

26672-20

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Oggetto

PIETRO CURZIO - Primo Presidente -
CARLO DE CHIARA - Presidente di Sezione -
LUIGI GIOVANNI LOMBARDO - Presidente di Sezione -
FRANCO DE STEFANO - Presidente di Sezione -
ENRICO SCODITTI - Rel. Consigliere -
FABRIZIA GARRI - Consigliere -
ALBERTO GIUSTI - Consigliere -
GUIDO MERCOLINO - Consigliere -
ANTONIETTA SCRIMA - Consigliere -

RESPONSABILITA'
MAGISTRATI

Ud. 06/10/2020 -
PU

R.G.N. 4943/2019
non 26672
Rep.

cu. f.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso 4943-2019 proposto da:

(omissis) AG, in persona dei legali rappresentanti pro tempore,
elettivamente domiciliata in (omissis) presso lo
studio dell'avvocato (omissis), che la rappresenta e
difende unitamente all'avvocato (omissis) ;

- **ricorrente** -

299
2020

contro

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, in persona del Presidente del consiglio pro tempore, elettivamente domiciliata in ROMA, VIA DEI PORTOGHESI 12, presso l'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO;

- controricorrente -

avverso il decreto n. 352/2018 della CORTE D'APPELLO di PERUGIA, depositato il 22/12/2018.

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 06/10/2020 dal Consigliere ENRICO SCODITTI;

udito il Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore Generale CARMELO SGROI, che ha concluso per l'accoglimento del ricorso per cassazione e la dichiarazione di ammissibilità della domanda risarcitoria, a norma della legge n. 117/1988, con rimessione del procedimento dinanzi al Tribunale di Perugia;

uditi gli avvocati (omissis) ed (omissis) per l'Avvocatura Generale dello Stato.

Fatti di causa

1. (omissis) AG, società di diritto tedesco, con ricorso depositato in data 18 luglio 2014 innanzi al Tribunale di Perugia chiese la condanna della Presidenza del Consiglio dei Ministri al risarcimento del danno conseguente all'esercizio di attività giudiziaria ai sensi della legge 13 aprile 1988, n. 117. Espose in particolare parte attrice quanto segue.

A seguito di notifica di due avvisi di accertamento da parte dell'Agenzia delle Entrate, l'attrice aveva dapprima presentato un'istanza di accertamento con adesione, ai sensi dell'art. 6 d. lgs. n. 218 del 1997, e successivamente aveva proposto in data 22 maggio 2001 ricorso innanzi al giudice tributario, ricorso accolto in primo grado con conferma della sentenza nel grado di appello. Proposto

ricorso per cassazione dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, la Corte di Cassazione, con sentenza 9 giugno 2010 n. 13852, in accoglimento del primo motivo di ricorso, con assorbimento degli ulteriori motivi, decidendo la causa nel merito aveva dichiarato inammissibile per tardività il ricorso proposto innanzi al giudice tributario.

Dedusse quindi la società attrice che il giudice di legittimità non aveva considerato che era stata presentata l'istanza di accertamento con adesione, da cui era conseguita la sospensione *ope legis*, per il periodo di novanta giorni del termine per l'impugnazione in sede giurisdizionale degli atti di accertamento. Aggiunse di avere proposto ricorso per revocazione ai sensi dell'art. 391 - *bis* cod. proc. civ. avverso la pronuncia n. 13852 del 2010 e che la Corte Suprema, con sentenza 27 luglio 2012 n. 13413, aveva dichiarato inammissibile l'istanza di revocazione, ritenendo che non ricorresse nella specie la denuncia di un errore di fatto, ma una valutazione giuridica. Concluse nel senso che il danno ammontava ad Euro 25.828.560,27, somma versata in data 23 maggio 2014 per il debito tributario.

Si costituì la parte convenuta chiedendo il rigetto della domanda.

2. Il Tribunale adito, con decreto del 24 aprile 2018, dichiarò, in sede di preventivo procedimento di ammissibilità, inammissibile la domanda per tardività ai sensi dell'art. 4 legge n. 117 del 1988.

3. Avverso detto provvedimento propose reclamo (omissis) AG.. Con decreto di data 22 dicembre 2018 la Corte d'appello di Perugia rigettò il reclamo ai sensi dell'art. 5 legge n. 117 del 1988 applicabile *ratione temporis*.

Osservò la corte territoriale che il ricorso per revocazione ai sensi dell'art. 391 - *bis* cod. proc. civ. costituiva un mezzo straordinario di impugnazione, non facente parte dei mezzi ordinari cui il legislatore subordinava l'esercizio dell'azione di risarcimento del danno contro lo Stato in base all'art. 4 legge n. 117 del 1988 e che

pertanto il ricorso era tardivo, dovendo essere presentato nel termine di due anni, applicabile *ratione temporis*, decorrente dalla sentenza della Corte di Cassazione n. 13852 del 2010 e non da quella successiva relativa all'istanza di revocazione.

4. Ha proposto ricorso per cassazione (omissis) AG. Resiste con controricorso la parte intimata. E' stata depositata memoria di parte.

5. Con ordinanza 30 ottobre 2018 n. 27983 la Terza Sezione ha rimesso il ricorso al Primo Presidente per l'assegnazione alle sezioni unite in relazione alla seguente questione: «se, proposto ricorso per revocazione avverso una sentenza della Corte di Cassazione che, accogliendo il ricorso, abbia cassato la sentenza impugnata e deciso la causa nel merito, il termine di decadenza per proporre l'azione di responsabilità civile contro l'operato dei magistrati, previsto dalla L. n. 117 del 1988, art. 4, comma 2, decorra dalla decisione di merito da parte di questa Corte ovvero dalla decisione sul ricorso per revocazione».

