

# LA RESPONSABILITÀ CIVILE DEI MAGISTRATI NELLA PROSPETTIVA DEI DIRITTI INVIOLABILI DELLA PERSONA DANNEGGIATA\*.

di Luca Longhi\*\*

276

**Sommario.** 1. Breve ricostruzione della vicenda. – 2. Diritti della persona vs. indipendenza dei magistrati? – 3. *Là où est la responsabilité, là est le pouvoir.* – 4. La responsabilità civile dei magistrati nella prospettiva della *democrazia giurisdizionale*. – 5. La persona come centro di gravità dello svolgimento della funzione giurisdizionale. – 6. Le altre questioni decise dalla sentenza in commento. – 7. A mo' di conclusioni.

## 1. Breve ricostruzione della vicenda.

Con la sentenza n. 205/2022, la Corte costituzionale si è pronunciata per l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, l. 13 aprile 1988, n. 117 (*Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati*), nel testo anteriore alla modifica intervenuta per effetto dell'art. 2, comma 1, lett. a), l. 27 febbraio 2015, n. 18 (*Disciplina della responsabilità civile dei magistrati*), nella parte in cui non prevedeva il risarcimento dei danni non patrimoniali da lesione dei diritti inviolabili della persona anche diversi dalla libertà personale.

Con la medesima decisione, la Consulta ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lett. a), l. 27 febbraio 2015, n. 18 sollevate nella circostanza con riferimento agli artt. 2, 3 e 32 Cost.

La vicenda trae origine da una richiesta di risarcimento dei danni non patrimoniali, promossi da un soggetto in conseguenza del suo erroneo coinvolgimento in un procedimento penale avviato dalla Procura della Repubblica di Catanzaro, nel quale si ipotizzava un suo concorso esterno nel reato di associazione per delinquere di tipo mafioso. Nell'occasione, il ricorrente era stato sottoposto a una perquisizione personale e domiciliare (e non, dunque, a una misura di privazione della libertà personale), ricevendone, comunque, una vasta eco mediatica e, solo dopo due anni e dopo aver

---

\* Sottoposto a referaggio.

\*\* Professore Associato di Istituzioni di diritto pubblico – Università Telematica Pegaso.

domandato lungamente invano di essere sentito dai pubblici ministeri inquirenti, la sua posizione veniva stralciata e rimessa alla Procura competente, che, effettuato l'interrogatorio, ne aveva richiesto l'archiviazione, disposta poi dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale ordinario di Roma.

Nel conseguente giudizio risarcitorio promosso dal ricorrente, il Tribunale di Salerno aveva accolto parzialmente la domanda, escludendo, tuttavia, il risarcimento dei danni non patrimoniali, in assenza di condotte lesive della libertà personale dell'attore.

La Corte d'appello di Salerno aveva, poi, rigettato l'appello promosso dal ricorrente e l'appello incidentale proposto dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, confermando la sentenza di primo grado.

Successivamente, la Corte di cassazione, sezione terza civile, sollevava le questioni di legittimità costituzionale.

La sentenza in commento offre lo spunto per sviluppare alcune riflessioni sul tema della responsabilità civile dei magistrati e, in particolare, sul relativo ambito di operatività (*rectius*, effettività), vero *punctum dolens* sin dall'introduzione della relativa disciplina, nel 1988 (e prima ancora, nel vigore degli artt. 55, 56 e 74 abr. c.p.c.), solo parzialmente sanato con la recente novella del 2015.

Si tratta di un argomento assolutamente cruciale in uno Stato di diritto, da cui dipende, in termini concreti, larga parte del corretto svolgimento della funzione giurisdizionale, nell'inquadramento sistematico che ne dà il titolo IV, parte II della Carta (artt. 101 ss.).

Difatti, come si avrà modo di osservare, il carattere democratico della giurisdizione, desumibile dal combinato disposto degli artt. 1, 24 e 101 Cost., deve poter comportare, a vari livelli (dello Stato, cioè, e del magistrato), efficaci ed effettivi meccanismi di riparazione degli errori giudiziari per il cittadino, che, in assenza di adeguati strumenti di tutela, finirebbe per subire gli effetti, potenzialmente nefasti, di una funzione amministrata dallo Stato (anche) *in suo nome* (cfr. art. 101, comma 1, Cost.).

