CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **38/2000** (ECLI:IT:COST:2000:38)
Giudizio: **GIUDIZIO SULL'AMMISSIBILITÀ DEI REFERENDUM**
Presidente: **VASSALLI** - Redattore: - Relatore: **CONTRI**
Camera di Consiglio del **13/01/2000**; Decisione del **03/02/2000**
Deposito del **07/02/2000**; Pubblicazione in G. U. **11/02/2000**
Norme impugnate:
Massime: **25171**
Atti decisi:

N. 38

SENTENZA 3-7 FEBBRAIO 2000

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Giuliano VASSALLI; Giudici: prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI, dott. Franco BILE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione della legge 13 aprile 1988, n. 117 recante "Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati" e successive modificazioni, limitatamente alle seguenti parti: Articolo 2, comma 1, limitatamente alle parole: "contro lo Stato"; Articolo 4; Articolo 5; Articolo 6; Articolo 7; Articolo 8; Articolo 9, comma 1, limitatamente alle parole: "dalla comunicazione di cui al comma 5 dell'articolo 5"; Articolo 13, comma 1, limitatamente alle parole "costituente reato"; giudizio iscritto al n. 120 del registro referendum. Vista l'ordinanza del 7-13 dicembre 1999 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di

cassazione ha dichiarato conforme a legge la richiesta; Udito nella camera di consiglio del 13 gennaio 2000 il giudice relatore Fernanda Contri; Udito l'avvocato Giuseppe Morbidelli per i presentatori Capezzone Daniele, Giustino Mariano e De Lucia Michele.

Ritenuto in fatto

1. - L'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione in applicazione della legge 25 maggio 1970, n. 352, e successive modificazioni, ha esaminato la richiesta di referendum popolare abrogativo - presentata da Capezzone Daniele, De Lucia Michele, Giustini Mariano, Bernardini Rita e Marzano Antonio - sul seguente quesito: "Volete voi che sia abrogata la legge 13 aprile 1988, n. 117, recante "Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati" e successive modificazioni, limitatamente alle seguenti parti: Articolo 2, comma 1, limitatamente alle parole: "contro lo Stato"; Articolo 4; Articolo 5; Articolo 6; Articolo 7; Articolo 8; Articolo 9, comma 1, limitatamente alle parole: "dalla comunicazione di cui al comma 5 dell'articolo 5"; Articolo 13, comma 1, limitatamente alle parole "costituente reato" ?" 1.2. - Con ordinanza del 7-13 dicembre 1999 l'Ufficio centrale, verificata la regolarità della richiesta, l'ha dichiarata legittima, stabilendo la seguente denominazione del referendum in oggetto: "Responsabilità civile diretta dei magistrati: Abrogazione delle norme contrarie".

2. - Ricevuta la comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale, il Presidente di questa Corte ha fissato il giorno 13 gennaio 2000 per le conseguenti deliberazioni. Il Comitato promotore del referendum ha depositato memoria a sostegno dell'ammissibilità della richiesta referendaria.

3. - Nella camera di consiglio del 13 gennaio 2000 è stato udito l'Avvocato Giuseppe Morbidelli, che ha illustrato le ragioni a sostegno dell'ammissibilità della richiesta referendaria.

Considerato in diritto

1. - La richiesta di referendum abrogativo, sulla cui ammissibilità questa Corte è chiamata a pronunciarsi, ha ad oggetto molteplici disposizioni della legge 13 aprile 1988, n. 117 (Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati), di cui propone la soppressione di articoli o di parti di comma. Più precisamente la richiesta investe:

l'articolo 2, che prevede la responsabilità per dolo o colpa grave del magistrato, limitatamente alle parole "contro lo Stato", in modo da consentire l'azione diretta per il risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie;

l'intero articolo 4, che determina la competenza e stabilisce i termini per l'esercizio dell'azione di risarcimento del danno contro lo Stato;

gli interi articoli 5 e 6, che disciplinano l'ammissibilità della domanda risarcitoria contro lo Stato e l'intervento del magistrato nel relativo giudizio;

gli interi articoli 7 e 8, che prevedono rispettivamente l'azione di rivalsa dello Stato nei confronti del magistrato, nonché la competenza per la detta azione e la misura della rivalsa;

l'articolo 9, limitatamente alle parole "dalla comunicazione di cui al comma 5 dell'articolo 5", in quanto il termine per l'esercizio dell'azione disciplinare decorre dalla comunicazione del provvedimento di ammissibilità della domanda risarcitoria;

l'articolo 13, limitatamente alle parole "costituente reato", poiché tale norma afferma il diritto del danneggiato al risarcimento dei danni nei confronti sia del magistrato che dello Stato solo in conseguenza di un fatto "costituente reato".

