

Silvio Troilo^(*)

Ancora in tema di responsabilità civile dei magistrati: gli sviluppi più recenti^(#)

SOMMARIO: 1. I principi costituzionali sulla responsabilità civile dei magistrati. – 2. Un rapido sguardo alla disciplina dettata dalla “legge Vassalli”. – 3. La giurisprudenza della Corte di Giustizia dell’U.E. – 4. Le vicende parlamentari del 2012: dall’“emendamento Pini” a quello “Severino”. – 5. Considerazioni conclusive

1. I principi costituzionali sulla responsabilità civile dei magistrati

Tutti sappiamo che, vivendo in società, siamo tenuti a non provocare ad altri alcun danno (ingiustificato). Se lo facciamo, incorriamo nella responsabilità civile.

La responsabilità civile dei magistrati, tuttavia, è sottoposta in tutti i più importanti Stati democratici a un regime giuridico differenziato rispetto a quella dei privati ed anche a quella degli altri funzionari pubblici: si va dall’immunità assoluta (negli ordinamenti di *common law*, come Stati Uniti, Canada, Regno Unito, Israele) alla normale esclusione della responsabilità diretta nei confronti della parte danneggiata, alla quale è consentito soltanto di agire contro lo Stato, che ha una limitata possibilità di rivalsa nei confronti del giudice (in Francia, Belgio, Paesi Bassi, Germania, Svizzera, ecc.)¹.

Solo in Spagna la responsabilità dello Stato – che risponde dei danni provocati dal giudice con dolo o colpa grave, salvo il diritto di rivalsa – concorre con la responsabilità civile diretta del magistrato, ma chi vuole citare in giudizio direttamente quest’ultimo deve

^(*) *Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico nell’Università degli Studi di Bergamo*

^(#) Il presente articolo aggiorna e sviluppa le considerazioni svolte dall’autore nella relazione introduttiva alla Tavola rotonda su “La responsabilità civile dei magistrati. Le proposte di legge in Parlamento”, organizzata a Bergamo, il 10 maggio 2012, dalla locale sottosezione dell’Associazione Nazionale Magistrati.

¹ Nei Paesi Bassi la responsabilità civile fa capo sempre e soltanto allo Stato e non è previsto alcun diritto di rivalsa nei confronti del magistrato che ha sbagliato; in Belgio la responsabilità civile incombe sullo Stato, con diritto di rivalsa che scatta, però, solo in caso di dolo o di frode del giudice; similmente avviene in Francia, dove la responsabilità civile dello Stato è prevista per «funzionamento difettoso del servizio giudiziario», dovuto a «mancanza grave» e «diniego di giustizia», o per «mancanza personale» dei magistrati, e la rivalsa dello Stato nei confronti del giudice è prevista solo se la sua «mancanza» è «intenzionale e particolarmente grave» (*Code de l’organisation judiciaire*, artt. L 141-1 ss.). In Germania la rivalsa opera in caso sia di dolo che di colpa grave del magistrato (art. 34 GG e art. 839 BGB), ma in queste ipotesi non rientrano il rifiuto o il ritardo dell’esercizio delle funzioni, rispetto a cui è prevista l’immunità giudiziaria (*Richterprivilege*) posta a fondamento dell’indipendenza della magistratura.

passare per il “filtro” di un apposito tribunale che verifica se ci sono i presupposti soggettivi del dolo o della colpa grave².

Analogamente a quanto avviene negli altri principali ordinamenti di *civil law*, la nostra Costituzione, all’art. 28, fissa un principio valevole per tutti coloro che «svolgono attività statale»: quello della responsabilità giuridica per gli atti compiuti nell’ambito di tale attività³. Disponendo che tale responsabilità si esprime «secondo le leggi penali, civili e amministrative», esso consente però di limitarla.

Dunque, la disciplina della responsabilità civile non deve essere necessariamente uniforme, ricalcata sull’art. 2043 c.c. o sui principi del d.P.R. 10 gennaio 1957 n. 3 («Statuto degli impiegati civili dello Stato»). Sono compatibili con la Costituzione regimi «variamente» differenziati di responsabilità «per categorie o per situazioni».

Infatti, la Corte costituzionale ha sottolineato che la «singolarità della funzione giurisdizionale, la natura dei provvedimenti giudiziari, la stessa posizione *super partes* del magistrato possono suggerire ... condizioni e limiti alla sua responsabilità; ma non sono tali da legittimarne, per ipotesi, una negazione totale, che violerebbe apertamente quel principio o peccherebbe 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, e art. 3 della Costituzione)»⁴.

D’altro lato, «il magistrato deve essere indipendente da poteri e da interessi estranei alla giurisdizione, ma è “soggetto alla legge”: alla Costituzione innanzi tutto, che sancisce, ad un tempo, il principio d’indipendenza (artt. 101, 104 e 108) e quello di responsabilità (art. 28) al fine di assicurare che la posizione *super partes* del magistrato non sia mai disgiunta dal corretto esercizio della sua alta funzione»⁵. «Ne deriva la conciliabilità in linea di principio dell’indipendenza della funzione giudiziaria con la responsabilità nel suo esercizio, non solo con quella civile, oltre che penale, ma anche amministrativa, nelle sue diverse forme»⁶.

² Inoltre, l’azione di responsabilità civile non può essere iniziata fino a quando non sia stata emessa la decisione che conclude il processo in cui si presume sia stato prodotto il danno (v. gli artt. 411-413 della Ley Orgánica 6/1985 del Poder Judicial (LOPJ), attuativi dell’art. 121 Cost., a mente del quale «i danni causati da errori giudiziari, così come quelli che siano conseguenza del malfunzionamento dell’amministrazione della Giustizia, daranno diritto a un indennizzo a carico dello Stato, conformemente alla legge»).

