

Profili critici della “nuova” responsabilità civile dei magistrati: oltre la previgente disciplina?*

di Luca Di Majo

Sommario: 1. Premessa. - 2. La responsabilità civile dei Magistrati: breve sintesi delle difficoltà applicative. - 3. Il cammino a “tappe forzate”: dalla legge n. 117/88 alle novelle del 2015. - 4. La disciplina “innovativa” della legge n. 18/2015. - 5. Dubbi e perplessità. - 5.1. Primo argomento: sul *drafting*. - 5.2. Secondo argomento: l’eliminazione del *filtro endoprocessuale*. - 5.3. Terzo argomento: quale canale di comunicazione con la responsabilità disciplinare? - 5.4. Quarto argomento: l’antinomia tra azione di rivalsa e intenzione del legislatore. - 5.5. Quinto argomento: sul presunto ampliamento del concetto di *colpa grave*. - 5.6. Sesto argomento: la clausola di salvaguardia, un Giano bifronte. - 5.7. Settimo argomento: una *via di fuga* dalla responsabilità civile? - 6. Conclusioni.

1

1. Premessa.

Tanto tuonò che piovve!¹ È stata così sintetizzata l’articolata e affascinante vicenda che ha portato alla modifica della l. n. 117/88 (meglio nota come “legge Vassalli”) sulla responsabilità civile dei Magistrati per mezzo della l. n. 18/2015. È da premettere che un anno di vita della novella rimane un periodo particolarmente breve per giungere ad una valutazione complessiva sull’efficacia prodotta attraverso il “salto”² tra il dato normativo l’applicazione; per questo motivo, nel presente contributo si cercherà di analizzare le criticità della legge n. 117/88 evidenziate da tempo da autorevole dottrina e dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia di Lussemburgo, ricostruendo la nuova disciplina al fine di verificare se le modifiche introdotte alla legge Vassalli siano rispettose o meno del quadro complessivo di riferimento, alla luce dei principi costituzionali di indipendenza ed autonomia dei Magistrati e sulla scorta delle pronunce della giurisprudenza europea. Le modifiche intervengono su un tema sul quale da anni la migliore dottrina si confronta in un interessante dibattito in cui si contendono il campo tesi contrastanti.

Divergenze di vedute e di opinioni suggeriscono un approfondimento necessario volto ad un’analisi più specifica delle novità introdotte, specialmente di quelle parti che nascondono insidie interpretative.

2. La responsabilità civile dei magistrati: breve sintesi delle difficoltà applicative.

Il problema della responsabilità dei Magistrati è un problema antico e va colto sotto diversi profili. La necessità di garantire autonomia ed indipendenza al potere giudiziario non può sfociare in una immunità *tout court*³, tanto che ad oggi non esiste alcun potere senza responsabilità per il superamento del tradizionale collegamento tra indipendenza ed

* Sottoposto a referaggio.

1 A. D’ALOIA, *La “nuova responsabilità civile dei Magistrati*, in *confrontocostituzionali.eu*, 29 marzo 2015, p. 1.

2 V.M. CAFERRA, *Il processo al processo. La responsabilità dei Magistrati*, Bari, Cacucci, 2015, p. 10.

3 A. BARBERA e C. FUSARO, *Corso di diritto costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2015, p. 490.

irresponsabilità dei Magistrati, tipico della tradizione liberale imperniata sull'idea della neutralità del giudice-bocca della legge⁴. Esclusa la responsabilità politica istituzionale dei Magistrati⁵, restano responsabilità penale, disciplinare e civile; per quanto riguarda la prima, il Magistrato risponde come qualsiasi altro privato cittadino, mentre la seconda è disciplinata dalla legge delega n. 150/2005 e dal decreto legislativo di attuazione n. 109/20066.

Nel 1988 una legge dello Stato ha inteso disciplinare la materia della responsabilità civile che, originariamente, era disciplinata dagli artt. 55, 56 e 74 c.p.c.; la prima delle disposizioni citate limitava – riprendendo l'impostazione assai restrittiva già propria del codice unitario – la responsabilità ai casi di dolo, frode, concussione, denegata giustizia⁷, dunque, di comportamenti intenzionali⁸; la seconda prevedeva l'autorizzazione all'azione del Ministro di grazia e giustizia; la terza, infine, prevedeva l'applicabilità delle norme sulla responsabilità del giudice anche ai Magistrati requirenti, pur escludendo, almeno secondo parte della dottrina, che questi ultimi potessero essere chiamati a rispondere dell'ingiusta omissione o del ritardo degli atti d'ufficio. La necessità di un nuovo intervento legislativo, all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione, era diffusa sia a livello accademico⁹, sia sul versante della Magistratura ordinaria che sul versante legislativo¹⁰. Molte erano, già all'epoca, le questioni controverse: il dolo quale presupposto della responsabilità; la configurazione della colpa; i rapporti con l'azione penale. In particolare, l'art. 55 c.p.c. limitava l'applicazione della responsabilità dei giudici, non prevedendo l'ipotesi di colpa; ciò sulla base del presupposto che la singolarità della funzione giurisdizionale, la natura dei provvedimenti giudiziari e la posizione *super partes* del Magistrato rendono razionale e non arbitrario un trattamento differenziato rispetto a quello riservato ai pubblici dipendenti; tale impostazione di fondo era già ampiamente radicata nella giurisprudenza costituzionale a partire dalla sentenza n. 2/1962

4 N. ZANON e F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della Magistratura*, Bologna, Zanichelli, 2014, p. 274; cfr. anche A. DI GIOVINE, *Il giudice fra indipendenza e responsabilità*, in *Quale giustizia*, 1977, p. 750.

5 Salvo una responsabilità politica diffusa che trova il fondamento nell'art. 101, primo comma Cost., secondo cui «la giustizia è amministrata in nome del popolo». Tuttavia, come autorevole dottrina propone, “non è il consenso popolare a porsi come misura di legittimazione delle modalità attraverso le quali si esercita la funzione giurisdizionale: ed anzi, si potrebbe anche dire che tale funzione sta realmente altrove rispetto ai luoghi in cui il consenso (ma anche il dissenso) del sovrano democratico si manifesta”, N. ZANON e F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della Magistratura*, cit., p. 277-278, ma anche A. DI GIOVINE, *Potere giudiziario e democrazia costituzionale*, in S. SICARDI (a cura di), *Magistratura e democrazia italiana: problemi e prospettive*, Napoli, 2010, p. 45 ss.; *contra*, V.M. CAFERRA, *Il processo al processo*, cit., p. 141.

6 Per una ricostruzione puntuale ed analitica si rinvia a N. ZANON e F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della Magistratura*, cit., p. 280 ss.

7 V. VIGORITI, voce *Responsabilità del giudice*, I, *Responsabilità del giudice, dei suoi ausiliari, del p.m.*, in *Enc. giur.* XXVI, Roma, 1991, p. 3 ss.

8 E. FASSONE, *Il giudice tra indipendenza e responsabilità*, in *Riv. it. dir. proc. Pen.*, 1980, p. 14; G. GIACOBBE, *Quale responsabilità del Magistrato?* In *Dir. soc.*, 1981, p. 187.

9 Cfr., *ex multis*, N. PICARDI, *Introduzione allo studio della legge 13 aprile 1988, n. 117*, in N. PICARDI e R. VACCARELLA (a cura di), *La responsabilità civile dello Stato giudice*, Padova, Cedam, 1990.

10 Cfr., sul tema, V. ANDRIOLI, *Commentario al codice di procedura civile*, vol. I, Napoli, 1961, p. 216 ss.; M. NISTICÒ, *La nuova legge sulla responsabilità civile dello Stato e dei Magistrati. Inquadramento storico-sistematico e profili problematici*, in *Rivista AIC. Osservatorio costituzionale*, maggio 2015, p. 3; S. SATTA, *Commentario al codice di procedura civile*, vol I, Milano, 1966, p. 249 ss.

della Corte che da un lato riconosce che la giurisdizione è «una funzione statale ed i giudici, esercitandola, svolgono attività abituale al servizio dello Stato», con la conseguenza che le leggi poste in essere per i pubblici impiegati valgono anche per loro; dall'altro, tuttavia, riconosce la possibilità di una differenziazione della disciplina della responsabilità «per categorie o situazioni»; sentenza, questa, che ad alcuni ha sollevato perplessità per una presunta legittimazione di una *clausola cautelativa* che era contenuta nell'art. 55 c.p.c., in violazione non soltanto degli artt. 24 e 28 della Cost., ma anche del principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 Cost.; la conseguenza del ragionamento seguito dalla Corte Costituzionale fu che «la responsabilità civile costituiva un'ipotesi di scuola, essendo il Magistrato sostanzialmente irresponsabile nei confronti della parte»¹¹; per questi motivi, venne proposto un referendum abrogativo nel 1987 avente ad oggetto gli articoli 55, 56 e 74 del codice di rito, il cui esito fu positivo; in particolare la Corte costituzionale, nel giudizio di ammissibilità del referendum (s.n. 26/1987) sottolineò che tali disposizioni non erano dotate di forza passiva rinforzata e né tantomeno che si trattava di disposizioni a contenuto costituzionalmente vincolato, sebbene l'esigenza di congegnare limiti alla responsabilità dei Magistrati, «in considerazione dei disposti costituzionali appositamente dettati per la Magistratura (artt. 101 e 113 Cost.) a tutela della sua indipendenza e dell'autonomia delle sue funzioni», consentiva scelte plurime, ma non illimitate stante «la peculiarità della funzione giudiziaria e dei relativi provvedimenti».

