

VITO TENORE
(a cura di)

Contributi di

**PAOLA D'OVIDIO, MARIO FRESA, VITO TENORE,
DANIELA RITA TORNESI**

IL MAGISTRATO E LE SUE QUATTRO RESPONSABILITÀ

**CIVILE, DISCIPLINARE, PENALE,
AMMINISTRATIVO-CONTABILE**

Magistrati ordinari, amministrativi, contabili, militari

Normativa

Giurisprudenza

Dottrina

Aggiornato alla legge n. 18/2015

Presentazione di

Giovanni Canzio

Primo Presidente della Corte di Cassazione



GIUFFRÈ EDITORE

PRESENTAZIONE

Presento con estremo piacere il volume curato e coordinato da Vito Tenore, apprezzato Magistrato della Corte dei conti e docente presso la Scuola Nazionale dell'Amministrazione, nonché, ormai da tempo, attento studioso dei temi dell'Ordinamento giudiziario.

Il curatore, sia nel corso della sua eclettica carriera tra le varie Magistrature (ordinaria, militare, contabile) e l'Avvocatura dello Stato, sia quale docente, ha potuto conoscere il funzionamento della "macchina" della Giustizia e da tale osservatorio privilegiato ha voluto concentrare i suoi interessi scientifici su un peculiare aspetto dello statuto professionale del Magistrato: le responsabilità. Difatti, come tutte le carriere, anche quella Magistratuale presenta, accanto a profili "fisiologici", anche taluni, incidentali, profili "patologici".

Alla patologia comportamentale dell'attività del Magistrato, che perviene all'attenzione mediatica e degli organi disciplinari, è dunque dedicato questo studio monografico, a tutto tondo, sulle differenti e concorrenti responsabilità del Magistrato.

Una riflessione sulle responsabilità nelle carriere Magistratuali appare utile e necessaria in un momento storico e in un contesto normativo che richiedono un approccio strettamente tecnico-giuridico, non ideologico, con riguardo a una materia sulla quale la dottrina e la giurisprudenza si sono soffermate, ma, almeno finora, con contributi settoriali e non organici e spesso occasionati da specifici problemi insorti con riferimento a singole vicende.

Con questo volume, frutto di una pluriennale attività giurisdizionale, di studio e didattica dei quattro Autori, si è dunque colmata una reale lacuna della ricerca e della editoria, offrendo un contributo sistematico alla conoscenza della materia delle diverse responsabilità, soprattutto all'indomani della novella apportata dalla legge 27 febbraio 2015 n. 18 alla responsabilità civile del Magistrato: normativa, questa, nata dall'intento di ridisegnare l'equilibrio tra la politica e la Magistratura, ritenuto da taluni eccessivamente sbilanciato a favore del Potere giudiziario.

L'opera, con rigore e metodo scientifico di cui siamo grati al curatore e ai coautori, anch'essi autorevoli e apprezzati Magistrati e

studiosi, analizza il complesso quadro normativo, giurisprudenziale dottrinale intervenuto sulle varie responsabilità e nelle varie Magistrature italiane. E va rimarcato che la tematica è oggetto di saggi redatti da studiosi di estrazione Magistratuale, il cui approccio “terzo e imparziale” alla complessa materia traspare netto dall’analisi delle problematiche.

Con chiarezza espositiva e ricchezza di dati giurisprudenziali e dottrinali, l’opera offre al lettore un solido punto di riferimento e di orientamento per una corretta comprensione delle condotte del Magistrato che, in un momento storico di grande attenzione alle modalità anche comportamentali di svolgimento delle funzioni, si traducono o si possono tradurre in illeciti civili, disciplinari, amministrativo-contabili o addirittura penali.

Per ogni questione affrontata lo studio offre attente ricostruzioni sistematiche e affidabili soluzioni interpretative fondate sulla compiuta analisi dei principi generali, delle norme codicistiche e settoriali (ivi comprese le decisioni del C.S.M.) e della ricchissima produzione giurisprudenziale, che, nell’esperienza giudiziaria, è stata chiamata a vagliare evenienze patologiche nella Magistratura.

Il primo capitolo, curato da Paola D’Ovidio, affronta, in modo sistematico e con poderosa ricchezza di dati, la complessa tematica della responsabilità civile del Magistrato alla luce delle recenti e rilevanti modifiche apportate alla legge n. 117 del 1988 dalla legge n. 18 del 2015, nell’ottica di adeguare l’ordinamento italiano alle indicazioni fornite dalla Corte di Giustizia Europea, mantenendo tuttavia opportunamente inalterato il principio della responsabilità indiretta dei Magistrati. In esso è data contezza delle principali novità del sistema (colpa grave, risarcibilità del danno non patrimoniale, cancellazione del “filtro” di ammissibilità, termine decadenziale per la proposizione dell’azione, rivalsa in sede contabile dopo la condanna dello Stato per errori del Magistrato ecc.) e propone originali ed equilibrate soluzioni interpretative. La ricchezza dei dati giurisprudenziali e dottrinali fa di questo capitolo un affidabile referente per ogni giurista che debba ricostruire il novellato istituto della responsabilità civile del Magistrato.

Il secondo capitolo, curato da Mario Fresa e Vito Tenore, esperti in materia disciplinare, analizza il regime punitivo interno delle carriere Magistratuali (che presentano significativi distinguo, sui quali è in atto una riflessione istituzionale anche nella prospettiva della creazione di un unico organo disciplinare), alla luce delle normative di settore e delle numerose pronunce giudiziali del C.S.M. Lo studio rappresenta senza dubbio una delle più accurate e approfondite riflessioni sul tema disciplinare. Con visione ampia e ricchezza di dati, gli Autori analizzano il procedimento punitivo alla luce dei principi portanti, offrono soluzioni a numerosi pro-

blemi applicativi e, soprattutto, danno contezza della giurisprudenza intervenuta sui punti più nevralgici del sistema disciplinare Magistratuale. Trattasi, dunque, di un basilare ausilio non solo per studiosi, avvocati e componenti di organi disciplinari, ma soprattutto per tutti i Magistrati italiani, tenuti a conoscere le regole che disciplinano il proprio *status*.

Il terzo capitolo, redatto da Daniela Rita Tornesi, rappresenta una rara ricostruzione sistematica, non riscontrabile nel pur ampio panorama scientifico, della vasta tipologia di reati che ruotano intorno alla attività dei Magistrati. Lo studio offre una vasta rassegna, per ciascun reato analizzato, degli orientamenti del giudice di merito e di legittimità e della più autorevole dottrina, fornendo al lettore uno strumento fondamentale per una compiuta visione degli illeciti penali dei Magistrati.

Il quarto e conclusivo capitolo, redatto da Tenore, è per molti versi atipico e innovativo. Trattasi di un accurato ed organico contributo scientifico sulla responsabilità amministrativo-contabile dei Magistrati in varie evenienze, talune conseguenti alla condanna dello Stato in sede civile per errori del Magistrato (originante una rivalsa innanzi alla Corte dei Conti, valorizzata dalla recente l. n. 18 del 2015). La giurisdizione contabile, anche con riguardo ad altre situazioni, viene ricostruita con validi argomenti sistematici, testuali e giurisprudenziali, che aprono inediti scenari risarcitori per l'attività Magistratuale, con conseguenti esigenze e risvolti assicurativi di cui si dovrà tenere conto.

Per tutte le quattro responsabilità analizzate nel volume vengono costantemente presi in considerazione i prevalenti indirizzi giurisprudenziali e prospettate equilibrate opzioni teorico-pratiche, utili nei singoli contesti gestionali o contenziosi.

Un'ampia appendice normativa, con i testi di base analizzati nell'opera, completa l'accurato studio della tematica della responsabilità dei Magistrati, la cui deontologia comportamentale è da tempo all'attenzione dei media e della collettività.

Per la ricchezza dei dati normativi e giurisprudenziali citati e per l'analisi della dottrina, lo studio si raccomanda non solo come una monografia di elevata valenza scientifica, ma anche come un basilare strumento di lavoro e di consultazione per Magistrati, avvocati e studiosi della materia.

All'opera e ai suoi Autori va, pertanto, la gratitudine dei Magistrati italiani e si augura il meritato successo.

Roma, maggio 2016

GIOVANNI CANZIO
Presidente del Consiglio superiore della
Maggioranza
Termine estratto capitolo

PREMESSA

La visione esterna della Magistratura e la relativa opinione che il cittadino ne trae è, di regola, frutto o di proprie occasionali esperienze giudiziarie (positive in caso di vittoria o assoluzione, ma fatalmente negative in caso di soccombenza civile o di condanna penale), o, soprattutto negli ultimi anni, della prospezzazione televisiva e giornalistica. Quest'ultima è spesso influenzata, oltre che dai fatti storici raccontati, dalla loro interpretazione data da commentatori non sempre imparziali e sovente espressivi di indirizzi politici tesi a dare una lettura di sentenze o, soprattutto, di iniziative penali, distorta e lontana anni luce dalla realtà fenomenica e dagli intenti reali (e leciti) di qualsiasi azione giudiziaria. E tale distortivo "bombardamento mediatico", unito a talune (innegabilmente) infelici iniziative giudiziarie ed alla insoddisfazione di molti cittadini per una giustizia lenta o che non ha dato gli esiti auspicati (magari invece assicurati o profetizzati dai propri avvocati), e che spesso sembra tutelare i furbi e gli insolventi, porta di frequente a giudizi non lusinghieri verso la Magistratura. Quest'ultima, in un Paese, quale l'Italia, stimolante e geniale, ma anche anarchico e riluttante alla osservanza di regole anche minimali (stradali, condominiali, comportamentali, fiscali), è spesso "mal vista" per il solo fatto di esistere, ovvero per il solo fatto di essere l'unico soggetto (accanto alle Forze di Polizia) preposto a far osservare, in modo anche coattivo, le "regole" di civile convivenza, che sovente il cittadino è riottoso a seguire (nel proprio agire personale, pur rivendicandone il rispetto "dagli altrui").

