

QUARTA LEZIONE

LA RESPONSABILITÀ DEI MAGISTRATI

Le disposizioni normative richiamate in questa lezione

Dalla Costituzione:

art. 28

I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici.

Dalla l. 13 aprile 1988, n. 117, come modificata dalla legge 27 febbraio 2015, n. 18 “Risarcimento dei danni cagionati nell’esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati”:

art. 1 Ambito di applicazione

1. Le disposizioni della presente legge si applicano a tutti gli appartenenti alle magistrature ordinaria, amministrativa, contabile, militare e speciali, che esercitano l’attività giudiziaria, indipendentemente dalla natura delle funzioni, nonché agli estranei che partecipano all’esercizio della funzione giudiziaria.
2. Le disposizioni di cui al comma 1 si applicano anche ai magistrati che esercitano le proprie funzioni in organi collegiali.
3. Nelle disposizioni che seguono il termine “magistrato” comprende tutti i soggetti indicati nei commi 1 e 2.

art. 2 Responsabilità per dolo o colpa grave

1. Chi ha subito un danno ingiusto per effetto di
 - a) un comportamento,
 - b) di un atto
 - c) o di un provvedimento giudiziarioposto 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.
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.
3. Costituisce colpa grave
 - a) la violazione manifesta della legge
 - b) nonché del diritto dell’Unione europea,
 - c) il travisamento del fatto o delle prove,
 - d) ovvero l’affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento
 - e) o la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento,
 - f) ovvero l’emissione di un provvedimento cautelare personale o reale fuori dai casi consentiti dalla legge oppure senza motivazione.
- 3-bis. Fermo restando il giudizio di responsabilità contabile di cui al decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, ai fini della determinazione dei casi in cui sussiste la violazione manifesta della legge nonché del diritto dell’Unione europea si tiene conto, in particolare
 - a) del grado di chiarezza e precisione delle norme violate

b) dell'inescusabilità e della gravità dell'inosservanza.

In caso di violazione manifesta del diritto dell'Unione europea si deve tener conto

a) anche della mancata osservanza dell'obbligo di rinvio pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267, terzo paragrafo,

b) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea,

c) nonché del contrasto dell'atto o del provvedimento con l'interpretazione espressa dalla Corte di giustizia dell'Unione europea.

art. 3 Diniego di Giustizia

1. Costituisce diniego di giustizia

a) il rifiuto,

b) l'omissione

c) o il ritardo del magistrato nel compimento di 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. Se il termine non è previsto, debbono in ogni caso, decorrere inutilmente trenta giorni dalla data del deposito in cancelleria dell'istanza volta ad ottenere provvedimento.

2. Il termine di trenta giorni può essere prorogato, prima della scadenza, dal dirigente dell'ufficio con decreto motivato non oltre i tre mesi dalla data di deposito dell'istanza. Per la redazione di sentenze di particolare complessità, il dirigente dell'ufficio, con ulteriore decreto motivato adottato prima della scadenza, può aumentare fino ad altri tre mesi termine di cui sopra.

3. 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, improrogabili, a decorrere dal deposito dell'istanza o coincide con il giorno in cui si è verificata una situazione o è decorso un termine che rendano incompatibile la permanenza della misura restrittiva della libertà personale.

art. 4 Competenza e termini

1. L'azione di risarcimento del danno contro lo Stato deve essere esercitata nei confronti del Presidente del Consiglio dei Ministri. Competente è il tribunale del capoluogo del distretto della corte d'appello, da determinarsi a norma dell'art. 11 del codice di procedura penale e dell'art. 1 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, approvate con decreto legislativo 28 luglio 1989, n.271.

2. L'azione di risarcimento del danno contro lo Stato può essere esercitata soltanto quando siano stati esperiti i mezzi ordinari di impugnazione 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 deve essere proposta a pena di decadenza entro tre anni che decorrono dal momento in cui l'azione è esperibile

3. L'azione può essere esercitata decorsi tre anni dalla data del fatto che ha cagionato il danno se in tal termine non si è concluso il grado del procedimento nell'ambito del quale il fatto stesso si è verificato.

4. Nei casi previsti dall'articolo 3 l'azione deve essere promossa entro tre anni dalla scadenza del termine entro il quale il magistrato avrebbe dovuto provvedere sull'istanza.

5. In nessun caso il termine decorre nei confronti della parte che, a causa del segreto istruttorio, non abbia avuto conoscenza del fatto.

art. 5 [abrogato]

art. 6 Intervento del magistrato nel giudizio

1. Il magistrato il cui comportamento, atto o provvedimento rileva in giudizio non può essere chiamato in causa ma può intervenire in ogni fase e grado del procedimento, ai sensi di quanto disposto dal secondo comma dell'articolo 105 del codice di procedura civile. Al fine di consentire l'eventuale intervento del magistrato, il presidente del tribunale deve dargli comunicazione del procedimento almeno quindici giorni prima della data fissata per la prima udienza.

2. La decisione pronunciata nel giudizio promosso contro lo Stato non fa stato nel giudizio di rivalsa

se il magistrato non è intervenuto volontariamente in giudizio. Non fa stato nel procedimento disciplinare.

3. Il magistrato cui viene addebitato il provvedimento non può essere assunto come teste né nel giudizio di ammissibilità, né nel giudizio contro lo Stato.

art. 7 Azione di rivalsa

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri, entro due anni dal risarcimento avvenuto sulla base di titolo giudiziale o di titolo stragiudiziale, ha l'obbligo di esercitare l'azione di rivalsa nei confronti del magistrato nel caso di

a) diniego di giustizia,

b) ovvero nei casi in cui la violazione manifesta della legge

c) nonché del diritto dell'Unione europea

d) ovvero il travisamento del fatto o delle prove, di cui all'articolo 2, commi 2, 3 e 3 – bis, sono stati determinati da dolo o negligenza inescusabile.