Nel legiferare successivamente le indicazioni del popolo furono in parte disattese: fu aggiunta la colpa grave al dolo e al diniego di giustizia e fu eliminata l'autorizzazione del Ministro per agire contro il Magistrato, ignorando la possibilità di agire direttamente nei confronti dello stesso, se non «contro lo Stato per ottenere il risarcimento dei danni patrimoniali e anche di quelli non patrimoniali che derivano dalla privazione della libertà personale» (art. 2 comma 1, l. n. 117/88); fu mantenuto, dunque, un *filtro endoprocedurale* a garanzia dell'indipendenza e dell'autonomia dei giudici e come «meccanismo di deterrenza a monte contro azioni temerarie, artificiose, fittizie, di mera turbativa»¹²; in particolare, il comma 3 dell'art. 1 aveva elencato tassativamente i casi di colpa grave, ossia la violazione di legge determinata da errore non scusabile, l'affermazione o la negazione di un fatto la cui esistenza era stata pacificamente esclusa dagli atti del processo (se determinata da negligenza inescusabile) e l'emissione di un provvedimento non motivato al di fuori dei casi consentiti dalla legge. Nel 1988 si tentò di realizzare un giusto punto di equilibrio tra la necessità di garantire la libertà di giudizio con la necessità di tutelare l'esigenza di chi potenzialmente avrebbe potuto subire un danno nello svolgimento della funzione giurisdizionale. Da qui, dunque, si deduce il principio della responsabilità civile: il giudice, che nell'atto dell'esercizio della sua funzione sbaglia per dolo o colpa grave, è obbligato al risarcimento nei limiti stabiliti.

La legge del 1988 avrebbe dovuto rappresentare uno spartiacque importante per le modalità di garanzia della libertà del giudizio e per la possibilità – previa una valutazione sull'ammissibilità del ricorso – di rivolgere la domanda direttamente nei confronti dello Stato,

11 G. FERRI, *La responsabilità civile dei Magistrati nell'ordinamento italiano e le prospettive di riforma*, in G. D'ELIA, G. TIBERI e M.P. VIVIANI SCHLEIN (a cura di), *Scritti in memoria di Alessandra Concaro*, Milano, Giuffrè, 2012.

12 A. PROTO PISANI, *La nuova legge sulla responsabilità civile dei Magistrati: il giudizio nei confronti dello Stato*, in *Foro It.*, 1988, p. 420.

il quale, qualora lo avesse ritenuto opportuno, avrebbe potuto «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 poteva agire direttamente contro il Magistrato solo nel caso in cui il danno era derivato da un fatto costituente reato (art. 13), purché si attivasse anche nel processo penale contro il Magistrato medesimo, costituendosi parte civile. Inoltre vi era il filtro costituito dal giudizio di ammissibilità (art. 5); il tribunale competente, in camera di consiglio si pronunciava sull'azione risarcitoria contro lo Stato, dichiarando, se del caso, 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», attivando un controllo preliminare della non manifesta infondatezza della domanda finalizzata ad escludere liti temerarie ed a presidio dell'indipendenza e dell'autonomia della funzione giurisdizionale¹³. In sintesi, si prevedeva la possibilità, per il cittadino, di citare direttamente in giudizio il Magistrato per dolo o colpa grave, aggiungendo un'altra figura di illecito, e cioè la violazione manifesta del diritto.

Ciò sembrava avere un' spiegazione logica, cioè di garantire a chi eventualmente ha subito un danno la certezza, da un lato, di vedere sicuramente soddisfatte le proprie pretese risarcitorie, e dall'altro di avere un'indicazione chiara e precisa nei confronti di chi agire. Certo è che tale intervento normativo non è stato esente da critiche: anzitutto è stata disattesa, seppure in parte, la volontà espressa dal corpo elettorale nel referendum dell' 8 novembre 1987 che, in modo netto, invocava la responsabilità diretta dei Magistrati¹⁴; inoltre, con la previsione di questo

13 Così anche Corte cost., s.n. 468/90. Cfr., sul tema, F.P. LUISO, *La responsabilità civile del Magistrato secondo la legge 13 aprile 1988 n. 117*, in M. VOLPI (a cura di), *La responsabilità dei Magistrati*, Napoli, Jovene, 2009, p. 179 ss.

14 tale questione è gravida di problematiche che qui, per ragioni di specificità dell'oggetto, non è possibile trattare in maniera approfondita. Tuttavia, mi sento di riportare in nota le considerazioni di G. FERRI, *La responsabilità civile dei Magistrati*, op. cit.: «la mancata previsione di un'azione diretta, «senza filtri», verso il Magistrato aveva suscitato reazioni assai critiche da parte di alcuni promotori del referendum (in particolare della componente del comitato espressione del Partito radicale), i quali avevano accusato il Parlamento di avere tradito la volontà popolare, che si era espressa in modo molto chiaro, affermando che il principio per cui i Magistrati che sbagliano devono rispondere direttamente dei danni causati dai loro errori. Tuttavia, altro è affermare che il corpo elettorale, con l'abrogazione delle norme del codice, ha manifestato un'insoddisfazione per la situazione esistente indirizzando implicitamente l'organo rappresentativo verso l'approvazione di una legge che renda i Magistrati più responsabili, altro è sostenere che il corpo elettorale ha espresso la preferenza per la responsabilità «senza filtri». Il punto è che il referendum abrogativo, mentre permette all'elettore di pronunciarsi sulla permanenza in vigore di una legge (o di una parte di essa), non gli consente di motivare la sua scelta e, quindi, implicitamente, di votare per una soluzione alternativa. Nel caso specifico l'elettore avrebbe potuto pronunciarsi a favore dell'abrogazione essendo favorevole alla responsabilità diretta del Magistrato, senza il «filtro» dell'autorizzazione ministeriale, ma anche essendo favorevole ad una responsabilità «indiretta» che, tutelando l'autonomia e l'indipendenza della Magistratura, si traduca in una concreta forma di responsabilità per il Magistrato che sbaglia. Il fatto stesso che i partiti che si erano pronunciati per il «si» abbiano dato diverse motivazioni alla loro posizione dimostra quanto sia arbitrario attribuire all'atto risultante dal referendum il significato di un voto popolare favorevole ad una precisa soluzione legislativa che, oltre a tutto, nella circostanza non è stata neppure prospettata dal comitato promotore». Sul punto, vedi anche S. RODOTÀ, *Se vince il «no»...*, in *La Repubblica* del 6 novembre 1987; E. SCALFARI, *L'inutile truffa del voto di oggi*, in *La Repubblica* dell'8 novembre 1987; L. VIOLANTE, *Tutte le ragioni del si comunista*, in *La Repubblica* del 7 novembre 1987.

filtro endoprocessuale, veniva generato un cortocircuito nel sistema dell'eventuale risarcimento danni. Se un cittadino agiva nei confronti dello Stato e otteneva un risarcimento, vi erano ancora due questioni fondamentali da tenere in considerazione: *in primis*, che non era scontata la condanna per lo Stato al risarcimento entro la misura di un terzo dello stipendio annuale del Magistrato *incolpato*, posto che la norma si riferiva a quest'ultimo e non allo Stato in quanto tale; in secondo luogo, e questa è una considerazione di natura politica, non era garantita la certezza che in un processo in cui parte era lo Stato che agiva contro un giudice, un altro giudice potesse condannare al risarcimento un suo collega, salvo che quest'ultimo fosse ritenuto palesemente responsabile. Così come era formulata pare che le ipotesi fossero già abbastanza vaghe e generali, lasciando alla discrezionalità del giudice – e alla valutazione caso per caso – l'ultima parola. Peraltro, l'indipendenza interna dei singoli Magistrati rispetto agli altri organi dello stesso potere, soprattutto nei confronti di coloro i quali sono preposti al vertice dell'amministrazione della giustizia, è stato un problema avvertito all'inizio dell'entrata in vigore della Costituzione.

Le legge n. 117/88, prima ancora di passare sotto la scure del diritto dell'UE, è stata praticamente inapplicata, così come è pacificamente rilevato da attenta dottrina che ha avuto cura di rilevare, con particolare lungimiranza, che “nella delicata armonizzazione dei principi costituzionali dell'autonomia e indipendenza della Magistratura (artt. 101, 104, 108 Cost.), della responsabilità diretta dei funzionari e dipendenti pubblici (art. 28 Cost.) e della effettività della tutela delle posizioni giuridiche soggettive (artt. 24 e 133 Cost.), siano state ampiamente trascurate le ragioni del soggetto leso”;¹⁵ ciò non tanto per dinamiche spontanee di miglioramento del *servizio giustizia*, quanto per una serie di meccanismi procedurali e di limiti sostanziali che avevano di fatto svuotato la normativa adottata dopo il caso Tortora di ogni concreto spazio operativo di realizzazione delle sue finalità che erano (si badi) proprio quelle di garantire una maggiore tutela del cittadino nei confronti degli errori giudiziari dopo la vicenda del processo al noto presentatore¹⁶. Il punto dolente risiedeva da un lato nella reale applicabilità della responsabilità civile dei Magistrati così come era stata prefigurata, mentre dall'altro nella necessità, pur costituzionalmente tutelata, di non compromettere l'autonomia e l'indipendenza del potere giudiziario. In particolare, il Ministro dell'Interno, riferendo al Parlamento nella seduta del 19 gennaio 2015, ha sottolineato che su 400 cause proposte, soltanto 34 avevano superato il vaglio di ammissibilità; di queste, su 18 procedimenti conclusi, solo in 4 casi vi sono state condanne.