³ Come ha avuto modo di precisare la Corte costituzionale, nella [sent. n. 2 del 1968](#), punto 1 del *Cons. dir.*

⁴ *Ibidem.*

⁵ [Corte cost., sent. n. 18 del 1989](#), punto 9 del *Cons. dir.*

⁶ [Corte cost., sent. n. 385 del 1996](#), punto 2.2 del *Cons. dir.*

2. *Un rapido sguardo alla disciplina dettata dalla “legge Vassalli”*

La legge n. 117 del 1988 (c.d. “legge Vassalli”) – intitolata appunto «Risarcimento dei danni cagionati nell’esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati» e approvata dopo l’abrogazione con referendum della normativa precedente – ha cercato di conciliare i due principi della responsabilità civile del magistrato, in quanto funzionario pubblico, e della indipendenza dello stesso da ogni tipo di influenza o pressione, anche indiretta (salva ovviamente la sottoposizione alla legge)⁷, stabilendo che:

a) i magistrati rispondono dei danni provocati dalle loro decisioni od omissioni se queste sono dovute a dolo, a colpa grave⁸ e a «diniego di giustizia»⁹;

b) tuttavia, è esclusa in ogni caso la responsabilità per danni lamentati da una parte a causa dell’attività di interpretazione di norme di diritto e dell’attività di valutazione del fatto e delle prove (cosiddetta “clausola di salvaguardia”) (art. 2, comma 2).

Chi abbia subito un danno ingiusto per un «comportamento» o un «atto» o un «provvedimento giudiziario» posto in essere da qualunque magistrato – ordinario o speciale (art. 1) – «può agire (solo) contro lo Stato per ottenere il risarcimento dei danni patrimoniali e anche di quelli non patrimoniali che derivino da privazione della libertà personale» (art. 2, comma 1). La parte può agire direttamente contro il magistrato solo nel caso in cui il danno sia derivato da un fatto che costituisce reato (art. 13), purché si attivi anche nel processo penale contro il magistrato medesimo, costituendosi parte civile per richiedere già in quella sede il ristoro dei danni subiti.

Inoltre, vi è il “filtro” costituito dal giudizio di ammissibilità (art. 5): il tribunale competente a pronunciarsi sull’azione risarcitoria contro lo Stato dichiara, infatti,

⁷ Sulla disciplina legislativa stabilita dalla “legge Vassalli” e, prima di essa, dal codice di procedura civile del 1940, si rinvia a G. FERRI, *La responsabilità civile dei magistrati nell’ordinamento italiano e le prospettive di riforma*, in questa *Rivista*, sub *Studi*, 14 dicembre 2011, a cui il presente saggio si collega idealmente.

⁸ La colpa grave – specifica la legge – è costituita da: *a)* la grave violazione di legge determinata da negligenza inescusabile; *b)* l’affermazione, determinata da negligenza inescusabile, di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento; *c)* la negazione, determinata da negligenza inescusabile, di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento; *d)* l’emissione di un provvedimento concernente la libertà della persona fuori dei casi consentiti dalla legge oppure senza motivazione (art. 2, comma 3).

⁹ Il diniego di giustizia è identificato con «il rifiuto, l’omissione 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 del deposito in cancelleria» (art. 3).

inammissibile la domanda «quando non sono stati rispettati i termini o i presupposti indicati dagli articoli 2, 3 e 4 ovvero quando è manifestamente infondata»¹⁰.

La responsabilità del magistrato è assicurata dalla previsione che lo Stato, entro un anno dal risarcimento avvenuto sulla base di un titolo giudiziale o stragiudiziale rilasciato dopo la dichiarazione di ammissibilità della domanda, eserciti l'azione di rivalsa nei confronti del magistrato medesimo (art. 7).

La misura della rivalsa non può superare un terzo di un'annualità dello stipendio, al netto delle trattenute fiscali (limite non applicabile se il fatto è commesso con dolo), ma la somma che può essere trattenuta mensilmente non può essere superiore ad un quinto dello stipendio netto (art. 8, comma 3).

La responsabilità si manifesta non solo sul piano civilistico, ma anche su quello disciplinare, essendo previsto che il titolare dell'azione disciplinare debba esercitare detta azione «per i fatti che hanno dato causa all'azione di risarcimento» (art. 9).

3. La giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'U.E.

Di fronte ai risultati prodotti dalla legge Vassalli, e giudicati da alcune parti insoddisfacenti, sono stati presentati in Parlamento svariati progetti di legge, volti ad introdurre modifiche sia sotto l'aspetto sostanziale che sotto quello procedurale¹¹.

Nel difficile dibattito sul tema si è idealmente (e incisivamente) inserita anche la Corte di Giustizia dell'Unione europea, che si è pronunciata in più occasioni riguardo alla responsabilità civile dello Stato a seguito di attività giurisdizionale.

Dapprima, nella sentenza 30 settembre 2003, emessa nella causa [C-224/01 \(Kobler\)](#), la Corte di Lussemburgo ha sancito che uno Stato membro è responsabile per i danni causati ai singoli da violazioni del diritto comunitario qualunque sia l'organo pubblico la cui azione od omissione ha dato origine alla trasgressione, incluso «un organo giurisdizionale di ultimo

¹⁰ Al fine di evitare che l'azione risarcitoria si trasformi in un improprio mezzo di impugnazione, essa non può, poi, essere esercitata in qualunque momento successivo al verificarsi del fatto contestato. Bisogna attendere che siano stati esperiti i mezzi ordinari di impugnazione o gli altri rimedi previsti avverso i provvedimenti cautelari e sommari, e comunque che non siano più possibili la modifica o la revoca del provvedimento ovvero, se tali rimedi non sono previsti, che sia esaurito il grado del procedimento nell'ambito del quale il fatto si è verificato (art. 4).

¹¹ Anche su tali proposte di modifica si rinvia a G. FERRI, *op. cit.*, par. 8.

grado»¹². In tal caso, peraltro, la responsabilità «può sussistere solo nel caso eccezionale in cui il giudice abbia violato in maniera manifesta il diritto vigente»¹³.