2. In nessun caso la transazione è opponibile al magistrato nel giudizio di rivalsa o nel giudizio disciplinare.

3. I 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.

art. 8 Competenza per l'azione di rivalsa e misura della rivalsa

1. L'azione di rivalsa deve essere promossa dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

2. L'azione di rivalsa deve essere proposta davanti al tribunale del capoluogo del distretto della corte d'appello, da determinarsi a norma dell'art. 11 del codice di procedura penale e dell'art 1 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, approvate con decreto legislativo 28 luglio 1989, n°271.

3. La misura della rivalsa non può superare una somma pari alla metà di una annualità dello stipendio, al netto delle trattenute fiscali, percepito dal magistrato al tempo in cui l'azione di risarcimento è proposta, anche se dal fatto è derivato danno a più persone e queste hanno agito con distinte azioni di responsabilità.

Tale limite non si applica al fatto commesso con dolo. L'esecuzione della rivalsa, quando viene effettuata mediante trattenuta sullo stipendio, non può comportare complessivamente il pagamento per rate mensili in misura superiore ad un terzo dello stipendio netto.

art. 9 Azione Disciplinare

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. Resta ferma la facoltà del Ministro di grazia e 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'art. 2, che circoscrive la rilevanza della colpa ai casi di colpa grave ivi previsti, non si applica nel giudizio disciplinare.

art. 13 Responsabilità civile per fatti costituenti reato

1. Chi ha subito un danno in conseguenza di un fatto costituente reato commesso dal magistrato nell'esercizio delle sue funzioni ha diritto al risarcimento nei confronti del magistrato e dello Stato. In tal caso l'azione civile per il risarcimento del danno ed il suo esercizio anche nei confronti dello Stato come responsabile civile sono regolati dalle norme ordinarie.

2. All'azione di regresso dello Stato che sia tenuto al risarcimento nei confronti del danneggiato si procede altresì secondo le norme ordinarie relative alla responsabilità dei pubblici dipendenti.

2-bis. Il mancato esercizio dell'azione di regresso, di cui al comma 2, comporta responsabilità contabile. Ai fini dell'accertamento di tale responsabilità, entro il 31 gennaio di ogni anno la Corte dei conti acquisisce informazioni dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal Ministro della giustizia sulle condanne al risarcimento dei danni per fatti costituenti reato commessi dal magistrato

nell'esercizio delle sue funzioni, emesse nel corso dell'anno precedente e sull'esercizio della relativa azione di regresso.

art. 14 Riparazione per errori giudiziari

1. Le disposizioni della presente legge non pregiudicano il diritto alla riparazione a favore delle vittime di errori giudiziari e di ingiusta detenzione.

art. 15 Patrocinio gratuito per i meno abbienti

1. Chi ha un reddito imponibile risultante dall'ultima dichiarazione dei redditi presentata inferiore a lire dieci milioni, ovvero non è tenuto alla presentazione della dichiarazione dei redditi, ha diritto alla gratuità del giudizio e al patrocinio a spese dello Stato per l'esercizio dell'azione civile ai sensi della presente legge.

2. Si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni previste dagli articoli 10 e seguenti della legge 11 agosto 1973, n. 533.

3. Il Ministro di grazia e giustizia, con proprio decreto, aggiorna entro il 30 aprile di ciascun anno l'importo di cui al comma 1 sulla base dell'indice di svalutazione monetaria rilevato dall'ISTAT per l'anno precedente.

Giurisprudenza correlata

Corte costituzionale, sentenza n. 164 del 12 luglio 2017

in tema di: *disciplina della responsabilità civile dei magistrati – abrogazione del filtro di ammissibilità*

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

-	Paolo	GROSSI	Presidente
-	Alessandro	CRISCUOLO	Giudice
-	Giorgio	LATTANZI	”
-	Aldo	CAROSI	”
-	Marta	CARTABIA	”
-	Mario Rosario	MORELLI	”
-	Giancarlo	CORAGGIO	”
-	Giuliano	AMATO	”
-	Silvana	SCIARRA	”
-	Daria	de PRETIS	”
-	Nicolò	ZANON	”
-	Franco	MODUGNO	”
-	Augusto Antonio	BARBERA	”
-	Giulio	PROSPERETTI	”

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, lettere a), b) e c), 3, comma 2, e 4 della legge 27 febbraio 2015, n. 18 (Disciplina della responsabilità civile dei magistrati), e degli artt. 2, commi 2 e 3, 4, 7, 8, comma 3, e 9, comma 1, della legge 13 aprile 1988, n. 117 (Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati), come modificati dalla legge n. 18 del 2015, promossi dal Tribunale ordinario di Verona con ordinanza del 12 maggio 2015, dal Tribunale ordinario di Treviso con ordinanza dell'8 maggio 2015, dal Tribunale

ordinario di Catania con ordinanza del 6 febbraio 2016, dal Tribunale ordinario di Enna con ordinanza del 25 febbraio 2016 e dal Tribunale ordinario di Genova con ordinanza del 10 maggio 2016, rispettivamente iscritte ai nn. 198 e 218 del registro ordinanze 2015, e ai nn. 113, 126 e 130 del registro ordinanze 2016 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 40 e 43, prima serie speciale, dell'anno 2015 e nn. 23 e 27, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 9 novembre 2016 il Giudice relatore Franco Modugno.

