma 5 dell'articolo 5.

Dopo l'abrogazione del filtro endoprocessuale e dell'inciso di cui sopra, deve essere verificata la compatibilità tra il processo civile e il procedimento disciplinare¹³⁹; in particolare, è necessario comprendere il momento a partire dal quale si instaura l'obbligo di esercitare l'azione disciplinare nei confronti del magistrato. Prima della legge n. 18 del 2015 il momento era individuato un termine di massimo due mesi entro i quali il presidente del tribunale deliberante sull'ammissibilità della domanda avrebbe dovuto trasmettere copia degli atti del giudizio civile. Tuttavia, con la nuova legge, e quindi con l'abrogazione del filtro e con la soppressione di qualsiasi termine temporale di riferimento, è possibile solo proporre delle soluzioni che aiutino a sciogliere questo nodo interpretativo¹⁴⁰.

Se ci si dovesse attenere ad una rigorosa interpretazione letterale, l'azione disciplinare dovrebbe essere promossa dal procuratore generale, mentre il procedimento originato dall'azione di risarcimento è ancora pendente. Se così fosse, si ammetterebbe la possibilità per qualsiasi cittadino di esercitare, sebbene indirettamente, l'azione disciplinare nei confronti del magistrato, con effetti immediati sulla carriera; il che comporterebbe forti dubbi di legittimità costituzionale in riferimento agli artt. 101 secondo comma, 104 primo comma, 105 e 108 della Costituzione.

Altrettanto irragionevole sarebbe pensare che l'azione disciplinare possa dipendere, in qualche modo, dalla formazione del giudicato, sia per mancanza di un rapporto di pregiudizialità tra il processo civile e il procedimento disciplinare, sia per il disposto specifico dell'art. 6 comma 2 della legge 117/88, dove si prevede espressamente che la sentenza nei confronti dello Stato non faccia stato nel procedimento disciplinare e, prima ancora, non faccia stato nel giudizio di rivalsa se il magistrato non è intervenuto volontariamente in giudizio.

¹³⁹ Sul rapporto tra le due responsabilità si veda, più approfonditamente, G. CIANI, *Responsabilità civile e responsabilità disciplinare*, in *Il foro italiano*, n. 6/2015, p. 334 e ss.

¹⁴⁰ Per una approfondita analisi sul punto si veda, per completezza, M. FRESA, C. SGROI (a cura di), *Relazione della procura generale presso la Corte di Cassazione*, tenuta in occasione del Seminario CSM su “La nuova responsabilità civile dei magistrati tra giurisdizione e governo autonomo”, Roma 11-12 giugno 2015: documento consultabile in www.procuracassazione.it.

Appare evidente come si tratti di un'ulteriore lacuna lasciata da questa riforma, una lacuna che rischia di essere pericolosa, perché potrebbe comportare una sovrapposizione tra processo civile e procedimento disciplinare. In questo senso, c'è chi vi sostiene l'impossibilità di rendere obbligatoria l'azione disciplinare: *“la condotta del magistrato che abbia dato luogo ad una ipotesi risarcitoria in sede civile non è insomma sintomatica della configurabilità di una ipotesi disciplinare, non coincidendo sempre le ipotesi di responsabilità civile e le ipotesi di responsabilità disciplinare, e non essendo stato posto in discussione dal legislatore del 2015 il principio di autonomia del procedimento disciplinare anche rispetto al processo civile, come rispetto al giudizio penale, principio che [...] è sancito dall'art. 20 del d. lgs. 109/2006¹⁴¹”*.

12. Considerazioni conclusive.

Complessivamente la riforma sembra avere più ombre che luci. Indubbiamente l'intento generale, cioè quello di sganciare la responsabilità del magistrato (più ristretta) da quella dello Stato (più ampia), in ossequio ai principi affermati dalla Corte di Lussemburgo, è condivisibile; in altre parole, il fine propugnato dal legislatore era quello di garantire una maggiore tutela al cittadino, senza, però, costruire un sistema di responsabilità diretta del magistrato. Apprezzabile è anche il fatto che, dopo più di 25 anni di vigenza della legge Vassalli, si sia tentata una riforma, dovuta e necessaria, non solo perché *“ce lo chiede l'Europa”*, secondo lo slogan più in voga oggi, ma anche e soprattutto, perché ad ogni potere non può non corrispondere una effettiva responsabilità, per riprendere l'interrogativo che apre questo scritto. D'altra parte, però, ad una analisi più approfondita, appaiono evidenti le lacune lasciate, la poca chiarezza complessiva, l'irragionevolezza di alcune scelte.

I problemi di compatibilità costituzionale sono molteplici, come già evidenziato. Sembra che il legislatore del 2015, sulla base dell'asserito intento di seguire le indicazioni provenienti dalla Corte di Giustizia, abbia, in realtà, snaturato la stessa *ratio* della clausola di salvaguardia, svuotandola di significato¹⁴²; non è del tutto chiaro, a seguito delle modifiche apportate, quale spazio effettivamente residui per l'attività interpretativa del magistrato¹⁴³.

