

## LE RECIPROCHE INTERFERENZE TRA RICHIESTE REFERENDARIE ED ESERCIZIO DELLA FUNZIONE LEGISLATIVA

- 1) Sulla possibilità per il Parlamento di incidere sulla normativa oggetto del *referendum* abrogativo e sugli effetti degli atti di esercizio della funzione legislativa mentre è in corso la procedura referendaria, nonché sulla trasferibilità del quesito referendario: **Corte costituzionale, sentenza n. 68 del 1978**
- 2) Sul divieto di formale o sostanziale ripristino da parte del legislatore della normativa abrogata dalla volontà popolare: **Corte costituzionale, sentenze n. 468 del 1990 e n. 32 del 1993**

**SENTENZA N. 68**

**ANNO 1978**

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori Giudici:

Prof. Leonetto AMADEI, Presidente

Dott. Giulio GIONFRIDA

Prof. Edoardo VOLTERRA

Prof. Guido ASTUTI

Prof. Antonino DE STEFANO

Prof. Leopoldo ELIA

Avv. Oronzo REALE

Dott. Brunetto BUCCIARELLI DUCCI

Avv. Alberto MALAGUGINI

Prof. Livio PALADIN

Dott. Arnaldo MACCARONE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 39 della legge 25 maggio 1970, n. 352, promosso con ordinanza emessa l'11 aprile 1978 dalla Corte costituzionale nel corso del giudizio per conflitto di attribuzione tra Pietroletti Glauco ed altri (in nome e per conto del Comitato promotore del referendum abrogativo della legge 22 maggio 1975, n. 152) e l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione, iscritta al n. 260 del registro ordinanze 1978 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 105 del 15 aprile 1978.

Visto l'atto di costituzione di Pietroletti Glauco ed altri;

udito nell'udienza pubblica del 15 maggio 1978 il Giudice relatore Livio Paladin;

udito l'avv. Franco Casamassima, per Pietroletti Glauco ed altri.

#### *Ritenuto in fatto*

Il Comitato promotore del referendum per l'abrogazione della legge 22 maggio 1975, n. 152, ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti dell'Ufficio centrale per il referendum: impugnando l'ordinanza 6 dicembre 1977, con cui l'Ufficio stesso ha dichiarato legittima la relativa richiesta, ad eccezione dell'art. 5 della legge predetta, in quanto sostituito dall'art. 2 della legge 8 agosto 1977, n. 533.

In via di prima delibazione - mediante l'ordinanza n. 17 di quest'anno - la Corte ha ritenuto l'ammissibilità del conflitto; e nel corso del conseguente giudizio ha sollevato d'ufficio - mediante l'ordinanza n. 44 - la questione di legittimità costituzionale dell'art. 39 della legge 25 maggio 1970, n. 352, in riferimento all'art. 75 della Costituzione. Nell'articolo impugnato si dispone infatti, senza distinguere fra le diverse ipotesi di abrogazione, che se "la legge, o l'atto avente forza di legge, o le singole disposizioni di essi cui il referendum si riferisce, siano stati abrogati, l'Ufficio centrale per il referendum dichiara che le operazioni relative non hanno più corso". Con ciò stesso possono però determinarsi - come la Corte ha notato - "applicazioni lesive delle attribuzioni costituzionalmente riconosciute ai firmatari delle richieste di referendum": quanto meno nella parte in cui l'art. 39 "prevede che il blocco delle operazioni referendarie si produca anche quando la sopravvenuta norma abrogativa sia accompagnata dalla emanazione di altra normativa che regoli la stessa materia apportando solo innovazioni formali o di dettaglio, senza modificare né i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti, né i principi ispiratori della complessiva disciplina sottoposta a referendum".

Nell'attuale giudizio si é costituito il solo Comitato promotore interessato, sostenendo la fondatezza della questione. Più precisamente, i promotori assumono che "il legislatore non possa sottrarsi alla verifica popolare se non abrogando la legge o l'atto avente forza di legge, secondo l'intenzione dei richiedenti la consultazione": vale a dire, attraverso una "eliminazione pura e semplice della legge o

dell'atto avente forza di legge dall'ordinamento giuridico". Del resto, ogni altra interpretazione dell'art. 39 conferirebbe all'Ufficio centrale poteri di gran lunga eccedenti le previsioni della legge n. 352 del 1970, facendo dipendere dalle sue decisioni - emesse senza alcun contraddittorio - l'indizione del referendum abrogativo e la stessa modificazione del quesito referendario.

Quanto invece al rapporto tra il potere legislativo, i richiedenti il referendum e l'intero corpo elettorale, il Comitato promotore ha rilevato che l'intervento del legislatore, una volta indetta la consultazione popolare, verrebbe a stravolgere la dinamica dell'istituto previsto dall'art. 75 Cost.: donde la necessità di concludere che, al di là di un certo termine, lo stesso Parlamento non debba attivarsi o comunque non possa dare luogo ad un blocco delle operazioni referendarie.

#### *Considerato in diritto*

1. - Per valutare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 39 delle "norme sui referendum previsti dalla Costituzione", occorre stabilire in quali rapporti si trovino - ai sensi dell'art. 75 Cost. - le richieste di referendum abrogativo e gli atti legislativi che producano, prima dell'effettuazione dei referendum, l'abrogazione delle leggi, degli atti aventi forza di legge ovvero dei singoli disposti, inizialmente indicati dai promotori delle richieste medesime. Più specificamente, deve essere accertato se la legislazione ordinaria sia paralizzata od altrimenti limitata, nel corso dei procedimenti per il referendum, quanto agli oggetti delle richieste referendarie; e reciprocamente deve essere accertato se con tali richieste possano validamente interferire, e con quali conseguenze, gli eventuali atti di esercizio della funzione legislativa conferita alle Camere dall'art. 70 della Costituzione.

Sotto il primo profilo, i promotori del referendum per l'abrogazione della legge 22 maggio 1975, n. 152, hanno sostenuto - già in vista del giudizio sul conflitto di attribuzione instaurato nei confronti dell'Ufficio centrale presso la Corte di cassazione - che la presentazione delle richieste di referendum abrogativo determinerebbe un effetto di "prevenzione", preclusivo di ogni intervento perturbatore del potere legislativo.