Ritenuto in fatto

(... omissis ...)

5.– Con ordinanza del 10 maggio 2016 (r.o. n. 130 del 2016), il Tribunale ordinario di Genova ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, della legge n. 18 del 2015, che ha abrogato l'art. 5 della legge n. 117 del 1988, per contrasto con gli artt. 3, 25, 101, 104 e 111 Cost. 5.1.– Il Tribunale premette di essere investito della causa civile per risarcimento del danno promossa nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso depositato il 2 aprile 2015, da una persona che si assume danneggiata dall'operato di alcuni giudici del Tribunale di Firenze e della Corte d'appello di Firenze. Il ricorrente si era lamentato del fatto che il Tribunale fiorentino, con sentenza poi confermata dalla Corte d'appello, avesse dichiarato il fallimento di una società in accomandita semplice e del ricorrente stesso, quale socio illimitatamente responsabile, senza che gli fosse stato dato valido avviso dell'udienza a seguito della quale il fallimento era stato pronunciato. Il ricorso per cassazione dell'interessato era stato accolto con sentenza del maggio 2013, che aveva annullato la sentenza di fallimento rimettendo gli atti al giudice di primo grado. Nel 2011, peraltro – e, dunque, prima ancora della pronuncia della Corte di cassazione – il fallimento era stato chiuso per mancanza di attivo.

L'Avvocatura dello Stato, nel giudizio a quo, aveva contestato la pretesa del ricorrente, eccependo l'inammissibilità della domanda sotto un duplice profilo: da un lato, per tardività, in quanto, trattandosi di fallimento chiuso nel 2011, il ricorso sarebbe stato depositato oltre il termine previsto a pena di decadenza dalla legge n. 117 del 1988; dall'altro, per mancato esperimento di tutti i mezzi di impugnazione, non avendo il ricorrente riassunto il giudizio dopo l'annullamento con rinvio della decisione della Corte d'appello. Nel merito, la difesa dello Stato aveva negato la sussistenza dei vizi procedurali denunciati dal ricorrente.

Il giudice istruttore – sul presupposto che l'abolizione del filtro di ammissibilità, disposta dall'art. 3, comma 2, della legge n. 18 del 2015, dovesse ritenersi inoperante in rapporto alle domande risarcitorie proposte dopo l'entrata in vigore della novella, ma per illeciti anteriori ad essa (quale quella in esame) – aveva rimesso le parti davanti al collegio per la deliberazione preliminare di ammissibilità ai sensi del previgente art. 5 della legge n. 117 del 1988.

Il collegio rimettente ritiene, tuttavia, di dover aderire alle opposte indicazioni della giurisprudenza di legittimità, secondo le quali la soppressione del filtro opera anche rispetto alle domande relative agli illeciti pregressi: circostanza che gli imporrebbe di restituire la causa al giudice istruttore per la prosecuzione del giudizio nelle forme ordinarie. Di qui, dunque, la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale della citata norma abrogatrice.

5.2.– Ciò premesso, il rimettente denuncia, in primo luogo, la violazione dell'art. 111 Cost., assumendo che il filtro di ammissibilità costituisca strumento imprescindibile per l'attuazione del «giusto processo» sia nell'ambito del giudizio risarcitorio promosso dal danneggiato contro lo Stato, sia nell'ambito del giudizio in cui si è verificato il fatto che si assume dannoso.

Sul primo versante, il filtro risulterebbe essenziale al fine di assicurare la ragionevole durata del giudizio risarcitorio. In virtù di esso, il collegio era chiamato a valutare in limine litis l'ammissibilità e la non manifesta infondatezza della domanda, nel comune interesse del soggetto che si pretendeva danneggiato e dello Stato, dichiarando immediatamente l'eventuale inammissibilità con decreto, la

cui procedura di impugnazione era «snella e compressa» e, soprattutto, «alleggerita della valutazione del merito». A seguito dell'abolizione del filtro, i tempi per pervenire ad una pronuncia sull'ammissibilità sono invece quelli del processo ordinario, di «lunghezza eccessiva ed irragionevole», senza considerare, poi, i maggiori tempi dell'impugnazione, «appesantita dalla commistione tra profili di ammissibilità e profili di merito».

Tali effetti negativi della riforma sarebbero bene apprezzabili nel caso sottoposto all'esame del rimettente, nel quale potrebbero rivelarsi fondate alcune delle eccezioni di inammissibilità formulate dalla difesa del Presidente del Consiglio dei ministri, con la conseguenza che la pronuncia immediata su di esse consentirebbe uno svolgimento della causa «adeguato ai principi di effettività e celerità della tutela».

(... *omissis* ...)

L'abolizione del filtro pregiudicherebbe, peraltro, l'attuazione del giusto processo anche nel giudizio nel quale si assume essersi verificato il fatto dannoso. Le peculiarità dell'attività giurisdizionale – in particolare, la circostanza che ogni processo comporti un pregiudizio per almeno una delle parti – e la difficoltà che la parte soccombente incontrerebbe nel comprendere quando vi sia stato realmente un cattivo esercizio della giurisdizione incentiverebbero, infatti, la proposizione di azioni di responsabilità anche inammissibili o palesemente infondate. Un meccanismo di filtro che blocchi sul nascere iniziative di tal fatta assumerebbe, quindi, una essenziale funzione di tutela della serenità di giudizio del magistrato.