## 2. Diritti della persona vs. indipendenza dei magistrati?

L'art. 2, comma 1, l. 13 aprile 1988, n. 117, nella versione precedente alla riforma del 2015, prevedeva che «[c]hi 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».

Per effetto dell'art. 2, comma 1, lett. a), l. 27 febbraio 2015, n. 18, sarebbero state soppresse, poi, le parole: «che derivino da privazione della libertà personale», con conseguente allargamento dell'ambito di applicazione della disciplina della responsabilità per dolo o colpa grave.

Nella circostanza, il giudice rimettente (la Corte di cassazione, sezione terza civile) aveva ritenuto che alla vicenda da cui scaturiva il giudizio di legittimità costituzionale dovesse applicarsi *ratione temporis* il testo originario del 1988, non essendo stata, peraltro, contemplata dalla novella intervenuta alcuna disciplina transitoria e dovendosi far valere il principio generale in materia di efficacia della legge nel tempo, sancito dall'art. 11 disp. prel. c.c.

La disciplina del 1988, pertanto, con la limitazione dell'ambito operativo che dettava (danni non patrimoniali derivanti da privazione della libertà personale), addiveniva ad un bilanciamento di interessi irragionevole, poiché sbilanciato sul versante della tutela dell'indipendenza dei magistrati e dell'autonomia della funzione giudiziaria, in danno dei diritti della persona, ingiustamente lesa dal dolo o dalla colpa grave del magistrato nell'esercizio della propria attività.

Proprio questo bilanciamento così come costruito dalla Corte (diritti della persona *versus* indipendenza dei magistrati) consente di mettere correttamente a fuoco la disciplina della responsabilità civile correlata allo svolgimento della funzione e, più in generale, il senso autentico della giurisdizione, nel suo profondo radicamento costituzionale, in quanto attività imperniata sul cittadino e non già su chi detta attività è chiamato ad amministrarla. È quest'ultimo un argomento molto meno scontato di quanto possa sembrare *prima facie*, sul quale la vulgata corrente forse ancora stenta ad allinearsi, eppure assolutamente indispensabile, come si diceva, ad inquadrare la giurisdizione nella sua corretta prospettiva costituzionale.

Si tratta di un passaggio logico che la Corte ha avuto senza dubbio il merito di compiere nella sentenza in commento, ma che necessita di essere adeguatamente promosso e valorizzato all'interno del dibattito giuridico, affinché non resti nascosto tra le righe della decisione adottata e se ne possa acquisire, dunque, piena coscienza da parte degli operatori del diritto.

### 3. *Là où est la responsabilité, là est le pouvoir.*

La normativa del 1988 scaturiva, all'esito del referendum abrogativo celebrato l'anno precedente sull'onda dello scandaloso "caso Tortora"<sup>1</sup>, dall'esigenza, fortemente avvertita nell'opinione pubblica del tempo, di adottare una disciplina sulla responsabilità civile dei magistrati che fosse in grado di tutelare il cittadino ingiustamente danneggiato da un provvedimento giudiziario.

Eppure, tale disciplina si sarebbe rivelata sostanzialmente inefficace<sup>2</sup> o, quanto meno, priva di un ambito di effettività in linea con gli standard comunitari<sup>3</sup>, richiedendo l'intervento correttivo del legislatore nazionale, avvenuto, poi, soltanto nel 2015<sup>4</sup>.

La disciplina della responsabilità civile dei magistrati, con i complessi meccanismi di attivazione che comporta, anche all'esito della novella<sup>5</sup>, risulta, ad una lettura complessiva, profondamente garantista dell'indipendenza e dell'autonomia della funzione giudiziaria<sup>6</sup>, prima ancora che dei diritti del soggetto danneggiato, per la quale la stessa era stata dettata. A ciò si aggiunga che la prassi applicativa avrebbe finito per ridimensionare ulteriormente il già esiguo ambito di operatività di una disciplina che, alla prova dei fatti, dimostrava di disattendere del tutto gli obiettivi in vista dei quali era stata introdotta, in sostanziale violazione del binomio potere-responsabilità (*là où est la responsabilité, là est le pouvoir*<sup>7</sup>) posto alla base dello Stato di diritto.