Personalmente osservo, forse con più oggettività e minor superficialità, da circa 25 anni, da Magistrato (prima ordinario, poi militare, oggi contabile) e, un tempo, da praticante avvocato e da Avvocato dello Stato, i tanti Magistrati che si sono avvicendati in udienze, camere di consiglio, istruttorie, convegni, riunioni, eventi extralavorativi, cancellerie, scalinate e corridoi di uffici giudiziari, e persino in bar e ristoranti. Ho con loro condiviso lunghe udienze collegiali, complesse indagini, dure letture di dispositivi, brillanti (o noiose) relazioni in congressi, "interminabili" inaugurazioni di anni giudiziari, faticose stesure di libri, semplici scambi di idee in uffici giudiziari e in contesti extralavorativi. Ho con loro

scambiato riflessioni giuridiche, etiche, culturali, familiari o, talvolta, considerazioni estremamente terrene e banali. Ho con loro anche discusso animatamente ed ho persino quasi tentato di “esorcizzarne” le menti (ovviamente... ioci causa) nel pathos dell’attesa di una sentenza nelle rare ipotesi in cui sono stato non giudice, ma parte in giudizio (anche i giudici... litigano e attivano la Giustizia quali attori o convenuti).

Quale idea mi sono fatto della “mia” categoria?

Pur cosciente che ogni considerazione generale su una categoria umana (e professionale) è espressione spesso di qualunquismo o di ottusa genericità, e pur consapevole dei limiti di un giudizio complessivo su una categoria, quella dei Magistrati, fatta di uomini (e donne) ontologicamente diversi tra di loro, unici ed irripetibili per le infinite variabili dell’essere umano, ho sempre ritenuto la Magistratura un plesso tendenzialmente “sano” del nostro Paese e delle nostre Istituzioni, in quanto frutto di una attenta ed etica selezione concorsuale (che prescinde da appartenenze a cordate, lobbies, affiliazioni politiche, fedi religiose), tutelato da una serie di garanzie costituzionali tese a preservarne l’indipendenza e l’autonomia (che non è un privilegio del Magistrato, ma una garanzia del cittadino, per l’applicazione equa ed imparziale del diritto e per l’uguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge) e connotato da una irrinunciabile finalità etica della propria attività: assicurare la civile convivenza e l’eguaglianza tra i cittadini innanzi alla legge. Come ha ben detto, in occasione della Inaugurazione dell’Anno Giudiziario 2016, il Primo Presidente della Cassazione, Giovanni Canzio, che mi ha onorato di vergare la presentazione di questo volume, la Magistratura è “L’istituzione della ragione, sottratta alla logica del consenso popolare perché prevalgano solo le esigenze di giustizia e di tutela dei diritti della persona”.

Ho sempre ritenuto, sin dagli anni dell’uditorato, il lavoro del Magistrato oneroso e complesso, sia per i suoi profili tecnico-giuridici, sia, soprattutto, per l’invasiva incidenza dei suoi pronunciamenti sulla vita altrui, della quale un Tribunale ha, fatalmente, solo e soltanto una conoscenza “giudiziaria”, filtrata da avvocati, carte, testimoni più o meno attendibili, relazioni di servizio etc., e, come tale, in minima parte rappresentativa della “vita reale” e delle vere dinamiche degli individui che compaiono sovente distorte nei tanti giudizi innanzi alla Magistratura.

Il dramma di vergare ogni giorno una sentenza solo “tendenzialmente” giusta, per i limiti che il rito pone e per l’impossibilità di una “divina” conoscenza della piena realtà dei fatti e dei comportamenti che il Giudice valuta, sono forse il fardello più pesante per un “vero” Magistrato, ovvero di un uomo (o una donna) che non si rassegni ad interpretare in modo meccanicistico ed impiegatizio il proprio lavoro, o ad

applicare in modo ottuso le norme, o, ancor peggio, a trovare nel potere giudicante o più spesso requirente riverse per proprie sconfitte esistenziali o visibilità mediatica per successivi salti nella politica.

Pur convinto della opportunità, per drenare possibili esuberanze o anomalie comportamentali, di introdurre per ogni Magistrato, quale pre-requisito rispetto alla sapienza giuridica, dei mirati test preselettivi psico-attitudinali, come previsto per altre delicate funzioni pubblicistiche (Forze di Polizia), penso che, nonostante qualche innegabile eccezione che non casualmente emerge anche sul piano mediatico-giornalistico, il Magistrato sia un soggetto di regola sereno ed equilibrato, anche per una sorta di coartata abitudine a ragionare in modo terzo e non fazioso, mediando tra contrapposte tesi sovente facinorose o distorte, avendo come parametro di giudizio regole eque, democraticamente votate e condivise, operando senza conflitti di interesse e senza doversi forzatamente “procacciare” clienti o “plasmare la realtà dei fatti” per lavorare.

Inoltre, a differenza dell'avvocato, che deve spesso forzare toni e contenuti per “costruire” dal nulla e difendere una linea difensiva, reperiendo norme, giurisprudenza e dottrina, adattandole con abilità e con doverosa faziosità ai fatti sottopostigli dal cliente, selezionando quelli rilevanti e scartando i profili falsi o mendaci, divenendo (se vuol convincere con i suoi libelli, o se vuol far virare indirizzi stabili o monolitici della giurisprudenza) acuto, caparbio, convincente e spesso geniale, il Magistrato, da parte sua, non deve essere mai fazioso, né innamorato della sua tesi, né deve necessariamente essere “geniale” (caratteristica che comunque mal si attaglia alle scienze giuridiche), ma deve limitarsi ad essere equilibrato, preparato, coerente ed onesto, i semplici requisiti che rendono un Magistrato un bravo e credibile Magistrato.

Le connotazioni del “giudice europeo”, richiamando ancora le parole del Primo Presidente della Cassazione Giovanni Canzio in occasione dell'Inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2016, sono dunque, nel raccordo tra potere, dovere e responsabilità, soprattutto due: “capacità e deontologia”, presupposti unici per la sua autorevolezza, e per scongiurare il rischio che “la supplenza della Magistratura, all'incrocio fra politica, economia e diritto, sposti il fondamento della legittimazione sul terreno delle pratiche del consenso popolare”.

E tali due requisiti non richiedono neppure, quali ulteriori caratteristiche, la genialità, la splendida creatività giuridica, l'intuito fulminante, che sono caratteristiche che ho, infatti, rinvenuto in molti grandi avvocati e in pochi Magistrati, come è giusto che sia per la diversità di funzioni svolte e delle attitudini richieste.

Ed infatti, gli addetti ai lavori sanno bene che la quasi totalità delle tesi più dotte, complesse, innovative della Consulta, della Cassazione, del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti nascono non dall'estro creativo di tali alti Consessi giuridici, ma da un sapiente distillato delle tesi propugnate da acuti avvocati nei libelli depositati innanzi a queste Magistrature. Molti revirement della Cassazione, molte innovative ricostruzioni del giudice di legittimità (ma vale per qualsiasi altro organo giudicante), che occasionano anche studi, convegni, note a sentenza, non nascono solo dalla pur autorevole mente del giudicante, ma soprattutto dai raffinati e pungolanti spunti dati da brillanti avvocati delle parti nei propri scritti difensivi, che la Magistratura con acume recepisce e affina, se convincenti.

È questo, a mio avviso, il vero compito del Magistrato in un sinergico confronto con gli avvocati delle parti in causa: decidere (o indagare per il requirente) scegliendo soluzioni (o strategie per un P.M.) equilibrate e conformi a legge, sapendo recepire anche le creative ricostruzioni e suggestioni di bravi avvocati e non dimenticando mai di essere un uomo che giudica altri uomini, di cui deve saper cogliere, capire e valutare, con equilibrio, anche i limiti terreni.

Ho, in conclusione, una personale visione generale del Magistrato come di un giurista oberato di oneri e incombenze di varia natura, gravato da molteplici stress lavorativi che si cumulano (come per tutti) a quelli domestici e sociali, ma anche riflessivo, pacato, sobrio nei modi, curioso, attento, acuto, spesso anche talentuoso.

Ma ho visto anche Magistrati arroganti, saccenti, vanesi, poco aggiornati, frettolosi, emotivamente schierati "al femminile" in cause divorzili, politicizzati dall'instirpabile correntismo, desiderosi di consenso mediatico o popolare, o che si lasciano blandire instaurando inopportune relazioni con avvocati, imprenditori e politici, o che, invece di chiudersi, ovviamente nei dovuti limiti, in una torre eburnea mantenendo sobrietà di vita (e nel linguaggio) e selettive relazioni extraprofessionali (garanzia di serenità nel giudizio, equilibrio nel pensiero e indipendenza assoluta), si concedono troppo facilmente alle lusinghe di cerimonie, feste conviviali, banchetti, riunioni in circoli blasonati o presso associazioni "culturali" tra professionisti, aprendosi così, inopportunamente, a non occasionali relazioni extralavorative con "potenziali parti", ovvero con avvocati, imprenditori o politici che, pur non vietate, attenuano, anche inconsciamente, la serenità di giudizio che il buon Magistrato dovrebbe conservare e preservare.

