

Corte di Cassazione, Sez. Un., 3 maggio 2019, n. 11747
Pres. Mammone – Rel. Rubino

In tema di azione contro lo Stato per il risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie, sono tre le categorie di ipotesi in cui l'errore del giudice può essere assoggettato a responsabilità civile perché sottratto alla clausola di salvaguardia, in quanto non rientranti nell'attività interpretativa: a) l'errore sulla individuazione della disposizione, ovvero sulla individuazione del significante; b) l'errore sulla applicazione della disposizione; c) l'errore sul significato della disposizione, ovvero l'attribuzione alla disposizione di un significante non compatibile con il significato, un non significato. Né peraltro, in un sistema nel quale il precedente giudiziario è vincolante solo per la sua persuasività, integra grave violazione di legge un'interpretazione che si discosti dalla giurisprudenza, anche consolidata, della Corte di cassazione. (massima non ufficiale).

(Omissis). FATTI DI CAUSA

1. – Il Tribunale di Messina, con sentenza in data 25.2.2002, accertato l'illecito commesso dal Comune di Giardini Naxos per occupazione illegittima ab origine, cui aveva fatto seguito la c.d. espropriazione acquisitiva, per intervenuta realizzazione di un'opera pubblica sul terreno di proprietà di S.G. e F., danti causa di S.A., aveva liquidato i danni sulla base del valore venale del bene, in Euro 273.076,58 "oltre alla rivalutazione monetaria dalla disposta CTU (16.7.1991) ed agli interessi in misura legale sulla somma liquidata prima devalutata poi via via rivalutata dal momento della definitiva trasformazione del fondo (luglio 1986) fino al soddisfo".

2. – La Corte d'Appello di Messina, con sentenza in data 28.10.2004, pur confermando l'esistenza di una occupazione illegittima, e l'avvenuta, irreversibile trasformazione del suolo occupato, accoglieva l'appello del Comune, affermando, in particolare, che il giudice di primo grado avesse indebitamente sostituito alla domanda effettivamente proposta, di risarcimento danni per occupazione espropriativa, o acquisitiva, la diversa domanda di risarcimento per occupazione usurpativa, pronunciando in tal modo oltre i limiti del *petitum*.

Riteneva quindi che il danno subito dagli S. dovesse essere liquidato secondo le regole applicabili alla "occupazione espropriativa", ovvero non in misura pari al valore venale del bene la cui proprietà si era acquisita alla pubblica amministrazione, bensì nel minor importo derivante dall'applicazione dei criteri di liquidazione previsti per tali occupazioni (o occupazioni appropriate) dalla L. n. 662 del 1996, art. 3, comma 65, che aveva aggiunto il D.L. 11 luglio 1992, n. 333, art. 5 *bis*, comma 7-*bis* conv. in L. 8 agosto 1992, n. 359, ferme le statuizioni su rivalutazione e interessi perché non impugnate.

3. – La Corte di cassazione, adita dallo S. sul rilievo che la fattispecie avrebbe dovuto inquadarsi nell'illecito da occupazione usurpativa, con conseguente

liquidazione del danno nella misura corrispondente al valore venale del fondo, con sentenza n. 21881 del 21 ottobre 2011 cassava la decisione impugnata e, decidendo nel merito, provvedeva ad una nuova liquidazione del danno in misura pari al valore venale del fondo individuando l'importo dovuto nel medesimo importo di Euro 273.076,58 determinato nel 1991 dal c.t.u. del giudizio di primo grado che aveva attualizzato la somma a quella data. Attribuiva poi gli interessi legali a far data dalla domanda.

3.1. – La sentenza rilevava che nelle more del giudizio la Corte costituzionale aveva, con sentenza n. 349/2007 dichiarato l'illegittimità costituzionale del D.L. n. 333 del 1992, art. 5 bis, comma 7 bis, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 359 del 1992, nel testo introdotto dalla L. n. 66 del 1996, art. 3, comma 65, (dichiarazione di incostituzionalità per violazione dell'art. 117 Cost., comma 1, in quanto la norma non prevedeva un ristoro integrale del danno subito per effetto dell'occupazione espropriativa da parte della pubblica amministrazione, corrispondente al valore di mercato del bene occupato), ovvero della norma di legge applicata dalla Corte d'appello ai fini della quantificazione del dovuto risarcimento.

3.2. – La Corte di legittimità, trattandosi di causa pendente alla data 1 gennaio 1997 e comunque relativa ad occupazione "*sine titulo*" anteriore al 30.9.1996, riteneva applicabile il D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, art. 55, comma 1, – nel testo introdotto dalla L. 24 dicembre 2007, n. 244, art. 2, comma 89, lett. e) –, secondo cui "Nel caso di utilizzazione di un suolo edificabile per scopi di pubblica utilità, in assenza del valido ed efficace provvedimento di esproprio alla data del 30 settembre 1996, il risarcimento del danno è liquidato in misura pari al valore venale del bene". Ciò detto, liquidava il danno da occupazione illegittima, nell'importo di Euro 273.076,58, pari all'esatto importo liquidato dal tribunale, sulla base dei calcoli eseguiti dal c.t.u., in primo grado, secondo i prezzi di mercato immobiliare vigenti nel 1991, senza ulteriore rivalutazione ed attribuendo sulla somma così liquidata gli interessi legali decorrenti dalla domanda introduttiva.

4. – Lo S. proponeva ricorso per revocazione, per errore di fatto, avverso la predetta sentenza, lamentando che, dovendosi inquadrare la fattispecie nell'ambito della occupazione usurpativa, non gli fossero stati riconosciuti rivalutazione monetaria ed interessi decorrenti dalla data dell'illecito.

4.1. – Il ricorso veniva dichiarato inammissibile con ordinanza di questa Corte in data 2.5.2013 n. 10293, in quanto ritenuto vertere su errore di diritto e non di fatto. Il giudice della revocazione precisava che: "Nè si può addurre, in senso contrario, il rilievo che la rivalutazione fosse già stata riconosciuta nel giudizio di merito, senza poi essere contestata dal debitore con specifica impugnazione. L'annullamento della sentenza in punto *quantum debeatur* rimetteva, infatti, in discussione l'intero risarcimento liquidato; incluse le voci accessorie (interessi e rivalutazione monetaria): con l'unico limite del divieto di una *reformatio in peius*. Trattandosi infatti di pregiudizio economico derivato da ritardo nell'adempimento, esso non sopravviveva

alla cassazione, con riforma, della sorte–capitale liquidata, necessitando di una nuova pronuncia *ex novo*". Pertanto, il riconoscimento dei soli interessi legali sulla somma riliquidata *ex art. 384 c.p.c., comma 2*, – pressoché doppia rispetto a quella originariamente determinata dalla corte territoriale – si sottrae alla censura di errore di fatto, soggetto a revocazione".

5. – Esauriti i rimedi di impugnazione del provvedimento predisposti dall'ordinamento, S.A., ai sensi della L. n. 117 del 1988, proponeva ricorso facendo valere la responsabilità dello Stato per colpa grave imputabile ai magistrati giudicanti, deducendo che essi fossero incorsi in grave violazione di legge determinata da negligenza inescusabile.

5.1. – Il ricorso veniva dichiarato inammissibile L. n. 117 del 1988, *ex art. 5* con decreto del Tribunale di Perugia in data 7.12.2016, confermato, in sede di reclamo, dalla Corte d'appello di Perugia, con decreto in data 7.6.2017.

6. – La Corte d'appello di Perugia con il decreto qui impugnato ha dichiarato la inammissibilità del ricorso in quanto rivolto a contestare una attività di interpretazione normativa.

6.1. – A sostegno della decisione il Giudice di appello assume che:

a) nella ordinanza della Corte di cassazione del 2.5.2013 n. 10293 dichiarativa della inammissibilità del ricorso per revocazione *ex art. 391 bis c.p.c.* – si evidenziava come la determinazione dell'intero danno patrimoniale, estesa anche agli accessori della rivalutazione e degli interessi, era questione da ritenersi devoluta alla cognizione della Corte di legittimità, che nella specie aveva pronunciato nel merito *ex art. 384 c.p.c., comma 2*, essendo stata impugnata la sentenza di appello in punto di "*quantum debeatur*";

b) la determinazione della decorrenza degli interessi e la loro qualificazione giuridica atteneva ad "attività di natura squisitamente interpretativa" di norme di diritto, come tale sottratta al sindacato di responsabilità, operando la clausola di salvaguardia di cui alla L. n. 117 del 1988, art. 2, comma 2, nel testo originario, applicabile *ratione temporis*, non essendo consentito ridiscutere la correttezza o meno della interpretazione adottata nel provvedimento posto a base della domanda respinta;

c) nulla sembrava impedire allo S. di ottenere in separato giudizio una liquidazione della rivalutazione o di entrambi gli accessori "se la precedente statuizione si ritiene possa comportare una diversa valutazione rispetto alla pronuncia precedente che aveva stabilito la liquidazione degli interessi a far data dalla domanda";

d) in ogni caso non sarebbe dato ravvisare la "colpa grave" in una valutazione contrastante con pronunce di legittimità di diverso tenore, emesse nella stessa materia.

7. – S.A. ha proposto ricorso per cassazione, articolato in un unico, complesso motivo.

8. – La Presidenza del Consiglio dei Ministri alla quale il ricorso è stato ritualmente notificato in forma telematica presso l'Avvocatura Generale dello Stato il 28.6.2017, ha depositato "memoria difensiva" presso la Cancelleria della Corte d'appello di Perugia in data 20.7.2017, e quindi con atto in data 4.9.2017 ha richiesto di essere avvisata per la partecipazione alla pubblica udienza.

9. – La causa è stata dapprima assegnata alla terza Sezione civile e ivi discussa alla udienza pubblica del 9.2.2018, nel corso della quale il Pubblico Ministero ha concluso per la inammissibilità del ricorso.

10. – La terza Sezione della Corte ha rimesso con ordinanza interlocutoria n. 12215 del 2018 la causa al Primo Presidente, affinché valutasse l'opportunità di rimetterne l'esame alle Sezioni unite, evidenziando la sussistenza di una questione di massima di particolare importanza, concernente la individuazione del discrimine tra grave violazione di legge determinata da negligenza inescusabile ed attività interpretativa insindacabile, sulla base della L. n. 117 del 1988, art. 2, comma 3, lett. a) (nel testo previgente alla modifica della L. n. 18 del 2015), con specifico riferimento alla ipotesi della violazione di norma di diritto in relazione al significato ad essa attribuito da orientamenti giurisprudenziali da ritenere consolidati.

La trattazione della causa è stata assegnata alle Sezioni unite, e chiamata nuovamente per la discussione alla pubblica udienza odierna.

11. – Il Procuratore generale ha provveduto a depositare le proprie osservazioni scritte, in cui conclude per l'inammissibilità o il rigetto del ricorso.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1.–Preliminarmente, deve rilevarsi che la memoria di costituzione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, depositata presso la cancelleria della Corte d'Appello di Perugia il 20.7.2017, deve essere dichiarata inammissibile in quanto tardiva, essendo stata depositata oltre il termine perentorio di dieci giorni dalla scadenza dell'analogo termine di dieci giorni assegnato al ricorrente per il deposito del ricorso, previsto dalla L. n. 117 del 1988, art. 5, comma 4, applicabile "*ratione temporis*", decorrendo dalla notifica del ricorso (eseguita in data 28.6.2017) il primo termine per la costituzione del ricorrente.

Infatti il ricorso per cassazione è stato notificato in data 28.6.2017 ed il primo termine, previsto per la costituzione del ricorrente, veniva pertanto a scadere in data 8.7.2017, il secondo termine, stabilito per la costituzione della parte controricorrente, è spirato il 18.7.2017 ed era già scaduto al momento del deposito in cancelleria, in data 20.7.2017, della memoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Peraltro, l'Avvocatura ha depositato una nota in data 4.9.2017, con la quale ha chiesto di essere avvisata della data dell'udienza pubblica, per poter partecipare alla discussione e vi ha effettivamente partecipato. Si potrà tener conto delle sole argomentazioni spese in sede di partecipazione alla discussione.

2. – Il motivo di ricorso.

Il decreto di inammissibilità dell'azione risarcitoria è stato censurato con un unico motivo di ricorso, con il quale si denuncia la violazione della L. n. 117 del 1988, art. 2, comma 1 e comma 3, lett. a), nonché dell'art. 2, comma 2 della stessa legge.

In particolare, è denunciata la violazione della norma di diritto che regola la responsabilità civile del magistrato per colpa grave nell'esercizio delle sue funzioni e della norma che individua le condotte integranti la colpa grave ai fini della responsabilità per il conseguente danno ingiusto, nonché la falsa applicazione della norma di salvaguardia che dispone che non dia luogo a responsabilità l'attività interpretativa di norme di diritto.

Il ricorrente muove dall'assunto che il giudice di legittimità sia incorso in gravi errori, non ascrivibili ad insindacabile attività di interpretazione di norme di diritto ma a grave violazione di legge per negligenza inescusabile, in quanto la Corte di legittimità, modificando le statuizioni della sentenza di merito in quella sede impugnata:

a) avrebbe violato il giudicato interno formatosi sulle statuizioni del Giudice di merito –non impugnate con i motivi di gravame– concernenti il riconoscimento della rivalutazione monetaria del capitale e degli interessi al tasso legale decorrenti dall'illecito;

b) avrebbe applicato il principio nominalistico che si applica ai debiti pecuniari, omettendo di riconoscere la rivalutazione in presenza di un fatto illecito, in violazione degli artt. 2043, 2056, 1223 e 2058 c.c.;

c) avrebbe liquidato il credito accessorio per interessi al tasso legale con decorrenza a far data dalla domanda e non dalla data dell'illecito, pur trattandosi di illecito extracontrattuale, così violando l'art. 1219 c.c., comma 2, n. 1) e art. 1223 c.c.;

d) avrebbe omesso di calcolare gli interessi sulla somma prima devalutata alla data del fatto illecito (risalente al 1986, ovvero al momento della definitiva trasformazione del fondo) e poi via via rivalutata, come statuito dalle sentenze di merito, non impugnate sul punto.

Assume che la grave negligenza inescusabile –intesa come violazione macroscopica e grossolana della norma di diritto–, eclatante e non rimediabile – sia rinvenibile nella circostanza che le norme violate fossero di frequente uso e che le determinazioni adottate dal giudice di legittimità nel decidere la causa nel merito si pongano in contrasto con le giuste statuizioni che al riguardo erano state già assunte dalle precedenti sentenze di merito, avendo altresì omesso la Corte di legittimità di motivare tale eclatante scostamento.

Sostiene il ricorrente che la decisione sia stata caratterizzata da una totale mancanza di attenzione nell'uso degli strumenti normativi e da una trascuratezza marcata ed ingiustificabile essendo stati violati elementari principi di diritto che il magistrato non può giustificatamente ignorare, e che ciò abbia comportato un danno ingiusto, nei confronti dell'istante, non determinato da scusabili interpretazioni giuridiche ma da negligenza che, in quanto irreparabile, è inescusabile. Critica quindi

la decisione impugnata laddove ha ritenuto che si trattasse di scelte interpretative, come tali, in relazione alle disposizioni pro tempore applicabili, insindacabili.

3. – L’ordinanza interlocutoria.

3.1. – Con una articolata ordinanza interlocutoria, n. 12215 del 2018, la terza Sezione civile della Corte ha rimesso gli atti al Primo Presidente affinché valutasse l’opportunità di assegnare la causa alle Sezioni unite in quanto contenente una questione di massima di particolare importanza.