In particolare, la soluzione individuata dal legislatore del 1988 (all'art. 2, comma 1, l. cit.) consisteva nell'ammettere la protezione risarcitoria per i danni non patrimoniali

<sup>1</sup> Per una ricostruzione del contesto si veda F. Dal Canto, *La responsabilità del magistrato nell'ordinamento italiano. La progressiva trasformazione di un modello: dalla responsabilità del magistrato burocrate a quella del magistrato professionista*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 3 novembre 2007, p. 27.

<sup>2</sup> La Consulta, nella sentenza n. 164/2017, con riferimento alla disciplina del 1988, aveva parlato di «sostanziale 'irresponsabilità' dei magistrati» (cfr. punto 5.3. cons. dir.).

<sup>3</sup> Cfr. CGCE, 13.06.2006, C-173/03, *Traghetti del Mediterraneo S.p.A.* (sulla quale, si vedano E. Scoditti, *Violazione del diritto comunitario derivante da provvedimento giurisdizionale: illecito dello Stato e non del giudice*, in *Foro it.*, 2006, IV, 418 ss.; T. Giovannetti, *La responsabilità civile dei magistrati come strumento di nomofilachia? Una strada pericolosa*, in *Foro it.*, 2016, IV, p. 423 ss.).

<sup>4</sup> Sui rapporti tra la riforma del 2015 e le sollecitazioni della giurisprudenza comunitaria, si veda G. Campanelli, *L'incidenza delle pronunce della Corte di giustizia sulla riforma della responsabilità civile dei magistrati*, in *Foro it.*, 2015, V, p. 299 ss.

<sup>5</sup> Si pensi, ad esempio, all'azione di risarcimento rivolta unicamente contro lo Stato e alla misura della successiva azione di rivalsa, cfr. artt. 4, 7 e 8, l. 13 aprile 1988, n. 117.

<sup>6</sup> Cfr. punto 6.2.1. cons. dir.

<sup>7</sup> Citazione da L. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, Paris 1928, p. 832.

limitatamente ai soli provvedimenti giudiziari che avessero comportato la privazione della libertà personale.

Si trattava, com'è facilmente intuibile, di una scelta oltremodo restrittiva del catalogo dei danni risarcibili al soggetto e, di conseguenza, dell'effettività della tutela dei relativi diritti rispetto all'ambito logico-giuridico definito dall'art. 24 Cost.

In tal modo, si realizzava – in un contesto normativo, giova ribadirlo, già di per sé poco congeniale nelle sue linee generali all'affermazione di forme di responsabilità in capo al magistrato – un'indebita selezione dei valori inerenti alla persona, come se solo le ipotesi di privazione della libertà personale fossero veramente meritevoli di tutela nel ben più vasto spettro di situazioni giuridiche desumibili dall'art. 2 Cost. (si pensi, ad esempio, al diritto alla salute di cui all'art. 32 Cost., anch'esso ascrivibile alla sfera della persona)<sup>8</sup>.

La disciplina del 1988, pertanto, lasciava sguarnite di tutela situazioni giuridiche pienamente ascrivibili al novero dei diritti inviolabili della persona (come, ad esempio, il danno biologico, inerente al diritto alla salute) e, in quanto tali, suscettibili di dare vita, in caso di lesione, al risarcimento di danni non patrimoniali, in forza di un'interpretazione adeguatrice dell'art. 2059 c.c., letto in collegamento con l'art. 2 Cost.<sup>9</sup>.

Proprio l'evoluzione ermeneutica conosciuta dall'art. 2059 c.c. nella giurisprudenza di legittimità ha fatto sì che non si potesse più considerare ragionevole la soluzione restrittiva operata dal legislatore del 1988 (le sole ipotesi di privazione della libertà personale) rispetto alle ampie possibilità interpretative consentite dall'art. 2 Cost.

Ne derivava una compressione della tutela essenziale dei diritti inviolabili della persona che non trova giustificazione nella contrapposta esigenza di preservare l'autonomia e l'indipendenza della magistratura.