E, dunque, per tante ragioni umane e terrene (limite ed essenza di ogni individuo) il compito oneroso, doveroso

Termine estratto capitolo

Capitolo Primo

LA RESPONSABILITÀ CIVILE DEL MAGISTRATO (*)

SOMMARIO: 1. Evoluzione normativa e profili costituzionali. — 2. Moniti europei ed esigenze di riforma della legge n. 117 del 1988. — 3. La responsabilità civile dei Magistrati nei documenti internazionali ed in altri paesi europei. — 4. La nuova disciplina della responsabilità civile per i danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie: profili sostanziali. — 4.1. L'ambito di applicazione (art. 1, l. n. 117 del 1988 e succ. mod.). — 4.2. L'elemento soggettivo (art. 2, l. n. 117 del 1988 e succ. mod.). — 4.2.1. Il dolo (art. 2, comma 1, l. n. 117 del 1988 e succ. mod.). — 4.2.2. La colpa grave per violazione manifesta della legge e del diritto dell'Unione europea (art. 2, commi 3 e 3-*bis*, l. n. 117 del 1988 e succ. mod.). — 4.2.3. La colpa grave per travisamento del fatto o delle prove (art. 2, comma 3, l. n. 117 del 1988 e succ. mod.). — 4.2.4. La colpa grave per l'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o per la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento (art. 2, comma 3, l. n. 117 del 1988 e succ. mod.). — 4.2.5. La colpa grave per l'emissione di un provvedimento cautelare personale o reale fuori dai casi consentiti dalla legge oppure senza motivazione (art. 2, comma 3, l. n. 117 del 1988 e succ. mod.). — 4.3. La clausola di salvaguardia (art. 2, comma 2, l. n. 117 del 1988 e succ. mod.). — 4.4. Il diniego di giustizia (art. 3, l. n. 117 del 1988 e succ. mod.) — 5. La nuova disciplina della responsabilità civile per i danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie: profili processuali. — 5.1. Legittimazione passiva e competenza. — 5.2. La responsabilità diretta dello Stato e la facoltà di intervento del Magistrato nel giudizio di responsabilità. — 5.3. La sussidiarietà dell'azione ed i danni risarcibili. — 5.4. Il filtro preventivo di ammissibilità e la sua abrogazione. — 5.5. Le azioni di rivalsa e di regresso (artt. 7, 8 e 13, l. n. 117 del 1988 e succ. mod.). — 5.6. I rapporti tra giudizio civile e giudizio disciplinare. — 5.7. Il regime intertemporale della l. n. 18 del 2015. — 6. La responsabilità civile dei Magistrati amministrativi e contabili. — 7. Altre ipotesi di responsabilità civile dello Stato connesse ad attività giudiziarie: a) Risarcimento danni per riparazione a favore delle vittime di errori giudiziari. b) Equa riparazione per ingiusta detenzione. c) Danni per irragionevole durata del processo: la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la c.d. legge Pinto n. 89 del 2001. d) La direttiva 2004/80/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa all'indennizzo delle vittime di reato. e) Danni da inumana detenzione.

(*) Di PAOLA D'OVIDIO.

1. Evoluzione normativa e profili costituzionali.

La responsabilità civile del Magistrato, che si traduce nel dovere di risarcire i danni subiti da un soggetto a causa di errori o inosservanze compiute nell'esercizio delle funzioni giudiziarie (1), trova il suo fondamento negli artt. 24, commi 4, 28 e 113 Cost., nonché, a livello di fonti primarie, nelle generali previsioni degli artt. 2 e 4, l. 20 marzo 1865 n. 2248 all. E, degli artt. 1218 e 2043 ss. c.c. e dell'art. 22 ss., d.P.R. 10 gennaio 1957 n. 3 (2).

(1) Sulla responsabilità civile del Magistrato, tra gli studi più significativi, v. TENORE, *La responsabilità civile del Magistrato*, in *La responsabilità disciplinare nelle carriere Magistratuali*, a cura di TENORE, Milano, 2010, ** ss.; LUISO, *La responsabilità civile del Magistrato*, in AA.VV. (a cura di VOLPI), *La responsabilità dei Magistrati*, Napoli, 2009, 175 ss.; PANIZZA, *La responsabilità civile dei Magistrati nella giurisprudenza costituzionale*, in AA.VV. (a cura di VOLPI), *La responsabilità dei Magistrati*, cit., 201 ss.; PICARDI, *La responsabilità del giudice: la storia continua*, in *Riv. dir. proc.*, 2007, 288 ss.; BIONDI, *La responsabilità del Magistrato*, Milano, 2006, 197; CICALA, *Rassegna sulla responsabilità civile dei Magistrati*, in *Riv. dir. priv.*, 2004, 457; BRIGUGLIO, SIRACUSANO, *Responsabilità per dolo e colpa grave*, in PICARDI, VACCARELLA (a cura di), *La responsabilità civile dello Stato giudice*, Padova, 1990; CORSARO, POLITI, *La cosiddetta responsabilità del giudice*, in *Giur. it.*, 1989, IV, 371 ss.; PROTO PISANI, CIPRIANI, *La nuova legge sulla responsabilità civile dei Magistrati*, in *Foro it.*, 1988, V, 409 ss.; BERRUTI, *Sulla responsabilità civile dei Magistrati (le fattispecie della legge n. 117 del 1988)*, in *Giur. it.*, 1988, 235 ss.; *Commentario alla l. 13 aprile 1988 n. 117*, a cura di PICARDI e VACCARELLA, con commenti di CAPPONI, MARTINO, VACCARELLA, BRIGUGLIO, SIRACUSANO, PICARDI, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1989, 1203 ss.; ATTARDI, *Note sulla nuova legge in tema di responsabilità dei Magistrati*, ivi, 1988, IV, 305 ss. Un'esposizione riassuntiva e ragionata delle questioni dibattute sulla responsabilità del giudice, con riguardo anche ai rapporti con la responsabilità disciplinare e la c.d. «responsabilità politica» è rinvenibile in SCOTTI, *La responsabilità civile dei Magistrati, commento teorico pratico alla l. 13 aprile 1988 n. 117*, Milano, 1988 e in GIULIANI, PICARDI, *La responsabilità del giudice*, Milano, 1987. Con particolare riguardo allo studio delle fonti storiche e all'analisi di esperienze comparative v. CAPPELLETTI, *Giudici irresponsabili? Studio comparativo sulle responsabilità dei giudici*, Milano, 1988. Da ultimo, una attenta disamina della l. n. 117 del 1988 e della legge n. 18 del 2015, è offerta da CAFERRA, *Il processo al processo. La responsabilità dei Magistrati*, Bari, 2015.

(2) Secondo l'art. 22, d.P.R. 10 gennaio 1957 n. 3 «L'impiegato che, nell'esercizio delle attribuzioni ad esso conferite dalle leggi o dai regolamenti, cagioni ad altri un danno ingiusto ai sensi dell'art. 23 (cioè con dolo o colpa grave, n.d.a.) è personalmente obbligato a risarcirlo. L'azione di risarcimento nei suoi confronti può essere esercitata congiuntamente con l'azione diretta nei confronti dell'Amministrazione qualora, in base alle norme ed ai principi vigenti dell'ordinamento giuridico, sussista anche la responsabilità dello Stato.

L'amministrazione che abbia risarcito il terzo del danno cagionato dal dipendente si rivale agendo contro quest'ultimo a norma degli articoli 18 e 19. Contro l'impiegato

In siffatto quadro normativo si inserisce la specifica disciplina riservata a tale forma di responsabilità dalla basilare legge 13 aprile 1988 n. 117 (c.d. legge Vassalli), come significativamente modificata dalla legge 27 febbraio 2015 n. 18 (3), la quale regola la responsabilità per i danni derivanti dall'esercizio delle funzioni giudiziarie attraverso la previsione di un regime giuridico differenziato rispetto a quello generale valevole per tutti gli altri pubblici dipendenti.

L'analisi di tali peculiarità normative non può prescindere dalla considerazione che il tipo di responsabilità in esame coinvolge profili di diversa natura ma tutti riconducibili, direttamente od indirettamente, a principi di rilievo costituzionale, i quali hanno impegnato il legislatore nella difficile ricerca di un loro ragionevole equilibrio, e ciò tanto all'epoca della emanazione della legge del 1988 quanto in occasione delle recenti riforme del 2015.

Prima dell'adozione della legge n. 117 del 1988, la materia era disciplinata dagli artt. 55, 56 e 74 del codice di procedura civile del 1940, i quali, se da un lato consentivano l'azione diretta nei confronti del Magistrato, dall'altro ne sancivano l'improponibilità senza l'autorizzazione del Ministro di grazia e giustizia (che costituiva un vero e proprio "filtro") e limitavano le ipotesi di responsabilità civile ai soli casi in cui in cui il giudice fosse *"imputabile di dolo, frode o concussione"* nell'esercizio delle sue funzioni o quando, senza giusto motivo, rifiutasse, omettesse o ritardasse *"di provvedere sulle domande o istanze della parti e, in generale, di compiere un atto del suo ministero"*.

Il duro conflitto politico-istituzionale che negli anni '80 coinvolse i poteri dello Stato condusse all'abrogazione per via referendaria dei menzionati articoli del codice di procedura civile, con l'obiettivo di estendere "notevolmente le ipotesi di responsabilità" e di eliminare "filtri autorizzativi" (4).

Seguì l'emanazione della legge 13 aprile 1988 n. 117, con la quale si cercò di ampliare l'ambito della tutela del danneggiato adottando, nel

addetto alla conduzione di autoveicoli o di altri mezzi meccanici l'azione dell'Amministrazione è ammessa solo nel caso di danni arrecati per dolo o colpa grave".

Si rammenta che il disposto degli artt. 22 ss., d.P.R. n. 3 del 1957 è ancora vivo, anche dopo la c.d. privatizzazione del rapporto di pubblico impiego, in virtù dell'espressa previsione dell'art. 55, comma 2, d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165 e succ. modifiche, secondo cui resta *"ferma la disciplina in materia di responsabilità civile, amministrativa, penale e contabile"*.

(3) La legge 27 febbraio 2015 n. 18 è entrata in vigore il 19 marzo 2015.

(4) Cfr. GREVI, *Per i Magistrati è in gioco l'autonomia*, in *Il Sole-24 Ore*, 8 novembre 1987.

contempo, alcuni accorgimenti a presidio della funzione giurisdizionale dell'imparzialità del giudice, in ossequio ai dettami costituzionali (5).