La Costituzione italiana, peraltro, fissa un principio generale valido per tutti coloro che esercitano attività statale, ossia la responsabilità giuridica per gli atti compiuti nell'ambito di tale attività che si esprime secondo le leggi dello Stato alle quali è esclusivamente riservato la possibilità di limitarla; tanto ciò è vero che 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 legittimare, per ipotesi, una negazione totale che violerebbe apertamente quel principio o peccherebbe di irragionevolezza sia di per sé (art. 28 Cost.), sia

15 M.P. IADICICCO, *La responsabilità civile dei giudici alla luce della più recente giurisprudenza della Corte di Giustizia*, in AA.VV., *Dalla facoltà al dipartimento. Raccolta di scritti giuridici*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012, p. 266.

16A. D'ALOIA, *La “nuova responsabilità civile dei Magistrati*, cit., p. 1.

nel confronto con l'imputabilità dei pubblici impiegati (d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 e art. 2 Cost.)» (Corte cost., s.n. 2/68). Occorre ricordare, inoltre, che lo stesso Giudice di legittimità, chiamato a giudicare alcune disposizioni della legge n. 117/88, sottolineò che i principi di autonomia, ed indipendenza dei Magistrati “vanno contemperati col principio della soggezione del giudice soltanto alla legge e con il principio di responsabilità dei dipendenti pubblici di cui all'art. 28 Cost.”¹⁷ al fine di assicurare che la posizione *super partes* del Magistrato non sia mai disgiunta dall'esercizio corretto della sua funzione (Corte cost., s.n. 18/89).

Peraltro, come è stato autorevolmente sostenuto, “l'indipendenza ha bisogno della responsabilità, è anche responsabilità e, anzi, questa è un aspetto non secondario della credibilità e dell'autorevolezza della funzione giurisdizionale, proprio in vista della sua *missione costituzionale* che è principalmente quella di dare corpo all'idea della difesa effettiva ed inviolabile dei diritti della persona che la Repubblica (dall'art. 2 Cost.) è chiamata non solo a riconoscere, ma a garantire, appunto attraverso la figura imparziale del giudice e la struttura del processo”¹⁸; peraltro, non esiste potere senza responsabilità e quello che un giudice esercita non è un potere “nullo”¹⁹, ma un vero e proprio potere. Nel giudizio di legittimità n. 18/1989, la Corte sostiene la tesi dell'adeguato bilanciamento tra queste esigenze; si trattò, è opportuno sottolinearlo, di un giudizio *astratto*, su una legge che era appena entrata in vigore e sulla quale non si poteva ancora verificarne l'impatto, poiché delle valutazioni che su di essa si potevano esprimere, rimanevano circoscritte ad un livello essenzialmente teorico a prescindere dal dato pratico e da ciò che la prassi poteva esprimere; è evidente che in più di 25 anni di applicazione, essendo stati soltanto 4 i casi di condanna, la ricerca di questo faticoso bilanciamento è andata appannaggio più dell'indipendenza che della responsabilità.

Inoltre, pare che la giurisprudenza abbia nel tempo accreditato una lettura fortemente e non del tutto ragionevolmente restrittiva della legge, sicché gli spazi per la sua applicazione, già piuttosto modesti sulla carta, si sarebbero ulteriormente ridotti non tanto per una cosciente sottovalutazione delle regole imposte dal legislatore, quanto per una loro discutibile interpretazione ed applicazione. Non sembra, però, che sia del tutto corretto concludere che la stessa legge, con altri giudici, avrebbe potuto funzionare in modo significativamente più efficace; il problema veramente ineludibile, infatti, risiede nella portata della clausola di salvaguardia e, se della stessa si vuol dare un'interpretazione plausibile proprio da quel testo, cioè dall'esclusione della responsabilità per l'attività di interpretazione di norme di diritto e per quella di valutazione del fatto e delle prove²⁰. Se, quindi, la clausola di salvaguardia ha finito per funzionare quasi da *clausola di impunità*, potrebbe essere troppo affrettato addossare tutte le colpe ai giudici che ne hanno fatto, (o, in ipotesi, non ne hanno fatto) applicazione; sembra che i vizi per così dire genetici della l. n. 117/88 difficilmente avrebbero potuto essere tutti superati in sede giurisprudenziale, sebbene da lì – e soprattutto a livello europeo – sono arrivati i primi moniti.

17 A. CLEMENTE, *La responsabilità civile dei Magistrati*, in *dirittifondamentali.it*, 25 giugno 2015, p. 2.

18 A. D'ALOIA, *La “nuova responsabilità civile dei Magistrati*, cit., p. 1

19 N. ZANON e F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della Magistratura*, cit., p. 273.

20 M. NISTICÒ, *La nuova legge sulla responsabilità civile dello Stato e dei Magistrati*, cit., p. 6 ss.

3. Il cammino a “tappe forzate”: dalla legge n. 117/88 alle novelle del 2015.

I risultati poco gratificanti della legge n. 117/88 hanno portato, nel corso degli anni, ad una lunga serie di proposte di legge che hanno generato numerosi contrasti tra la politica e la Magistratura. Nonostante il nostro sistema normativo spicchi nel suo complesso per la singolarità dei rapporti fra Magistratura e le altre strutture del sistema politico-governativo, si sono registrate fortissime tensioni che non si limitavano ad una semplice e libera manifestazione di un’opinione, ma ricalcavano un atteggiamento di forte ostilità tra le parti, come “due mondi ostili guidati da reciproco sospetto”²¹ che ha bloccato ogni tentativo di riforma del sistema giudiziario proprio mentre la giurisprudenza della Corte di Giustizia di Lussemburgo ammoniva prima e condannava poi l’Italia per una serie di profili di illegittimità che la legge Vassalli presentava nei confronti della normativa europea. La Corte costituzionale si era già pronunciata a favore nella sentenza n. 18/89 in quanto la limitazione e la tassatività delle fattispecie previste dalla legge, pur ampliando l’irresponsabilità dei Magistrati, erano funzionali a garantire serenità ed imparzialità nel giudizio. Al contrario e più volte la Corte di Giustizia solleciterà il legislatore italiano alla modifica della disciplina allora vigente – in particolare nei confronti proprio della clausola di salvaguardia che amplificava irragionevolmente l’irresponsabilità dei Magistrati per via delle implicazioni che autorevole dottrina ha elencato con particolare precisione²² – attraverso un lento, ma inesorabile cammino giurisprudenziale che già a partire dalla sentenza *Francovich* ha riconosciuto la responsabilità degli Stati membri per la violazione del diritto comunitario; tale pronuncia sancisce il principio generale secondo cui ogni Stato membro ha l’obbligo di garantire la piena efficacia delle norme comunitarie attributive di diritti qualora le stesse siano subordinate all’adozione di un atto interno e che sarebbe, al contrario, vanificata in caso di inerzia dello Stato che rimane obbligato – ex art. 5 del Trattato – ad eliminare le conseguenze negative derivanti dalle violazioni del diritto europeo. La Corte non perse successivamente occasione di aggiungere due precisazioni in occasione della sentenza *Brasserie du pecheur*: posto che il principio per la responsabilità dello Stato per i danni causati ai singoli per le violazioni del diritto comunitario ha valore in riferimento a qualsiasi ipotesi di violazioni e qualunque sia l’organo che ha dato origine alla violazione ipotizzata, le «condizioni fissate» per il risarcimento non possono essere diverse *in pejus* rispetto a fattispecie analoghe, tali da compromettere la “fondamentale esigenza dell’ordinamento giuridico comunitario”²³ costituita dall’uniforme applicazione delle norme e dei principi e/o tali da «rendere impossibile o eccessivamente difficile [...] il risarcimento»²⁴.

21 V.M. CAFERRA, *Il processo al processo*, cit., p. 143; per una ricostruzione delle tensioni tra politica e Magistratura, cfr. G. FERRI, *Magistratura e potere politico*, CEDAM, Padova, 2005, p. 353. Sul duro attacco al CSM da parte di Berlusconi, cfr. *Il Corriere della Sera* del 12 ottobre 1995. Sul caso della legge “salva-Previti”, cfr., V. GREVI, *Dubbi di costituzionalità. È peggio di un’amnistia*, in *Corriere della Sera* del 17 dicembre 2004; G. D’AVANZO, *L’amnistia ad personam*, in *La Repubblica* del 24 febbraio 2005. In relazione alle tensioni tra Lega Nord e Magistratura, cfr. D. MARTIRANO, *Il CSM contro Calderoli. La replica: vi querelerò*, in *Corriere della Sera* del 16 febbraio 2005; ma anche L. GRIMALDI, *Il CSM condanna i toni dei leghisti*, in *L’Arena* del 17 febbraio 2005.