¹⁴¹ *Ivi*, p. 9.

¹⁴² Addirittura c'è chi arriva a definire la nuova clausola di salvaguardia come una “scatola vuota” (R. ROMBOLI, *Una riforma necessaria o una riforma punitiva?*, in *Il foro italiano*, n. 6/2015, p. 350).

¹⁴³ *“Volendo correre il rischio del disincanto, si potrebbe anche più maliziosamente ipotizzare che, invece, il legislatore abbia voluto lasciare in vigore la clausola di salvaguardia perché la legge possa apparire ancora oggi – per usare le parole con cui la Corte Costituzionale descrisse la normativa entrata in vigore nel 1988 – “caratterizzata dalla costante cura di predisporre misure e cautele idonee a salvaguardare l'indipendenza dei magistrati”, pur risultando in realtà molto più restrittiva di allora, anche in considerazione dell'avvenuta neutralizzazione della clausola di salvaguardia”* (M. NISTICÒ, *La nuova legge sulla responsabilità civile dello Stato e dei magistrati. Inquadramento storico-sistematico e profili problematici*, cit., p. 17).

Non solo, come già sottolineato, l'ambiguità di fondo della riforma permane anche nella scelta operata dal legislatore per i casi in cui l'azione di rivalsa è obbligatoria, e i casi in cui non lo è. La formulazione letterale del nuovo comma 1 dell'art. 7 suggerisce, infatti, la duplice opzione della rivalsa obbligatoria e di quella facoltativa, con evidenti problemi di ingerenza del potere esecutivo in quello giudiziario e conseguenti possibili censure da parte della Corte Costituzionale¹⁴⁴.

Quanto, poi, all'annoso problema del filtro endoprocessuale, è da mettere in rilievo come la stessa Corte, più volte, non abbia mancato di ricordare lo scopo di rilievo costituzionale di uno strumento simile; al tempo stesso, però, la giurisprudenza aveva finito con l'abusare del filtro, rendendo il vaglio di ammissibilità un controllo pieno sul merito della domande, non solo sui requisiti minimi richiesti *ex lege*. Alla luce di tutto ciò, la discutibile cancellazione dell'art. 5, sottovalutando le possibili conseguenze negative, appare poco condivisibile; *“nel cercare il giusto equilibrio tra lo snaturamento del diritto di azione del cittadino e il suo abuso, la riforma, sotto questo aspetto, corre il rischio di passare da un eccesso all'altro”*¹⁴⁵.

Il tema della responsabilità civile dei magistrati è estremamente delicato e, proprio per la sua delicatezza, richiede una riflessione di più ampio respiro¹⁴⁶, strutturata in modo migliore, che tenga conto, ma che non venga soggiogata, dall'opinione pubblica. Al contrario, il legislatore

¹⁴⁴ Riflettendo proprio sulla formulazione letterale non propriamente felice del nuovo articolo, Roberto Romboli osserva che: “[...] *non può sfuggire, almeno per alcuni casi, la palese irrazionalità della scelta del legislatore del 2015, tale da far supporre che assai difficilmente essa potrebbe superare il vaglio di costituzionalità. Ciò a meno che l'interpretazione da seguire non sia quella dell'esistenza di casi in cui la possibilità di rivalsa sussiste, ma si è voluto lasciarla alla discrezionalità del Presidente del Consiglio dei ministri. Come dire: da un'incostituzionalità all'altra, addirittura più grave e certamente più pericolosa*” (R. ROMBOLI, *Una riforma necessaria o una riforma punitiva?*, cit., p. 351).

¹⁴⁵ F. DAL CANTO, *La riforma della responsabilità civile del magistrato: alla ricerca di un equilibrio difficile*, cit., p. 409; nello stesso senso, si veda la lucida analisi proposta da Romboli, il quale ritiene che la semplice eliminazione del filtro di ammissibilità possa avere l'effetto di gettare discredito sull'intero apparato giudiziario, senza risolvere alcun problema (R. ROMBOLI, *Una riforma necessaria o una riforma punitiva?*, cit., pp. 349-350). Molto interessante è l'osservazione proposta da Trimarchi: *“Supponiamo che il filtro non fosse esistito: che cosa sarebbe accaduto? È certo che quella stessa magistratura che in sede di esame preventivo aveva ritenuto tante domande così manifestamente infondate da non giustificare il – diciamo così – rinvio a giudizio, quelle stesse domande le avrebbe respinte in seguito al processo. Dunque, il risultato finale, quanto alla responsabilità, sarebbe stato lo stesso, con la sola differenza che, in un sistema già oberato da un eccesso di cause, si sarebbero aggiunti tanti inutili processi al processo”* (P. TRIMARCHI, *Colpa grave e limiti della responsabilità civile dei magistrati nella nuova legge*, cit., p. 4). Per prevenire questo rischio, Flick suggerisce che non sia il Tribunale o la Corte d'Appello a giudicare sull'ammissibilità della domanda, bensì emeriti collegi, formati, ad esempio da ex presidenti di Cassazione, del Consiglio nazionale Forense, delle magistrature; così G. M. FLICK, *La responsabilità civile dei magistrati. Le proposte di modifica tra disinformazione e realtà*, cit., p. 9.