6. Il Primo Presidente ha disposto che la Corte pronunci a sezioni unite.

Ragioni della decisione

1. Con il primo motivo di ricorso, proposto in via rescindente, si denuncia violazione o falsa applicazione degli artt. 391 - *bis* cod. proc. civ. e 4 legge n. 117 del 1988, ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 3 e n. 4, cod. proc. civ.. Osserva la ricorrente che, posto che l'art. 391 - *bis* cod. proc. civ. non preclude la formazione del giudicato nella sola ipotesi del rigetto del ricorso per cassazione, non è possibile ascrivere alla categoria dei mezzi di impugnazione straordinaria un rimedio la cui proposizione precluda la formazione della cosa giudicata e che quindi nel caso di specie il giudicato si è formato solo con la pubblicazione della sentenza di reiezione dell'impugnazione per revocazione. Conclude nel senso che la revocazione ai sensi dell'art.

391 - *bis* cod. proc. civ. appartiene al novero dei rimedi che condizionano l'esperibilità dell'azione di responsabilità prevista dalla legge n. 117 del 1988.

2. Con il secondo motivo la ricorrente chiede accertarsi in via rescissoria l'ammissibilità della domanda proposta dalla legge n. 117 del 1988. Osserva che, come affermato da Cass. n. 2637 del 2013, il test da applicare al fine di verificare la necessità del differimento del termine biennale per la proposizione dell'azione al previo esperimento del rimedio della revocazione è l'astratta "teorica giustificabilità" del rimedio medesimo e che nella specie la revocazione era stata proposta sulla base della ritenuta esistenza di errori di fatto, in particolare la circostanza documentata dell'avvenuta presentazione dell'istanza di accertamento con adesione, circostanza del tutto pretermessa dal giudice di legittimità e costituente dunque un tipico errore di fatto di carattere revocatorio.

3. I motivi, da valutare congiuntamente, sono fondati. In base all'art. 4, comma 2, della legge 13 aprile 1988 n. 117, rubricata "Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati", applicabile *ratione temporis* prima delle modifiche intervenute per effetto della legge 27 febbraio 2015 n. 18 (che ha fissato in tre anni il termine di decadenza per la proposizione della domanda), «l'azione di risarcimento del danno contro lo Stato può essere esercitata soltanto quando siano stati esperiti i mezzi ordinari di impugnazione o gli altri rimedi previsti avverso i provvedimenti cautelari e sommari, e comunque quando non siano più possibili la modifica o la revoca del provvedimento ovvero, se tali rimedi non sono previsti, quando sia esaurito il grado del procedimento nell'ambito del quale si è verificato il fatto che ha cagionato il danno. La domanda deve essere proposta a pena di decadenza entro due anni che decorrono dal momento in cui l'azione è esperibile».

La questione posta dall'ordinanza interlocutoria è se, nel caso l'azione di responsabilità sia promossa per provvedimento della Corte di Cassazione, e segnatamente per provvedimento che abbia deciso la causa nel merito, il termine per la proposizione della domanda decorra da quest'ultimo provvedimento o da quello reso a seguito di istanza di revocazione ai sensi dell'art. 391 - *bis* cod. proc. civ. e se dunque fra i rimedi condizionanti l'esperimento dell'azione di responsabilità vi sia anche quello della revocazione di cui all'art. 391 - *bis*, previsto per l'errore di fatto ai sensi dell'art. 395 n. 4.

La revocazione per errore di fatto ai sensi dell'art. 391 - *bis*, a differenza di quella prevista dall'art. 391 -*ter* (per i motivi di revocazione di cui ai numeri 1, 2, e 6 del primo comma dell'art. 395 e solo nel caso in cui la Corte di Cassazione abbia deciso la causa nel merito), è soggetta al termine perentorio di sessanta giorni dalla notificazione, ovvero di sei mesi (un anno in base alla disposizione applicabile *ratione temporis*) dalla pubblicazione del provvedimento. Secondo il quinto comma (originariamente terzo comma) dell'art. 391 - *bis*, «la pendenza del termine per la revocazione della sentenza della Corte di Cassazione non impedisce il passaggio in giudicato della sentenza impugnata con ricorso per cassazione respinto» (disposizione non modificata sul punto né dal d. lgs. 2 febbraio 2006 n. 40, né dal d. l. 31 agosto 2016 n. 168 e dalla relativa legge di conversione 25 ottobre 2016 n. 197, come rammentato da Cass. 3 maggio 2019, n. 11737). Prevede poi l'ultimo comma che «in caso di impugnazione per revocazione della sentenza della Corte di Cassazione non è ammessa la sospensione dell'esecuzione della sentenza passata in giudicato, né è sospeso il giudizio di rinvio o il termine per riassumerlo».

3.1.1. Queste Sezioni Unite, con sentenza n. 11747 del 3 maggio 2019, hanno affermato, in continuità con Cass. 14 maggio 2015 n. 9916, che la proposizione dell'azione di revocazione di cui all'art. 391

- *bis* non è idonea ad impedire la decadenza prevista dall'art. 4 comma 2, della legge n. 117 del 1988, sulla base della premessa che la proponibilità dell'azione risarcitoria decorrerebbe 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, per cui il termine decorrerebbe dal deposito della sentenza che decide sul ricorso ordinario per cassazione.