In primo luogo occorre conciliare il principio dell'autonomia ed indipendenza della Magistratura, volto a garantire l'imparzialità del giudice (artt. 101, 104 e 108 Cost.), con quello dettato dall'art. 28 della stessa Costituzione, il quale disegna una forma di responsabilità *diretta* dei funzionari e dei dipendenti dello Stato, "*secondo le leggi penali, civili ed amministrative*" per gli atti "*compiuti in violazione dei diritti*": la scelta operata in proposito dal legislatore del 1988 è stata quella di contemperare siffatti valori di rango costituzionale escludendo la proponibilità di un'azione risarcitoria diretta nei confronti del singolo Magistrato, salva l'ipotesi di danni derivati da fatti costituenti reato, e consentendo al danneggiato di agire direttamente nei soli confronti dello Stato (artt. 2, comma 1, e 13 l. n. 117 del 1988, non modificati sul punto dalla l. n. 18 del 2015), con attribuzione a quest'ultimo del diritto di rivalsa (art. 7). Veniva altresì previsto un filtro preliminare per valutare l'ammissibilità dell'azione (art. 5, abrogato dalla legge di riforma del 2015).

Inoltre, la legge doveva tener conto anche della particolare natura della funzione giurisdizionale, manifestazione diretta della sovranità dello Stato (6), nonché dei limiti posti dalla cosa giudicata (7), concetti

(5) Il referendum, tenutosi nei giorni 8 e 9 novembre 1987, era apertamente ispirato dalla volontà di ampliare le ipotesi di responsabilità, anche diretta, dei giudici, in coerenza con l'art. 28 Cost.; la sentenza della C. cost., 3 febbraio 1987 n. 26, ammissiva del referendum, aveva del resto escluso che le disposizioni legislative di cui agli artt. 55, 56 e 74 c.p.c. godessero di "*copertura costituzionale*", o potessero considerarsi "*a contenuto costituzionalmente vincolato*", osservando che l'art. 28 Cost. poneva "*un principio valevole per tutti coloro che, sia pure Magistrati, svolgono attività statale: un principio generale che da una parte li rende personalmente responsabili, ma dall'altra non esclude, poiché la norma rinvia alle leggi ordinarie, che codesta responsabilità sia disciplinata variamente per categorie o per situazioni*"; nella stessa sentenza la Corte aveva altresì precisato che la norma, rinviando alle leggi ordinarie, consentiva "*scelte plurime, anche se non illimitate, in quanto la peculiarità delle funzioni giudiziarie e la natura dei relativi provvedimenti suggeriscono condizioni e limiti alla responsabilità dei Magistrati, specie in considerazione dei disposti costituzionali appositamente dettati per la Magistratura (artt. 101 e 113), a tutela della sua indipendenza e dell'autonomia delle sue funzioni*".

(6) In passato tale connotazione della funzione giurisdizionale aveva portato a negare la stessa configurabilità di una responsabilità attribuibile a soggetti titolari di prerogative sovrane volte a garantire l'applicazione della legge; siffatta impostazione, ormai superata dal nostro sistema costituzionale, è efficacemente ricordata in ZANON, BIONDI, *Il sistema costituzionale della Magistratura*, IV ed., Bologna, 2014, 321.

(7) CHIOVENDA, *Principi di diritto processuale civile*, Napoli, 1923, 482, il quale esprime mirabilmente tale problematica affermando che "*la cosa giudicata in sé non può considerarsi un fatto costituzionale, ma che il giudice, se non fosse stato*

Capitolo Secondo

LA RESPONSABILITÀ DISCIPLINARE (*)

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. La responsabilità disciplinare e l'interpretazione abnorme. — 2.1. Il travisamento dei fatti. — 3. La responsabilità disciplinare ed i ritardi. — 3.1. I ritardi nel compimento degli atti relativi all'esercizio delle funzioni. — 3.2. Il ritardo non reiterato nell'adempimento delle funzioni e l'inerzia investigativa. — 3.3. Il ritardo nella scarcerazione nella iscrizione nel registro degli indagati e nella fissazione delle udienze. — 3.4. Conclusioni. — 4. La responsabilità disciplinare ed il riserbo. — 4.1. I limiti alle pubbliche dichiarazioni o interviste. — 4.2. Il divieto di sollecitare la pubblicità di notizie attinenti il proprio ufficio e di utilizzazione di canali informativi personali. — 4.3. L'illecita divulgazione di atti e le violazioni dei doveri di riservatezza. — 4.4. Profili penali e disciplinari delle esternazioni extrafunzionali. — 4.5. La rilevanza disciplinare delle esternazioni extrafunzionali dei Magistrati. — 5. La responsabilità disciplinare e la correttezza. — 5.1. I comportamenti abitualmente o gravemente scorretti. — 5.2. Le ingiustificate interferenze in attività giudiziarie. — 5.3. La consapevole inosservanza dell'obbligo di astensione. — 5.4. I comportamenti che arrecano ingiusto danno o indebito vantaggio ad una delle parti. — 6. La responsabilità disciplinare al di fuori delle funzioni. — 6.1. L'uso della qualità di Magistrato al fine di conseguire vantaggi ingiusti per sé o per altri. — 6.2. L'uso strumentale della qualità per l'esercizio di funzioni costituzionalmente previste. — 6.3. I prestiti e le agevolazioni da soggetti coinvolti in procedimenti. — 6.4. Le frequentazioni ed i rapporti di affari non consentiti. — 6.5. La partecipazione ad associazioni segrete o comunque comportanti vincoli oggettivamente incompatibili con l'esercizio delle funzioni giudiziarie. — 6.6. L'iscrizione o la partecipazione sistematica e continuativa a partiti politici. — 6.7. Lo svolgimento di attività incompatibili o pregiudizievoli. — 6.8. L'assunzione di incarichi extragiudiziari senza la prescritta autorizzazione del Consiglio superiore della Magistratura. — 7. La responsabilità disciplinare ed il processo. — 7.1. I titolari dell'azione disciplinare. — 7.2. La comunicazione dei fatti di rilevanza disciplinare. — 7.3. La fase pre-disciplinare. — 7.4. L'istruttoria disciplinare. — 7.5. Il giudizio. — 7.6. La sospensione dei termini e del procedimento. — 7.7. I rapporti tra procedimento disciplinare e giudizio civile di danno. — 7.8. Conclusioni. — 8. La responsabilità disciplinare dei Magistrati amministrativi: profili generali (fonti, illeciti, sanzioni). — 8.1. Il procedimento disciplinare per i Magistrati amministrativi. — 8.2. Rapporti tra azione disciplinare e procedimento penale. La sospensione cautelare del Magistrato amministrativo. — 9. La respon-

(*) Di MARIO FRESA e VITO TENORE. I paragrafi da 1 a 7.8 sono opera di MARIO FRESA. I restanti paragrafi da 8 in poi sono opera di VITO TENORE.

sabilità disciplinare dei Magistrati contabili: profili generali. — 9.1. Il procedimento disciplinare per i Magistrati contabili. — 9.2. Rapporti tra azione disciplinare e procedimento penale. La sospensione cautelare del Magistrato contabile. — 10. La responsabilità disciplinare dei Magistrati militari. — 11. La responsabilità disciplinare dei giudici di pace, dei Magistrati onorari e dei componenti delle Commissioni tributarie (*rinvio*).

1. Premessa.

Il sistema della responsabilità disciplinare è stato da sempre ritenuto istituto centrale per misurare il livello di responsabilità e di indipendenza dei Magistrati (1).

Esso trae il fondamento non in una “*supremazia speciale*” dello Stato nei confronti dei propri dipendenti, ma in valori e finalità più rilevanti rispetto ad altre categorie di lavoratori o di professionisti e che si sostanziano nella esigenza di controllare il corretto esercizio della funzione giudiziaria (2) e di garantire la qualità della giustizia, senza ledere o interferire con l'indipendenza dell'esercizio della funzione stessa o determinare un “*conformismo giudiziario*” che ingesserebbe l'evoluzione giurisprudenziale nelle strette maglie di comportamenti giuridicamente imposti (3).

Nell'ordinamento italiano il sistema della responsabilità disciplinare del Magistrato — al pari delle altre responsabilità — rappresenta l'in-

(1) ROSSI, *Il potere disciplinare*, in *Il Consiglio superiore della Magistratura*, a cura di MAZZAMUTO, 2001; ZANCHETTA, *Appunti sulla deontologia dei Magistrati*, in *Questione giustizia*, 2000 n. 2, 330 ss.; FERRAJOLI, *L'etica della giurisdizione penale (contributi per una definizione della deontologia dei Magistrati)*, in *Questione giustizia*, 1999, n. 3, 482 ss.; BESSONE, CARBONE, *Consiglio Superiore della Magistratura*, in *Digesto public.*, 1989, Torino, III, 69 ss.

(2) Sul punto C. cost., 8 giugno 1981 n. 100, in *Il Foro it.*, 1981, I, 2360, con nota di CANTISANI, *Il buon giudice ed i suoi censori*, secondo cui i Magistrati, per dettato costituzionale, debbono essere imparziali e indipendenti e tali valori vanno tutelati non soltanto con specifico riferimento al concreto esercizio della funzione giurisdizionale, ma anche come regola deontologica da osservarsi in ogni comportamento al fine di evitare che possa fondatamente dubitarsi della loro indipendenza e imparzialità nell'adempimento del loro compito.

(3) TENORE, *Il fondamento, le finalità e i principi portanti della potestà disciplinare in generale e nella Magistratura in particolare*, in *La responsabilità disciplinare nelle carriere Magistratuali*, a cura di TENORE, Milano, 2010, 1 ss.; CAPUTO, *Gli illeciti disciplinari*, in *Ordinamento giudiziario, leggi, regolamenti e procedimenti*, a cura di ALBAMONTE, FILIPPI, Torino, 2009; ERBANI, *Gli illeciti disciplinari del Magistrato*, in *Ordinamento giudiziario: organizzazione e profili processuali*, a cura di CARCANO, Milano, 2009.

terfaccia del principio costituzionale dell'indipendenza (4). Se è vero che il Magistrato deve essere indipendente da poteri ed interessi estranei alla giurisdizione, è pur vero che egli è soggetto soltanto alla legge. Ne consegue che la posizione *super partes* del Magistrato non può essere disgiunta dal corretto esercizio delle funzioni e, in generale, da ogni comportamento.