¹⁴⁶ Il tema della responsabilità civile dei magistrati è *“un tema arduo e molto sensibile [...] Tale responsabilità è legata ai valori della società, che variano di tempo in tempo e di luogo in luogo, e le discussioni sull'argomento sorgono spesso nei momenti di dissidio o di conflitto tra la politica e la magistratura”* (G. GRASSO, *La responsabilità civile dei magistrati nei documenti internazionali e negli ordinamenti di Francia, Spagna, Germania e Regno Unito*, in *Il foro italiano*, n. 6/2015, p. 309; tale contributo si dimostra molto interessante soprattutto per la prospettiva comparatistica assunta dall'autore).

sembra abbia cercato di sfruttare la mancanza di fiducia generalizzata verso il mondo togato e, al contempo, una presunta richiesta proveniente dall'Europa¹⁴⁷, per mettere in moto una riforma che potrebbe avere effetti *boomerang* per la stessa macchina giudiziaria¹⁴⁸.

Anche sulla responsabilità personale per colpa sarebbe sollevabile un'osservazione: tale responsabilità è sottoponibile a "cautela assicurativa" e, pertanto, il danno sarebbe eventualmente pagato dalla compagnia assicurativa, non dal magistrato, vanificando lo *slogan* di cui tanto si è sentito parlare in questi anni "chi sbaglia paga".

Per rendere effettiva la responsabilità del magistrato sarebbe forse utile rivolgersi allo strumento più idoneo della responsabilità disciplinare, affinché gli eventuali errori commessi dai magistrati possano incidere direttamente sulla carriera. Alcuni¹⁴⁹ osserverebbero che è proprio il fatto che la responsabilità civile sia stata utilizzata come un rimedio alternativo alla responsabilità disciplinare ad aver causato un fraintendimento di base sulla natura stessa della responsabilità civile.

Ciò che è da escludere, invece, è che la tanto agognata effettività della responsabilità dei magistrati possa essere ottenuta attraverso una riforma che si limiti con un "colpo di spugna" a cancellare il filtro di ammissibilità, che rinnovi l'elenco delle ipotesi di colpa grave di fatto svuotando, però, il principio della clausola di salvaguardia, che infine ponga, almeno stando all'interpretazione letterale, forti dubbi di costituzionalità in riferimento a numerosi articoli.

In conclusione, sembra che il grave limite della riforma del 2015 sia quello di estendere l'area dell'illecito del magistrato oltre i confini "giusti", di un corretto bilanciamento tra responsabilità delle toghe e garanzie costituzionali della giurisdizione. Inoltre, non bisogna sottovalutare il fatto che le lacune lasciate dalla riforma possano offrire ancora più spazio all'attività interpretativa della giurisprudenza di legittimità e di merito, finendo con il vanificare proprio lo scopo principale per cui è sorta tale riforma, cioè quello di rendere effettiva la responsabilità dei magistrati.

¹⁴⁷Correttamente G. Campanelli rileva come la Corte di Lussemburgo, pur sollecitando un intervento del legislatore nazionale in materia, non abbia di fatto fornito appigli argomentativi idonei per sostenere un intervento normativo così invasivo, come è quello della legge n. 18. In altre parole, "*si vuole segnalare come il legislatore sia andato ben oltre le indicazioni e le sollecitazioni del giudice eurounitario, toccando profili centrali della responsabilità civile che non erano stati giudicati o "sanzionati" a livello giurisprudenziale sovranazionale [...]*" (G. CAMPANELLI, *L'incidenza delle pronunce della Corte di giustizia sulla riforma della responsabilità civile dei magistrati*, in *Il foro italiano*, n. 6/2015, p. 300).

¹⁴⁸Secondo E. Cesqui, "*le legge, in qualche modo contiene una sfida (nel senso di messa alla prova) alla tenuta culturale della magistratura e cogliere, piuttosto che elidere questa sfida, può alla fine costituire un'occasione invece che un ostacolo e può aiutare la riflessione costruttiva sui limiti della fallibilità della giurisdizione*"; così E. CESQUI, *Il rapporto tra responsabilità disciplinare e responsabilità civile, non è solo una questione procedurale. La legge sulla responsabilità civile alla prova dei fatti, un orizzonte incerto*, cit., p. 201.

¹⁴⁹*Ex multis*, si veda P. TRIMARCHI, *Colpa grave e limiti della responsabilità civile dei magistrati nella nuova legge*, cit., p. 5.