L'ordinanza n. 27983 del 2019, propendendo per la diversa soluzione della decorrenza del termine di cui all'art. 4 dal provvedimento sull'istanza di revocazione ai sensi dell'art. 391 - *bis* (sul presupposto che la legge n. 117 del 1988 considera l'azione di responsabilità civile una sorta di *extrema ratio*), ha rimesso il ricorso al Primo Presidente per l'assegnazione alle Sezioni Unite per la questione di massima di particolare importanza. Correttamente la Sezione Semplice non ha rimesso a queste Sezioni Unite la decisione del ricorso ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 374 cod. proc. civ., sul presupposto di una non condivisione di quanto affermato da Cass. Sez. U. n. 11747 del 2019, perché il riconoscimento nell'economia di quest'ultima pronuncia della decorrenza del termine per la proposizione dell'azione di responsabilità civile dal deposito della sentenza che decide il ricorso per cassazione, indipendentemente dalla circostanza che sia stata proposta la revocazione, non costituisce principio di diritto alla stregua dell'art. 374 comma 3, ma risoluzione della questione pregiudiziale relativa alla tempestività della domanda nel singolo processo (nella specie, peraltro, riconoscendo la tempestività della proposizione della domanda).

Come si è detto, Cass. Sez. U. n. 11747 del 2019 si è, sul punto in esame, collocata sul solco di Cass. 14 maggio 2015 n. 9916, la quale aveva valorizzato il tenore testuale del quinto comma dell'art. 391 - *bis*, secondo cui «la pendenza del termine per la revocazione della sentenza della Corte di Cassazione non impedisce il passaggio in

giudicato della sentenza impugnata con ricorso per cassazione respinto». Sulla base di tale disposizione si era concluso nel senso che, non influenzando la revocazione avverso la sentenza di cassazione sul passaggio in giudicato della sentenza impugnata conseguente al rigetto del ricorso per cassazione, il mezzo di cui all'art. 391 - *bis* non era ascrivibile ai mezzi ordinari di impugnazione, con riferimento al merito della controversia, e pertanto con il rigetto del ricorso per cassazione dovevano intendersi esauriti i mezzi ordinari di impugnazione menzionati dall'art. 4 comma 2, della legge n. 117 del 1988.

Giungendo ad analoghe conclusioni nella diversa materia delle controversie tributarie, Cass. 17 gennaio 2014, n. 843 aveva affermato che «l'art. 391 - *bis*, comma 5, costituisce norma speciale e derogatoria dell'art. 324 c.p.c., proprio perché, regolando autonomamente gli effetti della revocazione contro la sentenza della Corte di Cassazione, riguarda un istituto peculiare, che deve esser coordinato col principio che individua nella sentenza della corte il momento terminale del processo e che si distingue dalla diversa situazione normativa in cui la revocazione è ammessa avverso le sentenze di merito». Di qui la definizione della revocazione ai sensi dell'art. 391 - *bis* come rimedio straordinario di impugnazione. Il principio di diritto enunciato era quindi il seguente: «dall'art. 391 bis c.p.c., commi 4 e 5, va desunta una norma incidente sulla formazione del giudicato, secondo l' art. 324 c.p.c., eccezionale - e quindi di stretta applicazione - per la quale la proposizione di un ricorso per revocazione impedisce il passaggio in giudicato della sentenza impugnata solo ove il ricorso per cassazione sia stato accolto; invece, con ovvia finalità di evitare la proposizione di ricorsi meramente dilatori e diretti a impedire la formazione del giudicato, qualora una sentenza della Corte di Cassazione abbia rigettato il ricorso, e lasciato immutata la sentenza impugnata, tanto per ragioni processuali,

quanto per la reiezione dei motivi nel merito, si forma il giudicato, che non è inciso dalla proposizione (o dall'astratta proponibilità) di un ricorso per revocazione».

Negli stessi termini, riconoscendo l'applicabilità dell'art. 401 cod. proc. civ. sulla sospensione dell'esecuzione nei procedimenti di revocazione avverso sentenze della Corte di Cassazione, Cass. 17 settembre 2015, n. 18300, ha affermato che «la revocazione per errore di fatto ex art. 395 c.p.c., n. 4, perde, nei confronti delle sentenze della Corte di Cassazione, la natura di mezzo di impugnazione ordinario che ha nei confronti delle sentenze di merito e assume la natura di mezzo di impugnazione straordinario, come confermato dall'art. 391 bis c.p.c., comma 5».

Tornando alla disciplina di cui all'art. 4 comma 2, della legge n. 117 del 1988, non manca nella giurisprudenza di questa Corte il riconoscimento della portata pregiudiziale della revocazione avverso la sentenza della Corte di Cassazione rispetto all'azione di responsabilità civile. Cass. 5 febbraio 2013, n. 2637, premesso che quando l'impugnazione dichiarata inammissibile sia quanto meno teoricamente giustificabile ben si può affermare che il termine decorra dalla data dell'ultima sentenza che abbia accertato l'inammissibilità, conclude nel senso che «è giustificabile, e vale a spostare la decorrenza del termine per l'esercizio dell'azione di responsabilità del magistrato, il ricorso per revocazione contro una sentenza della Corte di Cassazione, pur se la revocazione sia dichiarata inammissibile». Inoltre Cass. 17 aprile 2015, n. 7924, dopo avere rilevato che l'intento del legislatore del 1988 era quello di dare la prevalenza alla rimozione del provvedimento dannoso e di privilegiare i rimedi endoprocessuali rispetto all'azione risarcitoria (su cui già Cass. 23 dicembre 1997, n. 13003), afferma in modo chiaro che il mancato esperimento del rimedio di cui all'art. 391 - *bis* preclude la possibilità

di proporre l'azione di responsabilità ai sensi della legge n. 117 del 1988.