Del resto, il principio di soggezione soltanto alla legge, lungi dal riconoscere un potere arbitrario, costituisce per il Magistrato un vincolo che gli impedisce di finalizzare o condizionare la propria attività ad obiettivi diversi da quelli dell'affermazione del diritto (5).

L'ordinamento giudiziario tende a realizzare un ragionevole bilanciamento tra l'esigenza di salvaguardare l'indipendenza dei Magistrati e l'esigenza di renderli responsabili, in conseguenza delle loro condotte, anche omissive, per i diversi e potenzialmente concorrenti profili disciplinari, civili, amministrativo-contabili e penali. Sicché, se per un verso non tutte le forme di responsabilità astrattamente ipotizzabili sono costituzionalmente ammissibili pure per i Magistrati, per altro verso vengono contemplate peculiari condizioni e limiti alle responsabilità del Magistrato (6), proprio per salvaguardarne l'indipendenza, anche in conformità a quanto previsto dall'art. 47 della Carta di Nizza (che ha lo stesso valore giuridico del trattato U.E.) secondo cui il giudice deve essere, appunto, "*indipendente*".

Oggi la responsabilità disciplinare è regolata dal d.lgs. 23 febbraio 2006, 109 (c.d. riforma Castelli), che si inserisce nell'ambito della più generale riforma dell'ordinamento giudiziario approvata con la legge

(4) FIMIANI, FRESA, *Gli illeciti disciplinari dei Magistrati ordinari*, Torino, 2013, 2 ss.; cfr. D'ALOIA, *Questioni in tema di responsabilità dei Magistrati*, in *Separazione dei poteri e funzione giurisdizionale*, Atti del Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Padova, 2004, 274 ss.; FASSONE, *Il giudice tra indipendenza e responsabilità*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1980, 4 ss.

(5) CSM, sez. disc., 28 settembre 2007 n. 85, richiamata dal Capo dello Stato, On. Giorgio Napolitano, nel suo intervento del 14 febbraio 2008 alla seduta plenaria del C.S.M. sul tema dei *Rapporti tra giustizia e politica*. Cfr. in dottrina, CAVALLINI, *Gli illeciti disciplinari dei Magistrati ordinari prima e dopo la riforma del 2006*, Milano, 2011, 147 ss.; ZANON, BIONDI, *Il sistema costituzionale della Magistratura*, Bologna, 2006, 39 ss.; GUASTINI, *La Magistratura*, I, in *Comm. Cost.*, a cura di BRANCA, Bologna, 1994, sub art. 101, 144 ss.

(6) DE NARDI, *Interpretazione abnorme e responsabilità del Magistrato*, in *Giustizia insieme*, Roma, 2012, 1-2, 85 ss., che tra l'altro approfondisce l'esame dei rapporti tra l'interpretazione abnorme del Magistrato e la possibilità per il potere legislativo di sollevare conflitti di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale.

delega n. 150 del 2005 e che è stato successivamente modificato dalla legge 24 ottobre 2006 n. 269 (c.d. riforma Mastella).

La riforma del 2006, come ampiamente descritto nei testi organici in materia (7), trae ragione e fondamento dall'esigenza di un ammodernamento dei principi generali della deontologia giudiziaria — da moltissimo tempo ricondotta nell'alveo della giurisdizione (8) e dal peso sempre più crescente sul *corpus* della Magistratura — onde adeguare il sistema ai principi costituzionali in tema di ordinamento giudiziario (9).

Le finalità che in materia disciplinare tutti vorrebbero che siano realizzate sono quelle, per un verso, di assicurare che i Magistrati siano effettivamente perseguiti e sottoposti a sanzione per i loro comportamenti scorretti o negligenti e per gli abusi che compiono nell'esercizio delle loro funzioni e, per altro verso, di garantire che i Magistrati non siano arbitrariamente perseguiti ogni qualvolta che, facendo il loro dovere, si scontrino loro malgrado con interessi forti e soggetti reattivi o mossi da intenti emulativi (10).

Queste finalità sono difficili da realizzare, in un momento storico — come quello attuale — caratterizzato da un forte conflitto tra “*politica*” e “*giustizia*” e dal venir meno delle sicurezze costituite dai capisaldi della Carta costituzionale; in particolare, della consapevolezza nella società civile che l'autonomia ed indipendenza della Magistratura è un valore da difendere non in quanto tale, ma in quanto strumentale ad un'effettiva realizzazione del principio secondo cui tutti i cittadini sono uguali dinanzi alla legge.

In effetti, la riforma contenuta nel d.lgs. n. 109 del 2006 ha inciso profondamente sul sistema della responsabilità disciplinare dei Magistrati ordinari. Il passaggio da un illecito atipico a fattispecie tipiche di

(7) Tra i più recenti: FIMIANI, FRESA, *Gli illeciti disciplinari dei Magistrati ordinari*, Torino, 2013; DI AMATO, *La responsabilità disciplinare dei Magistrati. Gli illeciti — Le sanzioni — Il procedimento*, Milano, 2013; CAVALLINI, *Gli illeciti disciplinari dei Magistrati prima e dopo la riforma del 2006*, Milano, 2011; FANTACCHIOTTI, FRESA, TENORE, VITELLO, *La responsabilità disciplinare nelle carriere Magistratuali*, a cura di TENORE, Milano, 2010.

(8) Cfr. C. cost., 29 gennaio 1971 n. 12, in *Giur. cost.*, 1971, 83, con nota di ZAGREBELSKY, *La sezione disciplinare del Consiglio superiore della Magistratura come giudice a quo: possibili implicazioni*.

(9) Cfr. ROSSI, *Gli illeciti disciplinari*, in *Dir. pen. e proc.*, 2005 n. 12, 1505 e, più recentemente, *La responsabilità disciplinare dei Magistrati dal decreto legislativo Castelli del 2005 alla legge n. 269 del 2006*, in *L'ordinamento giudiziario. Itinerari di riforma*, a cura di MAZZAMUTO, Napoli, 2008, 213 ss.

(10) ROSSI, *Sorvegliare e punire...*, in *Quest. giustizia*, 2004 n. 5, 831; v. anche ICHINO, *Le denunce nei confronti dei Magistrati: strumentalità e sottovalutazione*, in *Quest. giustizia*, 2004 n. 5, 831.

Capitolo Terzo

LA RESPONSABILITÀ PENALE DEL MAGISTRATO (*)

SOMMARIO: 1. Il reato di corruzione in atti giudiziari. I riflessi delle novità apportate dalla legge 6 novembre 2012 n. 190 e dalla legge 27 maggio 2015 n. 69 sull'art. 319-ter c.p. — 1.1. La disciplina normativa della c.d. "corruzione giudiziaria" contenuta nell'art. 319 c.p. nel testo anteriore all'entrata in vigore della legge 26 aprile 1990 n. 86. — 1.2. L'art. 319-ter c.p. e gli aspetti problematici del suo coordinamento con l'art. 321 c.p. nella versione anteriore alla legge 7 febbraio 1992 n. 181. — 1.3. La natura giuridica dei reati di cui agli artt. 319-ter e 321 c.p. alla luce delle modifiche normative apportate dall'art. 2 della legge 7 febbraio 1992 n. 181. — 1.4. Le peculiarità dell'art. 319-ter c.p. rispetto alle fattispecie corruttive previste dagli artt. 318 e 319 c.p. — 1.4.1. L'identificazione della categoria soggettiva dell'"*intraneus*" del reato di cui all'art. 319-ter c.p. e la nozione di "atti giudiziari". — 1.4.2. La nozione allargata di "parte" e di "processo" contenuta nell'art. 319-ter c.p. — 1.4.3. Le procedure concorsuali quali *species* del "processo civile". — 1.4.4. Il procedimento inerente alle misure di prevenzione e antimafia, personali e patrimoniali, quale *species* del processo penale. — 1.4.5. Il processo tributario quale *species* del processo amministrativo. — 1.4.6. L'assimilazione dell'arbitrato rituale al "processo civile". — 1.4.7. Le peculiarità del c.d. arbitrato endoprocessuale o forense. — 1.4.8. Le problematiche relative al settore della giurisdizione volontaria. — 1.5. Le modalità di realizzazione della condotta con riguardo alle ipotesi della c.d. corruzione impropria (art. 318 c.p.) e della c.d. corruzione propria (art. 319 c.p.). — 1.5.1. La rilevanza dell'accordo corruttivo nelle decisioni collegiali. — 1.5.2. La segretezza delle deliberazioni collegiali. — 1.6. La casistica giurisprudenziale delle ipotesi tradizionali di corruzione propria antecedente. — 1.6.1. L'accettazione di promessa e/o il ricevimento di utilità da parte del Magistrato monocratico per il compimento di un provvedimento giurisdizionale contrario ai doveri di ufficio. — 1.6.2. L'accettazione della promessa e/o il ricevimento di denaro o di altre utilità da parte del Magistrato per il compimento di un provvedimento giurisdizionale collegiale. — 1.6.3. La sentenza collegiale di secondo grado, frutto di accordo corruttivo con il Magistrato componente del collegio, relatore della causa nel giudizio riassunto ai sensi dell'art. 392 c.p.c. a seguito di annullamento con rinvio da parte della Corte di Cassazione: il caso I.M.I.-S.I.R. — 1.6.4. La sentenza collegiale, a seguito di impugnazione del lodo arbitrale, frutto di accordo corruttivo con il consigliere relatore scritta in collaborazione di terzi: il c.d. caso Lodo Mondadori. — 1.6.5. La corruzione per atto giurisdizionale conforme ai doveri di ufficio. — 1.7. La corruzione in atti giudiziari nella forma susseguente. —

(*) Di DANIELA RITA TORNESI.