Quindi, nella causa [C-173/03 \(Traghetti del Mediterraneo SpA\)](#), la Corte di Giustizia è stata investita di una domanda di pronuncia pregiudiziale in ordine al medesimo tema, sollevata dal Tribunale di Genova in riferimento ad una erronea interpretazione, da parte della Corte di Cassazione, delle norme comunitarie relative alla concorrenza e agli aiuti di Stato. Nella sentenza 13 giugno 2006 la Corte europea ha ribadito le conclusioni raggiunte nella [sentenza Kobler](#), concludendo che la responsabilità dello Stato deve sorgere anche quando una violazione manifesta del diritto «risulti da un'attività di interpretazione di norme di diritto ovvero di valutazione dei fatti e delle prove»¹⁴. Inoltre, ha ritenuto incompatibile con il diritto comunitario una normativa che limiti la sussistenza di tale responsabilità ai soli casi di dolo o colpa grave del giudice¹⁵.

Nelle conclusioni, poi, la Corte di Giustizia ha chiarito che, per adeguarsi al diritto comunitario, la legge italiana deve essere integrata prevedendo che il privato possa chiedere allo Stato il risarcimento dei danni anche quando la sentenza definitiva sia frutto di una errata interpretazione delle norme europee o di una erronea valutazione dei fatti e delle prove operata nell'ultimo grado di giudizio o di una violazione manifesta del diritto europeo vigente. Ma, dato che tale modifica legislativa non è stata introdotta¹⁶, la Commissione europea ha avviato una procedura di infrazione contro l'Italia (n. 2009/2230, sfociata nella [causa C-379/10](#)), contestando al nostro Paese entrambi i punti evidenziati dalla Corte di

¹² V. i punti 26 e 30-33 della sentenza, la quale aggiunge che «non sembra che la possibilità che sussista, a talune condizioni, la responsabilità dello Stato per decisioni giurisdizionali incompatibili con il diritto comunitario comporti rischi particolari di rimettere in discussione l'indipendenza di un organo giurisdizionale di ultimo grado» (punto 42).

¹³ «Al fine di determinare se questa condizione sia soddisfatta, il giudice nazionale investito di una domanda di risarcimento dei danni deve tenere conto di tutti gli elementi che caratterizzano la controversia sottoposta al suo sindacato ... Fra tali elementi compaiono in particolare il grado di chiarezza e di precisione della norma violata, il carattere intenzionale della violazione, la scusabilità o l'inescusabilità dell'errore di diritto, la posizione adottata eventualmente da un'istituzione comunitaria nonché la mancata osservanza, da parte dell'organo giurisdizionale di cui trattasi, del suo obbligo di rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 234, terzo comma, TCE ... In ogni caso, una violazione del diritto comunitario è sufficientemente caratterizzata allorché la decisione di cui trattasi è intervenuta ignorando manifestamente la giurisprudenza della Corte in questa materia. Le tre condizioni richiamate ... sono necessarie e sufficienti per attribuire ai singoli un diritto al risarcimento ... » (punti 51-57 della citata sentenza).

¹⁴ V. i punti 33-40 della sentenza.

¹⁵ V. i punti 42-45 della sentenza.

¹⁶ Il disegno di legge comunitaria per il 2010 aveva incluso una specifica disposizione in materia (l'art. 18), incidente sui presupposti della responsabilità civile dei magistrati, ma la Camera dei deputati ne aveva disposto la soppressione.

Giustizia: da un lato, di avere escluso qualsiasi responsabilità dello Stato per i danni causati a singoli qualora la violazione del diritto dell'Unione derivi da un'interpretazione di norme di diritto o dalla valutazione di fatti e di prove; dall'altro, di aver limitato, in casi diversi dall'interpretazione di norme di diritto o dalla valutazione di fatti e di prove, la possibilità di invocare tale responsabilità ai soli casi di dolo o colpa grave.

Con la recente sentenza 24 novembre 2011, la Corte di Lussemburgo ha affermato che la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi su di essa incombenti, in forza del principio generale di responsabilità degli Stati membri per violazione del diritto dell'Unione europea da parte di uno dei propri organi giurisdizionali di ultimo grado, per effetto delle previsioni contenute nella legge n. 117 del 1988, laddove queste escludono tale responsabilità in caso di attività di interpretazione delle norme.

I giudici europei hanno rilevato come la Commissione abbia fornito sufficienti elementi volti a provare che la condizione della «colpa grave», prevista dalla legge italiana, come interpretata dalla Corte di Cassazione¹⁷, si risolva nell'imporre requisiti più rigorosi di quelli derivanti dalla condizione di «violazione manifesta del diritto vigente». Per contro, il nostro Paese non è stato in grado di provare che l'interpretazione di tale legge ad opera dei giudici italiani sia conforme alla giurisprudenza della Corte di Giustizia¹⁸.

¹⁷ Infatti, la Commissione ha rilevato che «la giurisprudenza della suprema Corte di cassazione, fermo restando che essa non riguarda disposizioni connesse con l'interpretazione del diritto dell'Unione, ha interpretato la nozione di “colpa grave” in termini estremamente restrittivi, il che, in contrasto con i principi elaborati dalla giurisprudenza della Corte [di Giustizia], determina una limitazione della responsabilità dello Stato italiano, anche in casi diversi dall'interpretazione di norme di diritto o dalla valutazione di fatti e prove. A tal riguardo, la Commissione richiama due sentenze di detto giudice, pronunciate, rispettivamente, in data 5 luglio 2007, n. 15227, e 18 marzo 2008, n. 7272, secondo cui tale nozione sarebbe stata interpretata, sostanzialmente, in termini tali da coincidere con il «carattere manifestamente aberrante dell'interpretazione» effettuata dal magistrato. In tal senso, la Commissione menziona, in particolare, la massima della seconda delle menzionate sentenze in cui la suprema Corte di cassazione avrebbe affermato che i presupposti previsti dall'art. 2, terzo comma, lett. a), della legge n. 117/88 sussistono «allorquando, nel corso dell'attività giurisdizionale, (...) si sia concretizzata una violazione evidente, grossolana e macroscopica della norma stessa ovvero una lettura di essa in termini contrastanti con ogni criterio logico o l'adozione di scelte aberranti nella ricostruzione della volontà del legislatore o la manipolazione assolutamente arbitraria del testo normativo» (punti 15 e 16).

