

LA RESPONSABILITÀ CIVILE DEL MAGISTRATO TRA GARANZIA DEL CITTADINO, EFFICIENZA DEL SISTEMA E SALVAGUARDIA DELL'INDIPENDENZA

di Cesare Parodi (*)

Il contributo analizza il tema della responsabilità civile del magistrato alla luce del delicato bilanciamento tra tutela del cittadino, efficienza del sistema giudiziario e salvaguardia dell'indipendenza della funzione giurisdizionale. Muovendo dalla critica al paradigma comparativo con le altre professioni, l'autore evidenzia come la strutturale natura conflittuale della giurisdizione renda inadeguata una trasposizione meccanica dei modelli di responsabilità civile tipici di attività tecniche o professionali. Nell'esaminare la disciplina vigente — fondata sul modello della responsabilità indiretta dello Stato ex legge n. 117/1988 — si sottolinea la centralità della clausola di non sindacabilità dell'attività interpretativa e valutativa, quale presidio dell'autonomia del giudice. Il contributo si sofferma inoltre sul rischio di "giustizia difensiva" derivante da un'estensione eccessiva della responsabilità civile e richiama la giurisprudenza costituzionale e di legittimità che circoscrive la rilevanza della colpa grave alle ipotesi di violazione macroscopica e inescusabile. In conclusione, si sostiene che la responsabilità civile, lungi dal costituire uno strumento di controllo sull'esercizio della funzione giurisdizionale, debba rimanere confinata ai casi patologici, al fine di preservare l'equilibrio costituzionale tra responsabilità e indipendenza.

SOMMARIO: 1. Premessa: il contesto politico e il rischio di interventi "reattivi". 2. Un paradigma comparativo inadeguato: medici, ingegneri e magistrati. 3. Il modello legislativo vigente e il suo equilibrio interno. 4. Indipendenza del magistrato e limiti alla responsabilità. 5. Il ruolo della giurisprudenza e il profilo organizzativo. 5. Il mito europeo della responsabilità civile "rafforzata" del magistrato. 6. Il rischio sistemico: la moltiplicazione del contenzioso e il collasso funzionale. 7. Considerazioni conclusive: responsabilità e sistema.

1. Premessa: il contesto politico e il rischio di interventi "reattivi".

La sera in cui abbiamo conosciuto l'esito del referendum, conversando con alcuni amici, avevo formulato — non senza una certa amarezza — una previsione che, a distanza di poco tempo, appare tutt'altro che azzardata: che tra i primi interventi promossi da coloro che avevano sostenuto le ragioni del "sì" vi sarebbe stato un ulteriore inasprimento della responsabilità civile dei magistrati, quasi a conferma che, al di là delle dichiarazioni di principio, l'obiettivo reale fosse quello di incidere, sia pure

(*) L'autore è Procuratore della Repubblica di Alessandria

indirettamente, sul perimetro dell'autonomia della funzione giurisdizionale. Purtroppo, è esattamente quanto è accaduto.

Il tema della responsabilità civile del magistrato rappresenta uno dei temi più sensibili del diritto pubblico contemporaneo, perché in esso si intrecciano — in modo inevitabilmente conflittuale — esigenze diverse e tutte costituzionalmente rilevanti: la tutela effettiva del cittadino contro l'errore o l'abuso della funzione giurisdizionale, l'indipendenza della magistratura quale garanzia del giusto processo e, soprattutto, la tenuta complessiva del sistema giudiziario quale presidio di legalità.

Nel dibattito pubblico, tuttavia, la questione viene spesso semplificata attraverso una formula tanto intuitiva quanto fuorviante: se ogni altro professionista risponde dei propri errori, perché non dovrebbe risponderne anche il magistrato? Si tratta di un argomento suggestivo, ma privo della necessaria profondità analitica, poiché trascura la radicale diversità strutturale della funzione giurisdizionale rispetto ad altre attività professionali.