2. - Le disposizioni oggetto dell'iniziativa referendaria non appartengono ad alcuna delle categorie di leggi espressamente sottratte a referendum dall'art. 75, secondo comma, della Costituzione.

È nondimeno necessario, in relazione alla struttura e alla formulazione del quesito, accertare "se non s'impongono altre ragioni, costituzionalmente rilevanti, in nome delle quali si renda indispensabile precludere il ricorso al corpo elettorale, ad integrazione delle ipotesi che la Costituzione ha previsto in maniera puntuale ed espressa" (sentenza n. 16 del 1978).

La domanda referendaria, benché formulata in termini parzialmente diversi rispetto a quella dichiarata inammissibile da questa Corte con sentenza n. 34 del 1997, non si sottrae ad una serie di rilievi che ne precludono l'ammissibilità.

3. - Il quesito referendario investe una disciplina che, pur avendo ad oggetto gli atti o i comportamenti posti in essere da magistrati nell'esercizio delle loro funzioni e la conseguente responsabilità, assegna la preminenza all'azione diretta contro lo Stato sia - come questa Corte ha già avuto occasione di rilevare, con la menzionata sentenza n. 34 del 1997 - per garantire l'interesse del cittadino alla riparazione risarcitoria; sia per determinare, in base ad una valutazione discrezionale, un punto di equilibrio tra tale interesse e la costituzionale esigenza di salvaguardare l'indipendenza e l'indefettibilità della funzione giurisdizionale.

La domanda referendaria tende ad affermare una responsabilità civile dei magistrati piena e diretta, destinata a coesistere con la perdurante possibilità di proporre un'azione rivolta contro lo Stato.

Si tratta di una modifica dell'impianto della speciale disciplina - delineata dal legislatore ai ricordati fini - perseguita tanto attraverso la proposta di abrogazione popolare di interi articoli della legge oggetto della richiesta referendaria, quanto mediante la tecnica del ritaglio, da singole disposizioni, di parole e locuzioni insuscettibili, isolatamente riguardate, di esprimere un qualsivoglia significato: dall'art. 2, comma 1, della legge n. 117 del 1988, che disciplina le ipotesi tipiche di responsabilità per dolo o colpa grave, prevedendo come unico rimedio l'azione contro lo Stato, si propone di sottrarre le parole "contro lo Stato" per far residuare un "diritto di agire" non limitato sotto il profilo dei soggetti destinatari dell'azione; dall'art. 13, comma 1, norma speciale che disciplina l'unica ipotesi - l'illecito penale - in cui è ammessa l'azione di responsabilità anche nei confronti del magistrato, si propone di eliminare la locuzione "costituente reato", per far residuare una disposizione che ammette l'azione risarcitoria diretta nei confronti del magistrato, oltre che dello Stato, da parte di chi abbia "subito un danno in conseguenza di un fatto", senza ulteriore qualificazione, "commesso dal magistrato nell'esercizio delle sue funzioni".

In più di una occasione, questa Corte ha chiarito che con la tecnica del ritaglio non può essere perseguito l'effetto, proprio di un referendum propositivo, di sostituire la disciplina investita dalla domanda referendaria "con un'altra disciplina assolutamente diversa ed estranea al contesto normativo, che il quesito ed il corpo elettorale non possono creare ex novo né direttamente costruire" (sentenza n. 13 del 1999); né può dirsi, con riguardo alla richiesta ora sottoposta allo scrutinio di ammissibilità, che l'introduzione dell'azione diretta nei confronti del magistrato, accanto alla perdurante possibilità di proporre l'azione contro lo Stato, possa

realizzarsi grazie a meccanismi di riespansione o autointegrazione dell'ordinamento attivati dall'eventuale abrogazione popolare.

Il risultato che i promotori si propongono di provocare, in altri termini, non deriverebbe "come effetto di sistema da un'operazione in se stessa conforme alla natura abrogativa dell'istituto previsto dall'art. 75 della Costituzione" (sentenza n. 31 del 1997).

Invece il fine che i promotori si propongono e che risulta oggettivato nella domanda referendaria è perseguito in modo contrario alla natura dell'istituto e pertanto inammissibile, poiché la proposta referendaria non si presenta come puramente ablativa, bensì come innovativa e sostitutiva di norme.

Nel presente caso, in altri termini, il quesito assumendo carattere propositivo non può ricondursi allo schema dell'abrogazione parziale, "perché non si propone tanto al corpo elettorale una sottrazione di contenuto normativo, ma si propone piuttosto una nuova norma direttamente costruita" (sentenza n. 36 del 1997).

4. - Come questa Corte ha già avuto modo di sottolineare, quando l'abrogazione parziale venga perseguita mediante la soppressione dal testo normativo di singole parole, "si accentua l'esigenza di garantire al popolo, nell'esercizio del suo potere sovrano, la possibilità di una scelta chiara" (sentenza n. 39 del 1997).

Nel presente giudizio di ammissibilità, quanto al requisito della chiarezza, non si può omettere il rilievo di alcune gravi carenze. La formulazione della domanda referendaria presenta infatti numerosi elementi idonei a ingenerare confusione nell'elettore.

4.1. - È sufficiente enunciare, quale conseguenza automatica dell'eventuale abrogazione dell'art. 7, l'unificazione del regime di responsabilità per tutti i soggetti che a vario titolo partecipano all'esercizio della funzione giudiziaria - dalla legge a seconda del titolo differentemente considerati - e ancora, quale conseguenza dell'eventuale abrogazione degli artt. 7 e 8, la commistione dell'azione di regresso con quella di rivalsa, ben distinte ed autonome nell'impianto della legge n. 117 del 1988.

4.2. - Ancora e più specificatamente si consideri la richiesta di abrogazione della disposizione concernente il dies a quo per l'esercizio dell'azione disciplinare, che deve essere esercitata entro due mesi dalla comunicazione del provvedimento di ammissibilità della domanda risarcitoria, anche se persegue l'evidente finalità di eliminare ogni riferimento al giudizio di ammissibilità della domanda di cui all'art. 5; una volta eliminata la previsione del termine iniziale, si potrebbe ritenere che l'azione disciplinare debba essere esercitata entro due mesi dalla notizia del fatto, ovvero entro due mesi dalla proposizione dell'azione risarcitoria. Ciò costituisce elemento di obiettiva incertezza, tanto più grave ove si consideri che la norma in esame pone l'obbligo, non la mera facoltà, dell'esercizio dell'azione disciplinare, a differenza di quanto stabilito dalle disposizioni generali relative al procedimento disciplinare dei magistrati.

4.3. - Un profilo particolarmente evidente di mancanza di chiarezza del quesito si ravvisa nella richiesta di abrogazione delle parole "costituente reato", contenute nell'art. 13 della legge, che disciplina la responsabilità civile per fatti costituenti reato commessi dal magistrato nell'esercizio delle sue funzioni, stabilendo in tal caso il diritto del danneggiato al risarcimento dei danni nei confronti sia del magistrato che dello Stato come responsabile civile.

A seguito della eventuale abrogazione del menzionato inciso, il magistrato sarebbe chiamato a rispondere per qualunque "fatto" commesso nell'esercizio delle sue funzioni: la eventuale abrogazione non potrebbe sensatamente accreditare una estensione della responsabilità a qualsiasi "fatto" commesso dal magistrato nell'esercizio delle sue funzioni.

Dall'abrogazione peraltro potrebbe derivare l'effetto per cui, in assenza di qualunque riferimento alle fattispecie disciplinate dagli artt. 2 e 3 della legge, la disposizione residua introdurrebbe ipotesi di responsabilità diverse e più ampie rispetto a quelle tipiche di cui ai citati articoli 2 e 3; ipotesi di responsabilità che sarebbero poste a carico indistintamente di tutti coloro che partecipano all'esercizio della funzione giudiziaria. Si tratta di un risultato evidentemente contraddittorio con la finalità oggettivata nello stesso quesito, che rappresenta un elemento di grave incertezza e confusione, potenziata dalla permanenza nella rubrica del medesimo articolo della qualificazione del fatto come reato.

5. - In conclusione, la rilevata natura propositiva e non meramente abrogativa della richiesta referendaria in esame e la complessiva mancanza di chiarezza del quesito da sottoporre al corpo elettorale, inducono ad un giudizio di inammissibilità.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione, nelle parti indicate in epigrafe, della legge 13 aprile 1988, n. 117 (Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati), richiesta dichiarata legittima con ordinanza del 7-13 dicembre 1999 dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta il 3 febbraio 2000.

Il Presidente: Vassalli

Il redattore: Contri

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 7 febbraio 2000.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.