Ha segnalato che il ricorso ponga la necessità di risolvere la seguente questione in diritto: “Se, in presenza di norme di diritto che non presentano equivoci od incertezze alcuni, in considerazione dei principi di diritto costantemente ribaditi da oltre sessanta anni dalla Corte di legittimità e della consolidata ed univoca interpretazione delle norme indicate in materia di liquidazione del debito risarcitorio derivante da illecito aquiliano, il diverso trattamento riservato dalla sentenza di legittimità ad un debito risarcitorio, di natura patrimoniale, derivante da illecito aquiliano (omessa attualizzazione ed applicazione degli interessi legali dalla data della domanda), possa *ex se* ritenersi attratto nell’ambito della “attività interpretativa delle norme” – intesa come ricerca ed attribuzione di significato prescrittivo all’enunciato ricavabile dai lemmi e dai sintagmi delle disposizioni lette singolarmente, in relazione al nesso logico interno alla struttura dell’atto fonte ed alla relazione sistematica con le altre norme dell’ordinamento giuridico – e dunque essere considerata “in senso oggettivo” come attività comunque valutativa la quale – se pure errata od implausibile– ricade nell’ambito della clausola di salvaguardia di cui alla L. n. 117 del 1988, art. 2, comma 2, o invece se il raggiunto livello di consolidamento del significato delle norme applicate in tema di liquidazione del danno patrimoniale derivante da illecito aquiliano (nella materia del danno patrimoniale da occupazione espropriativa: cfr. Corte cass. Sez. U, Sentenza n. 1464 del 26/02/1983; id. Sez. U, Sentenza n. 12546 del 25/11/1992; id. Sez. U, Sentenza n. 494 del 20/01/1998; id. Sez. 1, Sentenza n. 4070 del 20/03/2003; id. Sez. 1, Sentenza n. 19511 del 06/10/2005; id. Sez. 1, Sentenza n. 22923 del 09/10/2013; id. Sez. 2, Sentenza n. 11041 del 28/05/2015; id. Sez. 1, Sentenza n. 18243 del 17/09/2015. Quanto alla liquidazione del lucro cessante con la tecnica degli interessi: Corte cass. Sez.1, Sentenza n. 1814 del 18/02/2000; id. Sez. 1, Sentenza n. 9410 del 21/04/2006; id. Sez. 1, Sentenza n. 9472 del 21/04/2006; id. Sez. 1, Sentenza n. 13585 del 12/06/2006; id. Sez. 1, Sentenza n. 15604 del 09/07/2014; id. Sez. 1, Sentenza n. 18243 del 17/09/2015. Unica contraria l’isolata pronuncia Corte cass. Sez. 1, Sentenza n. 4766 del 03/04/2002 volta ad assimilare nella categoria delle obbligazioni di valuta la indennità di esproprio ed il risarcimento del danno in base al criterio di liquidazione, dalla l. 8 agosto 1992, n. 359, art. 5 bis, comma 7 bis), implichi la necessità, affinché possa operare la clausola di salvaguardia, che il totale distacco del Giudice dalle opzioni interpretative di un indirizzo giurisprudenziale che può definirsi univoco e “cristallizzato”, debba essere connotato, quanto meno, da un evidenziato dubbio applicativo alla fattispecie

concreta della norma intesa nel significato ad essa attribuito, ovvero da una rimeditata –non rileva se fondata o meno– soluzione interpretativa, tale per cui la statuizione adottata risulti il portato di una attività valutativa e non di una mera “distrazione” od ignoranza dei principi giurisprudenziali consolidati”.

3.2. –L’ordinanza evidenzia che si ritiene di particolare importanza la questione se il discrimine tra attività di interpretazione (coperta dalla clausola di salvaguardia) e inescusabilità della grave violazione di legge (fonte di responsabilità civile dello Stato) venga in rilievo soltanto nel caso in cui l’attività del Giudice si rifletta direttamente sull’enunciato della disposizione normativa, traendone un significato (secondo il differente livello di chiarezza e precisione che questa esibisca), ovvero anche nel caso in cui si rifletta solo indirettamente su tale enunciato in quanto il significato risulti “già” enucleato costituendo il portato di una elaborazione giurisprudenziale, volta alla interpretazione della norma di diritto, che assuma consistenza tale da rendere stabile una determinata applicazione della norma di diritto.

3.3. – Conclusivamente, l’ordinanza di rimessione articola la questione da sottoporre alle Sezioni Unite, nella “individuazione del discrimine nella grave violazione di legge contemplata dalle fattispecie illecite individuate dalla L. n. 117 del 1988, art. 2, comma 3, lett. a) (nel testo previgente alla modifica della L. n. 18 del 2015) e dal D.Lgs. 23 febbraio 2006, n. 109, art. 2, comma 1, lett. g), tra attività interpretativa insindacabile ed attività sussumibile nella fattispecie illecita, con specifico riferimento alla violazione di norma di diritto in relazione al significato ad essa attribuito da orientamenti giurisprudenziali da ritenersi consolidati”.

4. – Il quadro normativo di riferimento.

4.1. – È essenziale chiarire che alla controversia in esame si applica, *ratione temporis*, la disciplina dettata dalla L. 13 aprile 1988, n. 117, rubricata “Risarcimento dei danni cagionati nell’esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati”, nel testo precedente alle integrazioni, abrogazioni e modificazioni derivanti dalla entrata in vigore della l. 27 febbraio 2015, n. 18 (“Disciplina della responsabilità civile dei magistrati”).

4.2. – Quest’ultima legge, in mancanza di una disciplina transitoria, si applica infatti ai soli fatti illeciti posti in essere dal magistrato, nei casi previsti dagli artt. 2 e 3, dalla data della sua entrata in vigore (19 marzo 2015).

4.3. – Il profilo della non retroattività delle norme modificative della responsabilità civile dei magistrati è stato già chiarito da questa Corte: la sentenza n. 25216 del 2015 ha affermato che, in tema di responsabilità civile dei magistrati, la sopravvenuta abrogazione della disposizione di cui alla l. n. 117 del 1988, art. 5, per effetto della l. n. 18 del 2015, art. 3, comma 2, non ha efficacia retroattiva, onde l’ammissibilità della domanda di risarcimento danni cagionati nell’esercizio delle funzioni giudiziarie deve essere deliberata alla stregua delle disposizioni processuali vigenti al momento della sua proposizione. Ne consegue che il giudizio di

ammissibilità previsto dall'art. 5 cit. continua ad applicarsi alle domande avanzate con ricorso depositato prima del 19 marzo 2015, data di entrata in vigore della L. n. 18 del 2015.

4.4. – La datazione del fatto, che si assume essere illecito e fonte di responsabilità per lo Stato giudice, della cui esistenza si discute – ai limitati fini, in questa sede, del vaglio preventivo di ammissibilità dell'azione risarcitoria nei confronti dello Stato – è quella del deposito della sentenza asseritamente fonte di responsabilità, 21 ottobre 2011. Essendo una sentenza della Cassazione che non si limitava ad accogliere il ricorso cassando la sentenza impugnata, ma decideva nel merito, da quel giorno la statuizione in essa contenuta è definitiva e si è consumato, nella ricostruzione del ricorrente, il pregiudizio a suo danno.

4.5. – Il testo della l. 13 aprile 1988, n. 117, art. 2, (c.d. legge Vassalli), nella formulazione antecedente alla riforma introdotta dalla l. 27 febbraio 2015, n. 18, è il seguente:

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.

2. Nell'esercizio delle funzioni giudiziarie non può dar luogo a responsabilità l'attività di interpretazione di norme di diritto nè quella di valutazione del fatto e delle prove.

3. Costituiscono colpa grave:

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

4.6. – Inoltre, il testo *pro tempore* vigente, prevede, all'art. 5, che l'introduzione dell'azione risarcitoria nei confronti dello Stato sia preceduta da un vaglio preliminare di ammissibilità:

Art. 5. Ammissibilità della domanda.

1. Il tribunale, sentite le parti, delibera in camera di consiglio sull'ammissibilità della domanda di cui all'art. 2.

2. A tale fine il giudice istruttore, alla prima udienza, rimette le parti dinanzi al collegio che è tenuto a provvedere entro quaranta giorni dal provvedimento di rimessione del giudice istruttore.

3. La domanda è inammissibile quando non sono rispettati i termini o i presupposti di cui agli artt. 2, 3 e 4 ovvero quando è manifestamente infondata.

4. L'inammissibilità è dichiarata con decreto motivato, impugnabile con i modi e le forme di cui all'art. 739 c.p.c., innanzi alla corte d'appello che pronuncia anch'essa in camera di consiglio con decreto motivato entro quaranta giorni dalla proposizione del reclamo. Contro il decreto di inammissibilità della corte d'appello può essere proposto ricorso per cassazione, che deve essere notificato all'altra parte entro trenta giorni dalla notificazione del decreto da effettuarsi senza indugio a cura della cancelleria e comunque non oltre dieci giorni. Il ricorso è depositato nella cancelleria della stessa corte d'appello nei successivi dieci giorni e l'altra parte deve costituirsi nei dieci giorni successivi depositando memoria e fascicolo presso la cancelleria. La corte, dopo la costituzione delle parti o dopo la scadenza dei termini per il deposito, trasmette gli atti senza indugio e comunque non oltre dieci giorni alla Corte di cassazione che decide entro sessanta giorni dal ricevimento degli atti stessi. La Corte di cassazione, ove annulli il provvedimento di inammissibilità della corte d'appello, dichiara ammissibile la domanda. Scaduto il quarantesimo giorno la parte può presentare, rispettivamente al tribunale o alla corte d'appello o, scaduto il sessantesimo giorno, alla Corte di cassazione, secondo le rispettive competenze, l'istanza di cui all'art. 3.

5. Il tribunale che dichiara ammissibile la domanda dispone la prosecuzione del processo. La corte d'appello o la Corte di cassazione che in sede di impugnazione dichiarano ammissibile la domanda rimettono per la prosecuzione del processo gli atti ad altra sezione del tribunale e, ove questa non sia costituita, al tribunale che decide in composizione interamente diversa. Nell'eventuale giudizio di appello non possono far parte della corte i magistrati che abbiano fatto parte del collegio che ha pronunciato l'inammissibilità. Se la domanda è dichiarata ammissibile, il tribunale ordina la trasmissione di copia degli atti ai titolari dell'azione disciplinare; per gli estranei che partecipano all'esercizio di funzioni giudiziarie la copia degli atti è trasmessa agli organi ai quali compete l'eventuale sospensione o revoca della loro nomina.

4.7. – Oggetto del presente giudizio è precisamente il vaglio di ammissibilità, ovvero la verifica, da farsi d'ufficio, del rispetto dei termini di decadenza, la ricorrenza dei presupposti previsti dalla legge, nonché la non manifesta infondatezza della domanda proposta. Ove la Corte dovesse accogliere il ricorso, occorrerebbe rimettere la causa al primo giudice perchè si celebri il giudizio di responsabilità e, altra importante conseguenza collegata al vaglio positivo di ammissibilità–occorrerebbe trasmettere copia degli atti ai titolari dell'azione disciplinare (comma 5, ultimo capoverso).

5. – Le questioni all'esame della Corte.

5.1. – Le questioni poste dal ricorso sono:

1) sulla base della disciplina sulla responsabilità civile del magistrato precedente alle modifiche introdotte dalla riforma del 2015, pro tempore applicabile, e ai fini di valutare se sia corretta la valutazione di inammissibilità dell'azione risarcitoria proposta nei confronti dello Stato italiano per responsabilità civile dei magistrati (nel caso di specie, magistrati della Corte di cassazione) contenuta nel provvedimento impugnato, qual sia il discrimine tra attività interpretativa insindacabile del giudice e grave violazione di legge, determinata da negligenza inescusabile;

2) se possa ritenersi che integri il parametro della grave violazione di legge determinata da negligenza inescusabile, il non aver tenuto in conto, all'interno della decisione, di un orientamento giurisprudenziale assolutamente consolidato. Questo secondo profilo costituisce un corollario della questione principale precedente, ed è posto in particolare rilievo dalla ordinanza di rimessione.

6. – La questione preliminare di tempestività della domanda.

6.1. – Prima di esaminare nel merito le questioni poste dal ricorso, occorre preliminarmente verificare la tempestività della proposizione della domanda risarcitoria nei confronti dello Stato italiano, che è proponibile, secondo quanto previsto dall'art. 4, comma 2, "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 due anni (termine elevato a tre della legge del 2015) che decorrono dal momento in cui l'azione è esperibile".

6.2. – In riferimento alla tempestiva proposizione della domanda, è bene puntualizzare che *il dies a quo* decorre dal deposito della sentenza che decide sul ricorso ordinario per cassazione, a prescindere dal fatto che sia stata o meno proposta, come nel nostro caso, l'azione di revocazione.

6.3. – La proposizione dell'azione di revocazione non è idonea ad impedire la decadenza, atteso che la proponibilità dell'azione risarcitoria decorre dal consumarsi del pregiudizio, che coincide con il passaggio in giudicato della sentenza che rigetta la domanda o il ricorso di chi assume essere stato danneggiato. In tal senso si è già pronunciata questa Corte, affermando che "In tema di responsabilità civile dei magistrati, ai sensi della L. 13 aprile 1988, n. 117, art. 4, comma 2, (nella versione applicabile a tutte le fattispecie anteriori al 19 marzo 2015 e, cioè, all'entrata in vigore della l. 27 febbraio 2015, n. 18), l'azione di risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie è tardiva se proposta decorsi i due anni dalla data della sentenza di cassazione, nonostante la proposizione di revocazione ex art. 391 bis c.p.c., che non impedisce il passaggio in giudicato della sentenza impugnata con ricorso per cassazione respinto" (Cass. n. 9916 del 2015).

6.4. – Poichè la sentenza di cassazione, dalla quale sarebbe derivato il danno al privato, è stata depositata il 21 ottobre 2011, e il ricorso l. n. 117 del 1988, ex art. 4, volto a far dichiarare ammissibile l'azione risarcitoria, datato 1 ottobre 2013, privo di timbro di deposito, è stato iscritto a ruolo in data 8 ottobre 2013, l'azione è tempestiva, essendo stata proposta nel termine di due anni dal deposito della sentenza di legittimità.

7. – L'equilibrio tra attività interpretativa insindacabile del giudice e responsabilità per violazione di legge nella originaria formulazione delle norme e nell'attuale.

7.1. – Nella originaria formulazione della l. n. 117, alla affermazione di principio, contenuta nel comma 1 dell'art. 2, secondo la quale 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, fa seguito, al comma 2, l'affermazione della area di salvaguardia, ovvero della sfera sottratta alla responsabilità civile, nel cui ambito l'attività giurisdizionale non è sindacabile, estesa a tutta l'attività di interpretazione di norme di diritto, ed anche alla attività di valutazione del fatto e delle prove.

7.2. – Il successivo comma 3 individua poi quattro ipotesi di colpa grave rilevanti ai fini della affermazione della responsabilità civile del magistrato, delle quali quella direttamente rilevante nel caso di specie è la lettera a), ovvero la grave violazione di legge determinata da negligenza inescusabile.

7.3. – L'equilibrio tra i due giustapposti valori, il principio della responsabilità e quello della libertà di interpretazione della disposizione di legge, è stato individuato, nel testo originario, privilegiando una ampia affermazione di operatività della clausola di salvaguardia, a fronte della quale le ipotesi di responsabilità per colpa grave espressamente previste operano soltanto in relazione all'area sottratta alla operatività di essa: può configurarsi una responsabilità civile del magistrato per colpa grave soltanto se, in negativo, non si tratti di una attività sottratta alla responsabilità, in quanto riconducibile alla interpretazione di norme di diritto (nonchè alla valutazione dei fatti e delle prove) e purchè, in positivo, sia stata accertata l'esistenza di una grave violazione di legge determinata da negligenza inescusabile.

7.4. – Nel nuovo testo della legge, successivo alle modifiche introdotte con L. n. 18 del 2015, sia detto per completezza, si è mantenuta la struttura formale dell'art. 2, dedicato alla responsabilità per dolo e colpa grave, ma il suo contenuto è mutato.

7.5. – In particolare, il comma 2, contenente la c.d. clausola di salvaguardia, mantiene il testo precedente, al quale è stato però preposto un significativo incipit, che dà il senso del mutamento degli equilibri e dei limiti introdotti alla salvaguardia:

esso inizia ora con la previsione limitativa “Fatti salvi i commi 3 e 3 bis ed i casi di dolo...” cui segue l’affermazione preesistente per cui “nell’esercizio delle funzioni giudiziarie non può dar luogo a responsabilità l’attività di interpretazione di norme di diritto nè quella di valutazione del fatto e delle prove”.

8. – La responsabilità civile del magistrato negli orientamenti della giurisprudenza di legittimità.

8.1. – Nel vigore della L. n. 117 del 1988 nel testo precedente alla riforma del 2015 (applicabile, come si è detto, *ratione temporis* nel caso in esame), la giurisprudenza di legittimità si è orientata costantemente nel circoscrivere l’area della responsabilità, attraverso una ampia ricognizione della nozione di attività interpretativa, rientrando nell’ambito della clausola di salvaguardia.