Ma la tesi é infondata. In base all'art. 70 Cost., la funzione legislativa ordinaria é potenzialmente inesauribile: prestandosi a venire esercitata per un indefinito numero di volte, senza limiti di tempo, in tutte le materie di sua competenza che il legislatore ritenga opportuno disciplinare nuovamente. Né si può dire che l'esercizio di tale funzione debba essere bloccato per l'intero corso del procedimento referendario, in quanto gli oggetti delle richieste di referendum sarebbero attratti nell'esclusiva disponibilità del corpo elettorale. Al contrario, l'assunto non corrisponde al testo costituzionale, che non introduce in tal senso nessuna eccezione al principio di continuità della funzione e del potere legislativo; né corrisponde alla stessa ragion d'essere dell'istituto del referendum abrogativo.

Da un lato, infatti, gli stessi promotori costituitisi nel presente giudizio riconoscono che l'art. 75 Cost. non esclude la sopravvenienza di leggi di abrogazione totale degli atti o dei disposti per i quali sia stato richiesto il referendum: dal momento che esso ne risulta privato del suo oggetto, con esiti identici a quelli producibili da un voto popolare abrogativo. E d'altro lato non può nemmeno escludersi una legislazione abrogativa accompagnata da una nuova disciplina della materia in

questione: sia perché il referendum può bene mirare (se non altro nelle ipotesi in cui vengano in considerazione le cosiddette leggi costituzionalmente necessarie) ad una mutazione della disciplina preesistente, piuttosto che ad una integrale e definitiva caducazione di essa; sia soprattutto perché, una volta promosse le richieste referendarie, potrebbero insorgere nuovi bisogni e problemi, di fronte ai quali sarebbe assurdo che al potere legislativo venisse impedito d'intervenire tempestivamente.

Occorre dunque concludere che le Camere conservano la propria permanente potestà legislativa, sia nella fase dell'iniziativa e della raccolta delle sottoscrizioni, sia nel corso degli accertamenti sulla legittimità e sull'ammissibilità delle richieste, sia successivamente alla stessa indizione del referendum abrogativo.

Di conseguenza, il rispetto delle esigenze che i promotori ritengono lese non pone problemi di legittimità delle leggi, di cui questa Corte possa darsi carico, ma resta demandato alla sensibilità politica del Parlamento; tanto più che le indagini sui pretesi vizi delle leggi sopraggiunte ad innovare la disciplina sottoposta al voto popolare, dopo che la consultazione fosse stata indetta, eccedono i limiti dell'attuale giudizio, quali sono stati definiti dall'ordinanza di rinvio.

2. - Sotto il secondo profilo, s'intende per altro che gli effetti abrogativi, in quanto incidenti sull'oggetto del quesito referendario, non possono non ripercuotersi sulla corrispondente richiesta. Per definizione, infatti, non è dato proporre al corpo elettorale l'abrogazione di leggi formali o di atti equiparati o di singoli disposti legislativi, che già siano stati abrogati: poiché, se così fosse, il voto popolare verrebbe in partenza privato di entrambi i suoi tipici effetti, abrogativo e preclusivo, alternativamente previsti dall'art. 37 e dall'art. 38 della legge n. 352 del 1970. Ed è qui che trova fondamento quell'art. 39 della legge medesima, per cui "l'Ufficio centrale per il referendum dichiara" - in questi casi - "che le operazioni relative non hanno più corso".

Fin dalle prime applicazioni della legge n. 352 gli interpreti hanno però rilevato che la formulazione dell'art. 39 è così ampia ed indiscriminante, da consentire che vengano frustrati gli intendimenti dei promotori e dei sottoscrittori delle richieste di referendum abrogativo: prestandosi in tal modo ad eludere o paralizzare le stesse disposizioni dell'art. 75 Cost.

Effettivamente, con la previsione e con la garanzia costituzionale del potere referendario non è conciliabile il fatto che questo tipico mezzo di esercizio diretto della sovranità popolare finisca per esser sottoposto - contraddittoriamente - a vicende risolutive che rimangono affidate alla piena ed insindacabile disponibilità del legislatore ordinario: cui verrebbe consentito di bloccare il referendum, adottando una qualsiasi disciplina sostitutiva delle disposizioni assoggettate al voto del corpo elettorale.

In dottrina è stato perciò suggerito d'intendere e di applicare l'art. 39 - per conformarlo alla Costituzione - con esclusivo riferimento alle ipotesi di abrogazione totale ed espressa, non accompagnata da una nuova disciplina della materia, e quindi equivalente ad un voto popolare abrogativo. Ma simili interpretazioni adeguatrici (che oltre tutto rischierebbero di non essere nemmeno producenti allo scopo) non trovano alcun riscontro nel testo legislativo in esame. Prescrivendo che le operazioni referendarie non hanno più corso, "se prima della data di

svolgimento del referendum, la legge, o l'atto avente forza di legge, o le singole disposizioni di essi cui il referendum si riferisce, siano stati abrogati", l'art. 39 non introduce distinzioni o precisazioni di alcun genere; ma é letteralmente riferibile - ed é stato riferito nella prassi - all'abrogazione totale come a quella parziale, alla abrogazione dissociata come a quella accompagnata da una nuova regolamentazione della materia, mediante innovazioni di sostanza o di forma, di principio o di dettaglio.

3. - Così interpretato, l'art. 39 della legge n. 352 del 1970 dev'essere allora considerato illegittimo, per contrasto con l'art. 75 Cost., nella parte in cui non predispone adeguati mezzi di tutela dei firmatari delle richieste di referendum abrogativo.

La sostanza del quesito che i promotori ed i sottoscrittori di tali richieste propongono al corpo elettorale non é infatti costituita da un atto legislativo oppure da certi suoi singoli disposti; e l'abrogazione di essi non impone di concludere che le rispettive operazioni debbano essere comunque bloccate. É vero che alle leggi, agli atti aventi forza di legge od alle loro singole disposizioni si riferiscono - per identificare i temi del referendum abrogativo - tanto l'art. 75 primo comma Cost. quanto l'art. 27 della legge n. 352 del 1970. Ma é manifesto, perché in ciò consiste il valore politico delle decisioni demandate al popolo, che gli atti o i disposti legislativi indicati in ciascuna richiesta non sono altro che il mezzo per individuare una data normativa, sulle sorti della quale gli elettori vengono in effetti chiamati a pronunciarsi. Se così non fosse, la stessa riproduzione integrale dei contenuti di una legge preesistente, operata da una legge nuova, basterebbe a precludere l'effettuazione del referendum già promosso per l'abrogazione della prima di queste due fonti. Ma una conseguenza così paradossale concorre a far capire quanto poco sia fondata la premessa.