#### **4. La responsabilità civile dei magistrati nella prospettiva della *democrazia giurisdizionale*.**

Proprio uno dei principi richiamati nell'occasione dalla Corte nel bilanciamento con gli

---

<sup>8</sup> Cfr. punto 8 cons. dir.

<sup>9</sup> Cfr. punto 6.3. cons. dir., ove si ricostruisce approfonditamente il proficuo dialogo tra le Corti (nell'ordine, Cass., III sez. civ., sent. n. 7281/2003; n. 7282/2003; n. 7283/2003; n. 8827/2003; n. 8828/2003; C. cost., sent. n. 233/2003; Cass., SS.UU., sent. n. 26972/2008; n. 26973/2008; n. 26974/2008; n. 26975/2008; C. cost., sent. n. 235/2014) avvenuto in materia negli ultimi vent'anni e che ha condotto, appunto, finalmente ad un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 2059 c.c.

interessi del danneggiato (l'art. 101 Cost.<sup>10</sup>) esprime una dimensione della funzione giurisdizionale molto più ampia della mera tutela dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura.

Basti considerare che il duplice richiamo alla sovranità popolare contenuto in ciascuno dei commi dell'art. 101 Cost. (rispettivamente al «popolo»<sup>11</sup> e alla «legge») evoca, in realtà, un'idea di giurisdizione molto più complessa di quella a cui si è portati comunemente a pensare, definendone un orizzonte di riferimento non limitato, dunque, alla sola protezione delle prerogative della magistratura.

L'aver in questa circostanza collocato al centro della scena i diritti della persona significa avere correttamente inquadrato il senso della giurisdizione, in quanto funzione fondamentale di uno Stato democratico e diretta espressione della sua sovranità.

Il fatto che la giustizia debba essere amministrata «in nome del popolo», oltre a rappresentare un chiaro richiamo all'art. 1 Cost., indica l'esigenza che la giurisdizione ruoti effettivamente intorno alla persona, in evidente continuità logica con gli artt. 2 e 24 Cost., entrambi sottesi alla locuzione «tutela civile dei diritti inviolabili della persona» utilizzata nella sentenza<sup>12</sup>.

Il ragionamento compiuto dalla Consulta conferma che, nel disegno costituzionale, lo svolgimento della giurisdizione (o, se si preferisce, l'amministrazione della giustizia, per richiamarsi in maniera più diretta alle parole dell'art. 101 Cost.) deve riposare sulla tutela effettiva dei diritti, presupposto fondativo e, al tempo stesso, fine ultimo del suo esercizio. La decisione in commento, pertanto, nel suo passaggio maggiormente significativo, consente di mettere in evidenza il collegamento logico che unisce gli artt. 24 e 101 Cost., ovvero dimensione soggettiva (in quanto diritto) e dimensione organizzativa (in quanto potere) della tutela giurisdizionale.

Non è casuale, d'altronde, che la disposizione della Carta da cui dipende, in qualche modo, l'organizzazione stessa del nostro ordinamento giurisdizionale (l'art. 24 Cost., appunto, che pone la distinzione tra diritto soggettivo e interesse legittimo) risulti collocata non già nel titolo dedicato alla magistratura (artt. 101 ss.), bensì nella prima parte, riservata ai diritti e doveri dei cittadini.

---

<sup>10</sup> Cfr. punto 8.1.1. cons. dir.

<sup>11</sup> Per un inquadramento sistematico-concettuale della nozione di popolo, nei suoi riferimenti costituzionali, si vedano, da ultimo, A. Ruggeri, *Il popolo: soggetto politico inesistente? (dialogando con Gladio Gemma su una questione di cruciale rilievo teorico)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2022, p. 111 ss. e A. Lucarelli, *Populismi e rappresentanza democratica*, Napoli, 2020, p. 39 ss.

<sup>12</sup> Cfr. punto 8.1.1. cons. dir.

Da queste osservazioni, all'apparenza banali, si ricava una visione della giurisdizione ben più profonda rispetto alla dimensione meramente *giudiziaria*<sup>13</sup> che si ha nella vulgata comune, come se, cioè, l'amministrazione di questa funzione fondamentale dello Stato fosse da considerare un affare tutto interno alla magistratura anziché, piuttosto, una questione destinata in ogni caso a produrre innanzitutto un impatto rilevante sulla vita dei consociati.