¹⁸ «Si deve rilevare che, a fronte dell'esplicito tenore dell'art. 2, secondo comma, di tale legge, lo Stato membro convenuto non ha fornito alcun elemento in grado di dimostrare validamente che, nell'ipotesi di violazione del diritto dell'Unione da parte di uno dei propri organi giurisdizionali di ultimo grado, tale disposizione venga interpretata dalla giurisprudenza quale semplice limite posto alla sua responsabilità qualora la violazione risulti dall'interpretazione delle norme di diritto o dalla valutazione dei fatti e delle prove effettuate dall'organo giurisdizionale medesimo, e non quale esclusione di responsabilità» (punto 37). Analogamente, «la Commissione ha fornito, alla luce, segnatamente, degli argomenti riassunti supra al punto 16, 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

Va, comunque, evidenziato che la Corte di Giustizia ha sancito che deve essere prevista la responsabilità civile per manifesta violazione del diritto europeo (e non necessariamente per violazione del diritto italiano) e che tale responsabilità deve ricadere sullo Stato (e non necessariamente sui magistrati). Anzi, ha precisato espressamente che «il principio di responsabilità di cui trattasi riguarda non la responsabilità personale del giudice, ma quella dello Stato»¹⁹.

La conseguenza di tali pronunce è che la legge italiana sulla responsabilità civile deve essere modificata (o, almeno, disapplicata a favore della normativa europea²⁰) per consentire che un privato possa richiedere i danni allo Stato italiano anche quando un organo giudiziario violi manifestamente il diritto dell'Unione europea compiendo errori nell'interpretazione delle norme o nella valutazione dei fatti e delle prove.

Si pone, poi, un problema di uniformità di trattamento: il danno derivante da errore interpretativo che porta alla manifesta violazione del diritto europeo deve essere risarcito, mentre quello derivante da analogo errore che comporti però la violazione, pur manifesta, del diritto nazionale potrebbe non esserlo (se non sarà modificata anche su questo aspetto la legge Vassalli)²¹.

Un passo ulteriore e non preteso dalla Corte di Giustizia sarebbe, invece, la possibilità di richiedere direttamente i danni al singolo magistrato che sia incorso nell'errore.

quelli derivanti dalla condizione di “violazione manifesta del diritto vigente”» (mentre «la Repubblica italiana si limita, sostanzialmente, ad affermare ... che l'art. 2 della legge n. 117/88 può essere oggetto di interpretazione conforme al diritto dell'Unione medesimo e che la nozione di “colpa grave” di cui al detto articolo è, in realtà, equivalente a quella di “violazione manifesta del diritto vigente”», ma «non ha richiamato, in ogni caso, nessuna giurisprudenza che, in detta ipotesi, vada in tal senso e non ha quindi fornito la prova richiesta quanto al fatto che l'interpretazione dell'art. 2, commi 1 e 3, di tale legge accolta dai giudici italiani sia conforme alla giurisprudenza della Corte» (punti 44-45).

¹⁹ Punto 42 della sentenza *Köbler*, cit.

²⁰ Dato che «la normativa comunitaria entra e permane in vigore, nel nostro territorio, senza che i suoi effetti siano intaccati dalla legge ordinaria dello Stato; e ciò tutte le volte che essa soddisfa il requisito dell'immediata applicabilità. Questo principio ... vale non soltanto per la disciplina prodotta dagli organi della C.E.E. mediante regolamento, ma anche per le statuizioni risultanti ... dalle sentenze interpretative della Corte di Giustizia (adottate in via pregiudiziale)» ([Corte cost., sent. n. 113 del 1985](#), punto 5 del *Cons. dir.*).

²¹ Infatti, la Corte di Cassazione ha affermato che – al di là del rilievo che, nel comportamento oggetto di censura nella specifica fattispecie, non era dato riscontrare alcuna violazione del diritto vigente e quindi alcun profilo di colpa – «l'arresto della Corte lussemburghese propriamente riguarda la responsabilità dello Stato italiano per violazioni manifeste, da parte dell'organo giurisdizionale di ultimo grado, del diritto dell'Unione. La soluzione del caso sottoposto all'esame del collegio non pone, dunque, alcun problema di armonizzazione ermeneutica tra la disciplina dell'azione di responsabilità civile dei magistrati, come configurata dall'ordinamento e ricostruita dal diritto vivente, e gli obblighi comunitari dello Stato italiano. ... Per le stesse ragioni, e conclusivamente, qualsivoglia dubbio di legittimità costituzionale della limitazione ai soli casi di dolo o colpa grave dell'area della responsabilità civile del magistrato, è, nella fattispecie, privo di ogni rilevanza» (Cass., sez. III civ., 22 febbraio 2012, n. 2560, in [www.cortedicassazione.it](#)).

Occorre, al riguardo, ricordare che l'Italia fa parte anche del Consiglio d'Europa, il quale, oltre alla “*Carta europea sullo Statuto dei Giudici*” (approvata sotto forma di raccomandazione a Strasburgo l'8-10 luglio 1998), ha adottato la raccomandazione del Comitato dei ministri n. 12 del 17 novembre 2010, che suggerisce che «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 o colpa grave». Ne deriva che «soltanto lo Stato, ove abbia dovuto concedere una riparazione, può richiedere l'accertamento di una responsabilità civile del giudice attraverso un'azione innanzi a un tribunale».