Nella sentenza n. 16 di quest'anno, giudicando sull'ammissibilità della richiesta per l'abrogazione dell'ordinamento giudiziario militare, la Corte ha viceversa precisato che "il tema del quesito sottoposto agli elettori non é tanto formato... dalla serie delle singole disposizioni da abrogare, quanto dal comune principio che se ne ricava"; ed in questi termini ha coerentemente valutato se alla base delle varie richieste assoggettate al suo giudizio fosse o meno riscontrabile quella "matrice razionalmente unitaria", in vista della quale dev'essere accertata l'omogeneità dei corrispondenti quesiti. Con analoghi criteri va ora risolto il problema dei limiti in cui può verificarsi - legittimamente - il blocco delle operazioni per il referendum, a causa degli effetti abrogativi previsti dall'art. 39 della legge n. 352 del 1970. Se l'"intenzione del legislatore" - obiettivata nelle disposizioni legislative sopraggiunte - si dimostra fundamentalmente diversa e peculiare, nel senso che i relativi principi ispiratori sono mutati rispetto alla previa disciplina della materia, la nuova legislazione non é più ricollegabile alla precedente iniziativa referendaria: in quanto non si può presumere che i sottoscrittori, firmando la richiesta mirante all'abrogazione della normativa già in vigore, abbiano implicitamente inteso coinvolgere nel referendum quella stessa ulteriore disciplina. Se invece l'"intenzione del legislatore" rimane fundamentalmente identica, malgrado le innovazioni formali o di dettaglio che siano state apportate dalle Camere, la corrispondente richiesta non può essere bloccata, perché diversamente la sovranità del popolo (attivata da quella iniziativa) verrebbe ridotta ad una mera apparenza.

In quest'ultima ipotesi, la nuova disciplina della materia realizza per intero i suoi normali effetti abrogativi, impedendo che il referendum assuma tuttora ad oggetto le disposizioni già abrogate. Ma la consultazione popolare deve svolgersi pur sempre, a pena di violare l'art. 75 Cost. E, di conseguenza, l'unica soluzione possibile consiste nel riconoscere che il referendum si trasferisce dalla legislazione precedente alla legislazione così sopravvenuta (oppure che la richiesta referendaria si estende alle successive modificazioni di legge, qualora si riscontri che esse s'inseriscono nella previa regolamentazione, senza sostituirla integralmente).

Per meglio chiarire a quali condizioni il referendum debba essere effettuato sulla nuova disciplina legislativa, al di fuori delle attuali prescrizioni dell'art. 39 della legge n. 352 del 1970, conviene però mantenere distinta l'ipotesi in cui la richiesta riguardasse nella loro interezza una legge od un atto equiparato (od anche un organico insieme di disposizioni, altrimenti individuate dal legislatore) da quella in cui fosse stata proposta soltanto l'abrogazione di disposizioni specifiche. Nel primo caso, questa Corte ritiene che l'indagine non possa limitarsi alle affinità od alle divergenze riscontrabili fra le singole previsioni della precedente e della nuova legislazione, ma si debba estendere ai raffronti fra i principi cui s'informino nel loro complesso l'una o l'altra disciplina; sicché il mutamento dei principi stessi può dare adito al blocco delle relative operazioni referendarie, quand'anche sopravvivano - entro il nuovo ordinamento dell'intera materia - contenuti normativi già presenti nell'ordinamento precedente; mentre la modificazione di singole previsioni legislative giustifica l'interruzione del procedimento nella parte concernente le previsioni medesime, solo quando si possa riscontrare che i loro principi informativi non sono più riconducibili a quelli della complessiva disciplina originaria. Nel secondo caso, invece, decisivo è il confronto fra i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti, senza che occorra aver riguardo ai principi dell'intero ordinamento in cui questi si ritrovino inseriti: appunto perché i promotori ed i sottoscrittori delle richieste di referendum non avevano di mira l'abrogazione di quell'ordinamento considerato nella sua interezza.

Con tali criteri, comunque, non si può certo sostenere che gli elettori vengano chiamati a votare su un quesito affatto diverso da quello per cui erano state operate la presentazione e la sottoscrizione della richiesta di referendum abrogativo. La sottoposizione della nuova legge al voto popolare, qualora essa introduca modificazioni formali o di dettaglio, corrisponde alla sostanza dell'iniziativa assunta dai promotori e dai sottoscrittori; e rappresenta la strada costituzionalmente obbligata per conciliare - nell'ambito del procedimento referendario - la permanente potestà legislativa delle Camere con la garanzia dell'istituto del referendum abrogativo.

In questi termini, l'Ufficio centrale per il referendum è dunque chiamato a valutare - sentiti i promotori della corrispondente richiesta - se la nuova disciplina legislativa, sopraggiunta nel corso del procedimento, abbia o meno introdotto modificazioni tali da precludere la consultazione popolare, già promossa sulla disciplina preesistente: trasferendo od estendendo la richiesta, nel caso di una conclusione negativa dell'indagine, alla legislazione successiva. Corrispondentemente, alla Corte costituzionale compete pur sempre di verificare se non sussistano eventuali ragioni d'invalidità, quanto ai nuovi atti o disposti legislativi, così assoggettati al voto popolare abrogativo.

4. - All'atto di dichiarare l'illegittimità dell'art. 39 della legge n. 352 del 1970, nella parte in cui lascia insoddisfatta l'esigenza di non frustrare il ricorso al referendum, la Corte é pienamente consapevole che da questa decisione potranno derivare inconvenienti e difficoltà applicative. Ma i poteri dei quali essa dispone non le consentono altro che di accertare e sanzionare le violazioni delle norme costituzionali, adottando le soluzioni a ciò conseguenti nei soli limiti in cui queste risultino univoche ed indispensabili per assicurare l'osservanza della Costituzione stessa. Le ulteriori modificazioni del procedimento per il referendum abrogativo, di cui le recenti esperienze stanno dimostrando l'opportunità - come la Corte ha già rilevato nella sentenza n. 16 di quest'anno - competono invece al Parlamento (anche mediante il ricorso - qualora necessario - alla legislazione prevista dall'art. 138 Cost.).

In particolar modo, al legislatore spetterà di precisare o di riconsiderare i ruoli e le funzioni degli organi competenti ad intervenire nel corso delle procedure referendarie. Inoltre, attraverso una riforma della legge n. 352 del 1970 potranno essere altrimenti regolati i tempi delle relative operazioni: specialmente allo scopo di permettere l'effettuazione del referendum abrogativo oltre il termine finale del 15 giugno, allorché le leggi o le disposizioni sottoposte al voto popolare vengano abrogate all'ultima ora, imponendo nuove formulazioni degli originari quesiti ed intralciando gli adempimenti che precedono la data di convocazione degli elettori.

#### PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 39 della legge 25 maggio 1970, n. 352, limitatamente alla parte in cui non prevede che se l'abrogazione degli atti o delle singole disposizioni cui si riferisce il referendum venga accompagnata da altra disciplina della stessa materia, senza modificare né i principi ispiratori della complessiva disciplina preesistente né i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti, il referendum si effettui sulle nuove disposizioni legislative.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 maggio 1978.

Leonetto AMADEI - Giulio GIONFRIDA - Edoardo VOLTERRA - Guido ASTUTI - Antonino DE STEFANO - Leopoldo ELIA - Oronzo REALE - Brunetto BUCCIARELLI DUCCI - Alberto MALAGUGINI - Livio PALADIN - Arnaldo MACCARONE

Giovanni VITALE - Cancelliere

Depositata in cancelleria il 17 maggio 1978.

**SENTENZA N.468**

**ANNO 1990**

REPUBBLICA ITALIANA

In nome del Popolo Italiano

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente

Prof. Francesco SAJA,

Giudici

Prof. Giovanni CONSO

Prof. Ettore GALLO

Dott. Aldo CORASANITI

Prof. Giuseppe BORZELLINO

Dott. Francesco GRECO

Prof. Gabriele PESCATORE

Avv. Ugo SPAGNOLI

Prof. Francesco Paolo CASAVOLA

Prof. Antonio BALDASSARRE

Prof. Vincenzo CAIANIELLO

Prof. Luigi MENGONI

Prof. Enzo CHELI

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 4 e 19 della legge 13 aprile 1988, n. 117 (Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati), e degli artt. 55 e 74 del codice di procedura civile, promossi con ordinanze emesse l'8 novembre 1989 dal Tribunale di Napoli, il 24 novembre e il 18 dicembre 1989, il 10 gennaio, il 19 aprile e il 4 maggio 1990 dal Tribunale di Roma, iscritte rispettivamente ai nn. 72, 230, 231, 438, 454 e 498 del registro ordinanze 1990 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale nn. 9, 15, 28, e 31, prima serie speciale, dell'anno 1990.

Visti gli atti di costituzione di Polichetti Renato, Leoni Pier Paolo, Scopelliti Francesca erede di Tortora Enzo, Dente Gattola Orazio, Vitalone Wilfredo, Clò Alberto, Ambrosio Albino e Nebbia Marisa, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 25 settembre 1990 il Giudice relatore Francesco Paolo Casavola;

uditi gli avvocati Giuseppe Zupo per Polichetti Renato, Enrico Guidi per Leoni Pier Paolo, Claudio Chiola per Scopelliti Francesca, Giovanni Giacobbe per Dente Gattola Orazio, Francesco S. Pettinari e Wilfredo Vitalone per Vitalone Wilfredo, Renata Bergonzoni per Clò Alfredo, Ambrosio Albino e Nebbia Marisa e l'Avvocato dello Stato Giorgio Zagari per il Presidente del Consiglio dei ministri

### *Ritenuto in fatto*

1.1.- Nel corso di un giudizio in cui l'attore, con atto notificato il 15 giugno 1988, aveva convenuto in giudizio un magistrato con funzioni di Pretore del lavoro presso la Pretura di Roma, la Repubblica italiana in persona del Presidente del Consiglio dei ministri, nonché quest'ultimo ed il Ministro di grazia e giustizia nella qualità di firmatario della legge n. 117 del 1988, chiedendo il risarcimento dei danni che asseriva di aver subito all'esito di una controversia di lavoro - conclusasi con una conciliazione (che riteneva essere a lui pregiudizievole a causa delle asserite violazioni, da parte del Pretore, della legge processuale) - il Tribunale di Roma, con ordinanza emessa il 24 novembre 1989, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 della legge 13 aprile 1988, n. 117.

Il giudice *a quo* prospetta violazione degli artt. 3, 28 e da 101 a 113 della Costituzione, censurando la norma là dove essa, nell'escludere l'applicabilità della legge ai fatti illeciti posti in essere dal magistrato anteriormente alla sua entrata in vigore, non prevede che i giudizi introdotti in relazione a tali fatti siano sottoposti a condizioni di proponibilità.

Rileva il Tribunale come la fattispecie sia disciplinata, sul piano sostanziale, dall'abrogato art. 55 del codice di procedura civile, ma ritiene altresì che la correlativa norma di cui all'art. 56 - che prevedeva l'autorizzazione del Ministro di grazia e giustizia per poter proporre la domanda - non sia più applicabile in quanto "essenzialmente processuale".

Pertanto la denunciata normativa risulterebbe viziata là dove omette di conferire efficacia ultrattiva al citato art. 56 con la conseguenza che le domande risarcitorie per fatti anteriori alla legge, per le quali non é neppure applicabile il preventivo giudizio di ammissibilità di cui all'art. 5 della legge medesima, resterebbero prive di quel "filtro", viceversa ritenuto indispensabile dalla stessa Corte costituzionale.

1.2.- É intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura dello Stato, che ha richiesto la declaratoria d'infondatezza per erroneità del presupposto da cui muove il giudice *a quo*.

L'Avvocatura esclude infatti che la norma denunciata abbia inteso far venir meno le disposizioni preposte a costituire una remora ad azioni temerarie e pretestuose e prospetta, in via alternativa, l'applicabilità alle fattispecie *de quibus* del giudizio preliminare previsto dall'art. 5 legge n. 117 del 1988 (pur rappresentando la difficoltà di estendere tale meccanismo, previsto per un giudizio in cui lo Stato é l'unico legittimato passivo), ovvero ipotizza un'ultrattività dell'art. 56 del codice di procedura civile, più in coerenza con la logica di quel sistema.

1.3.- Nel giudizio dinanzi a questa Corte si é costituita la parte privata Polichetti Renato insistendo per la declaratoria d'illegittimità della norma denunciata.

Con memoria depositata nell'imminenza dell'udienza, la parte ha prospettato la possibilità che nel processo *a quo* siano applicabili le disposizioni procedurali di cui alla legge n. 117 del 1988, in quanto la limitazione dell'irretroattività della nuova normativa riguarderebbe esclusivamente l'aspetto sostanziale.

2.1.- Nel corso di un procedimento per il risarcimento danni proposto nei confronti di alcuni magistrati, componenti delle Sezioni Unite della Corte di cassazione (con atti notificati il 16 aprile ed il 28 giugno 1988) per l'asserita difformità di giudizio in questioni identiche che avrebbe cagionato pregiudizio all'attore, H Tribunale di Roma, con ordinanza emessa il 18 dicembre 1989, ha sollevato questione analoga a quella illustrata *sub* 1, richiamando anche il parametro costituito dall'art. 97 della Costituzione.