Per converso, l'assenza del filtro genererebbe il rischio della cosiddetta «giurisprudenza “difensiva”», ossia che il giudice si curi – già nel processo “a monte” – del proprio interesse e della propria difesa, abdicando alla propria posizione di terzietà ed imparzialità. Tale atteggiamento potrebbe manifestarsi in varie forme, dal semplice ricorso a motivazioni ridondanti e poco aderenti al caso concreto, sino al vero e proprio “snaturamento” del contenuto delle decisioni, secondo quale fra le parti possa più facilmente proporre un'azione di responsabilità: e ciò specie in presenza di parti «agguerrite o già larvatamente minacciose».

L'abolizione del meccanismo in questione – impedendo l'immediata declaratoria di inammissibilità della domanda per mancato esaurimento dei mezzi di impugnazione – favorirebbe, altresì, la contemporanea pendenza del giudizio di responsabilità intentato nei confronti dello Stato e di quello che vi ha dato origine, con conseguente lesione anche del principio del contraddittorio. Sarebbe, infatti, ben difficile che la controparte di un soggetto che ha proposto azione di responsabilità civile «possa essere certa di non avere un trattamento diverso da parte di un giudice “coinvolto”».

Risulterebbero violati anche i principi di soggezione del giudice solo alla legge (art. 101 Cost.) e di autonomia e indipendenza della magistratura (art. 104 Cost.). La giurisprudenza costituzionale, infatti, avrebbe posto in evidenza a più riprese come la presenza di un filtro, che ponga il giudice al riparo da domande temerarie o intimidatorie, debba ritenersi indispensabile per la salvaguardia di detti valori (sono citate le sentenze n. 468 del 1990, n. 18 del 2015 e n. 2 del 1968).

Da ultimo, il giudice a quo ravvisa la violazione del principio del giudice naturale precostituito per legge (art. 25 Cost.).

Secondo il rimettente, sarebbe condivisibile l'orientamento della giurisprudenza di legittimità in base al quale la proposizione di un'azione di responsabilità, ai sensi della legge n. 117 del 1988, quando è ancora pendente il primo giudizio non comporta automaticamente un obbligo di astensione per il giudice di quest'ultimo, né consente alle parti di ricusarlo. In mancanza del filtro, tuttavia, il magistrato sarebbe incentivato ad esercitare la facoltà di intervento nel giudizio risarcitorio, non essendo più nettamente distinto l'esame dei profili di ammissibilità della domanda da quello del merito: opzione che, rendendolo parte di quel giudizio, farebbe scattare l'obbligo di astensione nel processo originario ai sensi dell'art. 51, primo comma, numero 3), cod. proc. civ. Anche laddove non sussista tale obbligo, il giudice potrebbe ravvisare, comunque sia, gravi ragioni di convenienza per un'astensione facoltativa, «che difficilmente gli verrebbe negata».

La proposizione dell'azione di responsabilità potrebbe, pertanto, costituire uno strumento per

distogliere la causa dal suo giudice naturale, specie nei casi in cui il magistrato assegnatario della stessa abbia assunto decisioni interinali che facciano presagire la soccombenza di una delle parti.

5.3.– Intervenuto a ministero dell'Avvocatura generale dello Stato, il Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito l'inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza.

Il collegio rimettente non avrebbe, infatti, considerato che, essendo stato investito della decisione dal giudice istruttore a norma dell'art. 189 cod. proc. civ., avrebbe potuto, comunque sia, definire nel merito la controversia, a prescindere dal previo esame della domanda in sede di filtro. Nella stessa ordinanza di rimessione si rileva, d'altro canto, che alcune delle eccezioni di inammissibilità prospettate dalla parte convenuta potrebbero rivelarsi fondate. Di conseguenza, il collegio avrebbe dovuto darsi carico di verificare se la causa potesse essere decisa, esaminando le questioni preliminari pur di fronte all'erronea rimessione della causa da parte del giudice istruttore sulla base della disciplina previgente.

Nel merito, le questioni sarebbero, ad ogni modo, infondate.

Quanto al dedotto contrasto con l'art. 111 Cost., la difesa dell'interveniente rileva che, pur essendo ovvio che un rito accelerato è più breve di un rito ordinario, nondimeno anche l'ordinario giudizio di cognizione si presta ad essere definito in tempi brevi in base alle scansioni processuali delineate dalla normativa vigente, sulle quali possono incidere negativamente solo mere circostanze di fatto, irrilevanti ai fini del giudizio di costituzionalità, quali l'organizzazione degli uffici giudiziari o la limitatezza delle risorse disponibili.

Né l'eliminazione del filtro potrebbe ritenersi contraddittoria rispetto all'avvenuta introduzione di meccanismi di valutazione preliminare dell'ammissibilità e della non manifesta infondatezza con riguardo al giudizio di appello e al giudizio di cassazione. Tali ultimi meccanismi attengono, infatti, alle impugnazioni, mentre il filtro previsto dall'art. 5 della legge n. 117 del 1988 condizionava l'accesso al giudizio di primo grado.

Seguendo il ragionamento del rimettente, poi, si dovrebbe ritenere che l'applicazione del rito ordinario a qualsiasi tipo di controversia determini una violazione del principio di ragionevole durata del processo.

Privo di pregio sarebbe, altresì, l'assunto del giudice a quo, secondo il quale l'eliminazione del filtro di ammissibilità creerebbe il pericolo di un atteggiamento "difensivo" del magistrato, il quale sarebbe indotto ad adottare la soluzione per lui meno "rischiosa" a detrimento della giustizia sostanziale. L'alta professionalità che caratterizza la funzione giurisdizionale dovrebbe essere, infatti, idonea a scongiurare un simile pericolo; d'altra parte, la decisione meno "rischiosa" per il giudice è quella presa secondo legge e sulla base del prudente apprezzamento dei fatti e delle prove, non quella che pregiudichi la parte più «agguerrita» o «larvatamente minacciosa».