22 A. D’ALOIA, *La “nuova responsabilità civile dei Magistrati*, cit., p. 2.

23 S. PANIZZA, *La responsabilità civile dei Magistrati nella giurisprudenza costituzionale*, in M. Volpi (a cura di), *La responsabilità dei Magistrati*, cit., p. 202.

24 Corte di Giustizia, C-46/93 e C-48/93 riunite.

Già questi passaggi avrebbero dovuto far comprendere al legislatore italiano²⁵ che già da tempo erano stati delineati un insieme di elementi e presupposti per considerare incompatibile la disciplina dettata dalla legge Vassalli con il diritto europeo²⁶, a maggior ragione quando la Corte di Lussemburgo, con la sentenza *Köbler* (30 novembre 2003, C-224/01) ebbe modo di sottolineare che “il generale principio della responsabilità statale per violazione del diritto comunitario avrebbe dovuto conciliarsi con le innegabili peculiarità della funzione giurisdizionale”²⁷ a prescindere dall’organo che ha dato luogo ad una violazione manifesta che, tuttavia, salvo sussistere in via presuntiva in caso di decisione emessa ignorando la giurisprudenza comunitaria, va valutata sulla scorta di determinati elementi tra cui la chiarezza e la precisione della norma violata, il carattere intenzionale della violazione – quindi se sussiste o meno il dolo – l’inescusabilità dell’errore, la posizione assunta dall’istituzione comunitaria in merito alla fattispecie e dall’obbligo di rinvio pregiudiziale ai sensi dell’art. 234 TCE (che sarà ovviamente più grave nel caso di mancato rispetto da parte di un organo giurisdizionale di ultima istanza)²⁸. La Corte, in sostanza sancì espressamente l’indissolubile legame tra principio della responsabilità per violazione delle norme europee con le caratteristiche della funzione giurisdizionale, accogliendo la possibilità che una violazione manifesta del diritto dell’Unione europea possa presentarsi anche alla luce di un’attività interpretativa, seppure questa rappresenti l’essenza della funzione giurisdizionale; ciò, tuttavia, non esenta lo Stato nella riparazione dei danni causati da un organo giurisdizionale *anche* di ultimo grado.

Soltanto con la pronuncia *Traghetti del Mediterraneo c. Italia* (causa C-173/03), la Corte di Giustizia ha valutato la compatibilità della legge n. 117/88 con il diritto dell’Unione europea sottolineando la «necessità di garantire ai singoli una protezione giurisdizionale effettiva che il diritto comunitario conferisce loro», tanto da considerare illegittima la clausola di salvaguardia perché eccessivamente restrittiva nell’escludere la responsabilità civile dei Magistrati qualora derivi da un’attività di interpretazione delle norme ovvero di valutazione del fatto o delle prove²⁹, configurandola esclusivamente nei casi di dolo o colpa grave. In sostanza, la Corte di Lussemburgo ha sottolineato che una legislazione nazionale che esclude la responsabilità dello Stato per i danni arrecati a seguito di violazione del diritto comunitario imputabile ad un organo giurisdizionale di ultimo grado per attività di interpretazione delle

²⁵ in realtà, anche la Corte costituzionale, dimostratasi poco sensibile alle ammonizioni provenienti dalle sedi europee nella dichiarazione di inammissibilità emessa con provvedimento n. 385/96, in relazione ad una questione di legittimità costituzionale sollevata su alcune disposizioni della l. n. 177/88.

²⁶ Così anche M. NISTICÒ, *La nuova legge sulla responsabilità civile dello Stato e dei Magistrati*, cit., p. 10.

²⁷ *Ibidem*, p. 10.

²⁸ M. MAGRASSI, *Il principio della responsabilità risarcitoria dello Stato-giudice tra ordinamento comunitario, interno e convenzionale*, in *dir.pubbl.comp.eur.*, 2004, p. 490; E. SCODITTI, «*Francovich*» presa sul serio: la responsabilità dello Stato per violazione del diritto comunitario derivante da provvedimento giurisdizionale, in *Foro it.*, IV, 2004, p. 4 ss.

²⁹ N. PICARDI, *Introduzione allo studio della legge 13 aprile 1988, n. 117*, cit., p. 1 ss.

norme, di valutazione delle prove, ovvero che ammetta la responsabilità dello stesso esclusivamente in caso di dolo e colpa grave va necessariamente modificata ed adeguata ai principi comunitari; tuttavia il legislatore italiano non si è mai preoccupato nemmeno di “integrare”³⁰ la legge Vassalli e così la Commissione europea ha avviato una procedura di infrazione contro l’Italia (n. 2009/2239, sfociata nella causa C-379/10), contestando al nostro Paese entrambi i punti.

Per il Giudice di Lussemburgo, il nodo problematico era appunto incentrato sulla integrazione delle clausole di salvaguardia interpretative e sulla configurazione tassativa dei casi di colpa e grave che l’autonomia degli Stati sulla definizione della responsabilità del giudice non può arrivare a pretendere di individuare una linea di attivazione che vada oltre il concetto di violazione grave e manifesta; in particolare, l’esclusione generale delle attività legate all’interpretazione di norme di diritto appare inconciliabile nella sua assolutezza proprio perché l’interpretazione è il cuore della giurisdizione, «rientra nell’essenza vera e propria dell’attività giurisdizionale poiché qualunque sia il settore di attività considerato, il giudice, posto di fronte a tesi divergenti o antinomiche dovrà normalmente interpretare le norme giuridiche pertinenti nazionali e/o comunitarie al fine di decidere la controversia che gli è sottoposta» (Corte di Giustizia, *Traghetti del Mediterraneo c. Italia*); la colpa grave, così come strutturata nella normativa interna ed interpretata dalla Corte di Cassazione, delinea quindi requisiti maggiormente rigorosi di quelli derivanti dalla condizione di violazione manifesta del diritto.

4. La disciplina “innovativa” della legge n. 18/2015.

Le continue sollecitazioni del giudice comunitario generarono, a partire dal 2005, “un turbinoso cambiamento delle disposizioni in tema di ordinamento giudiziario che ha riguardato una grande quantità di aspetti, ma non il profilo della responsabilità civile dello Stato giudice”³¹, ad eccezione di qualche timido intervento (nel corso della XVI legislatura) sul versante dell’attività interpretativa e sulla valutazione del fatto o delle prove, sul risarcimento contro il Magistrato o lo Stato per danno non riparabile attraverso gli ordinari strumenti di impugnazione, o un tentativo di introdurre una responsabilità diretta³². Si sono registrati anche ulteriori tentativi di giungere ad una abrogazione per via referendaria della disciplina, interrotta dalle dichiarazioni di inammissibilità della Corte costituzionale.

L’interesse sul tema della responsabilità dei Magistrati è stato sensibilizzato solo durante la XVII legislatura, ossia quando è stata approvata, forse in netto ritardo rispetto a quanto già si auspicava da tempo, la legge n. 18/2015 recante “Disciplina della responsabilità civile dei Magistrati”. La novella ha mantenuto fermo il principio della responsabilità indiretta – salvo per i fatti costituenti reato in cui la responsabilità è cumulativa tra Stato e Magistrato, secondo

30 S. TROILO, *Ancora in tema di responsabilità civile dei Magistrati: gli sviluppi più recenti*, in *consultaonline.it*, 5 settembre 2012, p. 5.

31 S. PANIZZA, *La responsabilità civile dei Magistrati nella giurisprudenza costituzionale*, in M. Volpi (a cura di), *La responsabilità dei Magistrati*, cit., p. 208.

32 Cfr. S. TROILO, *Ancora in tema di responsabilità civile dei Magistrati: gli sviluppi più recenti*, cit., p. 8 ss.

l'art. 13, comma 1 –, ancorché si pone nell'ottica di restituire alla disciplina della responsabilità civile una dimensione di effettività alla luce dell'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea, evitando, allo stesso tempo, che un livello di responsabilità troppo accentuato potesse incrinare il senso di indipendenza e la serenità di giudizio del Magistrato.

I profili maggiormente rilevanti sui quali la novella incide sono, tra gli altri, la clausola di salvaguardia, l'obbligo dell'azione di rivalsa dello Stato in danno del Magistrato responsabile, la riscrittura della fattispecie di colpa grave; le disposizioni legislative, in forza dell'art. 1, comma 1 continuano ad applicarsi «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 dell'azione giudiziaria» e ai componenti che esercitano le funzioni in organi collegiali.