Il giudice *a quo*, richiamandosi alla *ratio* della norma impugnata, osserva come, nella specie, dovrebbe farsi necessariamente applicazione dell'art. 56 del codice di procedura civile, in quanto saldamente legato agli artt. 55 e 74 del codice di procedura civile in un contesto normativa unitario, là dove l'art. 19 precluderebbe tale soluzione in quanto dettato nel presupposto che la legge n. 117 del 1988 sarebbe stata approvata entro i centoventi giorni di posticipazione dell'effetto abrogativo del *referendum* disposto - sino al 7 aprile 1988 - dal d.P.R. 9 dicembre 1987, n. 497.

Viceversa la nuova normativa era entrata in vigore il 16 aprile 1988 ed appunto in tale lasso di tempo erano stati notificati gli atti di citazione (ad eccezione dei convenuto Cassata). Ne conseguirebbe che per tutti i magistrati, nei cui confronti fossero stati introdotti procedimenti quale quello in esame, dovrebbe ammettersi un incontrollato giudizio di responsabilità, mentre per tutti gli altri opererebbero invece il meccanismo dell'autorizzazione ovvero il giudizio di ammissibilità. La rilevanza della questione - analogamente a quanto *sub* 1 - risulta, a parere del Tribunale, dall'omessa richiesta di autorizzazione da parte dell'attore.

2.2.- Nel giudizio dinanzi a questa Corte si é costituita la parte attrice chiedendo la declaratoria di manifesta infondatezza della questione sull'assunto dell'applicabilità, nel lasso di tempo considerato,

dell'art. 23 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, come conseguenza della valenza immediatamente precettiva dell'art. 28 della Costituzione.

Si assume in particolare nella memoria che una pronuncia di fondatezza della questione determinerebbe "una ingiustificata ed ingiustificabile posizione di privilegio in favore dei magistrati" e che un "filtro" all'azione sarebbe comunque costituito dallo stesso giudizio in corso davanti al Tribunale di Roma.

3.1.- Nel corso di un giudizio in cui l'attore aveva richiesto il risarcimento dei danni asseritamente cagionatigli da due magistrati rispettivamente in servizio presso il Tribunale e la Procura della Repubblica di Roma, convenendo i medesimi, unicamente al Presidente del Consiglio, al Ministro di grazia e giustizia ed alla Repubblica italiana, il Tribunale di Roma, con ordinanza emessa il 10 gennaio 1990, ha sollevato la medesima questione di cui alle precedenti ordinanze con riguardo agli stessi parametri (escluso l'art. 97 della Costituzione), sinteticamente svolgendo considerazioni analoghe a quelle sviluppate nei suddetti provvedimenti di rimessione.

3.2.- È intervenuta l'Avvocatura dello Stato, in rappresentanza del Presidente del Consiglio dei ministri, richiamando le conclusioni e gli argomenti di cui all'atto d'intervento relativo all'ordinanza n. 230 del 1990, prodotto in copia.

4.1.- Nel corso di un giudizio in cui Tortora Enzo aveva richiesto a due sostituti procuratori della Repubblica, al giudice istruttore ed ai componenti il collegio del Tribunale penale, nonché all'amministrazione dello Stato, i danni cagionatigli dall'ingiusta detenzione, il Tribunale di Roma, con ordinanza emessa il 19 aprile 1990, ha sollevato, in relazione agli artt. 3, primo comma, 25, primo comma, 97, primo comma, 101, primo comma, e 104, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 55 e 74 del codice di procedura civile.

Dette norme vengono censurate sulla premessa dell'inapplicabilità dell'art. 56 del codice di procedura civile, in quanto disposizione processuale, nella parte in cui non prevedono anche per il periodo successivo all'abrogazione referendaria, la necessità dell'autorizzazione ministeriale di cui al citato art. 56 - e della conseguente designazione del giudice competente - quale condizione di proponibilità della domanda - volta ad ottenere la dichiarazione di responsabilità del magistrato - proposta successivamente al verificarsi dell'effetto abrogativo, ma in relazione a fatti risalenti ad epoca anteriore.

Osserva il giudice *a quo* come gli artt. 55, 56 e 74 del codice di procedura civile, costituissero un sistema organico, volto a filtrare, attraverso la preventiva autorizzazione del Ministro di grazia e giustizia, l'abuso dell'azione di responsabilità, esigenza riconosciuta come imprescindibile anche dal legislatore del 1988 con la previsione di un giudizio di ammissibilità, onde la mancanza di un qualsivoglia meccanismo di controllo nel lasso di tempo corrente tra abrogazione e nuova disciplina parrebbe "il frutto di una incompleta raffigurazione della esigenza di dettare norme intertemporali, piuttosto che il risultato di positivo esercizio di sciente discrezionalità".

Tuttavia, prosegue l'ordinanza, soltanto questa Corte potrebbe avallare un'interpretazione che affermasse la permanente applicabilità dell'art. 56: soltanto l'autorevolezza di una decisione interpretativa di rigetto in tal senso potrebbe infatti evitare un potenziale conflitto tra poteri dello Stato (ipotizzabile là dove il giudice ritenesse la domanda improponibile per difetto di autorizzazione ed il Ministro ritenesse per converso non esservi luogo ad alcuna attività autorizzatoria).

D'altra parte sostenere che fattispecie sostanzialmente inquadrabili ex art. 55 del codice di procedura civile debbano essere processualmente disciplinate dall'art. 5 della legge n. 117 del 1988 darebbe luogo ad un "*monstrum* giuridico, con problemi ermeneutici davvero irrisolvibili".

La censura va prospettata, a parere del remittente, per la disparità di trattamento conseguente al diverso momento cronologico della *vocatio in ius*, sotto il profilo della possibilità per l'attore di sottrarre il processo al giudice che sarebbe stato designato ex art. 56 del codice di procedura civile, per l'effetto d'inutile ed indeterminabile proliferazione di domande risarcitorie, ed infine per la potenziale attitudine ad incidere negativamente sull'indipendenza del giudice.

4.2.- É intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, che ha concluso per la declaratoria d'infondatezza della questione, qualificata come sostanzialmente identica a quelle sollevate negli altri giudizi.

4.3.- Nel giudizio dinanzi a questa Corte si é costituito Dente Gattola Orazio il quale ha anzitutto sostenuto l'inammissibilità di un'azione proposta contro i singoli componenti di un collegio in relazione ad una manifestazione di volontà, qual é la decisione, essenzialmente unitaria e non scindibile in una pluralità di atti individuali, a meno di concretare una forma di responsabilità oggettiva. La parte convenuta, atteso il vincolo del segreto, non sarebbe comunque in grado di apprestare un'adeguata difesa, onde si prospetterebbe un contrasto con l'art. 24 della Costituzione, secondo un profilo che, si sostiene, non sarebbe incompatibile con quanto affermato da questa Corte con sentenza n. 18 del 1989.