Il rimettente non valorizzerebbe, poi, adeguatamente la duplice circostanza che l'azione risarcitoria ha come unico legittimato passivo lo Stato e che la proposizione di cause pretestuose o preordinate ad incidere sulla serenità del giudicante è già scoraggiata dalla responsabilità aggravata del soccombente temerario prevista dall'art. 96 cod. proc. civ.

Quanto alla censura di violazione dei principi di autonomia e indipendenza della magistratura, l'Avvocatura generale dello Stato, dopo aver ribadito alcune delle considerazioni svolte su questioni consimili nei precedenti atti di intervento, pone in risalto come il principio che si ricava dalla giurisprudenza costituzionale evocata dal giudice a quo sia solo quello della necessità di prevedere adeguate garanzie e limiti nella disciplina della responsabilità civile dei magistrati, correlate alla peculiarità delle funzioni giudiziarie e alla natura dei relativi provvedimenti, non anche quello dell'imprescindibilità di una fase di valutazione preliminare dell'ammissibilità della domanda risarcitoria indiretta (contro lo Stato).

Dette garanzie e limiti non mancherebbero nell'attuale assetto normativo, caratterizzato dalla previsione della sola legittimazione passiva dello Stato nell'azione risarcitoria, con esclusione dell'azione diretta verso il magistrato; dalla previsione di un termine di decadenza (ora triennale) per la proposizione dell'azione, inferiore a quello quinquennale valevole per tutti gli altri dipendenti pubblici, e di uno ancora più breve (biennale) per l'azione di rivalsa; dall'onere, per il danneggiato,

di esperire preventivamente tutti i rimedi impugnatori avverso il provvedimento che si assume dannoso; dalla previsione di rigidi presupposti sostanziali che delimitano l'ambito della colpa grave e di un tetto massimo (pari alla metà dello stipendio annuo) alla eventuale condanna del magistrato in sede di rivalsa.

La questione riferita all'art. 25 Cost. sarebbe, infine, inammissibile per difetto di rilevanza, essendo argomentata con il riferimento all'astratta possibilità che il magistrato sia indotto a spiegare intervento volontario nella causa risarcitoria con maggiore frequenza che non in passato: evenienza che non risulta, tuttavia, essersi concretamente verificata nel giudizio a quo. Lo stesso rimettente, d'altra parte, condivide la tesi secondo cui la proposizione dell'azione di responsabilità non comporta alcun obbligo di astensione del magistrato e, correlativamente, non ne consente la riconsueta.

La questione risulterebbe, comunque sia, infondata nel merito, posto che, in nessun caso, l'esercizio dell'azione risarcitoria potrebbe costituire strumento per sottrarre la causa al giudice naturale. Seguendo il ragionamento del rimettente, d'altronde, anche nella vigenza del filtro una situazione come quella ipotizzata (intervento del magistrato e richiesta di astensione) si sarebbe potuta parimente verificare.

Considerato in diritto

1.– Questa Corte è chiamata a pronunciarsi su un articolato complesso di questioni di legittimità costituzionale, dianzi analiticamente descritte, tutte attinenti alla disciplina della responsabilità civile dei magistrati, quale risultante a seguito delle modifiche apportate dalla legge 27 febbraio 2015, n. 18 (Disciplina della responsabilità civile dei magistrati) alle previgenti disposizioni della legge 13 aprile 1988, n. 117 (Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati).

(... omissis ...)

5.– Ancorché ammissibili, le questioni prospettate dall'ordinanza di rimessione del Tribunale ordinario di Genova (r.o. n. 130 del 2016) sono tuttavia infondate.

5.1.– Il giudice a quo prospetta plurimi dubbi di legittimità costituzionale del solo art. 3, comma 2, della legge n. 18 del 2015, il quale, come già detto, abrogando l'art. 5 della legge n. 117 del 1988, ha eliminato il "filtro di ammissibilità" della domanda risarcitoria proposta nei confronti dello Stato.

Il Tribunale ordinario di Genova reputa, preliminarmente, che la soppressione del meccanismo dianzi descritto non possa trovare «pertinente» giustificazione nel richiamo alle pronunce «della Corte di Strasburgo» o di quelle della Corte di giustizia dell'Unione europea, il cui fondamento non riposerebbe sulla «responsabilità del singolo magistrato, ma (su) quella dello Stato», con la conseguenza che tali decisioni «non imponevano alcuna modifica della legge n. 117/1988 dal punto di vista processuale».

Ciò premesso, il rimettente ritiene che la disposizione denunciata violerebbe, anzitutto, l'art. 111 Cost., per contrasto con il principio di ragionevole durata del processo. Il meccanismo di "filtro" risponderebbe, infatti, al comune interesse tanto del cittadino, che si ritenga leso, quanto dello Stato, potenziale responsabile, a che l'eventuale inammissibilità della domanda risarcitoria sia dichiarata al più presto e con procedura snella. In assenza di tale meccanismo, i tempi per la pronuncia sono invece quelli del processo ordinario, di «lunghezza eccessiva ed irragionevole».

(... omissis ...)

L'intervento abrogativo censurato pregiudicherebbe, inoltre, l'attuazione del giusto processo – così integrando un ulteriore vulnus all'art. 111 Cost. – anche nel giudizio nel quale si assume essersi verificato il fatto dannoso. Imbrigliando immediatamente le azioni di responsabilità inammissibili o palesemente infondate, il meccanismo processuale soppresso svolgerebbe, infatti, una essenziale funzione di tutela della serenità di giudizio del giudice, scongiurando il pericolo della cosiddetta

«giurisprudenza “difensiva”», ossia che il giudice abdichi alla propria posizione di terzietà e imparzialità in favore delle decisioni che appaiono per lui meno “rischiose”.