4. *Le vicende parlamentari del 2012: dall'“emendamento Pini” a quello “Severino”*

Sull'onda delle sentenze della Corte di Giustizia dell'U.E. (in particolare, della più recente), il 2 febbraio 2012 la Camera dei deputati, nonostante il parere contrario del Governo, ha approvato, con voto segreto (264 voti favorevoli e 211 contrari), un emendamento all'art. 25 del disegno di legge comunitaria annuale per il 2011²², presentato dall'on. Gianluca Pini della Lega Nord, che modifica l'art. 2 della legge n. 117 del 1988 nel modo seguente:

«1. Chi ha subito un danno ingiusto per effetto di un comportamento, di un atto o di un provvedimento giudiziario posto in essere dal magistrato in violazione manifesta del diritto o con dolo o colpa grave nell'esercizio delle sue funzioni ovvero per diniego di giustizia può agire contro lo Stato e contro il soggetto riconosciuto colpevole per ottenere il risarcimento dei danni patrimoniali e anche di quelli non patrimoniali che derivino da privazione della libertà personale. Costituisce dolo il carattere intenzionale della violazione del diritto»;

«2. Salvo i casi previsti dai commi 3 e 3-bis, nell'esercizio delle funzioni giudiziarie non può dar luogo a responsabilità l'attività di valutazione del fatto e delle prove»;

«3-bis. Ai fini della determinazione dei casi in cui sussiste una violazione manifesta del diritto ai sensi del comma 1, deve essere valutato se il giudice abbia tenuto conto di tutti gli elementi che caratterizzano la controversia sottoposta al suo sindacato con particolare riferimento al grado di chiarezza e di precisione della norma violata, al carattere intenzionale della violazione, alla scusabilità o inescusabilità dell'errore di diritto. In caso di

²² Atto Camera n. 4623, approvato il 2 febbraio.

violazione del diritto dell'Unione europea, si deve tener conto se il giudice abbia ignorato la posizione adottata eventualmente da un'istituzione dell'Unione europea, non abbia osservato l'obbligo di rinvio pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267, terzo paragrafo, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nonché se abbia ignorato manifestamente la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea»²³.

Il comma 3 dell'art. 2 non viene, invece, modificato²⁴.

Le novità sono due:

a) la responsabilità del magistrato, oltre che ai casi di «dolo», «colpa grave» e «diniego di giustizia», viene estesa alla «manifesta violazione del diritto», la quale comporta la parziale espunzione dalla clausola di salvaguardia – ossia dall'esenzione da responsabilità – dell'attività di interpretazione delle norme;

b) viene ammessa l'azione diretta nei confronti del magistrato, mediante la quale il soggetto danneggiato – o che tale si ritiene – può citare in giudizio direttamente il magistrato e non più solo lo Stato (come prevede attualmente la legge n. 117 del 1988).

Secondo i fautori della modifica, essa toglie quei lacci e laccioli all'azione di responsabilità civile contro i magistrati che fino ad oggi l'hanno resa di fatto inapplicata (essendovi stati solo 4 casi di condanna di magistrati in 25 anni di vigenza della legge).

Secondo i contrari, essa rischia di compromettere l'indipendenza e la serenità del giudizio dei magistrati, in quanto li espone ad una sorta di “pressione psicologica” da parte di privati dalle grandi disponibilità economiche che, minacciando, a fronte di una qualsiasi iniziativa giudiziaria, azioni risarcitorie dirette, potrebbero indurli a preferire la soluzione, non apertamente contraria alla legge, che li possa meglio preservare da tali azioni. Inoltre, la

²³ L'emendamento si preoccupa anche di quantificare gli oneri derivanti dalla modifica legislativa, valutati in 2,45 milioni di euro per l'anno 2011 e in 4,9 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012: ad essi «si provvede, quanto a 2,45 milioni di euro per l'anno 2011, mediante utilizzo delle risorse di cui all'articolo 1, comma 14, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, e quanto a 4,9 milioni di euro a decorrere dall'anno 2012, mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa prevista all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307, relativa al fondo per interventi strutturali di politica economica».

²⁴ Esso prevede: «3. Costituiscono colpa grave:

- a) la grave violazione di legge determinata da negligenza inescusabile;
- b) l'affermazione, determinata da negligenza inescusabile, di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento;
- c) la negazione, determinata da negligenza inescusabile, di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento;
- d) l'emissione di provvedimento concernente la libertà della persona fuori dei casi consentiti dalla legge oppure senza motivazione».

nuova ipotesi di «manifesta violazione del diritto» sarebbe connotata da assoluta genericità ed astrattezza, ampliando a dismisura la responsabilità sulla base di una fattispecie “legislativamente indefinita” e suscettibile delle più varie ed estemporanee interpretazioni. E poi vi potrebbe essere il rischio che l’esercizio immediato e diretto dell’azione risarcitoria ad opera di una parte, prima ancora della conclusione del processo che la riguarda, costringa il magistrato ad astenersi, con evidenti ripercussioni sulla tempestività del processo stesso e sul principio del giudice naturale.

Mentre infuriavano le polemiche e le contrapposizioni, il disegno di legge comunitaria è stato trasmesso il 7 febbraio scorso al Senato²⁵, dove la Commissione Giustizia ha deciso di svolgere un’indagine conoscitiva sulle problematiche connesse alle responsabilità civili dei magistrati.

La Commissione ha, poi, reso il proprio parere sulla misura, approvando la proposta del sen. Roberto Centaro, con i voti dei senatori dei gruppi “Popolo della libertà”, “Coesione Nazionale” e “Lega Nord” (contrari quelli dei gruppi del Partito democratico e dell’Italia dei Valori). La Commissione si è dichiarata contraria alla responsabilità civile diretta, ma ha affermato che il magistrato dovrebbe essere «litisconsorte necessario» nelle cause intentate dai cittadini che richiedessero allo Stato il risarcimento dei danni per asserita “malagiustizia”. A giudizio del proponente, in tale “corresponsabilità” «non c’è alcun rischio, visto che qualsiasi azione risarcitoria potrebbe essere intentata solo al termine del giudizio o quando il magistrato chiamato in causa non fosse più coinvolto»²⁶.

²⁵ Ed assegnato alla 14ª Commissione permanente (Politiche dell’Unione europea) in sede referente l’8 febbraio 2012, con pareri delle Commissioni 1ª (Affari costituzionali), 2ª (Giustizia), 3ª (Affari esteri), 4ª (Difesa), 5ª (Bilancio), 6ª (Finanze), 7ª (Pubblica istruzione), 8ª (Lavori pubblici), 9ª (Agricoltura), 10ª (Industria), 11ª (Lavoro), 12ª (Sanità), 13ª (Ambiente), nonché Questioni regionali.

²⁶ V. “Responsabilità civile dei magistrati. C’è l’emendamento del Governo”, in www.corriere.it, 5 giugno 2012.