3.1.2. La linea interpretativa che soggiace a Cass. 14 maggio 2015 n. 9916, e poi anche a Cass. 17 gennaio 2014 n. 843 e Cass. 17 settembre 2015, n. 18300, coglie indubbiamente un lato di verità del fenomeno. Nel caso dell'art. 391 - *bis* il legislatore ha trasformato la revocazione ordinaria per errore di fatto, di norma in grado di bloccare la formazione del giudicato, in impugnazione straordinaria la cui proposizione, o la correlativa pendenza del termine di proposizione, non impedisce il passaggio in giudicato della sentenza impugnata con ricorso per cassazione. Tale qualifica di impugnazione straordinaria rispecchia in realtà l'assunzione del punto di vista non della decisione di legittimità, ma della sentenza del giudice di merito. Secondo il punto di vista di quest'ultima la distinzione fra mezzo ordinario e mezzo straordinario di impugnazione risiede nel fatto che il primo ha come riferimento il provvedimento giurisdizionale, mentre il secondo concerne l'effetto di giudicato derivante dall'art. 324 cod. proc. civ.. Indipendentemente dalla prospettiva che si assuma, è chiaro che l'art. 324, il quale contempla la contemporanea proponibilità di ricorso per cassazione e revocazione per i motivi di cui all'art. 395 nn. 4 e 5 cod. proc. civ., si riferisca alla decisione del giudice di merito, l'unica dunque suscettibile di ricadere nel regime della cosa giudicata formale, secondo quanto evidenziato non solo dalla dottrina, ma anche da questa Corte (Cass. 25 maggio 2003, n. 8388). Sotto quest'aspetto l'art. 391 - *bis*, lungi dall'essere disposizione derogatoria dell'art. 324 e delle regole ordinarie di formazione del giudicato formale, come pure affermato in dottrina, è norma speculare all'art. 324 (quasi il suo rovescio), perché, collocandosi su un piano diverso da quest'ultima norma, conferma che l'istanza di revocazione del provvedimento di legittimità per il

motivo di cui all'art. 395 n. 4 non influisce sul passaggio in giudicato della sentenza impugnata.

Come è stato osservato da altra parte della dottrina, l'art. 391 - *bis* non comporta una deroga all'art. 324, ma è una regola diversa da quest'ultima, in grado di configurare la revocazione per il motivo di cui all'art. 395 n. 4 come un'impugnazione non preclusiva del giudicato. Si tratta di norma del tutto estranea al fenomeno della produzione della cosa giudicata formale e che incide piuttosto sull'effetto della fattispecie costitutiva del giudicato. Quale disciplina non della formazione dell'atto corrispondente al giudicato, ma del suo effetto, l'art. 391 - *bis* partecipa in pieno dei mezzi straordinari di impugnazione quali mezzi strumentali al superamento della *res iudicata*. Sull'abbrivio di questa considerazione il riferimento ai «mezzi ordinari di impugnazione» nell'art. 4, comma 2, della legge n. 117 del 1988 non consentirebbe di includere nel raggio della norma il rimedio di cui all'art. 391 - *bis*.

Una lettura di questo tipo è tuttavia condizionata dall'assunzione di un punto di vista, come si è anticipato, e cioè il punto di vista della decisione del giudice di merito, in base al quale è indiscutibile la natura straordinaria del mezzo (tale è ad esempio il punto di vista assunto da Cass. n. 9916 del 2015). L'unilateralità della lettura non coglie la complessità della norma, la quale è il risultato del peculiare bilanciamento di principi costituzionali che viene in primo piano quando il provvedimento asseritamente fonte di danno è quello del giudice di legittimità. Il bilanciamento viene in rilievo ove si consideri che l'art. 391 - *bis* contempla la specifica tecnica del mezzo ordinario di impugnazione (coerentemente all'originaria natura della revocazione ordinaria), *id est* il termine fisso di decorrenza per la proposizione dell'impugnazione (sessanta giorni dalla notificazione ovvero sei mesi dalla pubblicazione del provvedimento). Presupposto del termine ristretto di impugnazione è l'immediata rilevabilità del

vizio sulla base del provvedimento impugnato e dunque l'estraneità al vizio occulto di cui alle ipotesi contemplate dall'art. 391 - *ter*, le quali, rinviando alla possibilità che il vizio sia scoperto anche dopo un tempo considerevolmente successivo alla pronuncia del provvedimento che ne è affetto, rinviano alle modalità di funzionamento del mezzo straordinario di impugnazione, svincolato da un termine determinabile *a priori*. La complessità della norma si coglie a questo punto se si assume il punto di vista non solo della sentenza del giudice di merito, ma anche della decisione della Corte di Cassazione.

La sottoposizione della revocazione ai sensi dell'art. 391 - *bis* ad un termine fisso di decorrenza per la sua proposizione, con la preservazione allo stesso tempo dell'effetto di cosa giudicata formale ai sensi dell'art. 324 quanto alla sentenza del giudice di merito, costituisce l'esito del bilanciamento, per il caso di svista percettiva della Corte di Cassazione, fra il principio di ragionevole durata del processo e l'annesso divieto di protrazione all'infinito dei giudizi (art. 111 Cost.) da una parte, ed i diritti fondamentali di difesa di cui all'art. 24 (come già segnalò il giudice costituzionale nella sua prima pronuncia in materia di revocazione delle sentenze della Corte di Cassazione - Corte cost. 21 gennaio 1987, n. 17) e di eguaglianza (quanto alle norme limitative dell'impugnazione) dall'altra. E' la tendenziale antinomicità dei principi in concorso (al valore dell'accelerazione della formazione del giudicato si cumulano peraltro quelli di certezza dei rapporti giuridici e stabilità dei giudicati), ed allo stesso tempo la loro equiordinazione sul piano del bilanciamento che rende la regola processuale in discorso un *Giano bifronte*, mezzo straordinario di impugnazione dal punto di vista della decisione del giudice di merito, rimedio affidato alla tecnica del termine fisso per la sua proposizione (sul presupposto dell'immediata rilevabilità del vizio) dal punto di vista della pronuncia della Corte di Cassazione.