Risulterebbero altresì violati i principi di soggezione del giudice solo alla legge (art. 101 Cost.) e di autonomia e indipendenza della magistratura (art. 104 Cost.), alla luce delle affermazioni della giurisprudenza costituzionale secondo cui la presenza di un “filtro”, che ponga il giudice al riparo da domande temerarie o intimidatorie, dovrebbe ritenersi indispensabile per la salvaguardia dei corrispondenti valori (sono citate le sentenze n. 468 del 1990, n. 18 del 1989 e n. 2 del 1968).

La norma censurata si porrebbe, infine, in contrasto con il principio del giudice naturale precostituito per legge (art. 25 Cost.). In mancanza del meccanismo del “filtro”, infatti, il magistrato sarebbe incentivato ad esercitare la facoltà di intervento nel giudizio risarcitorio prevista dall’art. 6 della legge n. 117 del 1988, non essendo più nettamente distinto l’esame dei profili di ammissibilità della domanda da quello del merito: ciò che, rendendolo parte di quel giudizio, farebbe scattare l’obbligo di astensione nel processo originario ai sensi dell’art. 51, primo comma, numero 3), cod. proc. civ. In ogni caso, il giudice potrebbe ravvisare i presupposti per un’astensione facoltativa. In conseguenza, la proposizione dell’azione di responsabilità potrebbe costituire indiretto strumento per distogliere la causa dal suo giudice naturale.

5.2.– Movendo dal preliminare riferimento del giudice a quo alle decisioni della Corte di giustizia dell’Unione europea, va rammentato come un forte stimolo alla riforma operata dalla legge n. 18 del 2015 sia venuto proprio dai principi affermati dalla Corte di Lussemburgo, riguardo all’obbligo degli Stati membri di riparare i danni causati ai singoli dalle violazioni del diritto comunitario (ora, dell’Unione europea) commesse da organi giurisdizionali nazionali (anche di ultimo grado): principi con i quali alcune delle limitazioni previste dalla legge n. 117 del 1988 sono state ritenute incompatibili (Corte di giustizia, grande sezione, sentenza 13 giugno 2006, in causa C-173/03, *Traghetti del Mediterraneo spa*), tanto da dar luogo all’apertura di una procedura di infrazione, decisa in senso sfavorevole per il nostro Paese (Corte di giustizia, sentenza 24 novembre 2011, in causa C-379/10, *Commissione europea contro Repubblica italiana*).

Nel contesto di tali principi, assumono qui rilievo, in particolare, quelli relativi alla “giustiziabilità” della pretesa risarcitoria del danneggiato.

La Corte di Giustizia, a partire dalla nota pronuncia Köbler (sentenza 30 settembre 2003, in causa C-224/01, *Gerhard Köbler*), ebbe infatti a statuire che «[...] è nell’ambito delle norme del diritto nazionale relative alla responsabilità che lo Stato è tenuto a riparare le conseguenze del danno provocato, fermo restando che le condizioni stabilite dalle legislazioni nazionali in materia di risarcimento dei danni non possono essere meno favorevoli di quelle che riguardano reclami analoghi di natura interna e non possono essere congegnate in modo da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile ottenere il risarcimento».

In tale affermazione – ribadita dai costanti arresti successivi (...) – risultano compendiate tanto il «principio di equivalenza» quanto il «principio di effettività», i quali così assurgono a cardini necessari di ogni diritto nazionale in tema di responsabilità dello Stato per le conseguenze del danno provocato da provvedimenti giurisdizionali adottati in violazione del diritto europeo.

Il «principio di equivalenza» – secondo denominazione propria ed originale della Corte di giustizia – postula che le condizioni stabilite dalle legislazioni nazionali in materia di risarcimento dei danni nei confronti dello Stato, per la responsabilità civile in esito alla violazione del diritto europeo per mezzo di provvedimento giurisdizionale, non possono essere «meno favorevoli» di quelle riguardanti analoghi reclami di natura interna, vale a dire delle altre “normali” azioni risarcitorie esercitabili dai cittadini nei confronti dello Stato in altre e diverse materie.

Il «principio di effettività» esige, poi, che i meccanismi procedurali del diritto nazionale non siano congegnati in modo da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile ottenere il risarcimento.

5.3.– L’affermazione di tali principi – pur se non immediatamente e specificamente pretensivi dell’abolizione del cosiddetto “filtro di ammissibilità” contemplato dall’art. 5 della legge n. 117 del 1988 – ha rappresentato un considerevole mutamento del quadro normativo di riferimento in tema di

responsabilità civile dello Stato e del giudice, finendo inevitabilmente per ispirare e permeare l'intervento riformatore, sul punto, della legge n. 18 del 2015. Al riguardo, il legislatore ha ritenuto che, per un verso, l'azione di responsabilità nei confronti dello Stato per i danni conseguenti ad un provvedimento giudiziario non si collocasse in una condizione di equivalenza rispetto alle azioni risarcitorie nei confronti dello Stato in altre materie che non prevedono un simile "filtro" e, per altro verso, che l'esperienza applicativa della legge n. 117 del 1988, arrestando le azioni di danno contro lo Stato in larghissima misura nella fase della delibazione preliminare, non avesse garantito l'effettività del risarcimento per il cittadino danneggiato. È appena il caso di sottolineare, al proposito, che l'intervento riformatore non era evidentemente limitabile alle sole violazioni del diritto europeo, se non al prezzo di determinare una irragionevole disparità di trattamento rispetto alle violazioni delle norme del diritto nazionale che fossero all'origine, anch'esse, di danno per il cittadino.