Con riguardo ai presupposti della responsabilità, formalmente, questi rimangono quelli previsti sin dal 1988, tant'è che è legittimato ad agire chi ha subito danni patrimoniali e non patrimoniali, questi ultimi non più derivanti da un provvedimento restrittivo della libertà personale, ma come conseguenza di «un comportamento, di un atto, o di un provvedimento giudiziario posto in essere da un Magistrato con dolo o colpa grave nell'esercizio delle sue funzioni, ovvero per diniego di giustizia» (art. 2, comma 1). Infatti, mentre nella precedente disciplina erano risarcibili soltanto i danni patrimoniali salvo quelli non patrimoniali derivanti dall'emissione di un provvedimento restrittivo della libertà personale, la novella del 2015 ammette la risarcibilità dei danni ex art. 2059 c.c. così come interpretato da costante giurisprudenza³³. L'azione è proposta in danno del Presidente del Consiglio dei Ministri (nel termine massimo di tre anni), il quale diventa legittimato attivo nel seguente processo di rivalsa nei confronti del Magistrato (art. 7) allo scopo di recuperare quanto versato al danneggiato entro certi limiti (art. 8, comma 3); obbligo che è configurabile nel caso di diniego di giustizia, violazione manifesta della legge o del diritto dell'Unione europea, di travisamento del fatto o delle prove «determinati da dolo o negligenza inescusabile» (art. 7). Viene poi ridisegnata la categoria della colpa grave dalla quale esula qualsiasi elemento soggettivo in relazione alla gravità e alla inescusabilità della negligenza del Magistrato; almeno per il momento e in mancanza di una determinazione in via legislativa del concetto di colpa grave, se non per quanto riguarda la tipizzazione delle ipotesi di cui all'art. 2, comma 3, resta ferma la categorizzazione giurisprudenziale per cui è configurabile ogni qual volta si ricade in una violazione «grossolana e macroscopica della norma, ovvero in una lettura di essa contrastante con ogni criterio logico che comporta l'adesione di scelte aberranti nella ricostruzione della volontà del legislatore, la manipolazione assolutamente arbitraria del testo normativo e lo sconfinamento nell'interpretazione del diritto libero» (Cass., s.n. 7272/08); con un tratto di penna, il legislatore ha eliminato il profilo della *negligenza inescusabile*, ma ha tipizzato nell'art. 3, comma 2, le fattispecie che possono configurare la responsabilità civile del Magistrato, ossia la violazione manifesta della legge nonché del diritto dell'Unione europea, il travisamento del fatto o delle prove, l'affermazione ovvero la negazione di un fatto la cui esistenza risulta pacificamente dagli atti del processo, l'emissione di un provvedimento cautelare o personale al di fuori dei casi consentiti dalla legge ovvero in assenza di

33 Cfr. *ex multis*, Corte cost., s.n. 233/03, Cass. ss.nn. 65572/06 e 26972/08.

motivazione, incidendo anche sull'operatività della clausola di salvaguardia di cui all'art. 2, comma 2.

Se accertata la responsabilità, l'azione di rivalsa dello Stato nei confronti del Magistrato è proposta in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri innanzi al Tribunale del capoluogo del distretto di Corte d'Appello, da determinarsi a norma dell'art. 11 c.p.c. e dell'art. 1 delle norme di attuazione del c.p.p. (art. 8, l. n. 117/88), obbligatoriamente nei casi di diniego di giustizia, violazione manifesta della legge ovvero del diritto dell'Unione europea, nonché per travisamento del fatto o delle prove se determinati da dolo o da negligenza inescusabile (art. 7, comma 1, l. n. 117/88). Ove l'azione di rivalsa obbligatoria venisse disattesa, la novella n. 18/15 ha introdotto all'art. 13, l. n. 117/88, il nuovo comma 2-bis che prevede la responsabilità contabile, si presume, del Presidente del Consiglio dei Ministri, accertata sulla base delle informazioni che la Corte dei Conti acquisisce entro il 31 gennaio relative alle condanne dei Magistrati per i fatti costituenti reato e sull'esercizio dell'azione di regresso. La misura della rivalsa non può superare la metà di «un'annualità dello stipendio al netto delle trattenute fiscali percepite dal Magistrato» (anche se dal fatto deriva nocumento per più persone), salvo il caso in cui il Magistrato abbia agito con dolo (art. 8, comma 3); se il prelievo è effettuato mensilmente non potrà eccedere 1/3 dello stipendio netto.

La novità più significativa è stata l'eliminazione del filtro di ammissibilità “nelle maglie del quale venivano intrappolate numerose azioni di responsabilità”³⁴, rendendo articolata la procedura già disciplinata dalla l. n. 117/88³⁵; si tratta della modifica evidentemente più incisiva quanto discussa alla luce dei principi di indipendenza e di autonomia dei Magistrati, soprattutto per le preoccupazioni degli stessi per cui in mancanza di un vaglio preliminare così come era stato precedentemente costruito si rischierebbero “azioni ritorsive, strumentali, prive di requisiti minimi di sostanza o di forma”³⁶.

5. Dubbi e perplessità.

Alla luce dei principi costituzionali su indipendenza e autonomia dei Magistrati, della giurisprudenza europea e delle criticità emerse in sede di applicazione della legge n. 117/88, c'è da *mettere alla prova* le novelle introdotte attraverso la legge n. 18/15. Intanto, già all'indomani dell'entrata in vigore delle modifiche si è sviluppato un intenso dibattito e tra la dottrina e tra la stessa dottrina e i Magistrati, alcuni dei quali non hanno esitato a mettere nero su bianco i presunti profili di legittimità costituzionale. I più considerano la novella un decisivo passo in avanti rispetto alla previgente disciplina non soltanto dal punto di vista del contenuto, ma anche in funzione dell'obiettivo di garantire da un lato l'efficacia operativa delle disposizioni, dall'altro di salvaguardare l'indipendenza e l'autonomia dei Magistrati. Chi scrive ha, al contrario, individuato alcuni punti critici della riforma che abbracciano tanto il profilo formale, quanto quello sostanziale e di cui si cercherà di evidenziare negli argomenti che seguono.

34 M. NISTICÒ, *La nuova legge sulla responsabilità civile dello Stato e dei Magistrati*, cit., p. 17.

35 A. PACE, *Le ricadute sull'ordinamento italiano della sentenza della Corte di Giustizia dell'UE del 24 novembre 2011, sulla responsabilità politica dello Stato-giudice*, in *Giur. cost.*, 2011, p. 4724 ss.

36 R.M. SABELLI, *Responsabilità giudice: no slogan, più equilibrio*, in *La Magistratura*, n. 3-4/2014.

5.1. Primo argomento: *sul drafting*.

Dal punto di vista formale l'articolato presenta una evidente distonia rispetto al titolo della legge: mentre la disciplina prevede la responsabilità dello Stato per il fatto del Magistrato, il titolo fa presumere una disciplina fondata, invece, sulla responsabilità *diretta* del *solo* Magistrato, forse – come spesso accade – per mere esigenze propagandistiche, dimenticandosi che il titolo della legge deve essere corrispondente al contenuto dell'atto in modo che risulti chiaro “se l'atto ha un solo oggetto o più oggetti e se l'oggetto è stato ritagliato in modo adeguato agli intendimenti oppure è eccessivo o riduttivo rispetto ad essi, e così via”³⁷. Nel caso in esame, appare evidente che il titolo non adempie alla funzione informativa sintetica del contenuto e sembra appositamente strutturato per tentare di ridurre la distanza tra società civile e potere giudiziario riguardo alla fiducia che i primi hanno (o dovrebbero avere) nei confronti dei secondi. Si rischia ancora una volta di ripercorrere lo stesso errore della previgente disciplina, quando già fu messo in luce in quel caso piuttosto che porre fine allo stato di insolvenza della Repubblica Italiana nei confronti dell'Unione europea, sembrò – come poi è stato – ridursi ad una mera strumentalizzazione della giurisprudenza europea per pervenire ad una modifica della normativa vigente che va in tutt'altra direzione rispetto a quella voluta dall'Unione³⁸. Ancora, sul versante della scrittura dell'atto il profilo soggettivo della negligenza inescusabile quale elemento costitutivo della colpa grave viene eliminato con un tratto di penna dal vecchio art. 2, comma 3, lett. a) per poi essere reinserito nell'art. 7, comma 2, come presupposto indefettibile in mancanza del quale il Presidente del Consiglio non potrebbe nemmeno rivalersi nei confronti del Magistrato sia nei casi di violazione manifesta della legge o del diritto dell'Unione europea, sia nei casi di travisamento del fatto o delle prove. Ma le stesse fattispecie qui indicate prescindono dal requisito soggettivo sulla scorta del riscritto art. 2, comma 3! Per cui, paradossalmente, la norma dell'art. 7, comma 1 sarebbe *inutiliter data*, con la conseguenza che il Presidente del Consiglio dei Ministri, mancando il requisito della negligenza inescusabile, non potrebbe mai rivalersi contro il Magistrato responsabile. Si avrebbe, quindi, una sostanziale aleatorietà in contrapposizione con l'obbligo di esercitare l'azione di rivalsa che, peraltro potrebbe non essere attivata in quei casi che non integrano il catalogo di cui all'art. 7, comma 1; con la conseguenza che un sistema così delineato stride con il carattere obbligatorio e tipizzato su cui si basa la riforma della responsabilità disciplinare dei Magistrati di cui al d.lgs. 109/2006, con la quale, precedentemente la riforma del 2015 esisteva un *dialogo normativo*. Ma vi è di più, perché inspiegabilmente, lo stesso art. 7, comma 1, richiama, nelle ipotesi di rivalsa obbligatoria, il comma 2 dell'art. 2 che disciplina l'esclusione della responsabilità civile del giudice nei casi di interpretazione di norme di diritto e di valutazione del fatto o delle prove! Dalla scrittura dell'art. 7, comma 1, tuttavia pare che si sia trattato di un mero errore materiale.

5.2. Secondo argomento: *l'eliminazione del filtro endoprocessuale*.

Tra i profili di illegittimità costituzionale più evidenti va preso in considerazione l'eliminazione del *filtro endoprocessuale* che potrebbe, secondo alcuni, aprire un varco dove far transitare, oltre alle buone, anche le cattive intenzioni che si sostanziano nella proposizione

37 G.U. RESCIGNO, *Tipi di atto normativo secondo criteri utili all'applicazione delle tecniche legislative*, in *Rass. parl.* n. 1/1997, p. 198.