Ecco perché diviene essenziale far sì che all'esercizio della funzione giurisdizionale possano accompagnarsi adeguati meccanismi di responsabilità e che questi ultimi non restino solo degli *oggetti misteriosi* all'interno dell'ordinamento, come avvenuto proprio con la disciplina in esame, anche dopo la riforma del 2015.

A ciò si aggiunga che, così come opportunamente osservato dalla Corte nella sentenza in oggetto<sup>14</sup>, l'autonomia del magistrato è preservata già dal carattere indiretto della responsabilità civile e dagli stessi limiti posti dalla normativa all'esperimento dell'azione di rivalsa.

Si tratta di filtri di protezione di per sé più che sufficienti a garantire la serenità del magistrato nell'adempimento della propria funzione, poiché lo tengono a debita distanza da pretese risarcitorie azionabili in via diretta, ma che non devono giammai tradursi, per tutti i motivi illustrati, in un allontanamento del cittadino dalla tutela effettiva dei propri diritti, il che finirebbe, evidentemente, per vanificare lo spirito originario della disciplina.

### **5. La persona come centro di gravità dello svolgimento della funzione giurisdizionale.**

La limitazione della risarcibilità dei danni non patrimoniali alle sole ipotesi di privazione della libertà personale, disposta dall'art. 2, comma 1, l. 13 aprile 1988, n. 117, produceva, dunque, l'effetto, del tutto privo di giustificazione costituzionale, di escludere dall'ambito delle situazioni meritevoli di tutela la lesione di altri diritti inviolabili della persona, altrettanto suscettibili di subire danni – non meno rilevanti – nei casi di acclarata responsabilità del magistrato<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Nell'accezione, qui, di inerente all'ordine giudiziario, nel senso indicato dall'art. 102, comma 1, Cost.

<sup>14</sup> Cfr. punto 8.1.1. cons. dir.

<sup>15</sup> Cfr. punto 8.1.2. cons. dir.

Questa impostazione appare, peraltro, pienamente coerente con il tenore letterale dell'art. 24, comma 4 Cost. (che resta, tuttavia, soltanto sullo sfondo del ragionamento seguito dalla Corte nell'occasione), nella parte in cui, prevedendo forme di riparazione degli errori giudiziari, non sembra voler limitare questi ultimi alle sole ipotesi di ingiusta detenzione<sup>16</sup>. Proprio il disposto dell'ultimo comma dell'art. 24 Cost. contribuisce, insieme a numerosi altri riferimenti rinvenibili all'interno del tessuto costituzionale, a definire la giurisdizione in termini democratici, ossia quale attività dello Stato che non resti appannaggio esclusivo del giudice e di cui il soggetto non debba limitarsi unicamente a subire le conseguenze.

A ben vedere, difatti, non vi è istituto del titolo IV, parte II della Carta che non rifletta questa visione pluralista e partecipata della giurisdizione<sup>17</sup>, benché a molti di essi non si sia ritenuto di dare particolare enfasi, finendo per accrescere, di conseguenza, il peso corporativo della magistratura<sup>18</sup>.

È il caso, ad esempio, delle forme di partecipazione diretta del popolo all'amministrazione della giustizia (art. 102, comma 3, Cost.), previsione del tutto coerente con il radicamento costituzionale di quest'ultima (art. 101 Cost.), eppure ridotta praticamente ad elemento ornamentale del nostro ordinamento giurisdizionale<sup>19</sup>.

La decisione in commento, pertanto, muovendo dal tema settoriale della responsabilità civile dei magistrati (*rectius*, della responsabilità dello Stato per l'attività dei magistrati), ha il merito di porre di fatto la persona (art. 2 Cost.) al centro della giurisdizione, conformemente al suo posizionamento costituzionale ed in rapporto di evidente continuità logica con il principio stesso di sovranità popolare (art. 1 Cost.).

Dalla Consulta, quindi, giunge nella circostanza un prezioso contributo utile ad inquadrare la giurisdizione nella sua corretta prospettiva costituzionale, ovvero quale funzione amministrata in nome del popolo dal cui esercizio conseguono responsabilità ben precise.