Come più volte affermato da questa Corte, nella materia in esame occorre perseguire il delicato bilanciamento tra due interessi contrapposti: da un lato, il diritto del soggetto ingiustamente danneggiato da un provvedimento giudiziario ad ottenere il ristoro del pregiudizio patito, posto che «una legge che negasse al cittadino danneggiato dal giudice qualunque pretesa verso l'amministrazione statale sarebbe contraria a giustizia» (sentenza n. 2 del 1968); dall'altro, la salvaguardia delle funzioni giudiziarie da possibili condizionamenti, a tutela dell'indipendenza e dell'imparzialità della magistratura, «in quanto la peculiarità delle funzioni giudiziarie e la natura dei relativi provvedimenti suggeriscono condizioni e limiti alla responsabilità dei magistrati, specie in considerazione dei disposti costituzionali appositamente dettati per la Magistratura (artt. 101 e 113), a tutela della sua indipendenza e dell'autonomia delle sue funzioni» (sentenza n. 26 del 1987).

Tale bilanciamento è stato operato anche dalla legge di riforma n. 18 del 2015, fondamentalmente tramite una più netta divaricazione tra la responsabilità civile dello Stato nei confronti del danneggiato – che le istituzioni europee chiedevano con forza di espandere – e la responsabilità civile del singolo magistrato. Il legislatore della riforma ha cioè mirato a superare la piena coincidenza oggettiva e soggettiva degli ambiti di responsabilità dello Stato e del magistrato e, in tale prospettiva, ha ritenuto di ampliare il perimetro della prima a prescindere dai confini, più ristretti, della seconda, così stemperando il meccanico ed automatico effetto dell'accertamento della responsabilità dello Stato sul magistrato nel giudizio di rivalsa.

In tale cornice di rinnovato bilanciamento normativo – i cui termini sono rimessi alla discrezionalità del legislatore, nei limiti della ragionevolezza – si colloca la scelta legislativa di abolizione del cosiddetto "filtro di ammissibilità", ritenuta funzionale al nuovo impianto normativo, specie se riguardata alla luce dei già ricordati principi affermati dalla Corte di giustizia dell'Unione europea. Non è costituzionalmente necessario, infatti, che, per bilanciare i contrapposti interessi di cui si è detto, sia prevista una delibazione preliminare dell'ammissibilità della domanda contro lo Stato, quale strumento indefettibile di protezione dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura. Tale esigenza può essere infatti soddisfatta dal legislatore per altra via: ciò è quanto accaduto con la legge n. 18 del 2015, per un verso mediante il mantenimento del divieto dell'azione diretta contro il magistrato e con la netta separazione dei due ambiti di responsabilità, dello Stato e del giudice; per un altro, con la previsione di presupposti autonomi e più restrittivi per la responsabilità del singolo magistrato, attivabile, in via di rivalsa, solo se e dopo che lo Stato sia rimasto soccombente nel giudizio di danno; per un altro ancora, tramite il mantenimento di un limite della misura della rivalsa. Tanto vale a stornare il paventato pericolo che l'abolizione del meccanismo processuale in esame determini un pregiudizio alla «serenità del giudice» come pure la temuta deriva verso una «giurisprudenza difensiva», ipotesi, questa, che evidentemente oblitera l'elevato magistero proprio di ogni funzione giurisdizionale. Che tutto ciò valga ad escludere il rischio – secondo una direttrice opposta a quanto riscontrato nel precedente assetto circa la sostanziale "irresponsabilità" dei magistrati – di un eventuale abuso dell'azione risarcitoria è questione, poi, che solo l'attuazione nel tempo della nuova disciplina potrà chiarire.

5.4.– Né le conclusioni sopra assunte palesano disarmonia o, tantomeno, contrasto con le pregresse affermazioni sul punto di questa Corte, richiamate dal Tribunale rimettente.

Il giudice a quo evoca taluni contenuti argomentativi delle sentenze n. 2 del 1968 e, soprattutto, n. 18 del 1989 e n. 468 del 1990.

È agevole tuttavia rilevare che la più remota di tali pronunce si è limitata ad affermare in termini generali, come già ricordato, l'esigenza di prevedere «condizioni e limiti» alla responsabilità del magistrato, avuto riguardo alla situazione normativa dell'epoca (che prevedeva una responsabilità civile diretta del magistrato limitata ai casi di dolo, frode, concussione e denegata giustizia, condizionando la domanda risarcitoria all'autorizzazione del Ministro di grazia e giustizia: originari artt. 55, 56 e 74 cod. proc. civ.). Affermazione, questa, di imprescindibile ed immutabile valenza, ma che risulta, al più, neutra rispetto all'odierno thema decidendum.

Le affermazioni sul preteso «rilievo costituzionale» del filtro sono piuttosto contenute nella già citata sentenza n. 18 del 1989 e, soprattutto, nella n. 468 del 1990. Nella prima di tali pronunce, questa Corte ebbe ad affermare che «la previsione del giudizio di ammissibilità della domanda (art. 5, l. cit.) 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 riconsueta». Nella sentenza n. 468 del 1990, si enunciò poi l'assunto della «indispensabilità di un “filtro” a garanzia della indipendenza ed autonomia della funzione giurisdizionale».