1.7.1. L'asservimento della funzione giudiziaria ovvero l'iscrizione a "libro paga" del Magistrato. — 1.8. Il momento consumativo. — 1.9. Le circostanze aggravanti. — 2. I reati di concussione e di induzione indebita a dare o promettere utilità. — 2.1. L'evento dei reati di concussione e di induzione indebita. — 2.2. Il dolo. — 2.3. I riflessi della legge 27 maggio 2015 n. 69 sulla disciplina dei reati di cui agli artt. 317 c.p. e 319-*quater* c.p. — 2.3. La casistica giurisprudenziale. — 2.4. La riqualificazione dei fatti di concussione nella corruzione in atti giudiziari. — 3. Il traffico di influenze illecite. — 3.1. Gli elementi della fattispecie. — 3.2. Il dolo — 3.3. Le aggravanti — 4. L'abuso d'ufficio. L'evoluzione normativa dell'art. 323 c.p. e la dibattuta questione dell'applicabilità della norma ai Magistrati. — 4.1. Le peculiarità dell'abuso d'ufficio "giurisdizionale". — 4.2. La violazione del principio di imparzialità previsto dall'art. 111, comma 2, Cost. — 4.3. Lo sviamento di potere da parte del giudice e la rilevanza della violazione delle norme processuali ai fini dell'integrazione dell'art. 323 c.p. — 4.4. La violazione del dovere di astensione. — 4.5. Il requisito della doppia ingiustizia. — 4.6. L'evento del danno ingiusto e dell'ingiusto vantaggio patrimoniale. — 4.7. Il dolo. — 4.8. Il rapporto con altri reati. — 4.8.1. In particolare, il rapporto con il reato di falso in atto pubblico. — 4.8.2. Il reato di falso ideologico commesso dal Magistrato. Cenni. — 4.8.3. Il dolo. — 5. I reati di rifiuto e di omissione di atti d'ufficio. L'art. 328 c.p. e l'inerzia del Magistrato nello svolgimento dell'attività giudiziaria. — 5.1. Dalla "lesa maestà" alla "denegata giustizia". — 5.2. La previsione del reato proprio del Magistrato nell'art. 328, comma 2, c.p., nella versione originaria del codice penale del 1930. — 5.3. Le modifiche normative apportate all'art. 328, comma 2, c.p. dalla legge 13 aprile 1988 n. 117. — 5.4. Le esigenze di riforma dell'art. 328 c.p. — 5.5. Le innovazioni apportate all'art. 328 c.p. dalla legge 26 aprile 1990 n. 86. — 5.6. L'art. 328, comma 1, c.p. — 5.6.1. Le ragioni di giustizia. — 5.6.2. Sul concetto di rifiuto di un atto indifferibile. — 5.6.3. Sulla nozione di condotta indebita. — 5.6.4. L'art. 328, comma 1, c.p. come reato di pericolo concreto. — 5.6.5. Il dolo. — 5.6.6. Il momento consumativo. — 5.7. L'art. 328, comma 2, c.p. — 5.7.1. Il dolo. — 5.7.2. Il momento consumativo. — 5.8. L'inerzia del Magistrato e i rapporti con la legge sulla responsabilità civile. — 5.9. Gli aspetti problematici della sussumibilità delle condotte doverose omissive dei Magistrati nell'art. 328 c.p. La casistica giurisprudenziale. — 5.9.1. L'inazione del pubblico ministero: rimedi processuali e rilevanza penale della condotta ai sensi dell'art. 328 c.p. — *a*) Il principio di obbligatorietà dell'azione penale e il correlato dovere del pubblico ministero. — *b*) L'omessa iscrizione della notizia di reato e del nominativo della persona alla quale il reato è attribuito da parte del pubblico ministero. — *c*) Sull'omesso svolgimento delle indagini preliminari da parte del pubblico ministero. — *d*) L'urgenza del compimento degli atti di indagine preliminari necessari ad assicurare le fonti di prova. — *e*) L'inottemperanza, da parte del P.M., alle indagini ordinate dal G.I.P. ai sensi dell'art. 409, comma 4, c.p.p. — *f*) Sulla condotta omissiva del pubblico ministero a fronte dell'ordinanza di imputazione coatta pronunciata dal giudice per le indagini preliminari. — 5.9.2. Il rifiuto del giudice di svolgere l'attività delegata di apposizione dei sigilli, ai sensi del previgente art. 84 l.f. — 5.9.3. Il rifiuto, da parte del Magistrato, del rilascio di copia degli atti processuali necessari ai fini della impugnazione di provvedimenti giurisdizionali. — 5.9.4. L'omessa evasione dell'istanza di restituzione di titoli esecutivi relativi alle procedure presentate dal procuratore del creditore esecutante. — 5.9.5. Il rifiuto da parte del giudice di svolgere l'attività di udienza. — 5.9.6. La rilevanza penale della condotta del

Magistrato giudicante nel caso di rifiuto, omesso e/o ritardato deposito dei provvedimenti giurisdizionali. — a) L'indifferibilità dei provvedimenti giurisdizionali concernenti la libertà personale dell'indagato e dell'imputato e quelli di urgenza nel settore civile. — b) L'indifferibilità delle sentenze civili e penali. — c) L'omesso deposito dei provvedimenti giurisdizionali connotati dalla indifferibilità: reato istantaneo o reato permanente? — 5.10. Rapporti con l'art. 340 c.p. — 6. Il reato di peculato. I riflessi delle modifiche apportate dalla legge 6 novembre 2012 n. 190 e dalla legge 27 maggio 2015 n. 69. — 6.1. L'interesse giuridico tutelato. — 6.2. I presupposti della condotta dell'art. 314, comma 1, c.p. — 6.3. I rapporti fra l'appropriazione e la distrazione. — 6.4. Il momento consumativo. — 6.5. Il dolo. — 6.6. Il peculato d'uso. — 6.6.1. La condotta. — 6.7. La casistica giurisprudenziale. — 6.7.1. L'appropriazione delle somme di denaro versate dagli aggiudicatari nelle procedure delle esecuzioni immobiliari. — 6.7.2. Il possesso mediato del curatore e del giudice delegato nelle procedure fallimentari. — 6.8. Il concorso del giudice delegato nella condotta distrattiva post-fallimentare di cui agli artt. 216 e 223 l.f. — 7. Il reato di peculato mediante profitto dell'errore altrui. Cenni.

1. Il reato di corruzione in atti giudiziari. I riflessi delle novità apportate dalla legge 6 novembre 2012 n. 190 e dalla legge 27 maggio 2015 n. 69 sull'art. 319-ter c.p.

Il reato di corruzione in atti giudiziari stato introdotto nel codice penale dall'art. 9 della legge 26 aprile 1990 n. 86 recante “*Modifiche in tema di delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione*”.

La legge 6 novembre 2012 n. 190, nell'ottica di rafforzare gli strumenti di prevenzione e di repressione dei fenomeni corruttivi, ha stabilito un significativo inasprimento del trattamento sanzionatorio dall'art. 319-ter c.p. (1).

(1) L'art. 1, comma 75, lett. h) ai nn. 1 e 2 della legge 6 novembre 2012 n. 190 ha previsto un significativo inasprimento del trattamento sanzionatorio, in particolare sostituendo, al primo comma, le parole “da tre a otto anni” con quelle “da quattro a dieci anni” ed innalzando, al secondo comma, prima parte, la pena minima edittale da “quattro anni” a “cinque anni”.

Con la legge 6 novembre 2012 n. 190, pubblicata sulla G.U. 13 novembre 2012 n. 265 è entrato in vigore, all'esito di un complesso *iter* legislativo nazionale ed internazionale iniziato con la Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali del 17 dicembre 1997 (ratificata dall'Italia con la legge 29 settembre 2000 n. 300) e proseguito con la Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa del 27 gennaio 1999 (ratificata dall'Italia con la legge 28 giugno 2012 n. 110), il complesso di disposizioni volte a prevenire e a reprimere la corruzione e l'illegalità nell'ambito della Pubblica Amministrazione, originariamente denominato “d.d.l. Anticorruzione”.

Le ulteriori elevazioni di pena, nei termini riportati nell'attuale testo normativo (2), sono state previste dall'art. 1, comma 1, lett. g) nn. 1 e 2 della legge 27 maggio 2015 n. 69 recante *“Disposizioni in materia di delitti contro la Pubblica Amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio”*.

Per il resto nessun intervento diretto è stato apportato agli elementi costitutivi del reato, rimanendo invariata, nella disposizione, la tecnica normativa dell'espresso rinvio *per relationem* ai *“fatti indicati negli articoli 318 e 319 c.p.”*.

Per migliorare chiarezza la frase di cui sopra è così modificata: tuttavia le innovazioni apportate all'art. 318 c.p. dalla legge n. 190 del 2012, veicolate anche nell'art. 319-ter c.p., hanno modificato, sotto il profilo sistematico, il tradizionale rapporto dei delitti di corruzione delineato nel codice penale.

Tuttavia le innovazioni apportate all'art. 318 c.p., della legge n. 190 del 2012 veicolate anche nell'art. 319-ter c.p., hanno modificato, sotto il profilo sistematico, il tradizionale rapporto dei delitti di corruzione delineato nel codice penale.

Al riguardo si è affermato (3) che, mentre prima della riforma — a fronte della contrapposizione, in termini di alternatività, dei delitti di

(2) L'art. 1, comma 1, lett. g), nn. 1 e 2, della legge 27 maggio 2015 n. 69 prevede le seguenti pene edittali:

- da sei anni a dodici anni per la fattispecie di cui al comma 1 dell'art. 319-ter c.p.
- da sei anni a quattordici anni se dal fatto deriva l'ingiusta condanna di taluno alla reclusione non superiore a cinque anni;
- da otto anni a venti anni, se dal fatto deriva l'ingiusta condanna di taluno alla reclusione superiore a cinque anni o all'ergastolo.