---

<sup>16</sup> Sul superamento del dogma dell'infallibilità, quale corollario di una concezione autoritaria della giurisdizione, tanto più alla luce del superamento del mito della neutralità del potere giudiziario, si vedano A. Pace, *Le ricadute sull'ordinamento italiano della sentenza della Corte di Giustizia dell'UE del 24 novembre 2011 sulla responsabilità dello Stato-giudice*, in *Giur. cost.*, 2011, p. 4724 ss. e, più di recente, G. Verde, *Giustizia, politica, democrazia. Viaggio nel Paese e nella Costituzione*, Catanzaro 2021, p. 110 ss.

<sup>17</sup> Su quest'idea, si rinvia a L. Longhi, *La democrazia giurisdizionale. L'ordinamento giudiziario tra Costituzione, regole e prassi*, Napoli, 2021.

<sup>18</sup> Si vedano, da ultimo, le osservazioni critiche contenute in S. Cassese, *Il governo dei giudici*, Bari-Roma 2022, 31 ss.

<sup>19</sup> Si veda, sul punto, A. Pizzorusso, *Art. 102*, in G. Branca e A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1994, ora anche in Id., *L'ordinamento giudiziario*, II, Napoli, 2019, p. 798.

## 6. Le altre questioni decise dalla sentenza in commento.

Viceversa, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lett. a), l. 27 febbraio 2015, n. 18, con riferimento agli artt. 2, 3 e 32 Cost., in relazione alla mancata applicazione retroattiva a fatti verificatisi anteriormente ma ancora *sub iudice*, sono state dichiarate non fondate, per avere detta disposizione abrogato il richiamo alla libertà personale di cui alla normativa del 1988, introducendo una disciplina in grado di apprestare per gli illeciti derivanti da esercizio della funzione giudiziaria la medesima tutela risarcitoria prevista per gli altri illeciti, senza indebite restrizioni o limitazioni.

La sentenza in commento ha statuito, pertanto, che la modifica introdotta nel 2015 fosse idonea a rimuovere le limitazioni di cui alla pregressa normativa, ripristinando, in tal modo, il naturale collegamento che intercorre tra l'art. 2059 c.c. e l'art. 2 Cost. sul quale si è già avuto occasione di riflettere sopra<sup>20</sup>.

Si evidenzia, in un certo senso, anche le diverse sensibilità (la Consulta parla, più appropriatamente, di *intentio legis*) rispettivamente dimostrate dal legislatore del 1988 e del 2015 in ordine al tema della risarcibilità dei danni non patrimoniali da lesione dei diritti inviolabili della persona.

## 7. A mo' di conclusioni.

In conclusione, la sentenza n. 205/2022, sulla scia anche di precedenti pronunce del recente passato<sup>21</sup>, contribuisce, per tutti i motivi illustrati, a costruire un'idea della giurisdizione democratica e partecipata, in armonia con il disegno costituzionale.

La decisione addivene ad un corretto bilanciamento degli interessi implicati dalla situazione giuridica considerata, inquadrando opportunamente, nei passaggi descritti, il cuore della giurisdizione nella tutela effettiva dei diritti (cfr. artt. 2 e 24 Cost.), prima ancora che nella protezione dell'autonomia del magistrato, che dovrebbe essere funzionale soprattutto ad una buona amministrazione della giustizia anziché alla difesa di privilegi

---

<sup>20</sup> Cfr. punto 10 cons. dir.

<sup>21</sup> Si veda, ad esempio, la sentenza n. 173/2019, nella parte in cui si vengono evidenziate le «finalità di tutela dell'utenza e degli interessi pubblici connessi all'esercizio della professione e al corretto svolgimento della funzione giurisdizionale» demandate agli ordini forensi (punto 3.2 cons. dir.), che avvalorano, quindi, l'idea, sostenuta in questa sede, che il fenomeno giurisdizionale non si riduca nella sola attività dei giudici e che al suo svolgimento sia chiamata a contribuire una pluralità di attori, a cominciare, naturalmente, dall'avvocatura, nello spirito descritto dell'art. 24 Cost.

corporativi<sup>22</sup>, che non trovano, del resto, alcun riscontro nella nostra assiologia costituzionale.