8.2. – Giova richiamare il principio di diritto affermato da Cass. n. 12357 del 1999, ripreso, condiviso e arricchito dalla successiva giurisprudenza di legittimità: “Il sistema normativo della responsabilità civile dei magistrati, quale risultante dalla coordinazione fra le ipotesi di colpa grave tipizzate dalla l. n. 117 del 1988, art. 2 comma 3 e la previsione del comma 2 della stessa norma, secondo la quale nell’esercizio di funzioni giudiziarie non può dare luogo a responsabilità l’attività di interpretazione di norme di diritto e quella di valutazione del fatto e delle prove, non si sostanzia in un mero rinvio alla nozione generale della colpa grave, come dispone l’art. 2236 c.c. a proposito della prestazione del libero professionista intellettuale implicante la soluzione di problemi tecnici di speciale difficoltà, ma si caratterizza in modo peculiare, sia per la presenza della clausola limitativa di cui al suddetto comma 2 dell’art. 2, che si spiega col carattere fortemente valutativo dell’attività giudiziaria, connotata da scelte sovente basate su diversità di interpretazioni, sia per la previsione, con riferimento alle ipotesi di cui alle lettere a, b e c del suddetto comma 3, dell’esigenza che la colpa grave sia inescusabile. Con riferimento a tali ipotesi la qualificazione di inescusabilità della negligenza, in quanto aggiunta dalla norma a fini delimitativi della responsabilità, mediante un’esplicazione del concetto di gravità della colpa, integra un “*quid pluris*” rispetto alla negligenza, nel senso che essa si deve caratterizzare come “non spiegabile”, cioè senza agganci con la particolarità della vicenda, idonei a rendere comprensibile – anche se non giustificato – l’errore del giudice.” (conformi, Cass. n. 13339 del 2000; Cass. n. 16935 del 2002; Cass. n. 16696 del 2003; Cass. n. 25133 del 2006; Cass. n. 15227 del 2007; Cass. n. 11593 del 2011, fino a Cass. n. 6791 del 2016).

8.3. – I successivi arresti sul tema, sopra citati, contengono un cospicuo utilizzo di termini non consueti nell’ambito della tecnica definitoria delle ipotesi di responsabilità civile, per rappresentare, con immagini suggestive oltre che per concetti – che il magistrato può essere chiamato a rispondere non quando, semplicemente, ha commesso un grave errore nell’esercizio delle sue funzioni provocando ad altri un pregiudizio non riparabile con gli ordinari mezzi di tutela processuale, ma quando la sua decisione è non soltanto errata ma si colloca al di fuori

della consapevole scelta interpretativa, risultando assurda, illogica, inesplicabile, abnorme, ai limiti del diritto libero, quindi disancorata non dal rispetto della legge, ma dall'ancoraggio ad un qualsiasi ordine di categorie, logiche e linguistiche prima ancora che giuridiche, predicabili alla fattispecie in esame.

8.4. – Si è precisato, altresì, che ricorre tale situazione “quando vengano disattese soluzioni normative chiare, certe e indiscutibili, o siano violati principi elementari di diritto, che il magistrato non può giustificatamente ignorare” (Cass. n. 2107 del 2012 e Cass. n. 2637 del 2013).

8.5. – A questo consolidato orientamento interpretativo le Sezioni Unite intendono in questa sede dare continuità, pur con le precisazioni che seguiranno.

9. – Individuazione dell'area di responsabilità del giudice ai sensi del testo originario della L. n. 117 del 1988.

9.1. – Ricostruiti il quadro normativo di riferimento e l'orientamento giurisprudenziale in materia, occorre prendere posizione sulla prima delle questioni sottoposte all'attenzione della Corte.

9.2. – In tema di risarcimento dei danni cagionati dall'esercizio della funzione giudiziaria rientra nella delibazione sull'ammissibilità della relativa domanda, L. n. 117 del 1988, *ex art. 5*, innanzitutto l'indagine sul carattere interpretativo o meno della lamentata violazione di legge da parte del magistrato del quale si richiede l'affermazione di responsabilità, rientrante tra i presupposti di cui all'art. 2 della legge.

9.3. – L'orientamento della giurisprudenza di legittimità nell'individuazione di un punto di equilibrio che salvaguardi il ruolo propulsivo delle decisioni giudiziarie senza sacrificare il diritto del cittadino a non essere danneggiato dallo Stato giudice–ritenuto sovente eccessivamente prudente, se non difensivo, da parte della dottrina ed anche dalla Corte di Giustizia – trae il suo fondamento dalla consapevolezza che una interpretazione volta ad ampliare le ipotesi in cui è configurabile una responsabilità civile del giudice rischia di depauperare del suo significato più proprio l'esercizio della attività giurisdizionale, che si estrinseca nella interpretazione delle norme, ed a paralizzare o comunque a limitare la funzione dinamico–evolutiva della giurisprudenza, la sua idoneità a cogliere i mutamenti in corso nella società, a riempire di contenuto le norme adeguandole e allargandole alla tutela dei nuovi diritti, in altre parole di isterilire l'interpretazione stessa e con essa il *proprium* dell'attività giurisdizionale.

9.4. – Sotto altro profilo, non va sottaciuto il timore che la affermazione della responsabilità civile del magistrato, in relazione ad un giudizio ormai definito con il giudicato, in cui non sia più possibile esperire mezzi di impugnazione, apra quell'irriducibile contraddizione logica individuata dalla dottrina tra il permanere della definitività di una decisione e l'accertamento della ingiustizia di essa, in altro giudizio.

9.5. – Deve in ogni caso evitarsi che l’affermazione della responsabilità civile del magistrato possa essere intesa come idonea a minare, indirettamente ma fin dalle radici, l’intangibilità del giudicato (in questo senso deve leggersi il monito espresso da Cass. n. 2637 del 2013, laddove afferma che “L’azione di responsabilità del magistrato per grave violazione di legge, ai sensi della L. 13 aprile 1988, n. 117, art. 2, comma 3, lett. a), non può costituire strumento per riaprire il dibattito sulla correttezza o meno dell’interpretazione adottata nel provvedimento posto a base della domanda respinta dal magistrato della cui responsabilità si discorre, in particolar modo quando il giudicante sia la Corte di cassazione, giudice di ultima istanza”).

9.6. – Ciò premesso, alla luce della disciplina pro-tempore applicabile, deve essere confermata la correttezza dogmatica della ripartizione tra area dell’attività del magistrato assoggettabile, ove mal esercitata, a responsabilità civile, ed area esente: nella formulazione della legge, deve ritenersi sottratta a responsabilità civile tutta l’attività prettamente interpretativa di norme di diritto e valutativa dei fatti e delle prove svolta dal magistrato. Solo l’attività che non può essere considerata prodotto del percorso intellettuale di interpretazione (e di valutazione) è assoggettabile a responsabilità, e purchè il giudice si renda responsabile di una grave violazione di legge, dovuta ad inescusabile negligenza.

9.7. – Nel riconfermare l’orientamento consolidato occorre puntualizzare che non ne discende la conclusione che, di fatto, tutta l’attività svolta dal giudice sia sottratta alla responsabilità, in quanto esiste un’area residua di assoggettabilità a responsabilità civile che va meglio delineata.

Non va obliterato, infatti, che l’ordinamento non può ammettere che l’esercizio gravemente carente della funzione giurisdizionale possa tradursi senza le necessarie contromisure in un ingiusto pregiudizio per chi al potere giurisdizionale si rivolge avendo ragione.

10. – I rimedi del sistema contro l’errore del giudice.

10.1. – Deve premettersi che l’errore del giudice è in certo qual modo fisiologico allo stesso svolgimento dell’attività giurisdizionale in quanto anche il giudicare è attività umana, come tale fallibile e limitata. Il margine di errore deve però essere ridotto al minimo, a salvaguardia dell’interesse pubblico sotteso allo svolgimento della funzione, e a questo fine operano già, a monte, i meccanismi selettivi, la formazione permanente, le verifiche periodiche di professionalità.

10.2. – All’interno della dinamica processuale, l’errore, o la decisione ritenuta ingiusta sono rimediabili prioritariamente con lo strumento delle impugnazioni.

L’errore materiale o di calcolo, evincibile dalla lettura del provvedimento, dal contrasto tra dispositivo e motivazione, può essere rimosso agevolmente, con una procedura non contenziosa, senza oneri verso lo Stato, ed ora attivabile anche d’ufficio e in ogni tempo da parte della Corte di cassazione, che consente la rimozione di ulteriori ipotesi di errore, diverse da quelle suscettibili di essere rimosse

con l'impugnazione, attraverso la quale l'ingiustificato pregiudizio a carico della parte che ha ragione viene ancora circoscritto e l'errore eliminato.

Inoltre, è utilizzabile lo strumento della revocazione, a fronte del solo errore di fatto, nella accezione presa in considerazione dall'art. 395 c.p.c., n. 4.

10.3. – Nelle ipotesi residue, in cui la decisione definitiva sia ancora reputata ingiusta, essa è ormai intangibile (salvo le ipotesi straordinarie di revocazione di cui all'art. 396 c.p.c.) in quanto il giudicato non può più essere intaccato.

A questo punto, la parte che ritenga di essere stata pregiudicata dall'errore del giudice potrà agire contro lo Stato facendo valere la responsabilità civile del magistrato, purché si rientri nelle ipotesi consentite dalla legge, ferma restando la rivalsa verso il magistrato in presenza dei presupposti di legge.

11. Le ipotesi di errore fonte di responsabilità civile del giudice nel testo originario della l. n. 117.

11.1. – Così delimitato l'ambito di operatività della responsabilità civile del giudice alla luce del testo originario della L. n. 117, applicabile al caso concreto, bisogna identificare l'area residua, in cui la responsabilità operi.

11.2. – L'area di responsabilità non meramente virtuale alla luce della originaria disciplina dettata dalla l. n. 117 del 1988 è quella, già individuata dalla giurisprudenza della Corte, in cui la decisione appaia non essere frutto di un processo interpretativo ma contenga affermazioni ad esso non riconducibili, perché sconfinanti nel provvedimento abnorme, o nel diritto libero, e quindi, in quanto tali, caratterizzate da una negligenza ritenuta, prima ancora che inescusabile, come previsto dalla norma, inesplicabile, come ritenuto da Cass. n. 6791 del 2016, per la quale la responsabilità civile dei magistrati è incentrata sulla colpa grave, qui tipizzata secondo le ipotesi specifiche delineate dall'originario l. n. 117 del 1988, art. 2, tutte accomunate dalla ricorrenza di una negligenza inescusabile, "non spiegabile", tale da determinare una violazione evidente, grossolana e macroscopica della norma applicata, ovvero una lettura di essa in contrasto con ogni criterio logico, oppure l'adozione di scelte aberranti nella ricostruzione della volontà del legislatore, o, ancora, la manipolazione assolutamente arbitraria del testo normativo o, infine, lo sconfinamento dell'interpretazione nel diritto libero (nella specie, la S.C. ha cassato la declaratoria di inammissibilità dell'iniziativa volta a far valere la responsabilità di un magistrato, il quale – con un'interpretazione che destituisce di ogni funzionalità l'istituto di cui all'art. 2943 c.c. in relazione alla fattispecie di cui all'art. 1669 c.c., comma 2, – aveva escluso la possibilità per il committente di interrompere, con successive contestazioni, il decorso del termine annuale di prescrizione, argomentando che, in tal modo, il termine non sarebbe mai venuto a maturare).

11.3. – Quest'area di responsabilità può essere meglio individuata specificando che esiste una attività giurisdizionale che si colloca a monte del vero e proprio processo interpretativo, attraverso una segmentazione del processo di analisi

rispondente alla realtà, perchè il processo di analisi della fattispecie che porta alla interpretazione, e poi alla decisione, si può scindere in diverse fasi logiche.

11.4. – Il giudice può incorrere in grave violazione di legge, rilevante come fonte dell'obbligo risarcitorio (laddove sia dovuta a negligenza inescusabile) in vari momenti della attività prodromica alla decisione di una causa, in cui la violazione non si sostanzia negli esiti del processo interpretativo, ma ne rimane concettualmente e logicamente distinta; l'errore cade sulla disposizione, che qui rileva come fatto, come elaborato linguistico preso in considerazione dal giudice che non ne comprende la portata semantica.

11.5. – L'errore può cadere, innanzi tutto, sulla errata individuazione della disposizione da applicare alla fattispecie concreta, ed in questo caso è un errore percettivo sul significante della disposizione, ovvero è un errore che cade sulla identificazione stessa della disposizione da applicare al caso concreto (sulla disposizione e non sulla norma, secondo ricostruzione cara a parte della dottrina, ma non unanimemente condivisa).

11.6. – L'errore del giudice può essere fonte di responsabilità nell'accezione prevista dalla legge anche se interviene nella fase successiva: esaminata la fattispecie concreta, e ricondotta la stessa correttamente nell'ambito di un istituto o di una disciplina, dall'inquadramento giuridico, frutto del processo interpretativo, eseguito, può verificarsi un errore se non si associano alla fattispecie, correttamente inquadrata, gli effetti giuridici propri di quella disciplina (non le si associa nessuna disciplina, o le si associa una disciplina diversa, come nei casi in cui si applichi una pena detentiva per una ipotesi di reato che non la prevede, o che si applichi una pena superiore al massimo edittale). In questo caso, l'errore cade sulla applicazione della disposizione (come nella ipotesi contemplata da Cass. n. 6791 del 2016, in cui individuato l'istituto di riferimento, la prescrizione, il giudice non aveva associato ad esso la sua disciplina).

11.7. – Infine, vi è una terza, possibile categoria di errore che anch'essa si sottrae alla operatività della clausola di salvaguardia: l'errore che consiste nella attribuzione di un significante impossibile, un non-significato, ovvero un significante che va oltre ogni possibile significato testuale traibile dalla disposizione. In questo caso si ha una scelta solo formalmente interpretativa, ma talmente svincolata dai parametri normativi da non essere ad essi riconducibile, ovvero da non essere frutto di un processo interpretativo consapevole – come tale sottratto al campo della responsabilità civile – ma addirittura una scelta aberrante.

11.8. – Nella prima tipologia di errore (errore nella individuazione della disposizione) esso non deriva dall'interpretazione perchè si colloca a monte del lavoro interpretativo, nella fase di analisi della fattispecie e di individuazione della disposizione ad essa applicabile. Può derivare da un difetto di conoscenza, che può mancare o essere troppo superficiale (qualora non si individui la disposizione da applicare alla fattispecie, in caso di successione delle leggi nel tempo o di altre

variazioni, o si individui una disposizione in luogo di un'altra), e comunque cade sulla identificazione della disposizione da applicare alla fattispecie, che sarà poi oggetto di interpretazione, divenendo norma, ovvero assumendo, tramite l'interpretazione, il suo significato. L'errore sulla individuazione della norma è una ricaduta applicativa dell'antico brocardo *in claris non fit interpretatio*.

11.9. – Nel secondo caso (errore sulla applicazione), individuata correttamente la disposizione, non si applica alla fattispecie, correttamente inquadrata nelle disposizioni che la delimitano, la disciplina appropriata, non se ne fanno discendere gli effetti dovuti.

11.10. – La terza tipologia di errore (attribuzione al significante di un contenuto che non è nei suoi possibili significati) può aversi solo quando si attribuisce alla disposizione un significato che essa non può avere, che non è contenuto nel dato testuale, che si pone oltre e contro il suo significante. Vale precisare, come verrà meglio analizzato nel punto successivo, che se una disposizione può avere vari possibili significati, nessun significato, neanche quello più desueto e meno utilizzato, può esser fonte di responsabilità, purchè si rimanga nell'ambito del possibile, ovvero della possibile scelta interpretativa. Per questo una decisione frutto di una interpretazione di minoranza non può, di per sè, essere reputata fonte di responsabilità.

Può essere fonte di responsabilità invece predicare ad una disposizione un non-significato, un significato che essa, nè linguisticamente nè giuridicamente può avere o che non è il suo perchè è proprio di un'altra norma, di un altro istituto, un significato che va oltre il significante.

L'errore sul significato della disposizione si sostanzia nel predicare alla norma un significato impossibile, che va contro la stessa espressione semantica: l'espressione infatti è suscettibile di assumere una molteplicità di contenuti, in relazione ed entro il limite dei significati resi possibili dalla plurivocità del significante testuale, ma non contro di esso.

11.11. – Conclusivamente, sono tre le categorie di ipotesi in cui l'errore del giudice può essere assoggettato a responsabilità civile perchè sottratto alla clausola di salvaguardia:

- l'errore sulla individuazione della disposizione, ovvero sulla individuazione del significante;
- l'errore sulla applicazione della disposizione;
- l'errore sul significato della disposizione, ovvero l'attribuzione alla disposizione di un significante non compatibile con il significato, un non-significato.

In tutti e tre i casi, non si tratta di scelte frutto di un consapevole processo interpretativo, ma di attività che non sono frutto del processo interpretativo stesso.