Il parere della Commissione Giustizia è stato ripreso da un emendamento al testo del d.d.l. comunitaria presentato dai sen. [Berselli](#), [Mugnai](#), [Balboni](#), [Centaro](#), [Allegrini](#), [Gallone](#), [Fleres](#) del Popolo della libertà, che prevede:

«1. Dopo l’articolo 2 della legge 13 aprile 1988, n. 117, è inserito il seguente:

“Art. 2-bis. – (*Responsabilità per violazione del diritto dell’Unione europea*). – 1. Chi ha subito un danno ingiusto per effetto di una violazione del diritto dell’Unione europea imputabile ad una decisione di un organo giurisdizionale di ultimo grado può agire contro lo Stato per ottenere il risarcimento del danno.

2. La responsabilità speciale di cui al precedente comma è subordinata alle condizioni seguenti:

a) la norma violata è preordinata a conferire diritti ai singoli;

b) la violazione è grave e manifesta;

c) esiste un nesso causale diretto tra la violazione e il danno subito dai soggetti lesi.

3. Ai fini della qualificazione della violazione come grave e manifesta dovrà, in particolare, tenersi conto del grado di chiarezza e precisione della norma violata, del carattere intenzionale della violazione, della scusabilità o ignorabilità dell’errore di diritto, della posizione eventualmente adottata da un’istituzione dell’Unione europea, dell’aver ignorato manifestamente la giurisprudenza della Corte di giustizia,

Alla fine è stato il Governo, tramite il Ministro della Giustizia, Paola Severino, a intervenire direttamente sulla questione, presentando un emendamento al testo del disegno di legge comunitaria per il 2011²⁷.

dell'inosservanza da parte dell'organo giurisdizionale di ultimo grado dell'obbligo di rinvio pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267, terzo comma, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

4. L'attività di interpretazione delle norme di diritto e quella di valutazione del fatto e delle prove non esclude la responsabilità se ricorrono le condizioni di cui ai commi precedenti”;

2. L'articolo 5 della legge 13 aprile 1988, n. 117 è abrogato;

3. L'articolo 6 della legge 13 aprile 1988, n. 117 è sostituito dal seguente:

“Art. 6. – (*Litisconsorzio necessario*). – 1. L'azione di risarcimento deve essere promossa, ai sensi dell'articolo 102 del codice di procedura civile, anche nei confronti del magistrato il cui comportamento, atto o provvedimento rileva in giudizio.

2. La decisione pronunciata nel giudizio promosso contro lo Stato fa stato nel giudizio di rivalsa. Non fa stato nel procedimento disciplinare.”.

4. Al comma 1 dell'articolo 7 le parole: “entro un anno” sono sostituite dalle seguenti: “entro due anni”, le parole: “stipulato dopo la dichiarazione di ammissibilità di cui all'articolo 5,” sono soppresse, e le parole: “esercita l'azione di rivalsa” sono sostituite dalle seguenti: “deve esercitare l'azione di rivalsa”.

5. Al comma 3 dell'articolo 8 le parole: “una somma pari al terzo di una annualità dello stipendio” sono sostituite dalle seguenti: “una somma pari ai due terzi di una annualità dello stipendio” e, nel terzo periodo, le parole: “in misura superiore al quinto” sono sostituite dalle seguenti: “in misura superiore al terzo”.

I senatori del Partito democratico [Della Monica](#) ed altri hanno, invece, proposto di sostituire l'articolo 25 del d.d.l. comunitaria con il seguente:

«Art. 25. – (*Norme in materia di responsabilità dello Stato per violazione del diritto dell'Unione europea in attuazione delle sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione europea*). – 1. Lo Stato è responsabile per i danni ingiusti arrecati ai singoli, quando un organo giurisdizionale di ultimo grado viola manifestamente il diritto dell'Unione europea, sempre che la norma violata attribuisca diritti ai singoli e sussista un nesso causale diretto tra la violazione manifesta e il danno subito dall'interessato. In tal caso quest'ultimo può agire contro lo Stato per ottenere il risarcimento dei danni patrimoniali e anche di quelli non patrimoniali che derivino da privazione della libertà personale.

2. La responsabilità dello Stato prevista dal comma 1 sussiste anche quando ad una norma di diritto sostanziale o procedurale dell'Unione europea è data in modo inescusabile una applicazione manifestamente erranea.

3. Al fine di valutare se vi sia stata violazione del diritto dell'Unione europea ai sensi del presente articolo, occorre tenere conto di tutti gli elementi che caratterizzano la controversia e, in particolare, del grado di chiarezza e di precisione della norma violata, del carattere intenzionale della violazione, della scusabilità o inescusabilità dell'errore di diritto, dell'ignoranza manifesta della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia, della mancata osservanza da parte dell'organo giurisdizionale dell'obbligo di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'articolo 267, terzo comma, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea».

²⁷ Il testo dell'emendamento governativo è il seguente: «Al comma 1, apportare le seguenti modificazioni:

Sostituire la lettera a) con la seguente:

«a) il comma 1 è sostituito dal seguente:

“1. Chi ha subito un danno ingiusto per diniego di giustizia ovvero 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, può agire contro lo Stato per ottenere il risarcimento dei danni patrimoniali e anche di quelli non patrimoniali che derivano da privazione della libertà personale.”»;

sostituire la lettera b) con la seguente:

«b) il comma 2 è soppresso»;

sostituire la lettera c) con la seguente:

«c) al comma 3, lettera a), le parole da: “la grave violazione” a: “negligenza inescusabile” sono sostituite dalle seguenti: “la violazione manifesta della legge e del diritto comunitario”»;

dopo la lettera c), aggiungere la seguente:

«d) dopo il comma 3 è aggiunto il seguente:

L'emendamento ripristina il principio della responsabilità civile indiretta, stabilendo che chi ha subito «un danno ingiusto» «posto in essere dal magistrato con dolo o colpa grave nell'esercizio delle sue funzioni, può agire contro lo Stato per ottenere il risarcimento dei danni patrimoniali e anche di quelli non patrimoniali che derivano da privazione della libertà personale». Lo Stato dovrà poi rivalersi necessariamente nei confronti del magistrato, entro due anni – e non più uno come finora previsto –, trattenendo fino alla metà della sua retribuzione annuale per compensare quanto versato al cittadino danneggiato. L'importo del prelievo sulla “busta paga” mensile non potrà, comunque, superare un terzo dello stipendio netto.