L'art. 2 Cost. diviene, pertanto, il vero centro di gravità della giurisdizione, in vista del compimento della missione affidatale, che consiste principalmente nel «dare corpo all'idea della difesa effettiva ed inviolabile dei diritti della persona, che la Repubblica è chiamata non solo a riconoscere ma a garantire, appunto attraverso la figura imparziale del giudice e la struttura (*rectius*, le strutture) del processo»<sup>23</sup>.

In questo schema, l'indipendenza della magistratura non può andare disgiunta da meccanismi effettivi di responsabilità (*accountability*), che devono accompagnarsi all'esercizio di una funzione delicata, inerente ad uno dei poteri dello Stato<sup>24</sup>, peraltro, con i filtri, oltremodo garantisti, osservati proprio a proposito della disciplina sulla responsabilità civile.

Valorizzare tali meccanismi di responsabilità significa contribuire a concretizzare la vocazione costituzionale di una funzione essenziale dello Stato, che, pur in assenza di un'investitura elettorale, possiede una sua profonda legittimazione democratica, individuata dall'art. 101 Cost., da cui solo possono discendere la *potestas iudicandi* e l'*auctoritas* di cui è munito il giudicato (reso, non a caso, «*in nome del popolo italiano*»). In tal modo, per quello che una volta, in tutt'altro contesto giuridico e istituzionale, veniva definito come «il più debole dei tre poteri dello Stato<sup>25</sup>» diviene necessario oggi, in conseguenza dell'aumento del peso corporativo della magistratura maturato nel corso dei decenni, rinsaldare piuttosto il radicamento democratico e i vincoli che lo tengono pienamente integrato nei circuiti costituzionali.

In caso contrario, in assenza, cioè, delle condizioni per un suo efficace funzionamento, la previsione di una normativa sulla responsabilità civile dei magistrati, concepita in origine in un clima politico-culturale propizio alla sua introduzione, in concomitanza con gravi

---

<sup>22</sup> Si vedano, sul punto, le osservazioni di S. Cassese, op. cit., 51 ss., sulle criticità che derivano da una visione individualistica dell'indipendenza della magistratura, cioè prioritariamente riferita a ogni singolo appartenente all'ordine giudiziario, e da «una concezione proprietaria della funzione giudiziaria da parte della magistratura», come la definiva L. Violante, su *La Stampa*, 1° giugno 2019.

<sup>23</sup> Così, A. D'Aloia, *La responsabilità del giudice alla luce della giurisprudenza comunitaria*, in A. Pace, S. Bartole e R. Romboli (a cura di), *Problemi attuali della giustizia in Italia*, Napoli 2010, pp. 17-18.

<sup>24</sup> Sull'*artificiosità* della distinzione tra ordine e potere, desumibile dal quadro di insieme del titolo IV della Costituzione (e, in particolare, dall'art. 104, comma 1, Cost.), che, a differenza di quanto accade per il legislativo e l'esecutivo, consiglia di parlare di funzione giurisdizionale, piuttosto che di potere *tout court*, si veda G. Silvestri, *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, Torino 1997, p. 37.

<sup>25</sup> Così, A. Hamilton, *Federalista n. 78* [1788], in A. Hamilton, J. Madison e J. Jay, *Il federalista*, Bologna 1997, p. 623.

avvenimenti che scossero l'opinione pubblica e, poi, in larga parte vanificata nel reale ambito applicativo, rischia di tradursi in una disciplina del tutto inidonea a conseguire gli scopi che avevano a suo tempo animato il legislatore<sup>26</sup>.

D'altronde, la giurisdizione, intesa come funzione fondamentale dello Stato, presuppone, per sua natura, gli attributi dell'efficienza, dell'efficacia e dell'effettività, sublimati nell'idea di buona amministrazione<sup>27</sup> (pur con le specificità che la caratterizzano rispetto alla pubblica amministrazione comunemente intesa<sup>28</sup>) e coesenziali, a ben vedere, alla realizzazione dell'obiettivo costituzionale del giusto processo (art. 111 Cost.).