4.4.- Si é altresì costituita Scopelliti Francesca chiedendo la declaratoria d'inammissibilità, ovvero d'infondatezza della questione, che riguarderebbe la stessa norma abrogativa referendaria, avendo il giudice *a quo* nella sostanza richiesto "un'ulteriore ultrattività" del regime di cui all'art. 56 del codice di procedura civile.

Sempre con riguardo alla dedotta inammissibilità, si obietta che la stessa competenza del Tribunale di Roma verrebbe posta in dubbio là dove si ritenesse applicabile l'art. 56 citato, in quanto diverrebbe nuovamente operante il meccanismo di designazione del giudice da parte della Suprema Corte. Parimenti irrilevante risulterebbe la denuncia dell'art. 19 della legge n. 117 del 1988, inapplicabile nel giudizio *a quo*.

Riaffermata la natura processuale dell'art. 56 del codice di procedura civile ed escluso che una disparità di trattamento possa mai scaturire dalla successione delle leggi nel tempo, la difesa della parte privata contesta che la scelta legislativa circa il filtro di ammissibilità rappresenti una risposta alla volontà referendaria e che possa essere assunta a parametro (si osserva altresì come nessuna condizione sia richiesta per promuovere l'azione penale nei confronti del magistrato e come, in definitiva, il meccanismo di cui all'art. 56 del codice di procedura civile, prevedesse l'intervento di un organo politico, quale il Ministro).

Quanto al richiamo agli artt. 25 e 97 della Costituzione, si sostiene in memoria che nell'art. 56 del codice di procedura civile vi era la negazione stessa del principio del giudice naturale e che il buon andamento dell'amministrazione non potrebbe mai passare attraverso una limitazione della domanda di giustizia, nè sarebbe in alcun modo conferente l'argomento riguardante la presunta proliferazione di domande risarcitorie.

Nel concludere sottolineando la necessità che i principi d'imparzialità ed indipendenza vengano bilanciati con altri valori costituzionali, la parte prospetta, in subordine, l'illegittimità costituzionale dell'art. 56 del codice di procedura civile, ove ritenuto applicabile, sia alla stregua della giurisprudenza di questa Corte che ha sanzionato le condizioni di procedibilità affidate alla discrezionalità della stessa Amministrazione interessata al giudizio, sia in rapporto all'art. 25 della Costituzione, per la mancanza di criteri predeterminati che guidino la scelta del giudice competente da parte della Corte di cassazione.

Nell'imminenza dell'udienza la parte ha poi depositato ulteriore memoria insistendo sulla natura processuale dell'art. 56 del codice di procedura civile, che priverebbe di fondamento la tesi della sopravvivenza di tale norma, ed escludendo per converso ogni possibile applicabilità della normativa di cui alla legge n. 117 del 1988. La difesa di Scopelliti Francesca ribadisce altresì le proprie considerazioni negative circa la possibilità di intervenire con una sentenza additiva per colmare un vuoto processuale che, anche in mancanza di "filtro", si asserisce essere compatibile con i principi costituzionali.

5.1. - Nel corso di un giudizio promosso da Vitalone Wilfredo nei confronti di alcuni magistrati del Tribunale di Modena che, nell'esercizio delle loro funzioni requirenti e giudicanti, gli avrebbero cagionato pregiudizio in un procedimento conclusosi nel 1983, il Tribunale di Roma ha sollevato la medesima questione di cui *sub* 4.1, concernente gli artt. 55 e 74 del codice di procedura civile, in riferimento ai medesimi parametri (ad esclusione dell'art. 25 della Costituzione), svolgendo sinteticamente motivazioni del tutto analoghe.

5.2. - È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato che ha concluso per la declaratoria d'infondatezza richiamando le considerazioni svolte nel giudizio di cui all'ordinanza n. 230 del 1990 e producendo copia del relativo atto d'intervento.

5.3.- Nel giudizio dinanzi a questa Corte si sono costituiti i magistrati Ambrosio Albino, Clò Alfredo, Nebbia Marisa, tutti chiedendo l'accoglimento della prospettata denuncia d'illegittimità.

Si è altresì costituito l'attore Vitalone Wilfredo escludendo che la domanda proposta dovesse essere assoggettata a qualsivoglia "filtro" attesa la asserita rilevanza penale della condotta ascritta ai convenuti ovvero, in subordine, in considerazione dell'inquadrabilità dell'azione stessa tra quelle che regolano la responsabilità dei pubblici funzionari.

6.1.- Il Tribunale di Napoli, nel corso di un giudizio per risarcimento del danno analogo ai precedenti e relativo sempre a fatti anteriori alla legge n. 117 del 1988, ha sollevato, con ordinanza emessa l'8 novembre 1989, questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge predetta in relazione agli artt. 24, 25 e 101 della Costituzione, nella parte in cui non prevede che al giudice competente a giudicare sulle domande proposte contro lo Stato Per fatti commessi da magistrati, vengano devolute anche le domande relative a fatti commessi da altri soggetti in concorso con i magistrati o comunque connessi alle condotte dei magistrati stessi.

A parere del giudice *a quo* le disposizioni processuali della legge n. 117 del 1988 devono trovare applicazione anche se le azioni proposte si riferiscono a fatti commessi anteriormente alla sua entrata in vigore (e ciò sarebbe confermato, oltre che dai lavori preparatori, anche dal tenore dell'inciso contenuto nell'art. 19: "nei casi previsti dagli articoli 2 e 3").

Richiamati alcuni momenti salienti del processo penale dal quale l'attore assume essere stato danneggiato, il Tribunale osserva che la domanda proposta avverso la pubblica Amministrazione di appartenenza dei magistrati, non risultando introdotta nella Corte d'appello viciniora ex art. 4 della legge n. 117 del 1988, dovrebbe essere dichiarata inammissibile.

Ma poichè la norma citata non prevede che analoghe domande per fatti intimamente connessi posti in essere da altri soggetti - ovvero da questi ultimi in concorso con magistrati - siano attratte dalla competenza funzionale suddetta, il Tribunale osserva che un giudice della medesima Corte d'appello può finire per pronunciarsi sul comportamento di un collega del distretto, in violazione del principio del giudice naturale e del diritto alla difesa.