Con la legge n. 69 del 2015 il legislatore ha apportato alcuni correttivi ordinamentali che si sono tradotti in un complessivo irrigidimento del sistema sanzionatorio principale ed accessorio, con particolare riferimento ai delitti contro la Pubblica Amministrazione e a quello di associazione mafiosa, che trova la sua *ratio*, per come si desume dai lavori parlamentari, nell'esigenza di accentuare la funzione retributiva della pena. Nella seduta al Senato del 19 marzo 2015 il relatore di maggioranza del disegno normativo ha osservato che *“più cresce nella società la disapprovazione per tali delitti, più si registra la natura plurioffensiva di tali fatti di reato. È notorio come i delitti contro la Pubblica Amministrazione abbiano degli effetti lesivi nei confronti, per esempio, dell'economia nazionale, dell'immagine internazionale dell'Italia, dalla quale discendono anche conseguenze in campo economico. Come dicevo, più si registra tale natura offensiva, più si giustifica un incremento sanzionatorio con riferimento agli aspetti classici di un sistema penale che si regge sul principio retributivo, ossia al crescere del danno si giustifica un accrescimento dell'intervento sanzionatorio”*.

(3) PULITANO, *La novella in materia di corruzione*, Legge anticorruzione (L. 6 novembre 2012 n. 190), in *La Giurisprudenza*, 2013, 11, 8; CICCARI, *La corruzione per*

Termine estratto capitolo

Capitolo Quarto

LA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVO-CONTABILE DEL MAGISTRATO (*)

SOMMARIO: 1. La responsabilità amministrativo-contabile del Magistrato e i rapporti con l'azione civile per danni dopo la legge n. 18 del 2015. Obblighi di rivalsa e responsabilità amministrativo-contabile da mancata rivalsa. — 2. Ambito di giurisdizione della Corte dei conti: le tipologie di danno vagliabili. — 3. Elementi strutturali dell'illecito amministrativo-contabile del Magistrato.

1. La responsabilità amministrativo-contabile del Magistrato in generale e i rapporti con l'azione civile per danni dopo la legge n. 18 del 2015. Obblighi di rivalsa e responsabilità amministrativo-contabile da mancata rivalsa.

La responsabilità amministrativo-contabile del pubblico dipendente, ivi compreso il Magistrato, che cagioni un danno all'erario, si configura qualora lo stesso (o soggetto legato alla P.A. da rapporto di servizio, v. *infra*) provochi un danno patrimoniale alla propria amministrazione o ad altro ente pubblico. Essa, dunque, non differisce strutturalmente dalla ordinaria responsabilità civile (art. 2043 c.c.), se non per la particolare qualificazione del soggetto *autore* del danno (pubblico dipendente o soggetto legato alla P.A. da rapporto di servizio), per la natura del *soggetto danneggiato* (ente pubblico e assimilati) e per la causazione del danno nell'esercizio di pubbliche funzioni o in circostanze legate da *occasionalità necessaria* con lo svolgimento di pubbliche funzioni.

Tale responsabilità trova la sua unitaria e fondamentale disciplina, sostanziale e processuale, nelle l. 14 gennaio 1994 n. 19 e 20, come novellate dalla l. 20 dicembre 1996 n. 639 e da successive modifiche (1).

(*) Di VITO TENORE.

(1) Tra i principali studi in materia di responsabilità amministrativa dopo la l. 14 gennaio 1994 n. 20, senza pretesa di esaustività, si segnalano: ATELLI (a cura di), *La*

Ulteriori interventi legislativi sono poi intervenuti direttamente o indirettamente su tali norme di base (si pensi all'articolo 17, commi 30-ter e quater, lettera a, del d.l. 1 luglio 2009 n. 78, come modificato dall'articolo 1, comma 1, lett. c, del d.l. 3 agosto 2009 n. 103, volgarmente noto come

quantificazione del danno erariale, Milano, 2015; TENORE, *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli*, Milano, 2013, 26 ss.; TENORE, PALAMARA, MARZOCCHI BURATTI, *Le cinque responsabilità del pubblico dipendente*, Milano, II ed., 2013; CORPACI, *Ambito e funzioni della responsabilità amministrativa e della relativa giurisdizione*, relazione scritta nel Convegno di studi giuridici in occasione del 150° anniversario della istituzione della Corte dei conti, tenutosi a Roma presso l'aula delle sezioni riunite della Corte dei conti l'11 dicembre 2012; ALTIERI, *La responsabilità amministrativa per danno erariale*, Milano, 2012; GARRI (a cura di), *La Corte dei conti, controllo e giurisdizione, contabilità pubblica*, Milano, 2012; DELLA VENTURA, *I giudizi di responsabilità*, in *Formulario del processo contabile*, Milano, 2012, 135 ss.; SANTORO, *Manuale di contabilità e finanza pubblica*, Maggioli, 2012; GIOMI, *Il sistema delle prove nei giudizi davanti alla Corte dei conti*, Torino, 2011; SANTORO, *L'illecito contabile e la responsabilità amministrativa*, Maggioli, 2011; MERCATI, *Responsabilità amministrativa e giurisdizione contabile quindi anni dopo la regionalizzazione: problemi attuali e prospettive future*, in *Riv. C. conti*, 2011, IV, 488; ATELLI (a cura di), *Lineamenti di diritto processuale contabile*, Roma, 2009; PALMIERI, SFRECOLA, ZERMAN, *La responsabilità della P.A. e del pubblico dipendente*, 2009; CASTIGLIONE, PIZZOFRERATO, *Responsabilità amministrativa per danno erariale nella gestione dei rapporti di lavoro*, Padova, 2009; TIGANO, *Corte dei conti e attività amministrativa*, Torino, 2008; NOVELLI, VENTURINI, *La responsabilità amministrativa di fronte all'evoluzione delle P.A. ed al diritto delle società*, Milano, 2008; GARRI, DAMMICCO, LUPI, DELLA VENTURA, VENTURINI, *I giudizi innanzi alla Corte dei conti, responsabilità, conti, pensioni*, Milano, 2007; CHIAPPINIELLO, *La responsabilità amministrativa nel giudizio dinanzi alla Corte dei conti*, Roma, 2007; PISANA, *La responsabilità amministrativa illustrata con la giurisprudenza più recente*, Torino, 2007; AA.VV., *Responsabilità amministrativa e giurisdizione contabile (ad un decennio dalle riforme)*, atti del LI convegno di studi di scienza dell'amministrazione di Varenna 15-17 settembre 2005, Milano, 2006; SANTORO, *L'illecito contabile*, Sant'Arcangelo di Romagna, 2006; ATELLI, BRIGUORI, GRASSO, LAINO, *Le responsabilità per danno erariale*, Milano, 2006; ZINGALE, *La responsabilità amministrativa e contabile*, in GAROFOLI, LIBERATI (a cura di), *La responsabilità della P.A. e dei suoi dipendenti*, Milano, 2005, tomo I, 219 ss.; ATELLI (a cura di), *Giurisdizione della Corte dei conti e responsabilità amministrativo-contabile a dieci anni dalle riforme*, Napoli, 2005; BAX, *La corte dei conti — Le funzioni giurisdizionali e di controllo*, Napoli, 2004; CORTESE, *La responsabilità per danno all'immagine della p.a.*, Padova, 2004; CIMINI, *La responsabilità amministrativa e contabile. Introduzione al tema ad un decennio dalla riforma*, Milano, 2003; MIRABELLA, *Le responsabilità nella pubblica amministrazione e la giurisdizione contabile*, Milano, 2003; AUTIERI, *Il risarcimento del danno nel processo amministrativo-contabile*, in AA.VV. (a cura di DE PAOLIS), *Il risarcimento del danno nel processo civile, amministrativo, contabile, penale, tributario*, Rimini, 2003, 415 ss.; SCIASCIA, *Manuale di diritto processuale contabile*, Milano, 2003, 29 ss.; CORPACI, *La responsabilità amministrativa alla luce della revisione del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, 542 ss.; AA.VV. (a cura di SCHLITZER), *L'evoluzione della responsabilità amministrativa*, Milano, 2002; MERCATI, *Responsabilità amministrativa*

“lodo Bernardo”; si pensi alla peculiare disposizione dell’art. 1, commi 12, 44 e 62 della legge anticorruzione 6 novembre 2012 n. 190). Una ulteriore riforma è attesa ad opera di prossimi decreti delegati attuativi della c.d. riforma Madia, ovvero dell’art. 20 della legge 7 agosto 2015 n. 124.

Tale normativa del 1994 ha apportato significative modifiche alla materia, nonché al funzionamento del giudice di tale responsabilità, ovvero la Corte dei conti. In particolare, ha unificato il differenziato regime sostanziale della materia, che in precedenza trovava la sua fonte in testi non uniformi e distinti a seconda dell’appartenenza dei dipendenti ad amministrazioni statali (artt. 82 e 83, r.d. 18 novembre 1923 n. 2440; art. 52, r.d. 12 luglio 1934 n. 1914, artt. 18-20, d.P.R. 10 gennaio 1957 n. 3), enti locali (r.d. 3 marzo 1934 n. 383 e poi art. 58, l. 8 giugno 1990 n. 142), USL (d.P.R. 20 dicembre 1979 n. 761), enti pubblici non statali (l. 20 marzo 1975 n. 70). Questi ultimi testi trovano ancora oggi applicazione nei limiti in cui non risultano abrogati dalle predette leggi n. 19 e 20 del 1994.

La generale applicabilità dell’attuale regime della responsabilità amministrativo-contabile a tutti i dipendenti pubblici, non solo statali, anche dopo l’intervenuta « privatizzazione » del rapporto di pubblico impiego, è confermata da settoriali previsioni: v. l’art. 55, d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165 (« *Per i dipendenti di cui all’art. 2, comma 2, resta ferma la disciplina attualmente vigente in materia di responsabilità civile, amministrativa, penale e contabile per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche* ») (2), l’art. 93 del d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267 (« *Per gli amministratori e per il personale degli enti locali si osservano le disposizioni vigenti in materia di responsabilità degli impiegati civili dello Stato* »), l’art. 33,

e principio di efficienza, Torino, 2002; AVALLONE, TARULLO, *Il giudizio di responsabilità amministrativo-contabile innanzi alla Corte dei conti*, Padova, 2002; PAGLIARIN, *Colpa grave ed equità nel giudizio di responsabilità innanzi alla Corte dei conti*, Padova, 2002; ORICCHIO, *La giustizia contabile*, Napoli, 2001; SCHIAVELLO, *La nuova conformazione della responsabilità amministrativa*, Milano, 2001; GERACI, *Il carattere personale della responsabilità amministrativa. Profili processuali*, in *Foro amm.*, 2001, I, 790; SCHIAVELLO, voce *Responsabilità amministrativa*, in *Enc. dir.*, vol. III agg., Milano, 2000; PILATO, *La responsabilità amministrativa: profili sostanziali e processuali nelle leggi 19/94, 20/94 e 639/96*, Padova, 1999.

