

L'irrelevanza delle questioni sulla responsabilità civile dei magistrati: un cambio di rotta 'mascherato' da conferma del precedente?

di Stefano Catalano*
(4 settembre 2017)

(in corso di pubblicazione in "Quaderni costituzionali")

La Corte costituzionale, con la sent. n. 164 del 2017, è tornata ad occuparsi della responsabilità civile dei magistrati (sul tema, in generale, si vedano N. Zanon, F. Biondi, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Bologna, 2014, p. 321 e ss.). La pronuncia risulta interessante sia per le considerazioni svolte sull'ammissibilità delle questioni sollevate dalle cinque autorità rimettenti, sia per le valutazioni di merito con le quali è stata ritenuta infondata la censura proposta dal Tribunale di Genova (la sola che ha superato il vaglio di ammissibilità). In questa sede ci si concentrerà esclusivamente sugli aspetti processuali, specificamente quelli relativi al controllo sulla rilevanza, della decisione della Corte.

Prima di ogni riflessione è essenziale dare conto dell'orientamento espresso dalla sent. n. 18 del 1989 che rappresenta un precedente specifico. In quell'occasione, di fronte all'eccezione di irrilevanza avanzata dall'Avvocatura dello Stato basata sul fatto che la questione avrebbe riguardato "norme che non vengono in applicazione nel giudizio *a quo*", la Corte osservò che "debbono ritenersi influenti sul giudizio anche le norme che, pur non essendo direttamente applicabili nel giudizio *a quo*, attengono allo *status* del giudice, alla sua composizione nonché, in generale, alle garanzie e ai doveri che riguardano il suo operare". Inoltre, i dubbi riguardanti la necessaria incidenza della decisione sul seguito del processo principale furono superati poiché la "eventuale incostituzionalità (...) è destinata ad influire su ciascun processo pendente davanti al giudice del quale regolano lo *status*, la composizione, le garanzie e i doveri".

Come pare evidente, viene esplicitamente attenuato il rigore che caratterizza solitamente la valutazione sulla rilevanza (G. Zagrebelsky, *Diritto processuale costituzionale?*, in *Giudizio "a quo" e promovimento del processo costituzionale*, Milano, 1990, p. 134 e s.). In effetti, secondo l'orientamento consolidato, la rilevanza "esprime (...) un nesso di strumentalità tra la questione di costituzionalità e la risoluzione del giudizio *a quo*" (G. Zagrebelsky, *Processo costituzionale* (voce), in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, 1987, p. 585) e il suo significato è quello di "necessaria influenza o stretta pregiudizialità" (per tutti, E. Malfatti, S. Panizza, R. Romboli, *Giustizia costituzionale*, Torino, 2016, p. 105). In sintesi, la rilevanza si ha quando: a) la norma impugnata va applicata nel giudizio *a quo*; b) la eventuale pronuncia di accoglimento può produrre effetti nel giudizio principale (F. Dal Canto, *La rilevanza e il valore del fatto nel giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in E. Malfatti, R. Romboli, E. Rossi (a cura di), *Il giudizio sulle leggi e la sua "diffusione"*, Torino, 2002, p. 173).

Alla sentenza del 1989, confermata da altre decisioni coeve (si vedano ordd. nn. 155, 156 e 243 del 1989), hanno fatto chiaro ed esplicito riferimento i giudici

a *quibus* che hanno posto le questioni sulle nuove norme sulla responsabilità civile dei magistrati introdotte con la legge 27 febbraio 2015, n. 18.

Stando così le cose, almeno a prima vista, poteva apparire tutto sommato probabile che la Corte ritenesse rilevanti tutte le questioni sollevate, anche se in quattro dei cinque giudizi il collegamento fra le norme impugnate e il processo principale era solo indiretto, venendo le norme stesse in rilievo, come osserva l'Avvocatura, "solo in linea teorica ed eventuale" (diverso era il caso del giudizio promosso dal Tribunale di Genova che aveva ad oggetto proprio un'ipotesi di responsabilità civile di un magistrato). In sostanza, il nesso fra il giudizio principale e le norme impugnate consisteva, in vero, nel timore dei giudicanti di essere chiamati in futuro a rispondere per la propria decisione (ovviamente quella assunta nel giudizio principale).

La Corte, invece, decide per l'irrelevanza. Tuttavia, il percorso argomentativo seguito è diverso da quello che, almeno secondo chi scrive, ci si sarebbe potuti attendere.

In effetti, dato il tenore delle argomentazioni utilizzate nella sent. n. 18 del 1989, non pareva improbabile un *revirement* che escludesse la rilevanza in base al costante orientamento espresso dalla Corte. In altre parole, quest'ultima avrebbe potuto fare perno sull'esistenza del collegamento indiretto di cui si è detto e sul fatto che, all'evidenza, la decisione della Corte non avrebbe inciso, neppure dal punto di vista del percorso argomentativo da seguire in sede di definizione del giudizio – cosa che per altro ha giustificato, assieme ad altre ragioni, le pronunce di ammissibilità aventi ad oggetto le norme penali di favore (cfr. sent. n. 148 del 1983) –, sul processo *a quo*.

Nel solco della tradizione, inoltre, si sarebbe potuto utilizzare l'argomento della non esistenza di una zona franca. In effetti, quando la Corte ha 'allargato il controllo' sulla rilevanza, ha spesso affermato che non ammettere la questione avrebbe contribuito all'insorgere proprio di una zona franca sottratta al controllo di costituzionalità. In questo senso si vedano le sentt. nn. 1 del 2014 e 35 del 2017 sulle legge elettorali nazionali e, a contrario, la sent. n. 110 del 2015 e l'ord. n. 165 del 2016 sulla legge elettorale per il Parlamento europeo (sul punto sia consentito rinviare a S. Catalano, *Valutazione della rilevanza della questione di costituzionalità ed effetto della decisione della Corte sul giudizio a quo*, in *La rivista del gruppo di Pisa*, 2017, n. 2). Insomma, poteva essere sottolineato come non fosse necessario 'allargare' sulla rilevanza, perché vi era la concreta possibilità che le norme oggetto di dubbio fossero impugnate in un giudizio ordinario nel quale sarebbero state sicuramente rilevanti.