38 M.P. IADICICCO, *Responsabilità civile dei giudici e giurisprudenza della Corte di Giustizia*, cit., pp. 284-285.

di ricorsi intimidatori aventi ad oggetto sentenze sgradite ed ormai inoppugnabili (secondo quanto disposto dall'art. 4, comma 2) pregiudizievoli per i principi di autonomia ed indipendenza del Magistrato. Da un lato si può pur sostenere che tale rischio è ridotto al minimo in quanto è sempre un Magistrato che decide sulla questione preliminare, per cui ad entrare in gioco potrebbe configurarsi una lesione dell'autonomia del singolo giudice decidente; l'esigenza di mantenersi fedeli al dato normativo e ai principi costituzionali fa propendere per la convinzione secondo cui sarebbe stato opportuno mantenere la delibazione preliminare perché l'azione di responsabilità è contro lo Stato e non contro il Magistrato che, peraltro, non è nemmeno parte necessaria del procedimento; in più il rischio di liti intimidatorie non va sottovalutato alla luce della scarsa applicazione che da sempre la giurisprudenza ha fatto dell'art. 96 c.p.c., oltre alla mancanza di una sanzione di tale portata nei confronti di chi confonde responsabilità con impugnazione (della sentenza sfavorevole, oltre i termini) mascherata, a nulla valendo, in questo caso la pregiudiziale di cui al comma 2, dell'art. 4³⁹ e confondendo l'ingiustizia con l'invalidità del provvedimento giurisdizionale. Vero è che, da un lato, l'impianto complessivo di questa legge è fermo su una responsabilità indiretta, ma non può escludersi al contempo che, una volta eliminato il filtro ed avendo così semplificato la procedura, si assista ad una proliferazione incontrollata di ricorsi alla luce dei precedenti rilievi normativi che certamente non produrranno effetti positivi sull'autonomia e l'indipendenza del giudice.

5.3. Terzo argomento: quale canale di comunicazione con la responsabilità disciplinare?

Il terzo argomento è incentrato sul rapporto tra le nuove disposizioni e la responsabilità disciplinare dei Magistrati, atteso che ciascuna è funzionale alla tutela di un interesse diverso: la responsabilità civile tende ad una funzione ristoratrice dei danni patiti dalla parte che assume come pregiudizievole un provvedimento al di fuori di ogni logica; la responsabilità disciplinare concerne, invece la violazione dei doveri funzionali del Magistrato; l'autonomia tra i due procedimenti è pacifica tanto che da un lato l'art. 20, comma 1 del d.lgs. n. 109/2006 testualmente afferma che «l'azione disciplinare è promossa indipendentemente dall'azione civile di risarcimento del danno o dall'azione penale relativa allo stesso fatto ferme restando le ipotesi di sospensione dei termini di cui all'art. 15, comma 8»; dall'altro l'art. 6 della legge n. 117/88 conferma che il provvedimento emesso nel giudizio contro lo Stato «non fa stato nel procedimento disciplinare». Unico canale di collegamento, prima della riforma del 2015 era l'art. 5, comma 5 della legge Vassalli per cui nel caso in cui la domanda fosse dichiarata ammissibile «il Tribunale ordina[va] la trasmissione di copia degli atti ai titolari dell'azione disciplinare» affinché questi potessero attivarne la procedura. Ora, venuto meno il filtro di ammissibilità, viene fuori la problematica relativa al momento in cui è necessario avviare l'azione disciplinare stante la relativa obbligatorietà che permane e che precedentemente alla novella era individuata nei due mesi a partire dalla trasmissione degli atti di cui all'art. 5, comma 5 della legge n. 117/88. A modifiche avvenute e nel silenzio della legge, sorgono interrogativi di non poco conto: è necessaria una comunicazione formale da parte del *giudice della responsabilità*? Se sì, tale obbligo (se di obbligo si tratta) scaturisce a partire dalla proposizione della domanda risarcitoria? A questi primi interrogativi ci si sente di rispondere

39 *Contra* L. LA GRECA, *La responsabilità civile dei Magistrati. Prime riflessioni a margine della recente riforma*, in *Arch. pen.*, n. 2/2015, p. 6.

negativamente per il sol fatto che una mera comunicazione di un giudizio iniziato, ma non concluso, potrebbe avere ricadute negative sulle valutazioni di professionalità del Magistrato il quale, una volta terminato il procedimento per responsabilità, potrebbe essere stato già colpito da un provvedimento disciplinare sfavorevole, pur uscendo vittorioso dal giudizio per responsabilità! Altra soluzione sarebbe quella di attendere che sul giudizio di responsabilità si formi il giudicato, quasi come se questo fosse una sorta di procedimento *predisciplinare*; soluzione anche questa da escludere sia in virtù dell'autonomia dei due procedimenti, sia perché nasconderebbe una sorta di *filtro extraprocessuale*.

5.4. Quarto argomento: l'antinomia tra azione di rivalsa e intenzione del legislatore.

Per quanto concerne l'obbligo dell'azione di rivalsa, non si comprende perché il legislatore abbia diversificato le ipotesi tra obbligatoria e facoltative, rafforzando la connotazione di doverosità nei casi previsti dall'art. 7, comma 1, in particolare con la sostituzione del verbo «esercita» con la locuzione «ha l'obbligo di esercitare»; una distinzione, questa che non ha ragione di esistere se si tiene conto da un lato della discrezionalità che il Presidente del Consiglio dei Ministri gode nell'esercizio delle sue funzioni, sebbene temperata dalla responsabilità contabile ex art. 13; dall'altro, dall'intenzione del legislatore di rendere effettiva la disciplina sulla responsabilità civile dello Stato e dei Magistrati e quindi di tutelare i diritti di quei soggetti che si sentono pregiudicati da un provvedimento giurisdizionale che sta fuori da ogni logica. Peraltro, la ragioni che integrano la responsabilità civile dei Magistrati dovrebbero esulare rispetto al potere discrezionale del Presidente del Consiglio dei Ministri e vanno ridimensionate nel bilanciamento con i diritti del cittadino a vedere riconosciute le proprie ragioni fondate

5.5. Quinto argomento: sul presunto ampliamento del concetto di colpa grave.

Autorevole dottrina⁴⁰ ha riconosciuto che attraverso la nuova disciplina si sia avuta una dilatazione del concetto di colpa grave ed una restrizione della portata e dell'effettività della clausola di salvaguardia che hanno generato effetti positivi a cascata sulla configurazione della responsabilità civile dei Magistrati senza intaccare autonomia ed indipendenza degli stessi; pare infatti che la legge n. 18/15 avrebbe conciliato i principi costituzionali interni con i suggerimenti della giurisprudenza europea. Secondo i più, la dilatazione della colpa grave dipende dall'abrogazione del profilo soggettivo della negligenza inescusabile che permetterebbe di superare quegli orientamenti giurisprudenziali che legittimavano l'azione nei confronti del Magistrato esclusivamente nei casi di evidente e macroscopica violazione delle norme di diritto riconducibili ad una «interpretazione in contrasto con ogni logica» (Cass. s.n. 22326/14), ovvero «con l'adozione di scelte aberranti nella ricostruzione delle volontà del legislatore, la manipolazione assolutamente arbitraria del testo normativo o ancora lo sconfinamento dell'interpretazione nel diritto libero» (Cass. s.n. 11593/12); più analiticamente qualcuno afferma che «mentre prima la possibilità di rispondere per colpa grave trovava un limite nella clausola di salvaguardia interpretativa, nel senso che di fronte ad un'attività di questo tipo ogni colpa grave trovava sostanzialmente una causa generale di giustificazione, con la riforma appena approvata il rapporto tra questi due elementi si inverte e la colpa grave costituisce un fattore di disattivazione della clausola di giustificazione delle responsabilità

40 A. D'ALOIA *La "nuova responsabilità civile dei Magistrati, cit., passim.*

legate all'interpretazione"⁴¹. Sulla fattispecie disciplinata dall'art. 2, comma 3, l. n. 18/2015 v'è da capire quando l'interpretazione delle norme e la valutazione del fatto e delle prove siano così fuori da ogni logica tanto da trasformarsi nelle fattispecie corrispondenti di cui al comma 3 così da integrare il requisito della colpa grave che, come qualcuno correttamente fa notare "in sede di applicazione pratica, tutto sarà giocato sulla maniera di valutare la gravità dell'errore"⁴²; ad esempio, ci si è chiesto come verrà valutato il comportamento di un Pubblico Ministero che decida per la responsabilità penale di un soggetto, mentre il Tribunale lo sconfessa, valutando diversamente le prove a carico dell'imputato che magari ha intanto sofferto una ingiusta detenzione. V'è da capire, in sintesi, se siamo davanti ad una applicazione del comma 2 o del comma 3 dell'art. 2: nel primo caso risulterà molto difficile attivare la responsabilità del Magistrato operando la clausola di salvaguardia; nel secondo caso, in mancanza di criteri delimitativi della fattispecie in questione, non può che darsi una lettura costituzionalmente orientata, ammettendo la responsabilità civile dei Magistrati solo in caso di errore macroscopico e non quando sia legato ad una genuina attività interpretativa, ancorché errata, ammettendo che una determinata interpretazione di una norma non può accettarsi come valore assoluto. Non pare, dunque, essersi configurata una dilatazione contenutistica della colpa grave rispetto a quanto già si conosceva sulla base della risalente giurisprudenza della Corte di Cassazione e di cui si è dato conto nelle pagine precedenti.