(2) Sulla privatizzazione del rapporto di lavoro con la P.A. e sul regime delle responsabilità del pubblico dipendente v. TENORE, *Il Manuale del pubblico impiego privatizzato*, Eade, Roma, 2015. Sulle residue carriere non privatizzate v. CARINCI, TENORE (a cura di), *Il pubblico impiego non privatizzato*, trattato in 5 vol., Milano, 2007. Sulla responsabilità amministrativo-contabile del personale militare, v. POLI, TENORE, *L’ordinamento militare*, 2006, vol. II, 785 ss.

d.lgs. 28 marzo 2000 n. 76 (« *Gli amministratori e i dipendenti della regione, per danni arrecati nell'esercizio delle loro funzioni, rispondono nei soli casi e negli stessi limiti di cui alle l. 14 gennaio 1994 n. 20 e 20 dicembre 1996 n. 639* »). Anche per il personale non privatizzato (Magistrati, avvocati dello Stato, forze armate e di polizia, carriere prefettizie e diplomatiche etc.), per il quale il d.P.R. 10 gennaio 1957 n. 3 è ancora vigente, trova applicazione la generale disciplina della l. n. 20 del 1994, sia in base alla generale portata della normativa, sia in virtù del richiamo operato dall'art. 23, d.P.R. n. 3 cit. « *alle leggi* » (ergo anche quelle sopravvenute) in materia di responsabilità amministrativo-contabile.

Specificamente sulla responsabilità amministrativo-contabile dei Magistrati, per attività giurisdizionale o amministrativa (la distinzione, come si preciserà in seguito *sub* punto *a*, è irrilevante in punto di giurisdizione), i contributi dottrinali non sono numerosi, mentre non mancano interventi giurisprudenziali (3).

Il problema basilare che pone la responsabilità per danni alle casse pubbliche arrecati dal Magistrato è quello dei limiti della giurisdizione contabile, a fronte degli artt. 7 ed 8 della legge 13 aprile 1988 n. 117 che, come si è visto nel Capitolo primo, anche dopo la novella apportata dalla legge 27 febbraio 2015 n. 18, devolvono al giudice ordinario (Tribunale civile) la rivalsa dello Stato per i danni risarciti (su azione del danneggiato innanzi all'a.g.o. *ex* artt. 2 e 4, l. n. 117) dallo Stato-Presidenza del Consiglio a terzi a causa di “*comportamento, atto o provvedimento*” giudiziario posto in essere da un Magistrato con “*dolo o colpa grave*” “*nell'esercizio delle sue funzioni*” ovvero conseguente a “*diniego di giustizia*”.

(3) In dottrina TENORE, *La responsabilità amministrativo-contabile dei Magistrati*, in FANTACCHIOTTI, FRESA, TENORE, VITELLO (con il coordinamento di TENORE), *La responsabilità disciplinare nelle carriere Magistratuali*, Milano, 2010, 470; RISTUCCIA, *La responsabilità per danno erariale*, in AA.VV. (a cura di VOLPI), *La responsabilità dei Magistrati*, Napoli, 2009, 215 ss.; ALBO, *Il giudice contabile interviene sulla “legge Pinto”. Spunti per definire il riparto di giurisdizione sulla responsabilità dei Magistrati per danno erariale*, 2009, in http://www.lexitalia.it/p/92/albo_leggepinto.htm; NOVELLI, *La responsabilità amministrativa e contabile del Magistrato*, in *Giust. civ.*, 2008, f. 4, 183 ss.; PERIN, *La responsabilità amministrativa del Magistrato per la liquidazione delle spese per i periti*, in www.lexitalia.it, 2006, 10; MANTELLI, *La responsabilità amministrativa e contabile del Magistrato*, in atti del convegno “*Il testo unico delle spese di giustizia*”, CSM, 23-25 maggio 2005, Roma; POMPONIO, *Funzioni giurisdizionali e responsabilità amministrativa*, in *Foro amm.-CdS*, 2003, 3145; PERRECA, *Attività giurisdizionale ed attività amministrativa dei Magistrati: condizioni, contenuto e limiti del relativo sindacato giurisdizionale*, in *Riv. C. conti*, 2003 n. 1, 170; ROSSI BRIGANTE, *La responsabilità amministrativa negli apparati giudiziari e carcerari secondo la giurisprudenza contabile dell'ultimo decennio*, in *Amm.* 1975 n. 4, 48.

APPENDICE NORMATIVA

1. Legge 13 aprile 1988 n. 117. — Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati (Responsabilità civile dei magistrati — Legge Vassalli)..... 699
2. Legge 14 gennaio 1994 n. 20. — Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti..... 708
3. Decreto legislativo 23 febbraio 2006 n. 109. — Disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati, delle relative sanzioni e della procedura per la loro applicabilità, nonché modifica della disciplina in tema di incompatibilità, dispensa dal servizio e trasferimento di ufficio dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera f), della legge 25 luglio 2005 n. 150..... 715

- 1. Legge 13 aprile 1988 n. 117.** — Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati (Responsabilità civile dei magistrati — Legge Vassalli).

ART. 1

(Ambito di applicazione)

1. Le disposizioni della presente legge si applicano a tutti gli appartenenti alle magistrature ordinaria, amministrativa, contabile, militare e speciali, che esercitano l'attività giudiziaria, indipendentemente dalla natura delle funzioni, nonché agli estranei che partecipano all'esercizio della funzione giudiziaria.

2. Le disposizioni di cui al comma 1 si applicano anche ai magistrati che esercitano le proprie funzioni in organi collegiali.

3. Nelle disposizioni che seguono il termine "magistrato" comprende tutti i soggetti indicati nei commi 1 e 2.

ART. 2

(Responsabilità per dolo o colpa grave)

1. Chi ha subito un danno ingiusto per effetto di un comportamento, di un atto o di un provvedimento giudiziario posto in essere dal magistrato con dolo o colpa grave nell'esercizio delle sue funzioni ovvero per diniego di giustizia può agire contro lo Stato per ottenere il risarcimento dei danni patrimoniali e anche di quelli non patrimoniali [che derivino da privazione della libertà personale] (1).

2. Fatti salvi i commi 3 e 3-bis ed i casi di dolo, nell'esercizio delle funzioni giudiziarie non può dar luogo a responsabilità l'attività di interpretazione di norme di diritto né quella di valutazione del fatto e delle prove (2).

3. Costituisce colpa grave la violazione manifesta della legge nonché del diritto dell'Unione europea, il travisamento del fatto o delle prove, ovvero l'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento, ovvero l'emissione di un provvedimento cautelare personale o reale fuori dai casi consentiti dalla legge oppure senza motivazione (3).

3-bis. Fermo restando il giudizio di responsabilità contabile di cui al decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, ai fini della determinazione dei casi in cui sussiste la violazione manifesta della legge nonché del diritto dell'Unione europea si tiene conto, in particolare, del grado di chiarezza e precisione delle norme violate nonché dell'inescusabilità e della gravità dell'inosservanza. In caso di violazione manifesta del diritto dell'Unione europea si deve tener conto anche della mancata osservanza dell'obbligo di rinvio pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267, terzo paragrafo, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea,

nonché del contrasto dell'atto o del provvedimento con l'interpretazione espressa dalla Corte di giustizia dell'Unione europea (4).

18. (1) Comma modificato dall'articolo 2, comma 1, lettera *a*) della legge 27 febbraio 2015 n. 18.
 (2) Comma sostituito dall'articolo 2, comma 1, lettera *b*) della legge 27 febbraio 2015 n. 18.
 (3) Comma sostituito dall'articolo 2, comma 1, lettera *c*) della legge 27 febbraio 2015 n. 18.
 (4) Comma aggiunto, per effetto della sostituzione del comma 3, dall'articolo 2, comma 1, lettera *c*) della legge 27 febbraio 2015 n. 18.

ART. 3

(Diniego di giustizia)

1. Costituisce diniego di giustizia 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 di deposito in cancelleria. Se il termine non è previsto, debbono in ogni caso decorrere inutilmente trenta giorni dalla data del deposito in cancelleria dell'istanza volta ad ottenere il provvedimento.

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

3. Quando l'omissione o il ritardo senza giustificato motivo concernono la libertà personale dell'imputato, il termine di cui al comma 1 è ridotto a cinque giorni, improprorogabili, a decorrere dal deposito dell'istanza o coincide con il giorno in cui si è verificata una situazione o è decorso un termine che rendano incompatibile la permanenza della misura restrittiva della libertà personale.

ART. 4

(Competenza e termini) (1)

1. L'azione di risarcimento del danno contro lo Stato deve essere esercitata nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri. Competente è il tribunale del capoluogo del distretto della corte d'appello, da determinarsi a norma dell'articolo 11 del codice di procedura penale e dell'articolo 1 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, approvate con decreto legislativo 28 luglio 1989 n. 271 (2).

2. L'azione di risarcimento del danno contro lo Stato può essere esercitata soltanto quando siano stati esperiti i mezzi ordinari di impugnazione o gli altri rimedi previsti avverso i provvedimenti cautelari e sommari, e comunque quando non siano più possibili la modifica o la revoca del provvedimento ovvero, se tali rimedi non sono previsti, quando sia esaurito il grado del procedimento nell'ambito del quale si è verificato il fatto che ha cagionato il danno. La domanda deve essere proposta a pena di decadenza entro tre anni che decorrono dal momento in cui l'azione è esperibile (3).

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

Termine estratto capitolo