La revocazione di cui all'art. 391 - *bis* è mezzo di impugnazione estraneo al tema della cosa giudicata formale, come è ormai chiaro, e dunque sottratto al regime dell'art. 324, circostanza che lo rende mezzo straordinario di impugnazione in relazione alla decisione del giudice di merito. Con riferimento al provvedimento della Corte di Cassazione la presenza del termine fisso per la proposizione del rimedio introduce un'autonoma fattispecie processuale di conseguimento della stabilità della decisione, in modo del tutto indipendente dalla problematica della cosa giudicata formale. La decisione della Corte Suprema, è stato scritto, nasce già in giudicato, espressione cui attribuire una carica di suggestione, ma non una valenza dogmatica, rinviando la nozione di giudicato formale nel codice processuale non ad un'entità presupposta, ma al risultato di un percorso formativo.

Dal punto di vista della decisione di legittimità, l'art. 391 - *bis* costituisce dunque un rimedio per il conseguimento della stabilità. Quest'ultima è nozione che concerne non la cosa giudicata formale ma l'effetto di definitività derivante dall'inutile decorso del termine posto dalla legge per il ritiro del provvedimento dal mondo del diritto. Si tratta della stabilità che consegue alla scadenza di un termine, tant'è che residua l'ambito della reversibilità previsto per le ipotesi di cui all'art. 391 - *ter*, chiaramente estranee, in quanto vizi occulti, al vincolo di un termine preventivabile *ex ante*. La revocazione di cui all'art. 391 - *ter* (come anche l'opposizione di terzo da tale norma richiamata) si spiega perché, ferma l'estraneità del rimedio alla problematica della cosa giudicata formale (per l'estraneità della stessa decisione della Corte di Cassazione all'ambito dell'art. 324), nel caso della decisione della causa nel merito il provvedimento della Suprema Corte, in quanto atto che accorda o nega il bene della vita oggetto della controversia, contribuisce alla formazione della cosa giudicata in senso sostanziale di cui all'art. 2909 cod. civ..

Si tratta di profili che vengono in rilievo, come è ormai evidente, solo assumendo il punto di vista della decisione del giudice di legittimità perché, quanto alla sentenza del giudice di merito, resta la natura di mezzo incidente sull'effetto di giudicato. In conclusione, l'istituto di cui all'art. 391 - *bis* è mezzo d'impugnazione straordinaria in relazione alla decisione del giudice di merito, è rimedio per il conseguimento della stabilità in relazione alla decisione del giudice di legittimità.

3.1.3. La questione ermeneutica posta dall'art. 4, comma 2, della legge n. 117 del 1988, con riferimento all'azione risarcitoria promossa per un provvedimento della Corte di Cassazione, è chiaramente relativa non al profilo del mezzo di impugnazione straordinaria della decisione del giudice di merito, ma a quello del rimedio apprestato dall'ordinamento per la stabilità della decisione del giudice di legittimità. La clausola di chiusura della disposizione, che consente l'azione di risarcimento, entro un determinato termine, «comunque quando non siano più possibili la modifica o la revoca del provvedimento», rende evidente come il significato del precetto normativo sia quello di subordinare l'ammissibilità dell'azione al previo esercizio (non solo del sistema delle impugnazioni ma più in generale) dei rimedi comunque in grado di rimuovere il provvedimento asseritamente fonte di danno. Tale fondamento della norma rende evidente come anche l'art. 391 - *bis* entri nel fuoco dell'art. 4; si tratta di comprendere solo da quale porta vi faccia il suo ingresso.

Come evidenziato dal Pubblico Ministero nelle sue conclusioni motivate, l'art. 4 della legge n. 117 del 1988 costituisce una norma aperta alla variabilità degli strumenti processuali che nel tempo il legislatore modifica o introduce *ex novo*. Come si sottolinea nell'ordinanza interlocutoria, nel momento in cui entrò in vigore la legge in discorso l'istituto della revocazione delle sentenze della Corte

di Cassazione non era ancora previsto ed il legislatore, dopo l'introduzione dell'art. 391 - *bis*, non ha modificato anche il testo dell'art. 4. Proprio perché retto da un principio di resilienza dell'ordinamento, che vieta di accedere al rimedio risarcitorio se prima non si è fatto il possibile per eliminare il danno che l'ordinamento stesso ha cagionato mediante il provvedimento giudiziario, l'art. 4 costituisce, alla stregua di una norma c.d. elastica, una valvola di apertura rispetto al mutamento nel corso del tempo dei rimedi esperibili nei confronti dei provvedimenti del giudice. Poiché viene in rilievo la disciplina dei termini per proporre l'azione di responsabilità civile, il limite di apertura della norma elastica è rappresentato dalla sottoposizione del rimedio ad un termine, o comunque al dato certo dell'impossibilità di modifica o revoca del provvedimento.

La presenza del termine fisso di decorrenza per la proposizione dell'istanza di revocazione di cui all'art. 391 - *bis*, pur costituendo la tecnica propria del mezzo ordinario d'impugnazione, non è riconducibile a tale categoria. L'art. 391 - *bis* parla di «impugnazione per revocazione della sentenza della Corte di Cassazione», ma la definizione di tale rimedio come «impugnazione», dal punto di vista della decisione di legittimità, sfugge alla distinzione fra mezzi ordinari e mezzi straordinari di impugnazione perché tale distinzione è da riferire alla cosa giudicata formale, cioè ad un ambito che è relativo solo alla decisione del giudice di merito e non anche a quello relativo al provvedimento del giudice di legittimità. L'«impugnazione» di un provvedimento reso da un giudice che ha lo *status* di Suprema Corte non appartiene alla logica della formazione del giudicato formale, ma a quella più limitata del conseguimento della stabilità della decisione in funzione di tutela di esigenze costituzionali. La presenza del termine fisso di decorrenza per la proposizione dell'impugnazione non vale dunque a riprodurre nell'ambito dei provvedimenti della Corte di

Cassazione la distinzione fra il mezzo ordinario ed il mezzo straordinario, ma serve solo a conciliare, in presenza di errore di fatto, l'esigenza di stabilità della decisione (e di rispetto del giudicato formale nel caso di ricorso per cassazione respinto) con i diritti di difesa e di eguaglianza, lasciando aperta la possibilità di denunciare i vizi occulti nei diversi limiti temporali previsti per la c.d. revocazione straordinaria nel caso della decisione della causa nel merito in quanto atto costitutivo della cosa giudicata in senso sostanziale di cui all'art. 2909 cod. civ..