5.6. Sesto argomento: la clausola di salvaguardia, un Giano bifronte.

Se quanto affermato nel paragrafo precedente è vero, la clausola di salvaguardia avrà un'applicazione *a fisarmonica* a seconda delle valutazioni che i *giudici della responsabilità* saranno invitati ad effettuare. Ne discende una conseguenza di non poco conto: se i giudici si assoggettano al "conformismo giudiziario"⁴³ che gli impedirebbe di creare nuovo diritto anche in contrasto con orientamenti giurisprudenziali precedenti ancorché autorevoli per il tempo che furono, si amplia l'operatività della clausola di salvaguardia in contrasto sia con il principio di cui all'art. 1 della legge n. 117/88, sia con il principio di autonomia del singolo Magistrato che diventa prigioniero dell'orientamento dominante magari divenuto, nel corso del tempo, anacronistico; se, al contrario, i giudici *rischiano* nuove frontiere interpretative si apre una sorta di varco per attivare più facilmente una responsabilità che però non sarebbe più civile, ma rischia di diventare politica perché sottoposto alle valutazioni della società civile e dello Stato, successivamente all'azione proposta dal Presidente del Consiglio dei Ministri; in tal caso si limiterebbe la portata della clausola di salvaguardia, ma fornendo una lettura della normativa non troppo conforme ai principi di indipendenza dell'ordine giudiziario e né tantomeno aderenti ai principi espressi dalla Corte costituzionale e dalla stessa sentenza *Köbler* nella parte in cui ammette che la responsabilità dello Stato per l'esercizio dell'azione giudiziaria va necessariamente bilanciata con le peculiarità della funzione giurisdizionale. Paradossalmente, delle due strade, nessuna, potrebbe essere praticata! Non va dimenticato che

41 *Ibidem*, p. 4.

42 G. VERDE, *La responsabilità dei Magistrati: scompare il filtro di ammissibilità al giudizio*, in *Quotidiano del diritto. Il sole 24 ore*, 6 marzo 2015, p. 11; *contra* L. LA GRECA, *La responsabilità civile dei Magistrati, cit.*, p. 4 che per quanto sia tecnicamente apprezzabile la soluzione dogmatica proposta dall'autrice, essa non tiene conto dei profili applicativi che spesso si dimostrano ben lontani da quanto il legislatore aveva previsto.

43 A. CLEMENTE, *La responsabilità civile dei Magistrati, cit.*, p. 7.

il sistema normativo così costruito mal si attaglia alle modalità delle impugnazioni sancite dai codici di rito che permette di riesaminare la questione sia come gravame sia attraverso il ricorso per Cassazione e di esprimere, quindi, anche opinioni differenti sullo stesso caso, escludendo l'obbligo del giudice di grado inferiore di uniformarsi ad una decisione precedente del giudice di grado superiore, "giacché la creazione di precedenti giurisprudenziali dotati di efficacia differenziata è il risultato normale di qualunque tipo di attività giudiziaria, e la struttura piramidale dei mezzi d'impugnazione costituisce un mezzo tecnico tendente appunto a rendere più efficaci i precedenti stessi"⁴⁴, a garanzia delle parti e degli interessi coinvolti nel processo. Non esiste, dunque, un rapporto di soggezione di tipo gerarchico tra i soggetti appartenenti all'ordine giudiziario: d'altra parte lo esclude la stessa formulazione dell'art. 107 comma 3 Cost. secondo cui «i Magistrati si distinguono fra loro solo per diversità di funzioni», ma solo nel senso di diversità dei compiti cui essi sono assegnati, secondo quanto stabilito dalla sentenza n. 87/1982 della Corte Costituzionale.

5.7. Settimo argomento: una via di fuga dalla responsabilità civile?

È stata introdotta una disposizione che rischia di svuotare di contenuto l'intera legge perché rappresenta una *via di fuga* dalla responsabilità civile per il Magistrato, laddove l'attività interpretativa resta parametrata e subordinata al «grado di chiarezza e precisione delle norme violate» (art. 3, comma 3-*bis*); se si tiene doverosamente conto che il nostro ordinamento spicca per un diritto prigioniero delle occasioni, per incertezza del quadro regolativo complessivo che rende imprevedibile l'attuazione concreta delle stesse regole le quali, "pur essendo espressione immediata della natura pluralistica dell'ordinamento, ne compromettono sostanzialmente l'omogeneità, la coerenza, e dunque l'efficacia"⁴⁵. Una legislazione caotica, disordinata, mutevole ed imprevedibile: questi aspetti rappresentano i punti nodali del problema che riceve continue sollecitazioni da più parti, anche se in Italia l'impresa è al tempo stesso più difficile e urgente perché il nostro sistema spicca per la maggior quantità di leggi e per una loro oscurità e complessità spesso ingiustificate; le leggi appaiono agli occhi degli *end-users* "invecchiate, incerte, tentennanti e, infine, mal formulate dal punto di vista tecnico"⁴⁶ derivanti da una serie di fattori che investono il tessuto strutturale del nostro sistema politico e istituzionale. Tre aspetti, in particolare, concorrono a delineare il fenomeno della *legge oscura*: ipertrofia, inquinamento e interpretazione giurisprudenziale; i primi due sono strutturali, mentre il terzo va considerato quale naturale conseguenza dei primi due. Da sempre l'applicazione delle norme giuridiche presuppone un'attività interpretativa il cui legame non può essere sciolto. Già nel momento in cui la disposizione viene applicata, essa viene *letta*, dunque soggetta ad interpretazione da parte del *lettore* che le attribuisce un determinato significato sì da renderla maggiormente aderente al dato fattuale cui va connessa. Certo è che bisogna individuare le cause che sono alla base del diverso approccio ermeneutico alle leggi e che vanno riscontrate sia nella fisiologica ambiguità del linguaggio, sia dal fatto che "il messaggio normativo viene formulato in modo ambiguo, o sconnesso, o alluvionale. *Oscuro* per l'appunto. E tutti sanno (anche se pochi vi si ribellano) che è precisamente questo il vizio

44 A. PIZZORUSSO, *L'organizzazione della giustizia in Italia*, op. cit.

45 F. RIMOLI, *Certezza del diritto e moltiplicazione delle fonti: spunti per un'analisi*, in F. MODUGNO (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*, Milano, Giuffrè, 1999, p. 87.

46 G. LAZZARO, *Come legiferare?*, in M. BASCIU (a cura di), *Legislazione. Profili giuridici e politici. Atti del XVII Congresso nazionale*, Napoli-Vico Equense, 29-31 maggio 1989, Milano, Giuffrè, 1992, p. 158.

più diffuso e persistente delle nostre leggi. Ciò spinge il ruolo dell'interpretazione e degli interpreti giuridici ben al di là dei loro cardini naturali per almeno due ragioni: perché il vizio in questione alimenta l'appello verso letture sostanzialistiche del dettato normativo e in quanto tali svincolate dal rispetto formale della legge; perché in definitiva esso trasfigura il ruolo stesso dell'interpretazione, il suo peso specifico nella vita del diritto⁴⁷; *nulla quaestio* quando l'interpretazione è la logica conseguenza delle ambiguità semantiche e sintattiche che possono semplicemente essere considerate niente di più che delle distorsioni fisiologiche riconducibili al linguaggio e che non è possibile eliminare nemmeno attraverso un'attenta redazione delle disposizioni. Altro discorso, invece, quando l'attività interpretativa è piegata alla vaga formulazione delle disposizioni che non sono più contagiate dalla patologie fisiologiche del linguaggio, ma dalla volontà stessa del legislatore che utilizza termini vaghi e di incerta collocazione sistematica "il cui significato non è determinabile preventivamente, per cui è rimessa all'applicatore della legge la valutazione caso per caso"⁴⁸; questo fenomeno rischia di creare vera e propria delega in bianco che viene riempita dal Magistrato e che si pone come scudo ad una eventuale azione di responsabilità in forza della scappatoia di cui all'art. 2, comma 3-bis; questi, tra l'altro, sono i fattori prodromici all'attività di interpretazione *creativa* di chi è chiamato ad applicare le leggi. È evidente che *l'alea* delle disposizioni si riflette nel contenuto degli orientamenti giurisprudenziali e nelle motivazioni delle sentenze, "nel senso che una cattiva redazione della legge costituisce delega di poteri, magari involontaria, agli organi chiamati ad applicarla"⁴⁹. Una legge redatta male non potrà mai essere oggetto di applicazione uniforme perché ogni giudice si muoverà fra orientamenti diversi per ricercare il giusto equilibrio tra i seguenti elementi: intenzione del legislatore, coscienza sociale interpretazioni avanzate da ciascuna delle due parti in causa, regole processuali, libero convincimento del giudice che comunque può essere decisamente influenzato da precetti di etica religiosa e sociale, da schemi dottrinali imperanti e da istanze di ordine pubblico⁵⁰. La naturale conseguenza di questa deriva è data dal continuo alimentare "dell'incertezza che corrode il corpo dell'ordinamento normativo, aprendo un varco al dispotismo degli interpreti"⁵¹, ossia dei giudici che, *in primis* chiamati a dare un significato alle disposizioni oscure, spesso travalicano i confini della giurisdizione e invadono le competenze proprie del legislatore, certi di camminare riparati dal cappello della concreta irresponsabilità; siffatta dicotomia rischia seriamente di annullare l'operatività della novella soprattutto se si accoglie la tesi per cui il grado di chiarezza va valutato alla luce non soltanto della normativa europea, ma anche di quella interna, come pare evincersi dalla lettera dell'art. 2, comma 3 e dalla convinzione per cui distinguere tra diritto dell'Unione europea e diritto interno – sul presupposto della diversità di principi e dei soggetti responsabili – porrebbe dubbi di ragionevolezza, se non di eguaglianza (art 3 Cost.), di rispetto del dovere di osservanza della legge (art. 54 Cost.), di rispetto dell'ordinamento europeo da parte di quello interno (art. 117 Cost.).