L'emendamento sostituisce alla «grave violazione di legge determinata da negligenza inescusabile», che costituisce il primo fra i casi di colpa grave previsti dalla “legge Vassalli”, la «violazione manifesta della legge e del diritto comunitario». In futuro, quindi, costituirebbe colpa grave del magistrato una tale violazione del diritto interno (la «legge») o di quello comunitario europeo. Si prevede che, per determinare questa circostanza, «si tenga conto del grado di chiarezza e precisione delle norme violate, dell'inescusabile negligenza nell'errore e della gravità dell'inosservanza». Quando sia interessato il diritto dell'U.E., si tiene conto anche della violazione dell'obbligo di rinvio pregiudiziale.

Al fine di evitare che una simile innovazione rimanga sostanzialmente priva di effetti pratici, viene inoltre prevista l'abrogazione del comma 2 dell'art. 2 della legge n. 117, a mente del quale «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». È infatti sulla base di questa “clausola di salvaguardia”, intesa in termini ampi, che la Corte di Cassazione ha circoscritto la citata «grave violazione di legge determinata da negligenza inescusabile» ai soli casi di interpretazione contrastante con ogni criterio logico,

“3-bis. Ai fini della determinazione dei casi in cui sussiste la violazione manifesta della legge e del diritto comunitario si tiene conto del grado di chiarezza e precisione delle norme violate, dell'inescusabile negligenza nell'errore e della gravità dell'inosservanza. In caso di violazione manifesta del diritto dell'Unione europea si deve tenere conto della violazione dell'obbligo di rinvio pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267, terzo paragrafo, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea”.)».

Dopo il comma 1, aggiungere i seguenti:

«1-bis. All'articolo 7, comma 1, sono apportate le seguenti modificazioni: le parole: “entro un anno” sono sostituite dalle seguenti: “entro due anni”; e la parola: “esercita” è sostituita dalle seguenti: “deve esercitare”»;

1-ter. All'articolo: 8, comma 3, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al primo periodo, le parole: “pari al terzo” sono sostituite dalle seguenti: “pari alla metà”;

b) al terzo periodo, la parola “quinto” è sostituita dalla seguente: “terzo”».

o aberrante nella ricostruzione della volontà del legislatore, o assolutamente arbitraria nella lettura del testo normativo²⁸, suscitando la riprovazione e la condanna della Corte di Giustizia dell'U.E.²⁹.

Il disegno di legge in questione, alla data del 1° settembre 2012, è ancora all'esame della Commissione per le politiche dell'Unione europea.

5. Considerazioni conclusive

In conclusione di queste note, si possono rammentare due elementi, che risultano significativi ai fini delle scelte da compiere: il primo è che la Corte costituzionale, pur esigendo che i magistrati non siano sottratti alla responsabilità giuridica per gli atti compiuti nell'esercizio delle loro funzioni, ha comunque segnalato al legislatore ordinario l'esistenza di vincoli costituzionali in proposito; il secondo è che la limitazione della responsabilità civile ai soli casi di dolo o colpa grave può considerarsi la regola generale applicabile tendenzialmente a tutti i pubblici dipendenti (salvo diverse disposizioni speciali).

Quanto al primo aspetto, nella sentenza con la quale ha dichiarato ammissibile la richiesta di *referendum* del 1987, la Corte ha affermato che nella disciplina della responsabilità civile dei magistrati sono consentite scelte «plurime» ma non «illimitate», «in quanto la peculiarità delle funzioni giudiziarie e la natura dei relativi provvedimenti suggeriscono condizioni e limiti alla responsabilità», «specie in considerazione dei disposti

²⁸ V. Cass., sez. III civ., 18 marzo 2008, n. 7272, in *www.cortedicassazione.it*. In senso analogo, fra le altre, Cass., sez. I civ., 26 luglio 1994, n. 6950, in *Foro it.*, Rep. 1994, voce *Astensione, ricusazione e responsabilità del giudice*, n. 74 (secondo cui la negligenza inescusabile esige un *quid pluris* rispetto alla colpa grave delineata dall'art. 2236 cod. civ., nel senso che la colpa stessa deve presentarsi come «non spiegabile», e cioè priva di agganci con le particolarità della vicenda, che potrebbero rendere comprensibile, anche se non giustificato, l'errore del magistrato); Cass., sez. I civ., 30 luglio 1999, n. 8260, in *Foro it.*, 2000, I, col. 2671 ss. (che precisa come il dissenso dall'interpretazione di una norma di legge fatta propria dalle Sezioni unite della Corte di Cassazione non determini colpa grave del magistrato di merito dissenziente, ove sia motivato in diritto); Cass., sez. III civ., 16 novembre 2006, n. 24387 (secondo cui la negligenza inescusabile si concretizza non nell'errore in cui sia incorso il giudice nel valutare il materiale probatorio a sua disposizione, bensì solo nel fatto che egli abbia posto a fondamento del suo giudizio elementi del tutto avulsi da contesto probatorio di riferimento, dato che il concetto di negligenza inescusabile postula la sussistenza di un *quid pluris* rispetto alla colpa grave disciplinata dal codice civile) e Cass., sez. III civ., 5 luglio 2007, n. 15227 (che ribadisce che la negligenza inescusabile implica un *quid pluris* rispetto alla colpa grave di cui all'art. 2236 c.c.), entrambe in *www.cortedicassazione.it*.