Esse rilevano come fonte di responsabilità civile qualora integrino una grave violazione di legge che supera la soglia della negligenza inescusabile.

12. – Negligenza inescusabile e negligenza inesplicabile.

12.1. – La giurisprudenza di legittimità ha evidenziato che i casi sanzionabili non sono riconducibili al lavoro interpretativo consapevole, giustificato, diligente, professionale, ma si collocano in un terreno in cui l'attività svolta dal giudice, per la sua arbitrarietà e per il suo scollamento dalle categorie giuridiche, non può neppure più essere qualificata come frutto di interpretazione, come tale insindacabile, ma sconfina nell'invenzione, nell'abnormità, nel diritto libero (tra le altre, Cass. n. 6791 del 2016, Cass. n. 11593 del 2011, Cass. n. 7272 del 2008, Cass. n. 11859 del 2001).

12.2. – Nelle ipotesi in cui si è ritenuto l'operato del giudice sottratto all'area della salvaguardia, la valutazione sulla gravità della negligenza si è fusa con quella della attribuzione all'attività del giudice di una valenza non interpretativa perchè del tutto estranea, per la mancanza di rigore, di rispetto dei parametri minimi della attività interpretativa stessa. Ovvero, la prevalente interpretazione giurisprudenziale ha traslato sulla peculiarità dell'elemento soggettivo colposo cui fa riferimento la norma la non riconducibilità dell'attività svolta al razionale processo interpretativo, riqualificando la negligenza inescusabile prevista dalla legge in termini di negligenza inesplicabile. Si sottolinea, infatti, che le ipotesi in considerazione sono soltanto quelle limite, in cui si è fuori dalla attività di interpretazione del giudice perchè si sconfina nel provvedimento abnorme, o nel diritto libero, dando delle norme una interpretazione o facendone una applicazione, che prima ancora che inescusabile è del tutto inesplicabile ovvero priva di razionalità (numerosi sono le sentenze che definiscono la negligenza inescusabile, come "non spiegabile", tale da determinare una violazione evidente, grossolana e macroscopica della norma applicata, ovvero una lettura di essa in contrasto con ogni criterio logico, oppure l'adozione di scelte aberranti nella ricostruzione della volontà del legislatore, o, ancora, la manipolazione assolutamente arbitraria del testo normativo o, infine, lo sconfinamento dell'interpretazione nel diritto libero: tra le altre, Cass. n. 6791 del 2016, Cass. n. 7272 del 2008; Cass. n. 2107 del 2012 ha precisato che la violazione ascrivibile a negligenza "inescusabile" esige un "*quid pluris*" rispetto alla negligenza, richiedendo che essa si presenti come non spiegabile, senza agganci con le particolarità della vicenda atti a rendere comprensibile, anche se non giustificato, l'errore del giudice).

13. – Responsabilità civile del giudice e mancato rispetto del precedente.

13.1. – La seconda questione posta dall'ordinanza interlocutoria è se possa integrare grave violazione di legge, determinata da negligenza inescusabile e possa essere fonte di responsabilità per lo Stato (e poi, in sede di rivalsa, per lo stesso magistrato), anche il discostarsi del giudice dal tracciato della precedente giurisprudenza di legittimità ed in caso affermativo, in quali casi. In particolare, l'ordinanza di remissione affida alle Sezioni unite il compito di tracciare il discrimine tra attività interpretativa insindacabile e attività sussumibile nella fattispecie illecita, con specifico riferimento alla violazione di norma di diritto in relazione al significato ad essa attribuito da orientamenti giurisprudenziali da ritenere consolidati.

13.2. – La soluzione è negativa.

Deve in questa sede ribadirsi che il precedente giurisprudenziale, pur autorevole, pur se proveniente dalla Corte di legittimità e finanche dalle Sezioni unite, e quindi anche se è diretta espressione di nomofilachia, non rientra tra le fonti del diritto, e come tale non è direttamente vincolante per il giudice (salvo che, naturalmente, per il giudice di rinvio).

Ne consegue che il discostarsi dal precedente, anche se di legittimità, anche a Sezioni unite, non può essere di per sé fonte di responsabilità civile per il giudice, pur con le precisazioni che seguono. Diversamente opinando, si negherebbe la legittimità della stessa forza propulsiva della interpretazione giurisprudenziale, che vive nella sua evoluzione e nel superamento critico delle passate posizioni.

13.3 – Questa soluzione si colloca in linea di continuità con i principi affermati da Cass. S.U. n. 15144 del 2011 (adottata in tema di c.d. *overruling* processuale, ovvero di mutamento della propria precedente interpretazione di una norma processuale da parte del giudice della nomofilachia). Le Sezioni unite hanno in quella sede affermato che “il precetto fondamentale della soggezione del giudice soltanto alla legge (art. 101 Cost.) impedisce di attribuire all’interpretazione della giurisprudenza il valore di fonte del diritto, sicché essa, nella sua dimensione dichiarativa, non può rappresentare la “*lex temporis acti*”, ossia il parametro normativo immanente per la verifica di validità dell’atto compiuto in correlazione temporale con l’affermarsi dell’esegesi del giudice”.

13.4. – Trattasi di un principio più volte ribadito dalla Corte costituzionale e espresso già in precedenza dalla giurisprudenza di legittimità, la quale ha più volte affermato la non riconducibilità delle pronunce giurisprudenziali, neppure di legittimità, nell’ambito delle fonti di legge, traendone la conclusione che il giudice non è obbligato a decidere conformemente all’interpretazione già effettuata precedentemente dallo stesso o da altro giudice in relazione ad un’altra controversia (in questo senso, tra le altre, Cass., n. 13000 del 2006).

In particolare, si è affermato che non può essere fonte di responsabilità, per violazione di legge, neppure il dissenso dall’indirizzo espresso dalle Sezioni Unite della Cassazione, ove motivato in diritto, anche in assenza del pur opportuno richiamo alle pronunzie disattese, in quanto esso è comunque espressione dell’attività di interpretazione delle norme riservata al magistrato. A più forte ragione è stata esclusa tale responsabilità quando dal predetto indirizzo si fossero altresì discostate pronunce di sezioni semplici della stessa Corte (Cass. S.U. n. 8260 del 1999).

13.5. – Peraltro, tali ripetute affermazioni nel senso della non vincolatività del precedente vanno armonizzate con l’esigenza di garantire l’uniformità dell’interpretazione giurisprudenziale attraverso il ruolo svolto dalla Corte di Cassazione, nonché con l’evoluzione normativa del giudizio di cassazione e con la successiva affermazione delle stesse Sezioni Unite secondo la quale “l’interpretazione della legge fornita dalla Corte di cassazione (e massimamente dalle sezioni unite di

essa) va tendenzialmente intesa come una sorta di oggettivazione convenzionale di significato” (Cass. S.U. ord. n. 23675 del 2014).

L’arresto da ultimo citato è espressione di una linea evolutiva della giurisprudenza di legittimità sempre più teso a preservare “la salvaguardia dell’unità e della stabilità dell’interpretazione giurisprudenziale (massimamente di quella del giudice di legittimità e, in essa, di quella delle sezioni unite)”, valori che vengono assunti come “ormai da considerare specie dopo l’intervento del d.lgs. n. 40 del 2006 e della l. n. 69 del 2009, in particolare con riguardo alla modifica dell’art. 374 c.p.c. ed all’introduzione dell’art. 360 *bis* – alla stregua di un criterio legale di interpretazione delle norme giuridiche. Non l’unico certo e neppure quello su ogni altro prevalente, ma di sicuro un criterio di assoluto rilievo” (dalla ordinanza citata).

Il richiamo al valore del precedente di legittimità, peraltro, è stato affermato nella predetta ordinanza non solo con riferimento alla interpretazione giurisprudenziale di norme processuali (sulle quali verteva la fattispecie esaminata), che la ordinanza in discorso ritiene derogabile solo per “ottime ragioni”, ma anche in relazione alla interpretazione di norme di altra natura, comunque derogabile in presenza di, almeno, “buone ragioni”.

Inoltre, la medesima ordinanza delle S.U. pone in luce la funzionalità della previsione di cui all’art. 65 ord. giud., sulle attribuzioni della Corte di cassazione, che fornisce “l’unico criterio... di valutazione della “esattezza” di una interpretazione”, in quanto presuppone che “l’interpretazione della legge espressa dall’organo al quale è attribuito il controllo di legittimità sulle sentenze di altri giudici sia da ritenersi convenzionalmente, se non quella “esatta”, almeno la più “esatta” (possibile) o, se si vuole, la più “giusta” e/o la più “corretta”, e da tale interpretazione non possa perciò prescindere tutte le volte che venga in discussione il contenuto di una norma nel suo significato “oggettivo”.

13.6. – Il sistema può essere così ricomposto. La norma giuridica trova propriamente la sua fonte di produzione nella legge (e negli atti equiparati), negli atti, cioè, di competenza esclusiva degli organi del potere legislativo. Nel quadro degli equilibri costituzionali (ispirati al principio della divisione dei poteri) i giudici (estranei al circuito di produzione delle norme giuridiche) sono appunto (per disposto dell’art. 101 Cost., comma 2), “soggetti soltanto alla legge”, il che, a sua volta, realizza la garanzia della indipendenza funzionale del giudice, nel senso che, nel momento dell’applicazione, e della previa interpretazione, a lui demandata, della legge, è fatto divieto a qualsiasi altro soggetto od autorità di interferire, in alcun modo, nella decisione del caso concreto.

Questo precetto fondamentale della soggezione impedisce di attribuire all’interpretazione della giurisprudenza il valore di fonte del diritto, la quale ultima, nella sua dimensione dichiarativa, non può rappresentare la “*lex temporis acti*”, ossia il parametro normativo immanente per la verifica di validità dell’atto compiuto in correlazione temporale con l’affermarsi dell’esegesi del giudice.

13.7. – È ben vero che, alla luce sia delle modifiche normative intervenute negli ultimi anni, sia dell'affermarsi del valore condiviso della prevedibilità delle decisioni, è cresciuta la considerazione da attribuire al precedente, nel nostro ordinamento come nei principali ordinamenti di *civil law*, in particolare quando sia un precedente autorevole, ancor più quando esso sia pronunciato a Sezioni unite.

13.8. – Ciò ha portato parte della dottrina ad una revisione della tradizionale teoria delle fonti, “per riconoscere realisticamente che la giurisprudenza viene spesso usata come fonte di diritto” o assegnare al precedente il valore di meta-fonte, per cui “l’efficacia normativa del precedente si identifica in quella delle norme interpretate alle quali viene imputato il principio di diritto che costituisce il contenuto del precedente”.

I principali orientamenti dottrinari sul problema in esame possono schematizzarsi nella contrapposizione tra chi attribuisce al precedente una autorità semplicemente morale o di fatto, a fronte della quale non sussiste alcuna vincolatività per il giudice e chi assegna, nel tempo, una autorità anche “giuridica” al precedente: entrambi gli orientamenti, peraltro, concordano sull’esigenza dell’osservanza dei precedenti e nell’ammettere mutamenti giurisprudenziali di orientamenti consolidati solo se giustificati da gravi ragioni.

13.9. – Tuttavia, occorre non confondere l’autorevolezza del precedente, che ne segna la persuasività, influenzando positivamente sulla prevedibilità delle successive decisioni e sulla riduzione del contenzioso che ne deriva, con la vincolatività del precedente.

13.10. – La motivazione di Cass. S.U. n. 23675 del 2014 (richiamata al capo 13.5.) contiene un severo richiamo al rispetto dei precedenti, fondato sul convincimento che l’affidabilità, prevedibilità e uniformità dell’interpretazione delle norme processuali in particolare costituisca imprescindibile presupposto di uguaglianza tra i cittadini e di “giustizia” del processo. Quel richiamo, dettato allo scopo di circoscrivere le possibilità di continuo ripensamento degli orientamenti giurisprudenziali, specie processuali, tuttavia, non deve essere enfatizzato a livello di portata generale, quale esaltazione della vincolatività del precedente di legittimità, o del precedente di legittimità a Sezioni unite, che esso non ha inteso effettuare.

13.12. – Non essendo quello italiano un ordinamento di common law, va ribadito che il discostarsi dal precedente, anche se di legittimità, anche se dotato dell’autorevolezza di una pronuncia a Sezioni unite, non può costituire – di per sé – fonte di responsabilità civile, perchè il precedente, pur autorevole, non va ad integrare il precetto normativo e quindi perchè il mancato rispetto del precedente non può costituire, di per sé, grave violazione di legge.

13.13. – Negare la diretta vincolatività del precedente – al di là dei confini della causa, e dei vincoli per il giudice di rinvio – ne rafforza la forza persuasiva in relazione alla regola giuridica applicata che si fonda sulla autorevolezza del giudice che l’ha pronunciata e sulla solidità della linea argomentativa contenuta nella

motivazione. La sua efficacia al di là del caso deciso, quindi, opera sul piano della persuasività della ratio decidendi e si identifica nel principio di diritto cui il giudice si è uniformato per decidere il caso sottoposto al suo esame. Come ha evidenziato la Corte costituzionale, nella ipotesi di “orientamento stabilmente consolidato della giurisprudenza”, la norma, come interpretata dalla Corte di legittimità e dai giudici di merito, “vive ormai nell’ordinamento in modo così radicato che difficilmente è ipotizzabile una modifica del sistema senza l’intervento del legislatore o del giudice delle Leggi” (Corte Cost. n. 350 del 1997).

13.14. – Naturalmente, la superabilità del precedente non può prescindere dall’obbligo di conoscerne l’esistenza. In un sistema che valorizza l’affidabilità e la prevedibilità delle decisioni, l’adozione di una soluzione non in linea con i precedenti non può essere di per sé né gratuita, né immotivata, né immeditata: in una parola, deve essere comunque frutto di scelta (interpretativa) consapevole e riconoscibile come tale, e a questo scopo deve essere comprensibile, e tale diviene più facilmente se esplicitata all’esterno a mezzo della motivazione.

13.15. – L’ipotesi di lavoro nella quale il discostarsi dalla precedente, consolidata giurisprudenza può essere fonte di responsabilità patrimoniale è quindi molto circoscritta, ed esula dal semplice discostarsi dalli orientamento giurisprudenziale prevalente o consolidato.

Si fa riferimento ai casi in cui il precedente o l’orientamento giurisprudenziale siano talmente consolidati che una determinata disposizione vive, nella sua realtà applicativa, con un significante che comprende, al di là del suo stretto tenore letterale, il contenuto che le è costantemente attribuito nella vita della giurisprudenza, ovvero in cui il precedente giurisprudenziale è entrato a far parte del diritto vivente.

Ma, anche in questo caso, non può trarsi la conseguenza che il formante giurisprudenziale consolidato non possa essere contraddetto, se non andando incontro al rischio di una responsabilità civile. Una tale conseguenza non è ipotizzabile, perché il diritto vivente è esso stesso norma, frutto dell’interpretazione, vive nell’interpretazione e con essa può cambiare, sebbene abbia raggiunto un grado di stabilità che con maggiore difficoltà, e maggiore impegno demolitorio può essere scalfito. La stessa Corte costituzionale, infatti, ha affermato che la “vivenza” di una norma è vicenda per definizione aperta (Corte Cost. n. 122 del 2017, punto 3).

14. – Il ruolo della motivazione.

14.1. – A conclusione delle considerazioni che precedono, occorre puntualizzare quale sia il ruolo della motivazione e la rilevanza della sua qualità in relazione ad una eventuale azione di responsabilità civile, in generale, ed in particolar modo quando venga addebitato al provvedimento fonte di responsabilità di essersi distaccato dalla interpretazione giurisprudenziale consolidata.

Il discostarsi dal precedente, come si è affermato nel paragrafo che precede, non può essere mai di per sé fonte di responsabilità civile.

Tuttavia, proprio perchè essa possa aprire costruttivamente la strada ad una svolta interpretativa differente dal passato, la decisione non può limitarsi ad una mera affermazione di dissenso, in quanto per poter essere persuasiva la decisione deve anche essere esplicativa, ovvero deve rendere riconoscibile all'esterno il ragionamento decisorio, da cui discendono conseguenze sul piano dell'applicazione. In tal modo, oltre a rendere più persuasiva la decisione, la motivazione rende anche palese che la decisione è frutto di una scelta (interpretativa) consapevole, e in quanto totale sottratta all'area della responsabilità civile.

Quando poi la diversità di scelta interpretativa è anche diversa rispetto a quanto sostenuto dalle parti, c'è l'obbligo di suscitare il contraddittorio.