47 M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Bari, Laterza, 2010, p. 198.

48 R. PAGANO, *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 142.

49 S. BARTOLE, *Introduzione*, in M. D'ANTONIO (a cura di), *Corso di studi superiori legislativi 1988-89*, Padova, Cedam, 1990, p. 39.

50 V. FROSINI, *Interpretazione della legge*, in M. D'ANTONIO (a cura di), *Corso di studi superiori legislativi 1988-89, cit., passim*.

51 M. AINIS, *La legge oscura*, cit. 29.

6. Conclusioni.

Le novelle introdotte dalla legge n. 18/15 rischiano un ennesimo fallimento rispetto a quanto è già stato perpetrato attraverso la (non) applicazione della l. n. 117/88. Se è vero (e qui non lo si nega) che “l’efficienza del sistema giudiziario è uno dei parametri più rilevanti per valutare la credibilità del Paese sul piano internazionale”⁵², non va però dimenticato che la giustizia non può costituire un sistema totalmente autonomo a circuito chiuso perché ogni provvedimento giurisdizionale va ad incidere sugli assetti sociali, politici ed economici. La Magistratura deve continuare ad essere un potere responsabile per ergersi a presidio stabile della democrazia, garante dei diritti della collettività, parte integrante e irrinunciabile di un più complesso sistema di diritti, doveri, poteri, responsabilità, che permea l’intera vita sociale ed economica del Paese, contribuendo allo sviluppo e alla competitività anche sul piano internazionale.

L’essere civilmente responsabile non equivale a sostenere la tesi per cui *chi sbaglia paga*; la discrezionalità del legislatore nel dettare la disciplina sulla responsabilità dei Magistrati – dapprima più restrittiva e poi, a causa di fattori endogeni, maggiormente moderata in relazione alle rigide procedure – svela il reale intento, ossia non di riparare chi ha subito un danno ingiusto, quanto porre in essere una *legge manifesto* che avesse l’obiettivo di rinsaldare il rapporto tra Magistratura e società civile rimanendo quanto più possibile fedele alle indicazioni giurisprudenziali europee. Gli sforzi che il legislatore ha compiuto per adeguare la normativa interna rischiano di essere vanificati dalle future modalità operative della legge che mal si pone nel rapporto con l’obiettivo che le sarebbe dovuto spettare, oltre ad essere mal coordinata con un altro fondamentale aspetto della responsabilità del Magistrato, ossia quella disciplinare. L’intervento normativo, pur animato da buone intenzioni e dalla necessità di superare le criticità della legge Vassalli, alimenta parecchi dubbi interpretativi anche per il fatto di lasciare concettualmente indefiniti alcuni contenuti dell’art. 2, come il travisamento del fatto o delle prove che rappresentano la chiave di volta per azionare il giudizio sulla responsabilità civile; peraltro, il faticoso equilibrio che la legge tenta di raggiungere tra indipendenza, autonomia e responsabilità rischia di essere vanificato dall’applicazione pratica e dalle prassi giurisprudenziali ondivaghe che tante volte si sono dimostrate confliggenti nel tempo quando si è trattato di riempire queste pagine bianche.

Non è escluso, a questo punto, che in futuro la Corte di Giustizia possa nuovamente pronunciarsi contro la legge una volta verificate le presumibili criticità applicative, trovando l’occasione per condannare nuovamente l’Italia. Le recenti prassi, infatti, mostrano come l’Europa guardi più al risultato ed al raggiungimento degli obiettivi piuttosto che alle modalità attuative.

Sarebbe auspicabile non tanto una modifica della normativa esistente, data la complessità della materia e la tensione particolarmente delicata tra i principi costituzionali implicati, quanto una riscrittura *ex novo* della disciplina, magari tenendo in debita considerazione i risultati poco gratificanti della legge Vassalli sulla quale una analisi di impatto della regolazione avrebbe certamente consigliato meglio come intervenire.

⁵² Ministro della Giustizia, *Direttiva annuale per il 2013*, 12 dicembre 2012.

Alla luce delle modifiche del 2015, ad avviso di chi scrive, risulterebbe molto complesso anche individuare una interpretazione della normativa costituzionalmente e comunitariamente orientata, sia perché il nostro sistema di *civil law* è maggiormente adatto ad accogliere una disciplina normativa piuttosto che attenersi al puntuale rispetto del precedente giudiziario, sia perché è stato dimostrato nelle pagine precedenti che spesso tra possibili interpretazioni di una determinata disposizione nessuna risulta conforme ai principi costituzionali ed *eurogiurisprudenziali*; anzi, il più delle volte appaiono evidentemente pure di difficile collocazione sistematica e ordinamentale.

Quali strade per migliorare a disciplina invariata? Dando per scontata l'impossibilità, per ora, di riscrivere *ex novo* la disciplina, restano le seguenti strade da percorrere:

a) prevedere una *norma ponte* che ripristini il collegamento tra responsabilità civile e disciplinare nei limiti della loro rispettiva autonomia di giudizio affinché si evitino i rischi di arrivare a giudizi opposti su responsabilità di tipo diverse, ma evidentemente connesse;

b) rendere più severi e rigorosi le valutazioni disciplinari, in modo da avere Magistrati più *attenti* e preparati, magari ridisegnando il sistema della responsabilità disciplinare riservando alla relativa sezione Magistrati speciali inamovibili nella loro funzione di *giudici della disciplina*;

c) eliminare la via di fuga dell'art. 2, comma 3-*bis* nella parte in cui si afferma che la violazione manifesta della legge e del diritto dell'Unione europea va valutata in base alla chiarezza della norma perché rende, di fatto, il Magistrato irresponsabile in virtù della conclamata scarsa qualità (almeno) delle leggi italiane. Gran parte delle cause relative alla cattiva legislazione vanno imputate al funzionamento distorto della nostra forma di governo parlamentare: un bicameralismo paritario e una legge elettorale che conducono inevitabilmente a maggioranze discordanti tra una Camera e l'altra, l'abuso dei decreti legge, la prassi dei maxi-emendamenti che modificano la legge di conversione su cui alcuni recenti interventi della Corte costituzionale sembrano aver messo un argine sono soltanto alcuni dei profili che incidono sulla qualità della normazione con inevitabili conseguenze negative sull'applicazione delle leggi da parte degli interpreti e degli operatori del diritto. La naturale conseguenza di questa deriva è data dal continuo alimentare dell'incertezza che corrode il corpo dell'ordinamento normativo, e dal dispotismo degli interpreti, di quei giudici che, in primis chiamati a dare un significato alle disposizioni oscure, spesso travalicano i confini della giurisdizione e invadono le competenze proprie del legislatore;

d) migliorare, quindi, la qualità delle leggi. Non si vuole qui riproporre il mito ottocentesco della legge perfetta e chiara rispetto a colui il quale è chiamato a darne applicazione⁵³, ma è altrettanto vero, e lo si ribadisce ancora una volta, che bisogna porre un argine alla patologia del nostro ordinamento che conta oramai un vastissimo numero di regole inattuabili per le ragioni precedentemente indicate; è auspicabile che in futuro si ponga in essere "una normazione limitata all'essenziale, scritta nel rispetto delle regole che ne rendano chiaro il contenuto; verificata preventivamente nei suoi effetti sui cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni; non solo pubblicata, ma anche comunicata con mezzi adeguati che ne consentano la effettiva conoscenza e non solo virtuale; controllata dopo un adeguato periodo

53 Così anche M. AINIS *La legge oscura, cit.*, pag. 137.

dalla sua entrata in vigore negli effetti prodotti”⁵⁴. Leggi chiare ed intelleggibili fanno in modo che il contenzioso diminuisca; diminuendo il contenzioso, il Magistrato ha meno possibilità di sbagliare sia perché i processi sono inferiori quantitativamente, sia perché è facilitato nell’interpretazione qualitativa delle norme.

Abstract

The reform of the civil liability of judges shows that, despite the efforts of the legislator, we are still far from the adjustment of domestic legislation to the indications of European jurisprudence. This essay identifies the critical points of the new regulations starting from the original legislation and suggestions from the European institutions.

Parole chiave: Responsabilità civile, Corte di Giustizia, qualità della regolazione, potere giudiziario.

Key Words: civil liability, European Court of Justice, better regulation, judiciary.

54 M. CARLI, *Come garantire il rispetto delle regole sulla «buona» qualità delle leggi dello Stato*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2007, p. 1 ss.