²⁹ Da ultimo nella sentenza 24 novembre 2011, *Commissione c. Italia*, cit. (v., in particolare, i punti 15-16 e 44-45 della stessa, riportati alle note 17 e 18). Per la Corte di Giustizia, infatti, l'attività ermeneutica e quella valutativa di fatti e prove rappresentano gli elementi che contraddistinguono la funzione giurisdizionale, per cui escludere, in tali casi, ogni responsabilità non solo del magistrato, ma anche dello Stato equivarrebbe a privare di effetto utile il principio sancito nella sentenza *Köbler*, cit., ossia che un Paese membro è responsabile per i danni causati ai singoli da violazioni del diritto comunitario qualunque sia l'organo pubblico la cui azione od omissione ha dato origine alla trasgressione.

appositamente dettati per la Magistratura (art. 101 e 113), a tutela della sua indipendenza e dell'autonomia delle sue funzioni»³⁰: parole dalle quali può evincersi che l'eventuale estensione della responsabilità ai casi di colpa lieve e la mancata previsione di qualunque tipo di "filtro", privando il singolo magistrato di strumenti fondamentali per la tutela della sua indipendenza, potrebbero porre problemi di compatibilità con la Costituzione.

Ed infatti la successiva [sentenza n. 468 del 1990](#) ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, della legge n. 117 nella parte in cui, quanto ai giudizi di responsabilità civile dei magistrati relativi a fatti anteriori al 16 aprile 1988 e proposti successivamente al 7 aprile 1988, non prevedeva che il tribunale competente verificasse con rito camerale la non manifesta infondatezza della domanda ai fini della sua ammissibilità.

Inoltre la Corte, pronunciandosi in seguito su una serie di questioni di legittimità riguardanti la stessa legge n. 117 del 1988, ha ritenuto che, «facendo corretta applicazione» dei principi fissati dalla giurisprudenza costituzionale, la normativa abbia «riferito la responsabilità diretta del giudice alla sola ipotesi di danni derivanti da fatti costituenti reato». Di regola dovrebbe, quindi, operare il meccanismo della «responsabilità indiretta verso lo Stato»³¹.

In merito al secondo aspetto segnalato, l'art. 23 dello Statuto degli impiegati civili dello Stato (di cui al d.P.R. n. 3 del 1957) stabilisce che il «danno ingiusto» fonte di responsabilità del pubblico impiegato – ai sensi dell'art. 22 del medesimo decreto – è quello «derivante da ogni violazione dei diritti del terzo che l'impiegato abbia commesso per dolo o colpa grave»³².

Certo, nei confronti dell'impiegato statale può essere esercitata direttamente l'azione di risarcimento (congiuntamente con quella nei confronti dell'Amministrazione, qualora sussista anche la responsabilità dello Stato: art. 22, primo comma). Nel caso in cui sia stata esperita azione contro lo Stato e l'Amministrazione abbia risarcito il danno, è prevista poi l'azione di rivalsa contro il dipendente (artt. 22, secondo comma, e 18, primo comma).

Peraltro, nemmeno sotto il profilo della responsabilità esclusivamente indiretta la legge n. 117 del 1988 rappresenta un *unicum* nel nostro ordinamento, poiché l'art. 61, comma 2,

³⁰ [Sent. n. 26 del 1987](#), punto 4 del *Cons. dir.*

³¹ [Sent. n. 18 del 1989](#), punto 10 del *Cons. dir.*

³² Manca, peraltro, per la generalità dei dipendenti pubblici la tassativa determinazione delle ipotesi di colpa grave e la previsione per cui non può dar luogo a responsabilità l'attività di interpretazione di norme di diritto e quella di valutazione dei fatti, elementi caratterizzanti – come già sottolineato – la disciplina speciale dettata dalla legge n. 117 del 1988.

della legge n. 312 del 1980 prevede che gli insegnanti statali, per le ipotesi di *culpa in vigilando*, non siano responsabili personalmente verso i terzi, nei cui confronti risponde invece l'Amministrazione. Lo Stato – secondo un meccanismo analogo a quello previsto per i magistrati – può rivalersi sugli insegnanti ove il difetto di vigilanza sia ascrivibile a dolo o colpa grave e, in tali ipotesi, può anche agire contro di essi per i danni arrecati direttamente allo Stato medesimo dal comportamento degli alunni non vigilati. Tale disposizione è stata giudicata dalla Corte costituzionale pienamente conforme all'art. 28 della Costituzione³³.

Alla luce di tali elementi e del fatto, già evidenziato, che gli “strali” della Corte di Giustizia dell'U.E. si indirizzano contro l'esclusione della responsabilità dello Stato – e non del singolo magistrato – per violazione manifesta del diritto europeo, l'“emendamento Severino”, presentato dal Governo al disegno di legge comunitaria, risulta equilibrato (preoccupandosi anche di evitare discriminazioni “a rovescio”, ossia un trattamento peggiore nei casi manifesta violazione del diritto interno) e conforme alla Costituzione ed ai Trattati U.E.

Soltanto se si volesse andare oltre la tutela delle esigenze di rigoroso rispetto del diritto U.E. e delle ragioni del soggetto leso (per il quale ciò che conta è, certo, che si evitino errori giudiziari nei suoi confronti ma soprattutto che, se ciò avviene, il danno subito possa essere sempre risarcito) e si volesse introdurre un forte stimolo, se non una incisiva pressione, sui magistrati affinché circoscrivano maggiormente la loro autonomia di giudizio, si potrebbe considerare – spingendosi peraltro fino (od oltre?) ai limiti richiamati dalla Corte costituzionale – la proposta formulata nel parere della Commissione Giustizia del Senato³⁴, che prevede che il magistrato interessato sia litisconsorte necessario nella causa intentata contro lo Stato.

³³ [Sent. n. 64 del 1992](#), secondo cui «il legislatore può legittimamente emanare norme che limitano la responsabilità diretta dei pubblici dipendenti, anche escludendola in relazione a determinate situazioni oggettive o soggettive». Infatti, «l'art. 28 della Costituzione ... ha inteso attribuire al legislatore una discrezionalità che, tenendo conto della complessità delle esigenze e degli interessi a confronto, gli consentisse sia di limitare la responsabilità diretta dei pubblici dipendenti in relazione all'elemento psicologico, sia di escluderla, in riferimento a determinate fattispecie, per talune particolari categorie di soggetti tenuti» (punto 2 del *Cons. dir.*).

³⁴ Illustrata *supra* nel par. 4 e ripresa in un emendamento presentato da senatori del Popolo della libertà (v. la nota 26).