L'istituto della revocazione per errore di fatto dei provvedimenti della Corte di Cassazione entra pertanto nell'art. 4 proprio dalla porta della disposizione di chiusura rappresentata dall'inciso «comunque quando non siano più possibili la modifica o la revoca del provvedimento», conformemente anche su questo punto alle conclusioni del Pubblico Ministero. Trattandosi della disciplina del termine per proporre l'azione di responsabilità, la «revoca del provvedimento» viene in rilievo, limitatamente all'ipotesi dell'art. 391 - *bis*, come ritiro dal mondo del diritto entro un termine di decadenza. Restano estranei al fuoco dell'art. 4, comma 2, i rimedi contemplati dall'art. 391 - *ter* in quanto non vincolati ad un termine fisso di proposizione ed essendo proponibili a decorrere da un momento eventuale ed incerto.

L'indagine di diritto processuale sulla revocazione ai sensi dell'art. 391- *bis* comporta in conclusione l'ascrizione del rimedio alla «revoca del provvedimento» prevista dall'art. 4, comma 2, della legge n. 117 del 1988.

3.2. Alla medesima conclusione si perviene se si esamina la questione non nell'ottica della disciplina del processo, ma in quella della natura sostanziale del fenomeno. Va premesso che alla controversia in esame si applica, *ratione temporis*, la disciplina dettata dalla legge 13 aprile 1988, n. 117 nel testo precedente alle

integrazioni, abrogazioni e modificazioni derivanti dalla entrata in vigore della legge 27 febbraio 2015, n. 18.

Come si evince da Cass. Sez. U. 3 maggio 2019, n. 11747, che fa riferimento alla medesima disciplina qui applicabile *ratione temporis*, il danno cagionato nell'esercizio delle funzioni giudiziarie non discende dalla tipica attività di giurisdizione, e cioè l'interpretazione di norme di diritto o la valutazione del fatto e delle prove, ma dalla sfera, meramente percettiva, che precede l'attività del giudizio, di diritto o di fatto. Queste Sezioni Unite hanno evidenziato, in omaggio alla c.d. clausola di salvaguardia di cui all'art. 2 legge n. 117 del 1988, che, in relazione al giudizio di diritto, ciò che può essere fonte di responsabilità civile è quanto non coincide con lo *ius dicere*, e dunque in primo luogo il fraintendimento della portata semantica dell'enunciato linguistico (relativo al piano della mera disposizione, antecedente al trapasso in norma per effetto dell'interpretazione, secondo una nota distinzione dottrinale). La responsabilità civile si colloca al livello della percezione, precedente l'attività di giudizio, e dunque non sul piano interpretativo della norma di diritto, costitutivo della funzione giudiziaria, ma della mera (erronea) percezione della portata linguistica della disposizione.

Vi è pure responsabilità civile, in relazione al giudizio di diritto, alla stregua di quanto si evince da Cass. Se. U. n. 11747 del 2019, quando vi è falsa applicazione di norma di diritto, sempre per travisamento percettivo, in una duplicità di casi: a) quando il giudice applica una norma in luogo di un'altra se la falsa applicazione sia stata determinata dal travisamento linguistico della disposizione; b) quando il giudice accerta un fatto ma ometta di collegarvi effetti giuridici, per la mancata percezione dell'esistenza nell'ordinamento della disciplina giuridica di quel fatto, laddove invece nell'ordinamento è presente una norma che a quel fatto collega determinate conseguenze giuridiche.

Il comando riposto nel provvedimento giudiziario rileva, ai fini del giudizio di responsabilità civile, non quale valore giuridico ma quale fatto, perché la condotta rilevante ai fini dell'integrazione dell'illecito civile non è lo *ius dicere*, ma ciò che lo precede. Significativo è il raffronto con un altro settore del campo della responsabilità civile dell'autorità. Diversamente dal danno da lesione d'interesse legittimo, dove il pregiudizio è da collegare proprio alla tipica manifestazione di amministrazione pubblica, ossia l'esercizio del potere amministrativo, nel caso della responsabilità civile dei magistrati la condotta illecita è estranea alla tipica manifestazione di giurisdizione. E' alla sfera percettiva antecedente il giudizio, sia nella sua componente di giudizio di diritto che in quella di giudizio di fatto, che si collega la responsabilità civile. In relazione a tale fatto illecito vengono in rilievo le regole di valutazione dei danni, ed in particolare l'art. 1227 cod. civ..

E' pur vero che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, l'art. 1227, comma 2, cod. civ., pur imponendo al creditore di tenere una condotta attiva, diretta a limitare le conseguenze dannose dell'altrui comportamento, non arriva a pretendere il compimento di attività gravose o implicanti rischi, tra le quali ben può ricomprendersi l'avvio di un'azione giudiziale (Cass. 8 febbraio 2019, n. 3797; 5 ottobre 2018, n. 24522; Cass. 9 settembre 2017, n. 22820; Cass. 25 settembre 2009, n. 20684; Cass. 21 agosto 2004, n. 16530; Cass. 9 febbraio 2004, n. 2422; Cass. 14 agosto 1997, n. 7618). Come tuttavia affermato da Cass. 17 gennaio 2017, n. 932, l'esperimento del rimedio previsto dall'art. 4, comma 2, della legge n. 117 del 1988 costituisce adempimento del dovere di evitare il danno quale principio alla base dell'art. 1227, comma 2. L'esperimento del rimedio giudiziario, quale strumento di eliminazione o limitazione delle conseguenze dannose, è qui tipizzato dal legislatore ed è riconducibile in ultima analisi al principio di correttezza di cui all'art. 1175 cod. civ.