L'art. 2 Cost., poi, in quanto pietra angolare del nostro ordinamento costituzionale, rileva anche sul versante dei doveri (principio solidarista), da intendersi qui come adesione collettiva ad un *corpus* condiviso di valori, principi e regole (*idem sentire de re publica*)<sup>29</sup> di cui la giurisdizione costituisce, evidentemente, un momento fondamentale.

Un momento necessario, cioè, a cementare, attraverso il contributo dei vari attori ammessi a parteciparvi, quella solidarietà affermata dall'art. 2 Cost.<sup>30</sup>, collante del nostro stesso stare insieme e, presupposto necessario, a sua volta, del principio di legalità, nelle sue molteplici declinazioni e sfumature costituzionali (artt. 3, 25, 54<sup>31</sup>, 101, 111 Cost.) cui in questa sede si è potuto solo accennare, a garanzia, ad un tempo, del soggetto e di una corretta amministrazione della giustizia, in linea con una concezione veramente *democratica* della sovranità statale<sup>32</sup>.

Solo seguendo questa prospettiva concettuale, si potrà mettere a fuoco in maniera adeguata il ruolo del magistrato, come servizio (nella più alta accezione latina di *munus*) da rendere alla comunità, che non può più ridursi, beninteso, nel *dicere ius* ottocentesco e a cui devono, a maggior ragione, corrispondere responsabilità ben precise.

<sup>26</sup> Per una lettura in termini critici della disciplina del 1988, si veda C.M. Barone, *La legge sulla responsabilità civile dei magistrati e la sua (pressoché inesistente) applicazione*, in *Foro it.*, 2015, V, p. 297 e, sulla novella del 2015, R. Romboli, *Una riforma necessaria o una riforma punitiva?*, in *Foro it.*, 2015, V, p. 351 ss.

<sup>27</sup> Il riferimento è al disposto dell'art. 101, comma 1, Cost.: «[l]a giustizia è amministrata in nome del popolo» (corsivo aggiunto).

<sup>28</sup> Si veda, sul punto, V. Carbone, *Art. 110*, in G. Branca e A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1992, p. 118.

<sup>29</sup> Per un'articolata ed illuminante ricostruzione di quest'idea, si veda N. Irti, *Viaggio tra gli obbedienti*, Milano 2021, *passim*.

<sup>30</sup> Da intendersi qui, a seconda dei casi e delle diverse posizioni implicate dall'esercizio della giurisdizione, ad esempio, in termini di coesione sociale, interpretazione uniforme, rispetto delle sentenze.

<sup>31</sup> Sul dovere di fedeltà alla Repubblica come fondamento del principio di responsabilità e come adesione all'etica pubblica cui dà voce la Carta costituzionale, si veda A. Ruggeri, *Principio di responsabilità e integra trasmissione dell'ordinamento nel tempo (prime notazioni)*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2/2022, p. 230 ss.

<sup>32</sup> Si veda, sul punto, G. Verde, *op. cit.*, p. 111.

Ne va della credibilità della funzione giudiziaria, elemento ricorrente nella giurisprudenza della Corte, allorché è stata chiamata a pronunciarsi sulla materia<sup>33</sup>, ovvero della fiducia che i consociati devono poter sempre riporre nell'amministrazione della giustizia.

**Abstract:** Il presente contributo si propone di offrire alcune riflessioni sull'efficacia della disciplina vigente in materia di responsabilità civile dei magistrati, a partire dalla lettura della sentenza n. 205/2022, con la quale la Consulta ha avuto modo di dichiarare l'illegittimità costituzionale di una sua disposizione.

**Abstract:** This note analyzes judgment no. 205/2022, in which the Constitutional Court has declared the constitutional illegitimacy of a provision of the legislation on the civil liability of judges, taking the cue to formulate some reflections on the effectiveness of the legislation in force.

**Parole chiave:** magistratura – responsabilità civile – ordinamento giudiziario – diritti inviolabili – democrazia.

**Key words:** judiciary – civil liability – judicial system – inviolable rights – democracy.

---

<sup>33</sup> Cfr., *ex multis*, sent. n. 100/1981 (punto 7 cons. dir.); sent. n. 119/1995 (punto 3 cons. dir.); sent. n. 497/2000 (punto 5 cons. dir.).