Ad ulteriore sostegno dell'inammissibilità poteva essere ripresa la *ratio decidendi* della sent. n. 9 del 1977, che, riconosciuta "evidente l'assoluta estraneità al giudizio *a quo* della norma denunciata", ha dichiarato la questione sull'art. 18 della legge 31 maggio 1946, n. 511 (sulla responsabilità disciplinare dei magistrati) "manifestamente irrilevante". Infatti, la pregiudizialità va intesa in senso giuridico e "non solo morale" (G. Zagrebelsky, *Processo costituzionale*, cit., p. 589).

Tuttavia, come si è detto, la Corte segue un percorso argomentativo differente. L'obiettivo è chiarito nella stessa pronuncia: si vuole affermare, nella sostanza, una linea di continuità fra la sent. 18 del 1989 e la pronuncia ora in esame. Non si è inteso, insomma, 'ribaltare' il precedente, ma precisarne la portata,

limitandola, ovvero, mettendosi nell'ottica della Corte, porre in luce ciò che già poteva (o doveva) essere compreso leggendo la già citata sent. n. 18 del 1989. Per giungere al risultato, si afferma che il "richiamo operato da tutti i giudici rimettenti" a quest'ultima decisione "non risulta pertinente". Nel 1989, si dice, "veniva in rilievo (...) la stessa struttura e composizione dell'organo giudicante". In definitiva, chiarisce la sent. n. 164 del 2017, nei casi esaminati nel 1989 le "quaestiones sulla responsabilità civile dei magistrati erano allora rilevanti in quanto direttamente collegate con profili attinenti alla struttura dell'organo e ad ipotizzate "distinzioni" funzionali interne ad esso: dunque, alla sua stessa composizione". Le questioni, dunque, riguardavano "aspetti (...) ontologicamente rilevanti".

Le ipotesi affrontate nella pronuncia in esame, invece, sarebbero diverse e il vaglio sulla rilevanza va effettuato "secondo la costante giurisprudenza". Le questioni, nota la Corte, sono state "delibate a prescindere da qualsiasi considerazione circa una loro incidenza sullo statuto di autonomia e indipendenza dei magistrati (...) ma facendo esclusivo riferimento alle sua modalità di esercizio". Da qui discende l'irrilevanza.

Tanto posto, la Corte dà un'indicazione generale sulla valutazione da operare sulla rilevanza, qualora vengano in discussione norme attinenti allo *status* dei magistrati. Posto che il ruolo del giudice è "peculiare" si riconosce che non si può "escludere a priori che norme, pur non immediatamente applicabili nel processo, vadano ad incidere in maniera evidente ed attuale sulle garanzie costituzionali della funzione giurisdizionale". Se l'incisione è "tale da determinare una effettiva interferenza sulle condizioni di indipendenza e terzietà nel decidere" la questione dovrebbe essere rilevante. Al di fuori di questi casi, per giungere al medesimo risultato bisogna sempre comprendere se la regola "asseritamente interferente sullo *status* di magistrato ne comprometta o possa comprometterne l'indipendenza e la terzietà". In questo senso sembra trovare conferma l'idea che la posizione della questione di costituzionalità è uno strumento nella mani del giudice per reagire alle "usurpazioni o [alle] interferenze" provenienti da soggetti esterni laddove "l'interferenza proviene dalla legge" (N. Zanon, F. Biondi, *Il sistema costituzionale della magistratura*, cit., p. 158).

I presupposti indicati, però, non si riscontrano nelle questioni affrontate con la sent. n. 164 del 2017 con la conseguenza che esse sono inammissibili.

L'affermazione di carattere generale, che lega la rilevanza all'incidenza della norma della cui legittimità costituzionale si dubita all'indipendenza e terzietà del giudice, merita una particolare sottolineatura.

In primo luogo, tale collegamento, ove presente, consente di sottoporre a censura regole non applicabili nel giudizio *a quo*. Ne discende, probabilmente, che le norme sull'ordinamento giudiziario potrebbero essere portate all'attenzione della Corte con una certa facilità.

In secondo luogo, non sembra del tutto peregrino sostenere che le stesse questioni ritenute inammissibili con la sent. n. 164 del 2017 potrebbero essere considerate rilevanti se i giudici *a quibus* riusciranno a mostrare alla Corte una potenziale connessione fra le norme sulla responsabilità civile dei magistrati e la loro indipendenza e terzietà.

In definitiva, forse, a far pendere l'ago della bilancia a favore della rilevanza, o al contrario dell'irrelevanza, potrebbe essere, in alcuni casi – rispetto ai quali quello ora in esame potrebbe divenire emblematico –, solo il modo nel quale la questione viene prospettata e, segnatamente, il fatto che l'accento sia posto adeguatamente sul possibile riverbero della questione sull'indipendenza e terzietà del giudice.

Se così fosse, lo sforzo della Corte di precisare e circoscrivere le ipotesi di 'alleggerimento' delle maglie del controllo in punto di rilevanza potrebbero risultare vano.

Ad ogni modo, la lettura della sentenza lascia, a chi scrive, l'impressione che la Corte si ponga formalmente in linea di continuità con il proprio precedente, ma che, nella sostanza, abbia cambiato idea rispetto all'*iter* logico seguito in quel caso.

* Ricercatore di Diritto costituzionale, Università di Verona