(per restare al confronto con la lesione di interessi legittimi, analoga alla previsione di cui all'art. 4, comma 2, è quella di cui all'art. 30, comma 3, cod. proc. amm., che esclude il risarcimento dei danni che si sarebbero potuti evitare anche attraverso l'esperimento degli strumenti di tutela processuale, *in primis* l'azione di annullamento del provvedimento amministrativo e la proposizione dell'istanza cautelare).

Proprio nell'ottica del rimedio costituente adempimento del dovere di evitare il danno, Cass. 17 gennaio 2017 n. 932, optando espressamente per un'interpretazione estensiva dell'art. 4, comma 2, della legge n. 117 del 1988 (il caso di specie era relativo al ricorso avverso i provvedimenti di rigetto dell'istanza di ammissione al patrocinio ai sensi dell'art. 99 d. P.R. n. 115 del 2002), afferma che «non assumono rilevanza le distinzioni di carattere processuale tra rimedi impugnatori e non impugnatori, endo ed extra procedimentali ecc., ma rileva esclusivamente il dato sostanziale che l'esercizio del rimedio consenta la rimozione dell'atto lesivo». Si tratta di conclusione coerente alla portata dell'art. 4, comma 2, che, come si è detto sopra, in funzione di clausola di chiusura, consente l'azione di risarcimento «comunque quando non siano più possibili la modifica o la revoca del provvedimento».

La parte danneggiata ha quindi il dovere di eliminare o ridurre le conseguenze dannose mediante l'esercizio del rimedio processuale, il quale deve essere inteso, pur nel rispetto delle forme del processo, in senso sostanziale come rimozione dell'atto lesivo. Viene in tal modo in primo piano un'interpretazione dell'art. 4, comma 2, orientata nel senso della strumentalità del rimedio processuale alla vicenda sostanziale di eliminazione o riduzione del danno cagionato nell'esercizio delle funzioni giudiziarie.

L'argomento relativo alla vicenda sostanziale converge così con l'argomento processuale quanto all'inclusione della revocazione di cui

all'art. 391 - *bis* fra i rimedi contemplati dall'art. 4, comma 2. Non può quindi essere intrapresa l'azione di responsabilità senza il previo esperimento della revocazione di cui all'art. 391 - *bis*, ove ne ricorrano i presupposti (nei termini che saranno illustrati a breve). L'area delle controversie di responsabilità civile per provvedimenti della Corte di Cassazione resta connotata dal filtro della revocazione di cui all'art. 391 - *bis*.

Diversamente sarebbe consentito alla parte di agire direttamente per la responsabilità civile, senza passare per il previo esperimento della revocazione, nonostante che l'errore di fatto fosse rimediabile con tale strumento processuale, e senza che il giudice della responsabilità possa rilevare l'inammissibilità dell'azione per la mancata proposizione del ricorso ai sensi dell'art. 391 - *bis*, stante l'assenza del vincolo di cui all'art. 4 comma 2 per la parte attrice. La revocazione sarebbe così un rimedio aggiuntivo rimesso alla piena discrezionalità della parte, che potrebbe determinarsi per l'azione di responsabilità pur potendo rimediare all'errore di fatto mediante la revocazione (né può dirsi che sarebbe comunque consentito al giudice della responsabilità fare applicazione dell'art. 1227, comma 2, perché, al di fuori del rimedio tipizzato dall'art. 4 comma 2, l'avvio di un'azione giudiziale è iniziativa che resta estranea al concorso colposo del creditore). Un'interpretazione di questo tipo, a parte le considerazioni di carattere processuale e sostanziale appena evidenziate, minerebbe il principio costituzionale di indipendenza del giudice e di soggezione soltanto alla legge perché farebbe dell'azione di responsabilità civile (incidente sul magistrato in via indiretta ed attraverso l'istituto della rivalsa) l'alternativa al previsto rimedio processuale. Si tratterebbe di una prospettiva astratta, ma tuttavia consentita dal sistema e per ciò solo in grado di attentare al menzionato principio costituzionale. Il dovere del giudice comune di interpretazione conforme a Costituzione della norma impedirebbe, in

conclusione, una siffatta interpretazione, la quale, si è già visto, non è comunque consentita già sul piano dell'ordinaria ermeneutica della legge.

3.3. Anche con riferimento al peculiare rimedio di cui all'art. 391 - *bis* vale quindi la regola che la domanda risarcitoria ai sensi della legge n. 117 del 1988 deve essere proposta a pena di decadenza entro tre anni (due anni secondo la norma applicabile *ratione temporis*) che decorrono dal momento in cui l'azione è esperibile, ossia dall'esaurimento del rimedio esperito.

La questione (di ulteriore rilevanza nomofilattica) che il caso di specie pone è se, dichiarata l'inammissibilità dell'istanza di revocazione perché estranea al parametro legale dell'errore di fatto, permanga la regola della decorrenza del termine per proporre l'azione di responsabilità dall'esaurimento del rimedio o se la detta decorrenza, in alternativa, debba retroagire al provvedimento asseritamente illecito. Del problema si è occupata in passato Cass. 5 febbraio 2013, n. 2637 la quale subordinò lo spostamento della decorrenza del termine per l'esercizio dell'azione di responsabilità civile del magistrato, nel caso di ricorso per revocazione contro una sentenza della Corte di Cassazione dichiarato inammissibile, alla circostanza della teorica giustificabilità del rimedio.