Rileva infine il giudice *a quo* come nell'omessa previsione oggetto della denuncia sia anche ravvisabile una lesione del principio dell'indipendenza del giudice, sotteso ai meccanismi di spostamento di competenza nei procedimenti riguardanti i magistrati. In conclusione si sottolinea come un'eventuale separazione dei giudizi comprometterebbe l'economia processuale comportando altresì il rischio di giudizi contrastanti.

6.2.- È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, eccependo anzitutto l'inammissibilità della questione in quanto sarebbe da escludere l'applicabilità delle disposizioni processuali di cui alla più volte citata legge n. 117 del 1988 per fatti non regolati dalla normativa sostanziale della stessa, in quanto antecedenti la sua entrata in vigore. La stessa struttura del giudizio e la esclusiva legittimazione passiva dello Stato non consentirebbero infatti di scindere la disciplina processuale ex artt. 4 e 5 della legge citata dal complesso unitario cui appartiene.

Conclude l'Avvocatura osservando, nel merito, come, nell'ipotesi di cause inscindibili, operi comunque la *vis adtractiva* dello speciale foro per le domande connesse, analogamente a quanto accade nel caso del foro erariale.

#### *Considerato in diritto*

1. - Le ordinanze dei Tribunali di Roma e di Napoli propongono questioni di contenuto analogo ovvero sostanzialmente identico, onde possono essere riunite, contestualmente trattate e decise con unico provvedimento.

2. - Il Tribunale di Napoli, con ordinanza dell'8 novembre 1989 (R.O. n. 72/1990), in relazione agli artt. 24, 25 e 101 della Costituzione, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge 13 aprile 1988, n. 117 (Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati), nella parte in cui <non prevede che il giudice ivi indicato, funzionalmente competente a giudicare delle domande di risarcimento contro lo Stato per fatti dei magistrati, sia funzionalmente competente anche in relazione alle domande relative a fatti commessi da altri soggetti in concorso con magistrati, ovvero relative a fatti posti in essere da altri soggetti, ma intimamente connessi con le condotte dei magistrati>.

Il giudizio a quo concerne fatti anteriori all'entrata in vigore della legge citata.

## 2.1. - La questione è inammissibile.

Come si dirà più diffusamente in seguito, la legge 13 aprile 1988, n. 117, in forza della irretroattività sancita dal suo art. 19, secondo comma, non si applica per fatti accaduti anteriormente alla data della sua entrata in vigore (16 aprile 1988) in alcuna sua parte, nè sostanziale nè processuale, trattandosi di un insieme organico e non scindibile, fondato su una ratio radicalmente innovativa del regime precedente, nel senso che, per il risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie, risponde ora lo Stato e in via di rivalsa il magistrato.

L'estraneità della legge n. 117 del 1988 rispetto al fatto e al rito del giudizio a quo rende del tutto irrilevante ai fini della decisione di merito la questione sollevata.

3. - Il Tribunale di Roma, con ordinanza del 19 aprile 1990 (R.O. n. 454/1990), in relazione agli artt. 3, primo comma, 25, primo comma, 97, primo comma, 101, primo comma, 104, primo comma, della Costituzione, e con altra ordinanza del 4 maggio 1990 (R.O. n. 498/1990), in relazione agli artt. 3, 97, 101 e 104 della Costituzione, solleva questione di legittimità costituzionale degli artt. 55 e 74 del codice di procedura civile nella parte in cui non prevedono, dopo l'abrogazione referendaria, la permanente necessità dell'autorizzazione del Ministro di grazia e giustizia, ex art. 56, primo comma, del codice di procedura civile, quale condizione di proponibilità della domanda nel giudizio di responsabilità civile del magistrato per fatti commessi anteriormente alla caducazione referendaria, nonchè la designazione del giudice competente da parte della Corte di cassazione, ex art. 56, secondo comma, del codice di procedura civile.

## 3.1. - La questione è inammissibile.

Non possono essere sottoposte a verifica di legittimità costituzionale norme abrogate se non quando si tratti di cancellarne effetti residuali, non invece allorchè si chieda di richiamarne in vigore altre ad esse collegate e parimenti abrogate.

Sotto un profilo di mera logica ordinamentale, al fine di individuare il diritto transitorio tra due normative che si succedono nel tempo, non è censurabile la legge che precede per non avere previsto il regime applicabile dopo la propria abrogazione, ma semmai la legge recenziore, dato che sono prerogative del legislatore, che riforma o innova, la scelta e la statuizione delle norme regolatrici dei rapporti non esauriti o definitivamente decisi sotto l'impero della disciplina abrogata.

4. - Il Tribunale di Roma, con tre ordinanze, rispettivamente del 24 novembre 1989 (R.O. n. 230/1990), del 18 dicembre 1989 (R.O. n. 231/1990), del 10 gennaio 1990 (R.O. n. 438/1990), in relazione agli artt. 3, 28, 101 a 113, nonchè nella seconda anche 97 della Costituzione, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 della legge 13 aprile 1988, n. 117, in quanto non prevede condizioni di proponibilità della domanda di risarcimento e, più in particolare, l'autorizzazione ministeriale di cui all'abrogato art. 56, primo comma, del codice di procedura civile.

4.1. - Questa Corte ha riconosciuto il rilievo costituzionale di un meccanismo di <filtro> della domanda giudiziale, diretta a far valere la responsabilità civile del giudice, perchè un controllo preliminare della non manifesta infondatezza della domanda, portando ad escludere azioni temerarie e intimidatorie, garantisce la protezione dei valori di indipendenza e di autonomia della funzione giurisdizionale, sanciti negli artt. da 101 a 113 della Costituzione nel più ampio quadro di quelle <condizioni e limiti alla responsabilità dei magistrati> che <la peculiarità delle funzioni giudiziarie e la natura dei relativi provvedimenti suggeriscono> (v. sentenze n. 2 del 1968 e n. 26 del 1987).

Tale filtro, nell'ordinamento introdotto nel 1940, era rappresentato dall'autorizzazione del Ministro di grazia e giustizia, che si configurava come condizione di proponibilità della domanda per la dichiarazione di responsabilità del giudice, ex art. 56, primo comma, del codice di procedura civile.

Gli articoli del vigente codice di procedura civile 55 (Responsabilità civile del giudice) e 74 (Responsabilità del pubblico ministero) costituivano insieme all'art. 56 (Autorizzazione) un sistema coerente di tutela della funzione giurisdizionale, sia nella limitazione dei titoli di responsabilità del giudice-dolo, frode o concussione, omissione o ritardo di provvedere su istanze o domande delle parti o di compiere atti del suo ministero -sia nella valutazione discrezionale dell'autorità politica titolare di potere autorizzatorio.