2. Un paradigma comparativo inadeguato: medici, ingegneri e magistrati

È proprio sul terreno del paragone con altre professioni — in particolare quelle del medico o dell'ingegnere — che emerge con maggiore evidenza la debolezza dell'argomento che pretende di estendere, in modo generalizzato, la responsabilità civile del magistrato. Il richiamo a tali modelli si fonda infatti su un'analogia solo apparente. Nel rapporto tra medico e paziente, così come tra professionista e cliente, vi è, almeno nella fase iniziale, una convergenza di interessi: entrambe le parti perseguono il medesimo risultato e il conflitto sorge soltanto in via eventuale, quando si ipotizzi l'errore. In ambito giurisdizionale, al contrario, il conflitto è originario e strutturale: il processo nasce proprio per comporre interessi contrapposti e si conclude necessariamente con una decisione che avvantaggia una parte e ne penalizza un'altra.

Questa differenza strutturale rende radicalmente inadeguato il trasferimento meccanico dei modelli di responsabilità propri di altre professioni. Non si tratta soltanto di una questione dogmatica, ma di un problema concreto di sostenibilità del sistema. Nelle professioni tecniche, il rischio della responsabilità civile è governato, in larga misura, attraverso strumenti assicurativi: il medico, l'ingegnere, l'avvocato operano in un contesto nel quale l'alea economica dell'errore è, almeno in parte, trasferibile sul mercato assicurativo.

In ambito giurisdizionale, una simile traslazione risulta, invece, intrinsecamente problematica. Una responsabilità diretta e generalizzata del magistrato determinerebbe un incremento esponenziale del rischio assicurativo, con la conseguenza — prevedibile — di premi elevatissimi o addirittura di una sostanziale indisponibilità del mercato a coprire un'attività caratterizzata da un contenzioso strutturalmente inevitabile.

Ma il punto decisivo non è neppure questo. Anche a voler ipotizzare una copertura assicurativa generalizzata, essa non eliminerebbe, bensì aggraverebbe il problema centrale: il condizionamento della funzione. A differenza delle altre professioni, infatti, l'eventuale azione risarcitoria non si limiterebbe a colpire un errore

tecnico, ma verrebbe inevitabilmente a incidere sull'attività interpretativa e valutativa del giudice. La possibilità di assicurare il rischio non neutralizza il rischio stesso nella dimensione psicologica e funzionale: il magistrato continuerebbe a operare sotto la pressione di un possibile sindacato sul merito delle proprie decisioni, con effetti distorsivi sulla formazione del convincimento.

Ne deriva che il paradigma assicurativo, che costituisce un elemento fisiologico di equilibrio in altri settori, risulta qui non solo inadeguato, ma potenzialmente fuorviante. Esso presuppone infatti un'attività nella quale l'errore è individuabile secondo parametri tecnici relativamente condivisi e non incide sul nucleo di una funzione costituzionalmente garantita. Nel caso della giurisdizione, invece, l'errore coincide spesso con l'inevitabile opinabilità del giudizio e, proprio per questo, non può essere trasposto, senza profonde torsioni sistemiche, in termini di responsabilità risarcitoria generalizzata.

In definitiva, il confronto con le altre professioni, lungi dal rafforzare le tesi espansive della responsabilità civile del magistrato, ne evidenzia i limiti concettuali e le possibili derive applicative: ciò che altrove rappresenta uno strumento di equilibrio, nel contesto giurisdizionale rischia di diventare un fattore di disfunzione, incidendo non solo sulla posizione del singolo magistrato, ma sull'intero assetto della funzione giudiziaria.

3. Il modello legislativo vigente e il suo equilibrio interno.

L'ordinamento italiano, in realtà, conosce da tempo una disciplina della responsabilità civile del magistrato, introdotta con la legge 13 aprile 1988, n. 117 e profondamente modificata dalla legge 27 febbraio 2015, n. 18, la quale consente al cittadino che abbia subito un danno ingiusto di agire nei confronti dello Stato, nei casi di dolo o colpa grave o di diniego di giustizia¹. È dunque inesatto sostenere che il magistrato sia sottratto a qualsiasi forma di responsabilità; ciò che il sistema esclude è piuttosto la trasformazione della responsabilità civile in uno strumento idoneo a sindacare l'essenza stessa dell'attività giurisdizionale.

La disposizione cardine della legge n. 117 del 1988 stabilisce infatti che, fatti salvi i casi di dolo, l'attività di interpretazione delle norme di diritto e quella di valutazione del fatto e delle prove non possono dar luogo a responsabilità².