L'origine del problema risiede nel carattere eventuale del rimedio della revocazione per errore di fatto poiché deve trattarsi di rimedio congruo allo specifico illecito giudiziario in questione. Come affermato da Cass. 4 maggio 2005, n. 9288, quando l'azione risarcitoria per la responsabilità civile del magistrato è fondata sull'adozione di un provvedimento in astratto assoggettabile a un mezzo di gravame a critica limitata e, per il soggetto che si ritenga danneggiato, l'impugnazione non sia in concreto ammissibile, non avendo egli da dolersi del vizio alla cui ricorrenza è condizionato quel tipo di gravame, la domanda nel giudizio di responsabilità non può

conseguentemente ritenersi improponibile, poiché l'impugnazione era di fatto preclusa dalla legge e, quindi, "non prevista" o "non più possibile" secondo il disposto dell'art. 4; il giudizio di responsabilità potrà, quindi, essere correttamente instaurato entro i termini di cui all'art. 4, secondo comma, della legge n. 117 del 1988, decorrenti dalla data di esaurimento del grado del procedimento ove il fatto si è verificato.

Da tale principio di diritto si evince subito che il punto di incidenza dell'astratta assoggettabilità dell'illecito giudiziario al rimedio della revocazione per errore di fatto è quello dell'ammissibilità dell'azione di responsabilità civile e non quello della decorrenza del termine per proporre la relativa azione. Che il rimedio della revocazione sia stato ritualmente esperito per un errore di fatto costituisce una qualificazione che compete al giudice della revocazione e che si manifesta pertanto all'esito del giudizio introdotto con il ricorso ai sensi dell'art. 391 - *bis*. La valutazione di competenza del giudice della revocazione non può essere criterio dirimente per stabilire la decorrenza del termine per proporre l'azione di responsabilità perché un siffatto criterio sarebbe in contrasto con la certezza e prevedibilità del termine per esperire il rimedio quale termine di decadenza. Il diritto di promuovere l'azione di responsabilità civile, da esercitare entro un termine previsto a pena di decadenza, deve restare ancorato ad un termine certo e prevedibile e non può dipendere dall'evento rappresentato dal tipo di qualificazione che, all'esito del giudizio, opererà il giudice della revocazione.

Ne consegue che l'azione di responsabilità civile è esperibile dalla pubblicazione del provvedimento sull'istanza di revocazione, se è stato esperito il relativo rimedio; se invece il rimedio non è stato esperito, il termine per la proposizione dell'azione decorre dal provvedimento asseritamente fonte del danno. In quest'ultimo caso, e si tratta del profilo di rilevanza della questione dell'assoggettabilità

al rimedio dello specifico illecito giudiziario, il giudice dell'azione di responsabilità civile deve tuttavia valutare se, in relazione all'illecito denunciato, il provvedimento fosse in astratto assoggettabile al rimedio della revocazione ed, in caso positivo, la domanda sarà dichiarata inammissibile per mancato esperimento del rimedio di cui all'art. 391 - *bis*.

3.4. Va così enunciato il seguente principio di diritto:

"la domanda di risarcimento per il danno attribuito a provvedimento della Corte di Cassazione che abbia deciso la causa nel merito deve essere proposta a pena di decadenza nel termine di tre anni (due anni in base alla disposizione applicabile *ratione temporis*) decorrenti dalla pubblicazione del provvedimento sull'istanza di revocazione ai sensi dell'art. 391 - *bis* cod. proc. civ., anche se dichiarata inammissibile per estraneità al parametro legale dell'errore di fatto, ovvero, se il rimedio della revocazione non sia stato esperito, dal provvedimento asseritamente fonte del danno, salvo in quest'ultimo caso la valutazione da parte del giudice dell'azione di responsabilità civile della ricorrenza dei presupposti per proporre la domanda di revocazione ed, in caso positivo, la dichiarazione di inammissibilità della domanda per mancato esperimento del rimedio di cui all'art. 391- *bis* cod. proc. civ.".

3.5. Nel caso di specie l'azione di responsabilità civile è stata tempestivamente proposta in data 18 luglio 2014 avuto riguardo alla data di deposito del provvedimento sull'istanza di revocazione (27 luglio 2012). Ciò che la domanda prospetta è la mancata valutazione da parte del Collegio giudicante degli effetti dell'avvenuta proposizione dell'istanza di accertamento con adesione, circostanza che, secondo quanto allegato dalla parte, ha avuto efficacia determinante del danno ingiusto lamentato. In tali termini la domanda è ammissibile.

All'annullamento del provvedimento di inammissibilità della corte territoriale consegue l'ammissibilità della domanda, con rimessione degli atti al giudice di primo grado, anche per le spese del presente giudizio.

P.Q.M.

La Corte accoglie il ricorso e pertanto annulla il provvedimento di inammissibilità della Corte d'appello di Perugia e dichiara ammissibile la domanda.

Rimette per la prosecuzione del processo gli atti al Tribunale di Perugia in diversa composizione, anche per le spese processuali del presente giudizio.

Così deciso in Roma il giorno 6 ottobre 2020

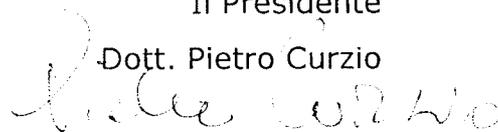
Il consigliere estensore

Dott. Enrico Scoditti



Il Presidente

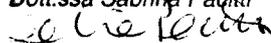
Dott. Pietro Curzio



DEPOSITATO IN CANCELLERIA

oggi, **24 NOV. 2020**



Il Funzionario Giudiziario
Dott.ssa Sabrina Pacitti


Il Funzionario Giudiziario
dott.ssa Sabrina PACITTI