Se doverosamente riguardate nella cornice storica e normativa, oltre che nella specifica occasione che ebbe a determinarle, queste affermazioni risultano tuttavia di valore assai meno dirimente rispetto a quello loro attribuito dalle argomentazioni del tribunale rimettente.

L'affermazione – contenuta nella sentenza n. 18 del 1989 – relativa alla “garanzia adeguata” derivante dal preventivo giudizio di ammissibilità rispetto alla proposizione di azioni manifestamente infondate o temerarie non individua di certo, in tale rimedio, la soluzione unica e costituzionalmente obbligata affinché un sistema di responsabilità civile non risulti strutturalmente lesivo dell'autonomia ed indipendenza della magistratura, incidendo sul “perturbamento della serenità” del giudice. Già si è osservato che, in un mutato quadro storico e normativo, il legislatore ha praticato, in forme diverse e non censurabili per irragionevolezza, quel bilanciamento di valori contrapposti che, vigente la legge n. 117 del 1988, risultava svolto dal meccanismo procedurale in esame, oggi abrogato dalla norma censurata. Ciò è tanto più vero considerando, inoltre, che, anche a mezzo della citata argomentazione, questa Corte, con la sentenza n. 18 del 1989, ebbe a ritenere non fondato il dubbio di costituzionalità inerente all'«intera l. 13 aprile 1988, n. 117»: dubbio allora prospettato per «la previsione, in sé, di tale responsabilità», reputando, il giudice rimettente dell'epoca, che la stessa introduzione di una disciplina della responsabilità civile dei giudici per colpa grave compromettesse «l'imparzialità della magistratura, con l'attribuire alle parti uno strumento di pressione idoneo ad influenzarne le decisioni». Da qui la precisa valenza che il riferimento alla “garanzia adeguata” del filtro assumeva in quella decisione.

Parimente, anche l'indicata affermazione della sentenza n. 468 del 1990 – circa la «indispensabilità di un “filtro” a garanzia della indipendenza ed autonomia della funzione giurisdizionale» – assume una connotazione diversa rispetto a quella propugnata dal tribunale rimettente di soluzione costituzionalmente imposta. Mette conto, infatti, di rammentare l'assoluta peculiarità della prospettiva da cui tale affermazione trasse origine: quella, cioè, dell'estensione del meccanismo del filtro alle azioni di danno promosse per fatti anteriori alla sua entrata in vigore; azioni che – se pure fortemente limitate nei presupposti, in base all'abrogato art. 55 cod. proc. civ. – avevano, però, come destinatario diretto il magistrato. Come dire che il riferimento all'«indispensabilità di un “filtro”» quale garanzia dell'indipendenza ed autonomia del giudice risultava riferito ad un sistema così congegnato, del tutto diverso da quello odierno che non prevede forme di responsabilità diretta del magistrato.

Alla luce di quanto precede, le questioni sollevate dal Tribunale ordinario di Genova in riferimento ai principi di indipendenza e autonomia della magistratura e di terzietà e imparzialità del giudice, di cui agli artt. 101, 104 e 111 Cost., debbono ritenersi quindi non fondate.

(... *omissis* ...)

5.6.– È altresì infondata la censura dell'art. 3, comma 2, della legge n. 18 del 2015 per violazione del principio del giudice naturale precostituito per legge (art. 25 Cost.), che si verificherebbe, secondo il giudice rimettente, perché la contemporanea pendenza del giudizio contro lo Stato e di quello principale – agevolata dall'eliminazione del “filtro di ammissibilità” – indurrebbe il giudice del secondo giudizio ad astenersi o all'astensione addirittura lo obbligherebbe, nel caso in cui intervenisse nel giudizio intentato nei confronti dello Stato.

A prescindere dalla considerazione che l'identica situazione oggi paventata dal rimettente ben poteva verificarsi anche in vigenza del meccanismo abrogato, è sufficiente osservare che, secondo la giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 22 luglio 2014, n. 16627), la pendenza della causa di danno contro lo Stato non costituisce motivo di astensione o ricusazione del giudice autore del provvedimento. E ciò – come recentemente affermato dalla Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 23 giugno 2015, n. 13018 – neppure nel caso di intervento del magistrato in detta causa: non vi è, infatti, un rapporto diretto parte-magistrato, che valga a qualificare il secondo come debitore – anche solo potenziale – della prima.

5.7.– È infine non fondata la questione in riferimento all'art. 111 Cost., sotto il profilo del contrasto con il principio della ragionevole durata del processo.

Il giudice a quo – motivando tale dubbio di legittimità costituzionale sulla base dell'assunto che, abolito il filtro preliminare, i tempi per pervenire ad una pronuncia sull'ammissibilità sono invece quelli del processo ordinario, di «lunghezza eccessiva ed irragionevole» – non considera che detto dubbio dovrebbe per ciò stesso inerire a tutti i giudizi civili ordinari se non preceduti da meccanismi di preliminare delibazione della domanda simili a quello contemplato dall'abrogato art. 5 della legge n. 117 del 1988. Ciò che rende di evidente precarietà logica la premessa argomentativa del rimettente e, dunque, non fondata la questione che da essa si sviluppa.

5.8.– In conclusione, tutte le questioni di legittimità costituzionale, aventi per oggetto l'art. 3, comma 2, della legge n. 18 del 2015, prospettate dal Tribunale ordinario di Genova, debbono essere dichiarate non fondate.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

(... *omissis* ...)

5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, della legge n. 18 del 2015, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 25, 101, 104 e 111 Cost., dal Tribunale ordinario di Genova con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 aprile 2017.

Depositata in Cancelleria il 12 luglio 2017.