Questo sistema è stato caducato con referendum popolare, i cui effetti abrogativi sono stati posticipati di 120 giorni dalla pubblicazione del d.P.R. 9 dicembre 1987, n. 497: un differimento, sino al 7 aprile 1988, dell'efficacia dell'abrogazione referendaria, giustificato nel preambolo del citato d.P.R. n. 497 del 1987 con <la necessità di evitare che, a seguito del risultato del referendum, la materia della responsabilità civile dei magistrati resti priva di disciplina specifica>, donde la proroga dell'entrata in vigore degli effetti abrogativi nella misura massima prevista dalla legge data la complessità della materia, nonchè per <consentire l'approvazione di una nuova disciplina sostitutiva della precedente>. Ciò nell'intento di evitare che la responsabilità civile del giudice fosse abbandonata alle previsioni generali dell'art. 2043 del codice civile (Risarcimento per fatto illecito) o dell'art. 2236 del codice civile (Responsabilità del prestatore d'opera) o assimilata a quella dei funzionari e dipendenti dello Stato a norma dell'art. 23 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, ma disciplinata con una nuova regolamentazione specifica senza soluzione temporale di continuità. Questa si è, invece, verificata per il protrarsi dell'iter parlamentare della legge n. 117 del 1988, entrata in vigore soltanto il 16 aprile 1988.

4.2. - Se è di tutta evidenza che i giudizi promossi, non importa se prima o dopo la data di entrata in vigore della legge n. 117 del 1988, per fatti del magistrato commessi anteriormente a quella data, hanno la fonte della propria causa petendi nei titoli di responsabilità previsti dall'art. 55 del codice di procedura civile, non sarebbe assistita da alcuna certezza quella interpretazione che, scindendo le norme sostanziali da quelle processuali nel disposto dell'art. 19 della legge n. 117 del 1988, applicasse i canoni del *ius superveniens* e del *tempus regit actum*, con la conseguenza di ridurre la portata della irretroattività della nuova legge alle sole fattispecie sostanziali, di cui agli artt. 2 e 3> escludendone quelle processuali di cui agli artt. 4 e 5.

Una lettura corretta dell'art. 19, secondo comma, non può che condurre a intendere la irretroattività come estesa a comprendere le fattispecie sostanziali insieme con l'intera struttura procedimentale che pone in primo piano il danno ingiusto risarcibile dallo Stato in luogo della diretta responsabilità civile del magistrato, con la conseguente legittimazione passiva dello Stato, l'intervento facoltativo del magistrato, la successiva azione di rivalsa dello Stato contro di lui.

Una esclusione dalla irretroattività delle norme di carattere processuale disposta dall'art. 19 citato, porterebbe ad applicarle, con il canone <in quanto compatibile>, ad un procedimento del tutto diverso nella causa petendi e nel destinatario del *petitum*, con estensione variabile delle regole utilizzate ed opinabilità di orientamenti, gravemente lesive della certezza del diritto.

4.3.-Del tutto improponibile è, peraltro, la tesi inversa della conservazione in vigore, quale norma transitoria, dell'art. 56 del codice di procedura civile abrogato dal referendum, inteso come modo di essere dell'azione di responsabilità di cui all'art. 55 del codice di procedura civile, che pur continua

a costituire la base della causa petendi per giudizi relativi a fatti precedenti l'abrogazione referendaria. Si deve qui richiamare la peculiare natura del referendum, quale atto-fonte dell'ordinamento. A differenza del legislatore che può correggere o addirittura disvolere quanto ha in precedenza statuito, il referendum manifesta una volontà definitiva e irripetibile.

La caducazione dell'art. 56 del codice di procedura civile, come non potrebbe consentire al legislatore la scelta politica di far rivivere la normativa ivi contenuta a titolo transitorio, così sottrae all'interprete l'operazione logica di una sua ultra-attività.

4.4. -La questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, secondo comma, della legge n. 117 del 1988 è dunque da ritenere fondata.

Il legislatore, come risulta dagli atti parlamentari, era ben consapevole del distacco temporale che sarebbe intervenuto tra la abrogata normativa codicistica e quella dettata con la irretroattiva nuova legge n. 117.

Non potendo ignorarsi: a) che il differimento degli effetti del referendum abrogativo era motivato dalla esigenza di non lasciare senza una disciplina specifica la materia della responsabilità civile per fatti causati dall'esercizio della giurisdizione; b) che questa Corte aveva ribadito in sede di giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo la indispensabilità di un <filtro> a garanzia della indipendenza e autonomia della funzione giurisdizionale; la mancata previsione nel contesto dell'art. 19 della legge n. 117 del 1988, di una norma a tutela dei valori di cui agli artt. 101 a 113 della Carta costituzionale determina vulnus-prima ancora che dei suddetti parametri-del principio di non irragionevolezza implicato dall'art. 3 della Costituzione.

Per un equo bilanciamento degli interessi giustapposti, della indipendenza ed autonomia della funzione giurisdizionale e della giustizia da rendersi al cittadino per danni derivantigli dall'esercizio di quella funzione, l'art. 19 va dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede che il Tribunale competente, con rito camerale e conseguente applicazione degli ordinari reclami ed impugnazioni, verifichi la non manifesta infondatezza della domanda ai fini dell'ammissibilità dell'azione di responsabilità nei confronti del magistrato promossa successivamente al 7 aprile 1988, per fatti anteriori al 16 aprile 1988, data di entrata in vigore della legge n. 117.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 19, secondo comma, della legge 13 aprile 1988, n. 117 (Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati), nella parte in cui, quanto ai giudizi di responsabilità civile dei magistrati, relativamente a fatti anteriori al 16 aprile 1988, e proposti successivamente al 7 aprile 1988, non

prevede che il Tribunale competente verifichi con rito camerale la non manifesta infondatezza della domanda ai fini della sua ammissibilità;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge 13 aprile 1988, n. 117, sollevata, in riferimento agli artt. 24, 25, 101 della Costituzione, dal Tribunale di Napoli con l'ordinanza in epigrafe;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 55 e 74 del codice di procedura civile, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 25, primo comma, 97, 101 e 104 della Costituzione, dal Tribunale di Roma con le ordinanze di cui in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 09/10/90.

Francesco SAJA, PRESIDENTE

Francesco Paolo CASAVOLA, REDATTORE

Depositata in cancelleria il 22/10/90.

**SENTENZA N. 32**

**ANNO 1993**

REPUBBLICA ITALIANA

In nome del Popolo Italiano

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente

Prof. Francesco Paolo CASAVOLA

Giudici

Prof. