

Con sentenza n. 49 del 2 marzo 2022, la Corte costituzionale ha dichiarato l'inammissibilità della richiesta di referendum popolare sulla responsabilità civile diretta dei magistrati per i danni arrecati nell'esercizio delle funzioni loro demandate.

Una prima ragione di inammissibilità del quesito attiene al suo carattere *"manipolativo e creativo, e non meramente abrogativo"*. L'azione diretta nei confronti del magistrato, pur preceduta dall'autorizzazione del Ministro della giustizia e confinata ad ipotesi estreme di responsabilità, era prevista dagli artt. 55, 56 e 74 c.p.c., che furono abrogati con il referendum ritenuto ammissibile con la sentenza n. 26 del 3 febbraio 1987. Con la L. 13 aprile 1988, n. 117 il legislatore, nel disciplinare nuovamente la materia, si era conformato alle indicazioni espresse da questa Corte con la menzionata sentenza n. 26 del 1987, affinché lo statuto costituzionale della magistratura fosse preservato con l'introduzione di «condizioni e limiti» alla responsabilità dei magistrati. Fu così operata una scelta che costituisce a tutt'oggi uno dei tratti caratterizzanti della legislazione, peraltro largamente presente negli ordinamenti degli Stati europei, ovvero che l'azione risarcitoria debba essere indirizzata nei confronti dello Stato, e che solo all'esito di un'eventuale soccombenza quest'ultimo disponga di azione di rivalsa nei confronti del magistrato. Successivamente, la L. 27 febbraio 2015, n. 18 ha determinato, da un lato, un ulteriore ampliamento delle ipotesi di responsabilità del magistrato e, da un altro lato, ha eliminato il filtro di ammissibilità. Si è così consolidato il nuovo modello di responsabilità indiretta senza filtro di ammissibilità.

L'introduzione dell'azione civile diretta nei confronti del magistrato senza alcun filtro, in conseguenza di un impiego della cosiddetta tecnica del ritaglio, volgerebbe quest'ultima dalla finalità che le è propria a quella che è invece preclusa ad un istituto meramente abrogativo, ossia alla finalità di introdurre una disciplina giuridica nuova, mai voluta dal legislatore, e perciò frutto di una manipolazione creativa. La Consulta ha già affermato, a tal proposito, che non è consentita, mediante il cosiddetto ritaglio in sede di referendum, *«la manipolazione della struttura linguistica della disposizione, ove a seguito di essa prenda vita un assetto normativo sostanzialmente nuovo. [...] In questo caso si realizzerebbe uno stravolgimento della natura e della funzione propria del referendum abrogativo»* (Corte Cost., 27 gennaio 2017, n. 26). L'effetto abrogativo dell'istituto referendario può portare (come ha più volte portato nella storia repubblicana) anche a importanti sviluppi normativi, ma solo ove ciò derivi dalla riespansione di principi generali dell'ordinamento o di principi già contenuti nei testi sottoposti ad abrogazione parziale. Non si possono trarre spunti contrari dall'art. 28 Cost., che formula il principio per il quale i funzionari dello Stato sono direttamente responsabili degli atti compiuti in violazione di diritti, e dalla conseguente normativa generale racchiusa nel d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 (Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato). Secondo la giurisprudenza della Consulta, la disposizione costituzionale appena citata, pur concernendo anche i magistrati, ammette leggi ordinarie che disciplinino variamente la responsabilità per categorie e situazioni.

Se ne trae che la responsabilità civile del magistrato, in quanto necessariamente subordinata alla introduzione legislativa di condizioni e limiti del tutto peculiari, non si presta alla piana applicazione della normativa comune vigente in tema di responsabilità dei funzionari dello Stato; sottraendosi, in caso di abrogazione referendaria, alla potenziale riespansione dei principi ai quali tale ultima normativa si conforma.

Altre ragioni di inammissibilità del quesito concernono la sua scarsa chiarezza e ambiguità, e comunque, la sua inidoneità a conseguire il fine (pur creativo, e, come si è detto, per tale motivo in sé causa di inammissibilità) di dare vita ad un'autonoma azione risarcitoria, direttamente esperibile verso il magistrato. L'esigenza di garantire al corpo elettorale nell'esercizio del suo potere sovrano la possibilità di una scelta chiara, che è insita nella logica dell'istituto del referendum, verrebbe in questo modo a mancare, perché il quesito è privo della necessaria chiarezza e univocità che la giurisprudenza costituzionale, invece, esige a tutela della sovranità popolare.

Riferimenti Normativi:

- 28 Cost.
- art. 55 c.p.c.
- art. 56 c.p.c.
- art. 74 c.p.c.
- L. 13 aprile 1988, n. 117
- L. 27 febbraio 2015, n. 18