L'esistenza di una motivazione non meramente formale o assertiva, in presenza di una soluzione divergente rispetto ai precedenti, è lo strumento attraverso il quale un percorso mai seguito in precedenza, o minoritario, trova la sua logica, esce da quello che la giurisprudenza precedente ha definito l'inesplicabile, e quindi garantisce che la soluzione adottata, in quanto frutto di una consapevole scelta interpretativa, si sottragga alla sindacabilità.

Giova richiamare Cass. n. 8260 del 1999, già citata, ove si è detto che "In tema di risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio della funzione giudiziaria, posto che rientra nella fase di delibazione sull'ammissibilità della relativa domanda, l. n. 117 del 1988, ex art. 5, anche l'indagine sul carattere non interpretativo della lamentata violazione di legge da parte del magistrato del quale si richiede l'affermazione di responsabilità, tale non può considerarsi il dissenso dello stesso dall'indirizzo espresso dalle Sezioni Unite della Cassazione, ove motivato in diritto, pur in assenza dell'opportuno richiamo alle pronunzie disattese, in quanto esso è comunque espressione dell'attività di interpretazione delle norme riservata al magistrato. A più forte ragione è da escludere tale responsabilità quando dal predetto indirizzo si siano altresì discostate pronunce di sezioni semplici della stessa Corte".

Si è poi chiarito che "resta nell'area di esenzione da responsabilità la lettura della legge secondo uno dei significati possibili, sia pure il meno probabile e convincente, quando dell'opzione interpretativa seguita si dia conto e ragione nella motivazione (v. in tal senso anche i lavori preparatori)", sicchè "può parlarsi di negligenza inescusabile non sulla base della mera non conformità della decisione a diritto, ma in quanto, tenuto conto delle ragioni con le quali il giudice abbia motivato detta decisione, essa non trovi alcun aggancio nell'elaborazione giurisprudenziale e dottrinale nè abbia, in mancanza di detti referenti, una qualsiasi plausibile giustificazione sul piano logico" (Cass. n. 11859 del 2001, in motivazione).

14.2. – Occorre però puntualizzare che non tutti i casi di mancanza della motivazione nei quali la pronunzia si ponga in contrasto con l'orientamento maggioritario, sono fonte di responsabilità civile dato che la giurisprudenza di legittimità ha in più casi ritenuto sottratta alla responsabilità anche una motivazione

meramente assertiva, quando la scelta interpretativa fosse ugualmente riconoscibile, pur mancando il richiamo – preferibile – ai precedenti di riferimento.

14.3. – Per contro, la presenza di una motivazione di per sè non è sufficiente ad assicurare nè la resistenza della decisione nè, nei casi estremi, la sottrazione ad una eventuale azione di responsabilità qualora essa, benchè materialmente inserita nel testo ed articolata, si riveli meramente apparente e appaia frutto di una scelta solo apparentemente interpretativa, in realtà aberrante, in quanto va, senza alcuna razionale spiegazione che sottragga la decisione all'area della sindacabilità, oltre e contro il significante delle disposizioni richiamate (v. Cass. n. 6791 del 2016).

Non a caso, parte della dottrina afferma che il tema della motivazione non rileva, ai fini della esclusione della responsabilità civile del giudice.

14.4. – Conclusivamente, la presenza di una motivazione non è condizione necessaria e sufficiente ad escludere sempre la ammissibilità di un'azione di responsabilità, ma è di certo un ausilio alla comprensibilità della decisione e quindi di regola è un elemento per escludere, alla luce del testo originario della L. n. 117 del 1988, la stessa sindacabilità della scelta decisionale, in quanto consapevole frutto del processo interpretativo.

15. – La fattispecie in esame.

15.1. – Fatte queste precisazioni, occorre ora verificare se i rilievi mossi dallo S. avverso il decreto che, in sede di reclamo, ha dichiarato inammissibile la sua azione risarcitoria, siano o meno fondati.

15.2. – La prima censura contenuta nel motivo di ricorso è manifestamente infondata.

Essa infatti ascrive alla contestata sentenza di legittimità del 2011 di aver ripreso in considerazione le questioni relative alla debenza e alla decorrenza di rivalutazione ed interessi pur in difetto di alcuna impugnazione, esaminando in tal modo questioni ormai coperte dal giudicato, con l'effetto di modificare tali statuizioni in peius rispetto a quanto in precedenza deciso (contrariamente a quanto fatto dal giudice d'appello, che non era intervenuto sulle statuizioni accessorie dando atto della mancanza di un capo di impugnazione sul punto).

Al riguardo deve rilevarsi che le statuizioni relative ad interessi e rivalutazione monetaria sono statuizioni accessorie, e come tali seguono la sorte del credito cui ineriscono. Avendo nel caso di specie l'appello (come poi anche il ricorso per cassazione) coinvolto il criterio di determinazione della sorte capitale, la statuizione relativa agli accessori non poteva essere passata in cosa giudicata laddove era ancora oggetto di discussione l'ammontare del credito capitale, non costituendo la relativa statuizione capo autonomo della sentenza suscettibile di formare giudicato parziale per intervenuta acquiescenza ex art. 329 cpv. c.p.c..

Infatti, come tale deve intendersi soltanto quella statuizione idonea a conservare la propria efficacia precettiva anche ove vengano meno le altre (cfr., *ex aliis*, Cass. n. 19312/16; Cass. n. 10043/06; Cass. n. 20143/05; Cass. n. 14634/01; Cass. n.

6655/2000; Cass. n. 431/99; Cass. n. 3271/96; Cass. n. 12062/92; Cass. n. 2399/88), mentre è indubbio che la statuizione sugli accessori (interessi e rivalutazione monetaria) non può sopravvivere senza quella avente ad oggetto il credito principale.

Diversamente opinando, si dovrebbe affermare che la riforma o la cassazione del capo di sentenza relativo alla sorte capitale non si estende, malgrado il tenore dell'art. 336 c.p.c., a quello concernente rivalutazione e interessi, che resterebbero dovuti pur non essendo più dovuta la sorte capitale, conclusione – questa – all'evidenza inaccettabile.

Pertanto, l'impugnazione sulla quantificazione del credito principale proposta dallo S. ha impedito il formarsi del giudicato sui relativi accessori.

A questi principi si ispirano le considerazioni contenute nella ordinanza n. 10293 del 2013, dichiarativa della inammissibilità della revocazione: "L'annullamento della sentenza in punto quantum debeatur rimetteva, infatti, in discussione l'intero risarcimento liquidato; incluse le voci accessorie (interessi e rivalutazione monetaria): con l'unico limite del divieto di una *reformatio in peius*. Trattandosi infatti di pregiudizio economico derivato da ritardo nell'adempimento, esso non sopravviveva alla cassazione, con riforma, della sorte-capitale liquidata, necessitando di una nuova pronuncia *ex novo*".

15.3. – Con le successive censure, il ricorrente deduce che i giudici di merito sarebbero incorsi in violazione di legge laddove non hanno ritenuto che il collegio del 2011 abbia commesso alcune gravi violazioni di legge, determinate da negligenza inescusabile e come tali sottratte all'ambito di operatività della clausola di salvaguardia in quanto non derivanti da una attività interpretativa, ma da inescusabile distrazione nella stesura materiale del provvedimento.

Egli sostiene che integrerebbero ipotesi di colpa grave:

– il non aver riconosciuto la rivalutazione monetaria sull'importo dovuto a titolo di risarcimento del danno, riliquidato nella decisione sul merito adottata dalla Corte di cassazione nel 2011 in base al valore venale accertato dal CTU nel giudizio di primo grado con stima risalente all'anno 1991, venendo in tal modo inescusabilmente, in assenza di qualsiasi giustificazione motivazionale, a trattare il debito di valore come debito di valuta, in violazione degli artt. 2043, 2056, 1223 e 2058 c.c.;

– l'aver liquidato il credito accessorio per interessi al tasso legale con decorrenza "a far data dalla domanda", non considerando che in materia di illecito extracontrattuale si applicava la "*mora ex re*" e che gli interessi da ritardo dovevano applicarsi dalla data dell'illecito, così violando l'art. 1219 c.c., comma 2, n. 1) e art. 1223 c.c.;

– l'aver omesso di calcolare gli interessi sulla somma prima devalutata alla data del fatto illecito (risalente al 1986, ovvero al momento della definitiva trasformazione

del fondo) e poi via via rivalutata, come statuito dalle sentenze di merito non impugnate sul punto.

15.4. – Le violazioni di legge lamentate sono in effetti afferenti alla attività di ricostruzione ed interpretazione giuridica operata dalla Corte, nel determinare l'importo da liquidare complessivamente, per capitale ed accessori, a ristoro del pregiudizio patrimoniale subito dagli S. per l'occupazione illegittima del loro terreno da parte della pubblica amministrazione.

Tali valutazioni si collocano pertanto all'interno della attività interpretativa dei giudici di legittimità e come tali rimangono sottratte all'accertamento della configurabilità o meno di una grave violazione di legge, determinata da negligenza inescusabile, nella quantificazione dell'importo spettante, per l'operatività della clausola di salvaguardia.

Le violazioni di legge lamentate, ove eventualmente esistenti, non possono essere ritenute estranee al processo interpretativo perchè afferenti alla fase pre-interpretativa, in quanto non possono essere ricondotte nè alla categoria dell'errore percettivo di individuazione della disposizione da applicare alla fattispecie, nè alla categoria dell'errore sulla individuazione degli effetti necessariamente scaturenti da una determinata disposizione, e neppure a quella dell'errore, sempre pre-interpretativo, consistente nella attribuzione di un significato oltre ogni possibile significante semantico.

15.5. – La decisione ha ad oggetto la liquidazione dell'importo complessivamente dovuto per l'occupazione illegittima di un terreno da parte della pubblica amministrazione, completa di accessori e non, puramente e semplicemente, la liquidazione di interessi e rivalutazione per un credito di valore. Essa va quindi contestualizzata nell'ambito della magmaticità della materia della occupazione illegittima proprio degli anni in cui la pronuncia incriminata è stata emessa, ove la disciplina legislativa è stata oggetto sia di numerose pronunce di legittimità costituzionale, sia dell'attenzione continua della Corte Edu che proprio in quegli anni contestava la figura, di creazione giurisprudenziale, della occupazione acquisitiva o accessione invertita (per tutte, Scordino c. Italia, Grande Chambre, 6 marzo 2007), sia della revisione di contrastanti orientamenti interni della stessa Corte di cassazione. Quest'opera di revisione dei propri orientamenti è stata portata a termine solo con la decisione a Sezioni unite n. 735 del 2015, che, ben dopo la pronuncia contestata, avrebbe sancito la fine dell'orientamento giurisprudenziale conservativo della figura della c.d. occupazione espropriativa, o accessione invertita, prendendo atto di quanto più volte affermato dalla Corte Edu, ovvero che la stessa realizzava una forma di espropriazione indiretta, non consentita perchè in contrasto con l'art. 1 del protocollo addizionale della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo (ed anche con l'istituto della acquisizione sanante, introdotto dall'art. 42 *bis* del t.u. n. 327 del 2001). Solo in tempi molto recenti, peraltro, e preso atto del superamento della precedente dicotomia tra occupazione acquisitiva e usurpativa operato da Cass. S.U. n. 735 del

2015, questa Corte ha affermato e ricostruito compiutamente in maniera paritaria i criteri risarcitori da seguire nelle due ipotesi (Cass. n. 12961 del 2018).

15.6. – La decisione impugnata richiama pertinentemente Corte Cost. n. 349 del 2007, e l'obbligo da essa affermato di liquidare ogni ipotesi di occupazione illegittima rapportandosi al valore venale del bene, e richiama il corretto parametro normativo, costituito in quel momento dal D.P.R. n. 327 del 2001, art. 55, che impone, per l'utilizzazione di un suolo edificabile per scopi di pubblica utilità, in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio, che il risarcimento del danno sia parametrato al valore venale del bene.

15.7. – I rilievi del ricorrente si appuntano, non pretestuosamente, ma non risolutivamente, alla luce dell'applicabilità al caso di specie del vecchio testo della L. n. 117 del 1988, art. 2, sull'omesso riconoscimento di una integrale rivalutazione monetaria, e sul mancato riconoscimento degli interessi legali dal di del fatto, e non dalla domanda, come discenderebbe dall'aver il debito, nella quasi unanime considerazione della giurisprudenza di legittimità dell'epoca, natura di obbligazione di valore e non di valuta.

15.8. – Per quanto concerne dunque la fattispecie in esame, alla quale si applica, si ripete, il vecchio testo dell'art. 2 della L. n. 117, alla stregua delle precedenti osservazioni di carattere generale, la soluzione data dal collegio che ha pronunciato la sentenza n. 21881/2011 appare sottratta alla sfera della assoggettabilità all'azione di responsabilità civile, perchè afferente all'esercizio dell'attività interpretativa della Corte, e quindi coperta dalla operatività della clausola di salvaguardia.

In essa infatti la Corte ha compiuto delle scelte decisionali, all'esito del processo interpretativo di individuazione e determinazione del contenuto delle norme e dei suoi stessi precedenti, per individuare a quali criteri ancorare il risarcimento del danno conseguente alla perdita della disponibilità del bene e quindi per determinare l'ammontare del dovuto agli S..

In relazione ad esse non è ravvisabile l'errore che cade nella fase pre-interpretativa della individuazione della disposizione sopra categorizzato, in quanto le disposizioni da applicare al caso di specie sono correttamente individuate, e non si è attribuito ad esse un significato che vada contro ogni possibile significante di esse.

La decisione oggetto di azione risarcitoria nella sua sinteticità non è slegata dai parametri normativi di riferimento (che, al contrario, come si è detto, sono correttamente individuati) nè arriva a risultati inidonei a riparare in concreto il pregiudizio subito avendo tenuto in conto l'esigenza di integrale riparazione del pregiudizio subito e avendola rapportata al valore venale del bene. Si aggiunga che la legge non impone criteri legali per la determinazione del quantum, potendo esso liquidarsi anche equitativamente, purché la misura della liquidazione del danno non prescinda dalla adeguatezza della tutela risarcitoria di cui all'indicato parametro di riferimento.

Trattasi nel caso di specie di una valutazione frutto dell'utilizzazione di criteri non accuratamente esplicitati, ma comunque tali da rendere il risultato concreto per il danneggiato ben superiore all'importo liquidato dalla Corte d'appello e rapportabile al parametro legale del valore venale del bene.

Pertanto, la scelta decisionale compiuta in primo luogo è frutto di una scelta interpretativa, e come tale non sindacabile in sede di promovibilità dell'azione di responsabilità, e d'altro canto non è svincolata dal rispetto dei parametri valutativi di legge da divenire inesplicabile nè tanto meno può ritenersi una decisione abnorme, che sconfina nel diritto libero.

Il ricorso va pertanto rigettato. (*Omissis*).

LA RESPONSABILITÀ PER I DANNI CAGIONATI NELL'ESERCIZIO DELLE FUNZIONI GIUDIZIARIE NEL CASO DI DISCOSTAMENTO DAI PRECEDENTI

ANTONIO GENNARO

Avvocato

1. – Due temi molto discussi sono al centro di un'interessante pronuncia delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione (sentenza n. 11747 del 3 maggio 2019): la responsabilità dei magistrati per la propria attività¹ e il valore dei precedenti giurisprudenziali. Le Sezioni Unite sono state infatti chiamate a decidere sulla possibile sussistenza della responsabilità ai sensi della legge n. 117/1988 in un caso in cui si censurava una pronuncia della Suprema Corte per aver disatteso un assetto normativo che appariva – anche ad avviso della sezione remittente – univoco e cristallizzato².

La responsabilità degli organi giudicanti per la propria attività rappresenta un tema particolarmente critico in tutti i sistemi giuridici, trovandosi per sua natura al centro di molteplici istanze, anche di segno

¹ In termini rigorosi, ci si deve riferire in generale alla responsabilità per i danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie. A partire dalla c.d. legge Vassalli, infatti, tale responsabilità ricade sullo Stato, mentre il magistrato risponde civilmente solo a titolo di rivalsa. Nel testo si utilizzerà comunque anche solo la locuzione *responsabilità civile dei magistrati*, sebbene non sia perfettamente rigorosa, per ragioni di brevità.