Tale clausola, lungi dal costituire un privilegio di categoria, individua il punto di equilibrio tra responsabilità e indipendenza: essa delimita il perimetro della responsabilità al terreno patologico della deviazione grave e inescusabile, sottraendo al sindacato risarcitorio il nucleo fisiologico del giudicare.

¹ Legge 13 aprile 1988, n. 117 (c.d. legge Vassalli), come modificata dalla legge 27 febbraio 2015, n. 18.

² Art. 2, comma 2, legge n. 117/1988: «...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».

Il dato decisivo, in questa prospettiva, è che la giurisdizione non è una prestazione neutrale, bensì la sede istituzionale del conflitto. Ogni decisione giudiziaria è destinata, per definizione, a risultare insoddisfacente per almeno una delle parti. Se l'ordinamento consentisse di trasformare ogni esito sfavorevole in una possibile azione risarcitoria, il processo cesserebbe di essere il momento conclusivo della controversia per divenire soltanto il primo segmento di una sequenza potenzialmente infinita di giudizi. Ne deriverebbe una moltiplicazione patologica del contenzioso e, in ultima analisi, una paralisi funzionale del sistema giudiziario.

4. Indipendenza del magistrato e limiti alla responsabilità.

È in questo passaggio che si coglie il nucleo essenziale della questione: non si tratta di difendere la magistratura in quanto tale, ma di preservare le condizioni minime di efficienza del sistema giurisdizionale. Una responsabilità civile strutturata in modo da incidere sulla libertà decisionale del giudice non rafforza la tutela dei cittadini, ma la indebolisce, perché introduce un fattore di condizionamento permanente nell'esercizio della funzione.

L'indipendenza del giudice, sancita dall'art. 101, comma 2, Cost., secondo cui «i giudici sono soggetti soltanto alla legge», non è infatti una prerogativa corporativa, ma una garanzia funzionale del cittadino.

La giurisprudenza costituzionale ha chiarito sin dalle sue prime pronunce che tale principio impone che il magistrato sia libero da ogni forma di pressione, diretta o indiretta, proveniente da altri poteri o da interessi esterni³. In questo quadro, la responsabilità civile, ove eccessivamente ampliata, rischia di trasformarsi proprio in uno strumento di pressione indiretta, incidendo sulla serenità e sull'autonomia del giudizio.

Le proposte di riforma che mirano ad estendere la responsabilità civile del magistrato si presentano spesso come interventi diretti a rafforzare la tutela del cittadino; ma esse celano, talora, un effetto sistemico più profondo: la possibilità di sindacare, attraverso la leva risarcitoria, le scelte interpretative e valutative del giudice. In tal modo la responsabilità civile verrebbe a coincidere con un giudizio sul giudizio, determinando una torsione incompatibile con la natura stessa della funzione giurisdizionale.

Il rischio è quello della cosiddetta "giustizia difensiva", nella quale il magistrato, lungi dal decidere secondo il diritto e il proprio convincimento, sia indotto a orientare le proprie decisioni sulla base del rischio di future azioni risarcitorie. Una giurisdizione così condizionata sarebbe inevitabilmente meno indipendente, meno coraggiosa e, in definitiva, meno giusta.

³ Corte cost., sent. n. 100 del 1981; Corte cost., sent. n. 18 del 1989 (principio di indipendenza e garanzia funzionale della giurisdizione); v. anche Corte cost., sent. n. 26 del 1987.

5. Il ruolo della giurisprudenza e il profilo organizzativo.

La giurisprudenza di legittimità ha ribadito con costanza che la responsabilità civile del magistrato richiede una violazione qualificata, caratterizzata da gravità e inescusabilità. Non è sufficiente l'errore, né la mera illegittimità del provvedimento, ma occorre una deviazione macroscopica dai canoni della funzione⁴. La nozione di colpa grave è stata progressivamente delimitata in modo rigoroso, escludendo che possano rilevare errori interpretativi discutibili o valutazioni probatorie opinabili.

Tale impostazione è stata ulteriormente precisata anche alla luce della giurisprudenza costituzionale, che, con la sentenza n. 205 del 2022, ha ampliato la tutela risarcitoria in relazione ai diritti inviolabili della persona, senza tuttavia incidere sul principio fondamentale della non sindacabilità dell'attività interpretativa. Il bilanciamento tra tutela del cittadino e salvaguardia dell'indipendenza è stato dunque confermato, pur nell'evoluzione degli strumenti di protezione dei diritti.

In questo contesto, assume rilievo anche il profilo organizzativo. La valutazione della responsabilità non può prescindere dalle condizioni concrete in cui il magistrato opera, segnate, in molti casi, da carichi di lavoro elevatissimi e da carenze strutturali del sistema giudiziario. Trasformare tali disfunzioni in colpa individuale significherebbe alterare il corretto riparto delle responsabilità, trasferendo sul singolo magistrato inefficienze che appartengono all'organizzazione complessiva del servizio.

5. Il mito europeo della responsabilità civile "rafforzata" del magistrato.

Non è inutile osservare, con una punta di scetticismo verso talune semplificazioni del dibattito pubblico, come il frequente richiamo a presunti modelli europei "più severi" di responsabilità civile dei magistrati si riveli, ad un esame comparatistico minimamente accurato, largamente infondato. Nei principali ordinamenti europei, infatti, la regola non è quella della responsabilità diretta del singolo giudice, bensì quella della responsabilità dello Stato per il cattivo funzionamento del servizio giustizia, con spazi di azione personale contro il magistrato estremamente ridotti o sostanzialmente teorici⁵.

È così in Francia, dove resta esclusa l'azione diretta contro il giudice ed è lo Stato a rispondere del malfunzionamento del servizio, mentre la responsabilità personale del magistrato è confinata ad ipotesi eccezionali; ed è così anche in Germania e in Spagna, dove la responsabilità del giudice è ammessa solo entro limiti particolarmente rigorosi, oltre che nei sistemi di *common law*, nei quali l'immunità funzionale per gli atti giurisdizionali rappresenta ancora un presidio strutturale dell'indipendenza.

In questa prospettiva, l'ordinamento italiano – specie dopo la riforma del 2015 – non si colloca affatto in una posizione di minore severità, ma si inserisce nel medesimo

⁴ V. Cass. civ., sez. III, 31 ottobre 2023, n. 30309.

⁵ Corte costituzionale, Servizio Studi, La responsabilità civile dei magistrati in alcuni ordinamenti europei, Comp. n. 294, febbraio 2022.

equilibrio europeo che, anche alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia, valorizza la responsabilità dello Stato-giudice senza trasformare la funzione giurisdizionale in un rischio personale sistematico per il magistrato.

E proprio qui si coglie il punto che il dibattito nazionale tende sistematicamente a rimuovere: l'“Europa”, tanto frequentemente evocata come argomento d'autorità, non solo non impone modelli più punitivi nei confronti del singolo magistrato, ma, al contrario, delinea uno standard comune che protegge la funzione giurisdizionale da derive risarcitorie individualizzanti. Nel sistema europeo, la responsabilità civile per violazione del diritto dell'Unione imputabile a decisioni giurisdizionali di ultima istanza grava direttamente sullo Stato, il quale risponde nei confronti del danneggiato anche quando l'illecito derivi dall'attività interpretativa o valutativa del giudice. Tale responsabilità sorge quando la violazione del diritto dell'Unione sia manifesta e sufficientemente qualificata, e non può essere esclusa o eccessivamente limitata da normative interne che circoscrivano la responsabilità ai soli casi di dolo o colpa grave del magistrato⁶.

Ne deriva che la responsabilità del giudice, sul piano interno, resta eventuale, mediata e regressiva; mentre la responsabilità verso il singolo ha natura diretta e primaria in capo allo Stato, quale garante dell'effettività del diritto dell'Unione.

Conseguentemente, l'appello al parametro europeo, lungi dal costituire un fondamento delle proposte di inasprimento della responsabilità civile del magistrato, finisce per assumere tratti eminentemente retorici, evocando un modello che, nell'esperienza comparata, non trova sostanziale e globale riscontro.

6. Il rischio sistemico: la moltiplicazione del contenzioso e il collasso funzionale.

Vi è, tuttavia, un ulteriore profilo che nel dibattito pubblico viene raramente affrontato con la dovuta chiarezza e che merita di essere esplicitato senza ambiguità: il rischio sistemico derivante da un'eventuale estensione significativa della responsabilità civile del magistrato.

Se si ammettesse, anche solo in via tendenziale, la possibilità di sindacare in sede risarcitoria l'attività interpretativa o valutativa del giudice, si innescherebbe un meccanismo di natura potenzialmente illimitata. Ogni processo civile o penale, infatti, diverrebbe – accanto alla sua funzione primaria – anche il presupposto per un ulteriore e autonomo giudizio di responsabilità nei confronti del magistrato che lo ha definito.

In tale prospettiva, la decisione giudiziaria cesserebbe di rappresentare il momento conclusivo del conflitto per trasformarsi, strutturalmente, in una fase intermedia di una sequenza contenziosa più ampia, nella quale alla causa principale

⁶ CGUE, 30 settembre 2003, C-224/01, Köbler c. Austria; CGUE, 13 giugno 2006, C-173/03, Traghetti del Mediterraneo c. Repubblica italiana, sulla responsabilità dello Stato per violazioni del diritto UE imputabili anche all'autorità giudiziaria; CGUE, 24 novembre 2011, C-379/10, Commissione c. Italia, che ribadisce l'incompatibilità con il diritto dell'Unione di limiti generalizzati alla responsabilità dello Stato per violazioni derivanti dall'attività giurisdizionale.

seguirebbe, in un numero difficilmente contenibile di casi, un ulteriore procedimento volto a contestare il modo in cui quella stessa causa è stata decisa. Si verificherebbe, in altri termini, un fenomeno di “gemmazione processuale”, destinato a moltiplicare in modo esponenziale il numero dei procedimenti.

Il sistema giudiziario, già gravato da carichi elevatissimi e da ben note criticità organizzative, si troverebbe così esposto a una pressione ulteriore, destinata non solo ad aumentare il volume del contenzioso, ma a modificarne qualitativamente la struttura: accanto al contenzioso tra privati o tra cittadino e pubblica amministrazione si svilupperebbe un contenzioso parassitario, incentrato sulla valutazione dell’attività giurisdizionale in quanto tale.

Le conseguenze di tale dinamica sarebbero difficilmente sostenibili. Da un lato, si determinerebbe un significativo allungamento dei tempi della giustizia, in ragione dell’aumento esponenziale del numero dei procedimenti; dall’altro, si produrrebbe un effetto di progressiva sovrapposizione tra funzione giurisdizionale e funzione risarcitoria, con il risultato di trasformare il giudizio in un oggetto permanente di sindacato, anziché nel luogo della sua definizione.

Vi è di più. Una simile evoluzione inciderebbe inevitabilmente anche sulla qualità della decisione giudiziaria. Il magistrato, consapevole del rischio di essere esposto a una sistematica azione risarcitoria per ogni decisione sfavorevole a una delle parti, sarebbe indotto – più o meno consapevolmente – a adottare strategie decisionali improntate alla minimizzazione del rischio, piuttosto che alla piena applicazione del diritto. La già evocata “giustizia difensiva” assumerebbe, in questo scenario, una dimensione strutturale e non più episodica.

Ne risulterebbe un sistema nel quale la responsabilità civile, da strumento eccezionale di tutela contro deviazioni patologiche, verrebbe a trasformarsi in un fattore ordinario di produzione del contenzioso, con effetti dirompenti sulla funzionalità complessiva della giurisdizione. Il rischio ultimo non è soltanto quello di un aumento quantitativo dei procedimenti, ma quello di una vera e propria crisi di sostenibilità del sistema, incapace di assorbire la spirale autoreferenziale di giudizi che verrebbero a generarsi.

7. Considerazioni conclusive: responsabilità e sistema.

La responsabilità civile, dunque, deve restare uno strumento di tutela contro l’abuso, non un meccanismo di controllo sull’esercizio della funzione. Essa trova la propria giustificazione nei casi di dolo, colpa grave e diniego di giustizia, ma non può essere estesa fino a comprendere l’area fisiologica del giudizio, senza determinare effetti distorsivi sull’equilibrio costituzionale del sistema.

In definitiva, il problema non è se il magistrato debba rispondere, ma come evitare che la responsabilità civile venga utilizzata come strumento per incidere indirettamente sulla libertà di giudizio. La vera posta in gioco non è la tutela di una categoria, ma l’efficienza e l’affidabilità della giurisdizione. E una giurisdizione che non

sia pienamente indipendente non è in grado di garantire, in modo effettivo, i diritti dei cittadini.