² In questi termini si è espressa la Terza Sezione civile della Corte di Cassazione nell'ordinanza n. 12215 del 18 maggio 2018, secondo la quale il significato delle norme applicabili (le disposizioni in materia di responsabilità aquiliana) non presenta "equivoci od incertezze alcuni" in base ad "una elaborazione giurisprudenziale, volta all'interpretazione della norma di diritto, che assuma consistenza tale da rendere stabile una determinata applicazione della norma di diritto" in considerazione "dei principi di diritto costantemente ribaditi da oltre sessanta anni dalla Corte di legittimità".

diametralmente opposto, che generano quindi equilibri differenti, dipendendo dalla differente cultura giuridica e dalle peculiarità storiche dei singoli ordinamenti. Le differenze sono ancora sensibili nonostante la progressiva integrazione degli ordinamenti europei e la comune soggezione alla Convenzione Europea dei diritti dell'uomo³. In Italia, la materia è stata per lungo tempo regolata esclusivamente dagli articoli 55, 56 e 74 del codice di procedura civile, che sancivano la responsabilità civile del giudice solo quando “nell'esercizio delle sue funzioni è imputabile di dolo, frode o concussione” ovvero nei casi di ingiustificato rifiuto, omissione, ritardo nel compiere un atto del suo ministero o nel provvedere sulle domande delle parti. Nel 1987 tali disposizioni sono state oggetto di *referendum* abrogativo, proposto anche sull'onda di un eclatante caso di cronaca giudiziaria (la vicenda di Enzo Tortora), all'esito del quale sono state espunte dall'ordinamento⁴.

In questo clima maturò la legge 13 aprile 1988, n. 117, c.d. legge Vassalli, che ha optato, analogamente ad altri ordinamenti, per l'attribuzione allo Stato (e non direttamente al singolo magistrato) della responsabilità per il risarcimento del danno ingiusto subito “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 (...)” (art. 2, legge n. 117/1988), con la previsione dell'azione di rivalsa da parte dello Stato nei confronti del magistrato responsabile dell'errore giudiziario (art. 7 della legge n. 117/1988). Il sistema della legge Vassalli – pur ritenuto insoddisfacente e oggetto nel corso degli anni di critiche e proposte di modifica – è sostanzialmente rimasto insensibile alle varie sollecitazioni sino alla legge 27 febbraio 2015, n. 18. La riforma, almeno nelle intenzioni, dovrebbe accentuare i profili di responsabilità della magistratura, al fine di garantire una maggiore tutela al cittadino⁵.

³ Controversie in cui si lamentavano errori pretori produttivi di danni sono naturalmente giunte all'attenzione della Corte di Giustizia dell'Unione europea (rimandando al riguardo alle note da 22 a 24) e della Corte europea dei diritti dell'uomo. Quest'ultima ha da tempo chiarito di avere il potere – in base alla CEDU, e in particolare all'art. 41 – di condannare uno Stato che ha violato un diritto fondamentale a compensare i danni che sono derivati da questo comportamento per la parte lesa, anche se la violazione deriva dal contenuto di una decisione di un organo giurisdizionale nazionale di ultimo grado (al riguardo, si veda per tutte la sentenza della Corte EDU del 21 marzo 2000, *Dulaurans/Francia*, reperibile in lingua francese su <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-63017>).

⁴ La consultazione dell'8 e 9 novembre 1987 (avente ad oggetto anche altri quesiti), cui ha partecipato oltre il 65% degli aventi diritto, ha disposto l'abrogazione di dette norme con oltre l'80% dei consensi.

⁵ Alla controversia oggetto di questo commento, si anticipa, era applicabile la legge Vassalli nel testo precedente alla riforma del 2015. Le considerazioni svolte

Detta esigenza permea anche il dibattito relativo alla valenza dei precedenti giurisprudenziali: le numerose voci favorevoli al vincolo del precedente prendono le mosse proprio dalla necessità di garantire al cittadino decisioni uniformi e prevedibili, sulle quali poter riporre il proprio affidamento. L'uniformità dei criteri di giudizio, in una data materia, dovrebbe quindi ridurre i margini di errore giudiziario⁶. Sebbene, come noto, non si riscontri nel diritto positivo l'affermazione esplicita del principio dello *stare decisis*, il rispetto del precedente sta acquisendo sempre più una portata precettiva nel nostro ordinamento. Per un verso, vi sono sul piano processuale norme che depongono almeno indirettamente in tal senso, prevedendo specifici vincoli per i magistrati⁷. Per altro verso, l'ordinamento registra anche la presenza di disposizioni che regolano il rapporto tra il giudice e le parti⁸, come l'art. 360-bis, n. 1 c.p.c.⁹, che prevede un motivo di inammissibilità del ricorso per cassazione di carattere "meritale" o

dalle Sezioni Unite si sono quindi appuntate su tale testo (paragrafi 4 e 5), ma, ad avviso di chi scrive, si può ragionevolmente dubitare che le modifiche normative abbiano portata tale da togliere forza a tali considerazioni, per le ragioni esposte nell'ultimo paragrafo di questo commento.

⁶ Con il corollario che, pur qualora questo si verificasse, dovrebbe essere più agevole ottenere almeno una tutela per equivalente, sotto forma di risarcimento.

⁷ Si fa riferimento alle norme che nelle diverse giurisdizioni (art. 374, comma 3, c.p.c.; art. 99, comma 3, c.p.a. – d.lgs. n. 104/2010; art. 618, comma 1-bis, c.p.p.; art. 1, comma 7, d.l. 15 novembre 1993, n. 453 e art. 117, d.lgs. n. 174/2016 – codice di giustizia contabile) prevedono l'obbligatoria rimessione al *plenum* di una questione di diritto nel caso di paventata non condivisione da parte delle sezioni semplici investite della controversia (Sezioni Unite della Cassazione, Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, Sezioni Riunite della Corte dei Conti). Nel caso della Corte dei Conti, peraltro, tale obbligo (ai sensi del citato art. 1, d.l. n. 453/1993) è dettato anche nei confronti delle Sezioni Regionali, acquisendo quindi una portata anche verticale nell'ambito della giurisdizione, e non semplicemente orizzontale nell'ambito del giudice di ultima istanza (Corte di Cassazione, Consiglio di Stato). Una fattispecie affatto peculiare è, nell'ambito del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, quella dell'accertamento pregiudiziale relativo all'interpretazione dei contratti collettivi di lavoro di livello nazionale: secondo il combinato disposto degli articoli 420-bis c.p.c., 146-bis disp. att. c.p.c. e 64, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, dopo una prima pronuncia della Corte di Cassazione relativa ad una specifica questione, i giudici investiti di analoga controversia possono sì discostarsi da essa, ma solo emettendo una pronuncia parziale suscettibile di immediato ricorso per cassazione (sulla portata, quale vincolo di tipo procedurale, della pronuncia della Corte suprema, si veda la sentenza Cass. civ., sez. un., 23 settembre 2010 n. 20075).

⁸ Come chiarito dall'ordinanza della Suprema Corte n. 15513/2016 citata oltre.

⁹ A norma del quale il ricorso per cassazione è inammissibile "quando il provvedimento impugnato ha deciso le questioni di diritto in modo conforme alla giurisprudenza della Corte e l'esame dei motivi non offre elementi per confermare o mutare l'orientamento della stessa".

“sostanziale”¹⁰. Il ricorrente per cassazione, quindi, a pena di inammissibilità del motivo¹¹, non ha solo l’onere di esaminare il dettato delle norme di diritto di cui assume la violazione, ma anche di leggerle secondo l’interpretazione giurisprudenziale di legittimità e di operare un raffronto tra la regola giuridica applicata dai giudici di merito e la giurisprudenza della Corte suprema e, laddove non sussista contrasto, “ha l’ulteriore onere di addurre argomenti per contrastare l’indirizzo giurisprudenziale adottato dai giudici di merito”¹².

In questo quadro, il passo per sancire l’avvenuta positivizzazione dello *stare decisis* sembrerebbe molto breve e, in effetti, in talune occasioni la Corte di cassazione vi ha fatto espresso riferimento¹³. Tuttavia, l’esistenza di siffatto principio nel nostro ordinamento è stata formalmente negata da

¹⁰ Così Cass., sez. un., 21 marzo 2017, n. 7155. In tale occasione è stato superato espressamente il precedente orientamento (risalente all’ordinanza delle Sezioni Unite del 6 settembre 2010, n. 19051) che, invece, riteneva che quella dell’art. 360-bis, n. 1), fosse un’ipotesi di manifesta infondatezza del ricorso. La differenza non è meramente terminologica in quanto la precedente impostazione non esimeva la Corte dall’esaminare nel merito anche un eventuale ricorso incidentale tardivo. Invece, qualificando tale ipotesi come inammissibilità, la declaratoria d’inammissibilità del ricorso principale produrrebbe l’inefficacia del ricorso incidentale tardivo, ai sensi dell’art. 334, comma 2, c.p.c.. Pertanto, nella sentenza n. 7155/2017 le Sezioni Unite chiariscono che “la funzione di filtro, cui pure accenna l’ordinanza di rimessione, consiste in ciò, che la Corte è in un certo qual senso esonerata – ex art. 360 bis – dall’esprimere compiutamente la sua adesione alla soluzione interpretativa accolta dall’orientamento giurisprudenziale precedente: è sufficiente che rilevi che la pronuncia impugnata si è adeguata alla giurisprudenza di legittimità e che il ricorrente non la critica adeguatamente”.

¹¹ È appena il caso di rammentare che “le ragioni d’inammissibilità contemplate dal citato art. 360-bis possono investire anche soltanto singoli motivi di ricorso e non debbono perciò necessariamente comportare l’inammissibilità del ricorso nel suo insieme, ove questo consti di più motivi” (cfr. la citata sentenza n. 7155/2017) e che tale inammissibilità può sommarsi, nello stesso contesto, a quelle di carattere processuale (quale il difetto di specificità di cui all’art. 366, n. 4 c.p.c.).

¹² Così Cass., sez. VI, 2 marzo 2018, n. 5001. Nello stesso senso, Cass., sez. lav., 22 febbraio 2019, n.5368; Cass., sez. III, 24 settembre 2019, n. 23638.

¹³ In tal senso si esprime esplicitamente ancora la citata ordinanza n. 5001/2018, secondo cui il combinato disposto degli articoli 366, n. 4 e 360-bis, n. 1 obbliga il ricorrente a confrontarsi con la giurisprudenza della Suprema Corte “rafforzando in tal modo il principio dello *stare decisis*”. In altro precedente (Cass., sez. VI, 26 luglio 2016, n.15513, da cui è scaturita la pronuncia a sezioni unite n. 7155/2017 sulla natura dell’ipotesi contemplata dall’art. 360-bis c.p.c.) la stessa sezione sesta si era pronunciata in termini forse non del tutto rigorosi: negando dapprima l’esistenza della regola dello *stare decisis* nel nostro ordinamento ma affermando poi che “il recepimento del principio dello *stare decisis* – pur nella forma attenuata compatibile con i sistemi di civil law – è l’idea ispiratrice anche dell’art. 360 bis c.p.c., n. 1”.

numerose altre pronunce¹⁴, cui la Suprema Corte dà continuità nella sentenza oggetto di questo commento, cui finalmente possiamo volgere la nostra attenzione.

2. – È opportuno ricostruire brevemente la complessa e risalente controversia che ha dato luogo alla pronuncia in commento, prima di analizzare le questioni che ne sono scaturite e la soluzione fornita dai giudici delle Sezioni Unite.

Il giudizio originario – all’esito del quale si sarebbe asseritamente verificato l’errore dei magistrati rilevante ai sensi della legge n. 117/1988 – nasceva dall’occupazione di un’area da parte del Comune di Messina con successiva realizzazione dell’opera pubblica e espropriazione acquisitiva¹⁵ ai

¹⁴ La Corte Costituzionale (sentenza 16 maggio 2019, n. 120), ancora di recente, ha ricordato che il nostro ordinamento non conosce la regola dello *stare decisis*, ma solo “la forma attenuata di vincolo interpretativo” (la pronuncia in questione si riferiva all’art. 618, comma 1-bis del codice di procedura penale), ribadendo la “la estraneità della regola dello *stare decisis* alle coordinate generali dell’ordinamento” (sentenza 12 ottobre 2012, n. 230). Al di là delle questioni terminologiche e ermeneutiche, è un dato di fatto che benché non esista nel nostro sistema processuale una norma che imponga la regola dello *stare decisis*, essa costituisce nel nostro ordinamento “un valore o, comunque, una direttiva di tendenza immanente nell’ordinamento, stando alla quale non è consentito discostarsi da un’interpretazione del giudice di legittimità, investito istituzionalmente della funzione della nomofilachia, senza forti ed apprezzabili ragioni giustificative” (in questi termini, *ex multis*, si veda ancora Cass., ord. n. 15513/2016, citata nella nota precedente, e Cass., sez. un., 31 luglio 2012, n. 13620).

¹⁵ Al fine di inquadrare la vicenda sono necessari dei brevi cenni sulla materia, senza alcuna pretesa di esaustività. Nella materia delle occupazioni illegittime da parte della Pubblica Amministrazione, per diversi anni si è distinto il regime giuridico applicabile (e conseguentemente la tutela per il cittadino) a seconda che fosse presente o assente *ab origine* un provvedimento ablativo della A. valido ed efficace. Con la locuzione occupazione espropriativa (anche detta acquisitiva o appropriativa) si sono individuati i casi di occupazione – originariamente legittima – protrattasi oltre i termini prescritti, comunque seguita dall’irreversibile trasformazione del fondo interessato mediante la realizzazione di un’opera di pubblica utilità. La figura è di origine giurisprudenziale (a partire da Cass. Civ., sez. un., 26 febbraio 1983 n. 1464), formando oggetto in seguito di varie previsioni normative. L’occupazione senza alcun titolo (anche nei casi di successivo annullamento di questo), invece, è stata qualificata come occupazione usurpativa.

I due istituti sono stati oggetto di un’evoluzione particolarmente travagliata. La giurisprudenza ed il legislatore avevano differenziato le due situazioni, con inevitabili riflessi per la tutela per il privato. Nel caso di occupazione acquisitiva, mediante l’applicazione analogica dell’art. 936 c.c. e basandosi sull’art. 42 Cost., si riteneva che l’interesse pubblico prevalesse sull’interesse privato per via della realizzazione di un’opera nell’interesse della collettività; tale nesso si manifestava nella dichiarazione di pubblica utilità, sebbene successivamente scaduta. Pertanto,

danni degli originari proprietari (danti causa del ricorrente nel giudizio di responsabilità *ex* legge n. 117/1988). In primo grado (sentenza del Tribunale di Messina del 25 febbraio 2002) i danni erano stati liquidati in favore degli originari proprietari dell'area sulla base del valore venale del bene, oltre alla rivalutazione monetaria dalla data della CTU (disposta nel 1991) e agli interessi legali sulla somma liquidata prima devalutata e poi via via rivalutata dal momento della definitiva trasformazione del fondo (avvenuta nel luglio 1986) fino al soddisfo.

In appello, invece, la corte territoriale (sentenza del 28 ottobre 2004) aveva riformato la pronuncia di primo grado, ritenendola *extra petitum* per avere il Tribunale di Messina indebitamente sostituito alla domanda di risarcimento danni per occupazione espropriativa la diversa domanda di risarcimento per occupazione usurpativa. Il risarcimento dei danni era stato liquidato in applicazione delle disposizioni all'epoca vigenti, che per l'occupazione espropriativa quantificavano il ristoro del privato in misura inferiore al valore venale del bene¹⁶. In ogni caso, concludeva la Corte d'Appello di Messina, restavano ferme le statuizioni su interessi e rivalutazione, in quanto non impugnate.

La Corte di cassazione successivamente adita, con sentenza n. 21881 del 21 ottobre 2011, aveva poi cassato tale decisione liquidando il risarcimento

per molto tempo, al privato leso è stata concessa soltanto la tutela risarcitoria, peraltro mediante l'applicazione di criteri che conducevano ad un risultato inferiore al valore venale del bene (almeno fino alla dichiarazione di incostituzionalità della norma che prevedeva tali criteri per le occupazioni acquisitive: si v. C. Cost., sentt. 24 ottobre 2007, nn. 348 e 349). Invece, nel caso di occupazione usurpativa, è stato ritenuto ingiustificato il sacrificio del privato per la mancanza di qualsivoglia titolo giuridico. Gli interpreti individuavano in tali casi un illecito permanente e il privato preservava il diritto alla restituzione del bene. L'azione non era soggetta a termini di prescrizione ed il risarcimento per il privato danneggiato, in caso di rinuncia alla restituzione del fondo occupato, doveva avvenire integralmente. Sebbene la Corte europea dei diritti dell'uomo avesse in diverse occasioni censurato le soluzioni date dalla giurisprudenza e dalla normativa, si è giunti soltanto in tempi molto recenti ad un ripensamento complessivo della materia, nei seguenti termini: da un lato, la giurisprudenza ha chiarito esplicitamente che, anche nel caso di occupazione acquisitiva, l'intervenuta realizzazione dell'opera pubblica non comporta per ciò solo anche l'acquisto della proprietà dell'immobile da parte della pubblica amministrazione (Cass., Sez. Un., sentenza 19 gennaio 2015, n. 735); dall'altro, sono stati parificati i criteri del ristoro per il privato nei due casi (Cass., 24 maggio 2018, n. 12961). Per approfondire la tematica, si veda, ad esempio, G. MARI, *Occupazioni sine titolo, espropriazione indiretta, acquisizione sanante e obblighi restitutori: gli orientamenti della giurisprudenza (ordinaria e amministrativa) a confronto*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2016, 69 ss.

¹⁶ Si v. il testo all'epoca vigente dell'art. 5-bis, D.L. 11 luglio 1992, n. 333, dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte di interesse con le sentenze nn. 348 e 349 del 2007 della Corte Costituzionale, citate nella nota precedente.

in base al valore venale del bene¹⁷ (per come accertato nella CTU del 1991 e statuito in primo grado), ma senza ulteriore rivalutazione, ed attribuendo gli interessi legali dal giorno della domanda introduttiva.

3. – Contro questa sentenza era insorto l'avente causa degli originari proprietari (ora ricorrente), chiedendo dapprima la revocazione della sentenza (domanda dichiarata inammissibile) e poi proponendo ricorso per far valere la responsabilità civile dello Stato ai sensi della legge n. 117 del 1998, dichiarato inammissibile in primo grado ed in appello.

Il ricorrente adiva quindi la Corte di Cassazione lamentando i seguenti errori dovuti a colpa grave contenuti nella sentenza n. 21881/2011 della Suprema Corte:

1) aver illegittimamente riaperto le questioni relative alla debenza e decorrenza della rivalutazione e degli interessi, in quanto su tali questioni si era formato giudicato (ed infatti erano state confermate dalla corte d'appello proprio perché non impugnate);

2) non aver riconosciuto la rivalutazione monetaria sull'importo dovuto a titolo di risarcimento del danno, venendo così, in violazione degli artt. 2043, 2056, 1223 e 2058 c.c., a trattare tale debito di valore come debito di valuta;

3) aver liquidato gli interessi a far data dalla domanda anziché da quella dell'illecito;

4) aver omesso di calcolare gli interessi sulla somma prima devalutata alla data del fatto illecito e poi via via rivalutata.

La terza sezione della Corte di Cassazione aveva rimesso la causa al Presidente, evidenziando la questione relativa al trattamento da riservare al discostamento dai precedenti nell'ottica della responsabilità civile dei magistrati. Più nello specifico, la terza sezione si era domandata se vi fosse una specifica *regola juris* da applicare in tali evenienze o se fosse applicabile l'ordinario criterio di giudizio valevole in materia – in base al quale, almeno nel testo applicabile *ratione temporis*, l'attività di interpretazione era coperta dalla clausola di salvaguardia e non dava luogo a responsabilità, che poteva esservi invece solo nei casi di inescusabilità della grave violazione di legge.

Per decidere sulle citate censure del ricorrente, la Corte ha preliminarmente ricostruito le assi portanti della materia e ne seguiremo ora il ragionamento per cogliere appieno la *ratio decidendi* del caso di specie.

4. – Si è già accennato nel primo paragrafo della genesi della legge 13 aprile 1988, n. 117, da ultimo riformata con legge 27 febbraio 2015, n. 18. La

¹⁷ Alla luce della declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 5-bis, d.l. n. 333/1992.

novella è stata approvata sostanzialmente con l'intento di assicurare una maggiore effettività alla tutela del cittadino a fronte di errori giurisdizionali¹⁸, ad esempio eliminando il peculiare *iter* processuale previsto¹⁹. Alla controversia oggetto di giudizio era applicabile il testo precedente alla novella legislativa e da tale disciplina prende le mosse la Suprema Corte. Si può però sin d'ora anticipare che, a parere di chi scrive, le modifiche legislative – sulle quali non risultano ancora pubblicate pronunce della Corte di Cassazione – non sopiscono ogni interrogativo sulla responsabilità civile derivante dall'esercizio dell'attività giurisdizionale e che si può dubitare che esse comporteranno necessariamente il superamento dell'orientamento confermato dalle Sezioni Unite anche nella pronuncia in commento o un radicale ripensamento delle categorie di errore fonte di obblighi risarcitori. Dopo questa premessa, possiamo riprendere il filo del ragionamento svolto dai giudici nella pronuncia in questione, anche se effettuato sul testo previgente, per poi verificarne, conclusivamente, la tenuta alla luce delle modifiche normative.

Il perno del sistema della responsabilità civile dei magistrati era (ed è tuttora) l'art. 2, comma 2 della legge, a norma del quale "nell'esercizio delle funzioni giudiziarie non può dar luogo a responsabilità l'attività di interpretazione di norme di diritto né quella di valutazione del fatto e delle prove"²⁰. Tale previsione, nel sistema precedente, fungeva da vera e propria clausola di salvaguardia: un'eventuale responsabilità dei magistrati giudicanti poteva essere rinvenuta solo nell'area scoperta da tale clausola, e quindi nell'area non coperta da attività interpretativa²¹. Questo assetto era

¹⁸ Si è ritenuto infatti che "il sistema previsto dalla legge n. 117 del 1988, la cosiddetta legge Vassalli, non si è rivelato efficace e di effettivo ristoro per le pretese risarcitorie dei cittadini derivanti dall'attività giudiziaria, e ciò in esito ad un esame consuntivo ormai più che venticinquennale" (cfr. le parole del relatore nella seduta del 19 novembre 2014, reperibile sul sito www.senato.it).

¹⁹ La domanda del ricorrente, infatti, era soggetta ad un preliminare vaglio di ammissibilità, da svolgersi in camera di consiglio, dove si verificava la tempestività dell'azione ma soprattutto la ricorrenza dei presupposti previsti dalla legge e la non manifesta infondatezza della domanda proposta (art. 5 nel testo previgente). Già in questa sede, quindi, si poneva la necessità di individuare se il preteso errore si ponesse all'interno dell'attività valutativa o ne fuoriuscisse: solo in tale ultimo caso, ricorrendo gli ulteriori requisiti, si poteva celebrare il giudizio di responsabilità con contestuale trasmissione degli atti ai responsabili dell'azione disciplinare (art. 5, comma 5, ultimo periodo, nel testo *ante* legge n. 18/2015). Sulla ipotizzata rilevanza costituzionale di tale filtro processuale si veda la nota 37.

²⁰ La novella legislativa ha aggiunto, in esordio alla disposizione, dei casi di esclusione dell'operatività della clausola di salvaguardia (si veda il paragrafo 7).

²¹ La giurisprudenza, in altre parole, si era spinta "fino a leggere la clausola di salvaguardia del comma 2, dell'articolo 2, come prevalente su qualsiasi ipotesi di colpa grave, pure prevista dall'articolo 2 stesso, al comma 3" (cfr. la relazione di

stato oggetto di critiche da più parti ed era stato sottoposto più volte all'attenzione della Corte di Giustizia (anche a seguito di procedura di infrazione). Il giudice europeo²², in particolare, aveva esplicitamente affermato la contrarietà al diritto dell'Unione europea della normativa italiana nella parte in cui esclude il sorgere della responsabilità dello Stato per il solo motivo che una violazione del diritto comunitario derivi dall'interpretazione operata dall'organo giurisdizionale di ultimo grado²³, rimarcando che mantenendo tale normativa la Repubblica Italiana si era sottratta agli obblighi su di essa incombenti²⁴.

maggioranza già citata alla nota 18). Tale meccanismo è stato nel tempo ampiamente giustificato dalla Suprema Corte, che anche nella sentenza in commento ha chiarito che *“l'equilibrio tra i due giustapposti valori, il principio della responsabilità e quello della libertà di interpretazione della disposizione di legge è stato individuato, nel testo originario privilegiando una ampia affermazione di operatività della clausola di salvaguardia”*.

²² Al di là del caso italiano, la giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia si è sviluppata, a partire dalla pronuncia Köbler (sentenza 30 settembre 2003, in causa C-224/01, *Gerhard Köbler*), nel senso di affermare che le condizioni alle quali una violazione del diritto comunitario implica una responsabilità dello Stato membro non mutano nel caso di danni causati dalla decisione di un organo giurisdizionale di ultimo grado. Con riguardo alle violazioni del diritto europeo da parte di organi giurisdizionali, poi, è stato affermato che *“le condizioni stabilite dalle legislazioni nazionali in materia di risarcimento dei danni non possono essere meno favorevoli di quelle che riguardano reclami analoghi di natura interna [ossia, quelli previsti per le azioni risarcitorie nei confronti dello Stato in altre materie, n.d.r.] e non possono essere congegnate in modo da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile ottenere il risarcimento”*. Tali affermazioni sono ribadite dai costanti arresti successivi (*ex multis*, CGUE, Grande Sezione, sentenza 13 marzo 2007, in causa C-524/04, *Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation*; CGUE, sez. II, sentenza 25 novembre 2010, in causa C-429/09, *Günter Fuß*; CGUE, sentenza 9 settembre 2015, in causa C-160/14, *João Filipe Ferreira da Silva e Brito e altri*).

²³ CGUE, Grande Sezione, sentenza del 13 giugno 2006, in causa C-173/03, *Traghetti del Mediterraneo*. I giudici europei, in tale occasione, avevano espressamente affermato che *“la necessità di garantire ai singoli una protezione giurisdizionale effettiva dei diritti che il diritto comunitario conferisce loro osta (...) a che la responsabilità dello Stato non possa sorgere per il solo motivo che una violazione del diritto comunitario imputabile ad un organo giurisdizionale nazionale di ultimo grado risulti dall'interpretazione delle norme di diritto effettuata da tale organo giurisdizionale”*.

²⁴ CGUE, Terza Sezione, sentenza del 24 novembre 2011, in causa C-379/10, *Commissione c. Italia*. Nonostante l'avvio, da parte della Commissione Europea, di apposita procedura di infrazione contro l'Italia, quest'ultima era rimasta inadempiente, anche a seguito di ricorso della Commissione alla Corte di Giustizia. I giudici europei, quindi, non hanno potuto che accertare (nuovamente) che *“la Repubblica italiana, escludendo qualsiasi responsabilità dello Stato italiano per i danni arrecati ai singoli a seguito di una violazione del diritto dell'Unione imputabile a un organo giurisdizionale nazionale di ultimo grado, qualora tale violazione risulti da interpretazione di norme di diritto o di valutazione di fatti e prove effettuate*

A dispetto di ciò, nella sentenza in commento la Corte di cassazione dà atto di valide ragioni per lo sbilanciamento in favore dell'area sottratta a responsabilità. In estrema sintesi, queste ragioni si possono rinvenire nell'esigenza di evitare di isterilire l'attività giurisdizionale, il cui *proprium* è appunto l'attività di interpretazione delle norme, attraverso la quale si esplica la funzione dinamico-evolutiva della giurisprudenza. Un'eccessiva ampiezza dell'area della responsabilità, poi, non farebbe che acuire "quell'irriducibile contraddizione logica (...) tra il permanere della definitività di una decisione e l'accertamento della ingiustizia di essa, in altro giudizio". Per tutte queste motivazioni, nel sistema della responsabilità civile dei magistrati, almeno nel testo previgente, "solo l'attività che non può essere considerata prodotto del percorso intellettuale di interpretazione (e di valutazione) è assoggettabile a responsabilità, e purché il giudice si renda responsabile di una grave violazione di legge, dovuta ad inescusabile negligenza". Si tratta quindi di quelle decisioni caratterizzate da una negligenza non solo inescusabile (come letteralmente previsto dalla norma) ma altresì inesplicabile, come statuito in numerosi arresti²⁵. Secondo questa autorevole ricostruzione, dunque, nel sistema previgente l'area in cui l'attività dei giudici poteva essere fonte di responsabilità dello Stato coincideva (solo) quella in cui la decisione non appariva essere frutto di un processo interpretativo ma conteneva affermazioni non riconducibili ad esso, perché sconfinanti nel provvedimento abnorme, o nel diritto libero.

La Corte di legittimità ha più precisamente individuato le seguenti tipologie di errore fonte di responsabilità, trattandosi di errori dovuti a negligenza inescusabile:

1) l'errata individuazione della disposizione da applicare alla fattispecie concreta: l'errore non deriva dall'interpretazione perché si colloca a monte di ciò;

2) la mancata associazione alla fattispecie degli effetti giuridici propri di quella disciplina: dalla disposizione, correttamente individuata, non vengono fatti discendere gli effetti dovuti;

3) l'attribuzione di un significante impossibile, di un non-significato, ovvero di un significante che va oltre ogni possibile significato testuale traibile dalla disposizione: in questo caso non è fonte di responsabilità la

dall'organo giurisdizionale medesimo, e limitando tale responsabilità ai soli casi di dolo o colpa grave, ai sensi dell'art. 2, commi 1 e 2, della legge n. 117/88, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti (...)"

²⁵ *Ex multis*, nella giurisprudenza della Suprema Corte: Sez. I, 6 novembre 1999, n. 12357; Sez. III, 6 ottobre 2000, n. 13339; Sez. I, 29 novembre 2002, n. 16935; Sez. I, 7 novembre 2003, n. 16696; Sez. III, 27 novembre 2006, n. 25133; Sez. III, 5 luglio 2007, n. 15227; Sez. III, 26 maggio 2011, n. 11593; Sez. III, 14 febbraio 2012, n. 2107; Sez. III, 7 aprile 2016, n. 6791.

scelta di uno dei significati possibili della disposizione normativa, nemmeno se è il più desueto o il meno utilizzato.

Il ricorrere di una di queste tre tipologie di errori evidenzia attività estranee al processo interpretativo, fermo restando che, per essere fonte di responsabilità *ex* L. n. 117/1988, deve essere comunque superata la “soglia della negligenza inescusabile”. Alla luce di ciò, appare evidente – e ce ne dà conferma la Suprema Corte nella sentenza in commento – che “le ipotesi in considerazione sono soltanto quelle limite”.

5. – Ripercorsa la materia in generale, le Sezioni Unite hanno affrontato lo specifico quesito posto dalla sezione remittente, riguardante la configurabilità di una responsabilità ai sensi della legge n. 117/1988 per il discostamento dai precedenti pretori, come lamentato dal ricorrente.

Per affrontare tale questione, le Sezioni Unite hanno preliminarmente analizzato la valenza del precedente nel nostro ordinamento, nel sottile equilibrio tra la funzione nomofilattica attribuita alla Corte di Cassazione – specie a Sezioni Unite – e la forza propulsiva ed evolutiva dell’interpretazione giurisprudenziale. L’esigenza di garantire l’uniformità dell’interpretazione del diritto ha condotto a individuare nell’interpretazione della legge fornita dalla Cassazione “una sorta di oggettivazione convenzionale di significato” di una disposizione, poiché ne fornisce se non l’esatta esegesi, almeno “la più “esatta” (possibile) o, se si vuole, la più “giusta” e/o la più “corretta”. La Suprema Corte ha in più occasioni formulato un severo richiamo al rispetto dei precedenti, per garantire la stabilità e l’unità dell’interpretazione giurisprudenziale: il rispetto dei precedenti è da considerare ormai “alla stregua di un criterio legale di interpretazione delle norme giuridiche”²⁶. Considerato allora che “le norme vivono nell’ordinamento nel contenuto risultante dall’applicazione fattane dal giudice”²⁷, in presenza di un orientamento stabilmente consolidato della giurisprudenza, la norma, come interpretata dalla Corte di legittimità e dai giudici di merito, “vive ormai nell’ordinamento in modo così radicato che difficilmente è ipotizzabile una modifica del sistema senza l’intervento del legislatore”²⁸. È il dato giurisprudenziale a identificare il contenuto che esprime la norma: essendo la norma diritto vivente nel contenuto normativo così ricostruito, è su questo che la Corte Costituzionale è chiamata a svolgere il sindacato di

²⁶ Si veda, ad esempio, l’ordinanza delle Sezioni Unite della Cassazione del 6 novembre 2014, n. 23675, ove si è esplicitamente aderito a tale ricostruzione e dalla quale sono tratte le citazioni in questione.

²⁷ C. Cost., sent. 28 aprile 1976, n. 95.

²⁸ C. Cost., sent. 21 novembre 1997, n. 350.

costituzionalità²⁹.

Tornando però al quesito posto dalla terza sezione, è dirimente, ad avviso dei magistrati delle Sezioni Unite, la soggezione del giudice soltanto alla legge sancita dall'art. 101 Cost., che impedisce di attribuire all'interpretazione giurisprudenziale il valore di fonte del diritto³⁰: l'autorevolezza del precedente è infatti altro rispetto alla sua vincolatività, anche perché la "vivenza" di una norma è "*vicenda per definizione aperta*"³¹. In questo quadro la Suprema Corte suggerisce di valorizzare la motivazione, proprio per far sì che le ragioni del discostamento (e del ragionamento esegetico sottostante) traspaiano con chiarezza, evidenziando una scelta interpretativa consapevole, in quanto tale sottratta all'area della responsabilità civile³².

In definitiva, la risposta delle Sezioni Unite al quesito della sezione remittente è negativa, e quindi il mero discostamento dalla precedente giurisprudenza di legittimità non costituisce di per sé ipotesi di responsabilità ai sensi della legge n. 117/1988.

6. – Alla luce di questa ricostruzione della materia, anche nella specifica ottica del rispetto del precedente, le Sezioni Unite hanno rigettato le domande del ricorrente, dirette all'accertamento della responsabilità dei magistrati per avere questi disatteso un quadro normativo pacifico e consolidato in tema di risarcimento del danno extracontrattuale (si v. *supra*, paragrafo 3).

Quanto alla prima censura (relativa alla riapertura delle questioni relative alla debenza e decorrenza della rivalutazione e degli interessi), ad avviso delle Sezioni Unite l'infondatezza di tale motivo di impugnazione risiede nella natura accessoria di tali statuizioni, le quali, essendo stata riformata la statuizione relativa alla sorte capitale, non potevano ritenersi passate in giudicato.

In merito alle ulteriori lamentele del ricorrente – con cui si è contestata la mancata rivalutazione monetaria, la quantificazione e la decorrenza degli interessi, l'aver trattato l'obbligazione come debito di valuta anziché debito di valore – a parere delle Sezioni Unite le statuizioni censurate sono frutto di attività interpretativa e, quindi, ricadono fuori dall'area di responsabilità. La

²⁹ C. Cost., sent. 16 maggio 2019, n. 120.

³⁰ Nonostante i vincoli interpretativi introdotti nell'ordinamento (cfr. il primo paragrafo e le note da 7 a 14).

³¹ C. Cost., sent. 26 maggio 2017, n. 122.

³² Nella sentenza in commento si puntualizza anche, da un lato, che l'assenza di motivazione non è di per sé fonte di responsabilità (quando comunque sia riconoscibile la scelta interpretativa) e, dall'altro, che la presenza di una motivazione non è motivo sufficiente per escludere che si ricada in un'ipotesi di responsabilità.

decisione della Cassazione (n. 21881/2011), infatti, aveva ad oggetto la liquidazione dell'importo complessivamente dovuto per l'occupazione illegittima da parte dell'Amministrazione e non solo la liquidazione di interessi e rivalutazione per un credito di valore. La sentenza del 2011, ad avviso delle Sezioni Unite, va intesa nella sua unitarietà e deve essere, tra l'altro, calata nella "magmaticità" della materia delle occupazioni illegittime, oggetto proprio in quegli anni di mutamenti normativi anche a seguito di diverse pronunce del Giudice delle Leggi e della Corte EDU (anche nella giurisprudenza della Cassazione i contrasti in materia sono stati risolti solo successivamente alla sentenza del 2011³³).

Sulla base del vecchio testo dell'art. 2, legge n. 117/1988, quindi, i rilievi del ricorrente, seppur non pretestuosi, sono stati ritenuti non risolutivi: la pronuncia contro cui è insorto il ricorrente, infatti, pur non avendo riconosciuto gli interessi legali dal giorno del fatto illecito e pur non avendo riconosciuto l'integrale rivalutazione monetaria, "come discenderebbe dall'aver il debito, nella quasi unanime considerazione della giurisprudenza di legittimità dell'epoca, natura di obbligazione di valore e non di valuta", è frutto di scelte decisionali dei giudici, con soluzioni afferenti all'esercizio dell'attività interpretativa della Corte, quindi coperte dalla clausola di salvaguardia. In particolare, ad avviso della Suprema Corte, non sono ravvisabili nel caso di specie le summenzionate categorie di errore fonte di responsabilità, perché le disposizioni applicabili sono correttamente individuate (art. 55, D.P.R. n. 327/2001) e ad esse non è attribuito un significato che vada contro ogni possibile significante di esse³⁴. Essa non è quindi slegata dai parametri normativi di riferimento "né arriva a risultati inidonei a riparare in concreto il pregiudizio subito avendo tenuto in conto l'esigenza di integrale riparazione del pregiudizio subito e avendola rapportata al valore venale del bene"³⁵.

Secondo i magistrati, sebbene non accuratamente esplicitati, i criteri utilizzati nella sentenza censurata sono comunque tali "da rendere il risultato concreto per il danneggiato ben superiore all'importo liquidato dalla Corte d'appello e rapportabile al parametro legale del valore venale del

³³ Si veda la precedente nota 15 e, in particolare, le sentenze della Cassazione n. 735/2015 e n. 12961/2018 *ivi* citate.

³⁴ Secondo il citato art. 55, d.p.r. n. 327/2001, infatti, "nel caso di utilizzazione di un suolo edificabile per scopi di pubblica utilità, in assenza del valido ed efficace provvedimento di esproprio alla data del 30 settembre 1996, il risarcimento del danno è liquidato in misura pari al valore venale del bene".

³⁵ Senza dimenticare che "la legge non impone criteri legali per la determinazione del quantum, potendo esso liquidarsi anche equitativamente, purché la misura della liquidazione del danno non prescinda dalla adeguatezza della tutela risarcitoria di cui all'indicato parametro di riferimento".

bene”³⁶. La soluzione della controversia data dalla sentenza della Corte di Cassazione n. 21881 del 2011 appare allora frutto di una scelta interpretativa e, in quanto tale, non può essere fonte di responsabilità ai sensi della legge n. 117/1988.

7. – La controversia in questione è stata decisa, come anticipato, applicando il testo della legge n. 117/1988 *ratione temporis* vigente. Non risultando ancora sottoposta alla Corte di Cassazione una controversia in materia nel vigore della riforma, ci proponiamo di verificare brevemente la possibile validità dei principi espressi dalla sentenza commentata e della classificazione degli errori fonte di responsabilità, anche alla luce delle modifiche legislative riguardanti, in particolare, le regole di giudizio.

Al riguardo, l’abrogazione dell’art. 5 della legge Vassalli ad opera della L. n. 18/2015, eliminando il previo vaglio di ammissibilità della domanda³⁷ e

³⁶ Mentre, aggiungiamo noi, che in materia di occupazione espropriativa e usurpativa “si rendono necessari sia il superamento della pregressa giurisprudenza, sia la parificazione dei criteri risarcitori da effettuare nelle due ipotesi” – con l’esplicita inclusione in entrambe anche del danno da spossessamento – è stato riconosciuto effettivamente solo in seguito, con la citata sentenza della Cassazione n. 12961/2018.

³⁷ Nella giurisprudenza costituzionale, nell’affrontare la tematica della responsabilità connessa all’esercizio dell’attività giurisdizionale, si è in più occasioni riconosciuto che l’art. 28 della Costituzione (relativo alla responsabilità dei funzionari e dei dipendenti dello Stato e degli enti pubblici) “non esclude, poiché la norma rinvia alle leggi ordinarie, che codesta responsabilità sia disciplinata variamente per categorie o per situazioni”, senza però poter giungere al risultato di “legittimarne, per ipotesi, una negazione totale” (a partire da C. Cost., sent. 14 marzo 1968, n. 2). Per questo motivo, il referendum abrogativo delle disposizioni del codice di rito riguardanti la responsabilità dei magistrati (cfr. paragrafo 1) era stato dichiarato ammissibile, pur rimarcando che “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. 101–113 Cost.), a tutela della sua indipendenza e dell’autonomia delle sue funzioni” (C. Cost., ord. 3 febbraio 1987, n. 26). Facendo leva su queste considerazioni, si è quindi dedotto che il filtro della domanda giudiziale diretta a far valere la responsabilità civile del giudice avesse propriamente “rilievo costituzionale” (C. Cost., sent. 22 ottobre 1990, n. 468). Tale funzione, nell’originaria impostazione del codice di rito, era svolta dall’autorizzazione del Ministro di grazia e giustizia e, nel sistema della legge Vassalli, dal vaglio preventivo di ammissibilità previsto dal relativo articolo 5.

L’abrogazione di questa disposizione ha riproposto quindi il tema all’attenzione dei giudici costituzionali (C. Cost., sent. 12 luglio 2017, n. 164), proprio sull’assunto di una rilevanza costituzionale di un filtro di ammissibilità della domanda. La Corte ha invece chiarito espressamente che, pur essendo necessario un bilanciamento tra il diritto del danneggiato e la salvaguardia delle funzioni giudiziarie, non è dato concludere che sia stato costituzionalizzato il filtro di ammissibilità o un meccanismo

modificando il rito, non sembra spostare i criteri di giudizio in maniera decisiva, seppur trattandosi di innovazione sicuramente rilevante, poiché agevolerà la proposizione di domande dirette a far valere la responsabilità dello Stato per i danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie.

È significativa invece la netta divaricazione dei presupposti per la responsabilità dello Stato e per l'azione di rivalsa nei confronti del magistrato responsabile (art. 7). L'art. 2 della legge, dunque, ora regola solo la responsabilità dello Stato, ma non anche quella dei magistrati, soggetta a condizioni diverse. Rivolgendo lo sguardo al secondo comma dell'art. 2 (già recante la nota clausola di salvaguardia), l'ambito di applicazione della regola che esclude la responsabilità dello Stato per l'attività di interpretazione e di valutazione del fatto e delle prove è stato apparentemente ristretto, avendo il legislatore specificato che essa può operare "fatti salvi i commi 3 e 3-bis ed i casi di dolo". In disparte i casi di dolo, dunque, tale esclusione non dovrebbe operare nei casi di (i) travisamento del fatto o delle prove, (ii) affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento, (iii) negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento, (iv) emissione di un provvedimento cautelare personale o reale fuori dai casi consentiti dalla legge oppure senza motivazione, e (v) violazione manifesta della legge nonché del diritto dell'Unione europea. L'individuazione dei confini entro cui sussiste una manifesta violazione di legge, dispone il comma 3-bis, dovrà essere fatta alla luce "del grado di chiarezza e precisione delle norme violate nonché dell'inescusabilità e della gravità dell'inosservanza" e, per le violazioni del diritto dell'Unione europea, anche "della mancata osservanza dell'obbligo di rinvio pregiudiziale (...) nonché del contrasto dell'atto o del provvedimento con l'interpretazione espressa dalla Corte di giustizia dell'Unione europea".

Tali ipotesi costituiscono casi di colpa grave, la cui ricorrenza dovrebbe impedire di poter invocare semplicemente la sussistenza di un'attività

analogo. La legge n. 18/2015 ha operato tale bilanciamento per altra via, segnatamente tramite una più netta divaricazione tra la responsabilità civile dello Stato nei confronti del danneggiato e la responsabilità civile del singolo magistrato: quest'ultima ha presupposti autonomi e più restrittivi ed è attivabile, in via di rivalsa ed entro un preciso limite, solo se e dopo che lo Stato sia rimasto soccombente nel giudizio di danno, essendo comunque vietata, anche dopo la novella, l'azione diretta contro il magistrato.

Simili argomenti erano stati avanzati anche dalla Corte di Giustizia nelle pronunce citate alla nota 22, come nel caso della sentenza Köbler, ove si è espressamente affermato (punto 42) che "non sembra che la possibilità che sussista, a talune condizioni, la responsabilità dello Stato per decisioni giurisdizionali incompatibili con il diritto comunitario comporti rischi particolari di rimettere in discussione l'indipendenza di un organo giurisdizionale di ultimo grado".

interpretativa o di valutazione dei fatti e delle prove ai fini dell'esclusione di qualsivoglia responsabilità dello Stato³⁸. L'inescusabilità e la gravità dell'errore restano invece determinanti, come letteralmente previsto dall'art. 7, per l'azione di rivalsa nei confronti del magistrato.

Tuttavia, ponendo l'attenzione all'ipotesi di colpa grave di più ampio spettro – la manifesta violazione di una norma – si possono nutrire alcuni dubbi sul fatto che la novella comporti necessariamente un superamento sostanziale degli orientamenti già formatisi della Suprema Corte in materia di responsabilità ai sensi della legge n. 117/1988. Infatti, pur avendo il legislatore degradato, sul piano formale, l'inescusabilità e la gravità della violazione da circostanze determinanti a circostanze di cui tenere conto, almeno per la responsabilità dello Stato, sembra arduo individuare casi in cui una violazione manifesta di una norma non sia anche grave e inescusabile. E, in effetti, riprendendo le categorie di errore individuate dalla giurisprudenza di legittimità, non appare agevole ipotizzare che vi sia una manifesta violazione di legge se non nei casi di errata individuazione della disposizione da applicare alla fattispecie concreta, di mancata associazione alla fattispecie degli effetti giuridici propri di quella disciplina e di attribuzione di un significato impossibile, di un non-significato, ovvero di un significato che va oltre ogni possibile significato testuale traibile dalla disposizione.

Ragionando su tali categorie, non pare accertabile alcuna responsabilità se la disposizione è correttamente individuata e se gli effetti della disciplina sono correttamente associati: a ben vedere potrebbe residuare una responsabilità, sul piano teorico, soltanto nel terzo caso e, in particolare, solo ammettendo di poter ripudiare una delle possibili interpretazioni della disposizione applicabile. Si tratterebbe di riconoscere espressamente la possibilità di far sorgere una responsabilità – beninteso dello Stato e non del singolo magistrato, visti i differenti presupposti dell'azione di rivalsa – per la scelta di una soluzione esegetica comunque possibile (ma, ad esempio, non condivisa, non comune o desueta) e, più in generale, per aver aderito ad un orientamento recessivo, soprattutto se nettamente minoritario.

Attendendo il formarsi degli orientamenti della Corte di legittimità, ci si può dunque interrogare sulla possibilità che tale dirompente novità possa essere accolta senza resistenze nell'ordinamento. Infatti, quantunque tale soluzione non espliciti effetti lesivi diretti sulla posizione dei magistrati –

³⁸ Così giungendo, quantomeno in linea teorica, a superare le censure della Corte di Giustizia relative alla non conformità al diritto europeo di una disciplina che escluda *tout court* la responsabilità dello Stato per l'attività di interpretazione o di valutazione del fatto e delle prove da parte dei magistrati. Si vedano al riguardo le pronunce citate alle note 23 e 24 (in particolare la sentenza *Traghetti del Mediterraneo*, punti 36 e 37).

visto che potrebbe essere predicabile solo per quanto concerne la responsabilità dello Stato e non del singolo giudicante – è più difficile negare che essa non sia suscettibile di incidervi almeno di riflesso, apparendo capace di erodere, almeno potenzialmente, la credibilità della magistratura e la sua posizione nell'ordinamento.

Abstract

**LIABILITY FOR DAMAGES RESULTING FROM JUDICIAL FUNCTION
IN THE EVENT OF DEVIATION FROM PRECEDENTS**

Lo scritto commenta la sentenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione n. 11747 del 3 maggio 2019 sulla sussistenza di una responsabilità secondo la legge n. 117 del 17 aprile 1988 per il discostamento dei precedenti.

La pronuncia ripercorre gli orientamenti giurisprudenziali in materia ed esclude che la responsabilità in questione possa sussistere per il solo discostamento dai precedenti giurisprudenziali della Suprema Corte, se non vengano in rilievo gravi violazioni di legge dovute a inescusabile negligenza.

Il contributo si conclude sollevando alcuni interrogativi sulla effettiva portata della riforma recata dalla legge 27 febbraio 2015, n. 18 e, in particolare, sulla possibilità che gli orientamenti della Suprema Corte in materia subiscano un radicale *revirement* alla luce della riforma.

This paper analyses the judgement of the 3rd of May 2019 of Combined Divisions of the Supreme Court of Cassation, no. 11747, about the liability, in accordance with law no. 117 (17.04.1988), in case of departure from precedents.

The decision retraces the Court's positions on this matter and excludes the liability in case of deviation from precedents of the Supreme Court, if the judge has not incurred in a serious violation of the law due to non-excusable negligence.

In conclusion, the paper raises doubts about the actual extent of the reform brought by law no. 18/2015 (27.02.2015) and, in particular, about the possibility that in light of the reform the Supreme Court will dramatically overrule the previous decisions on this matter.
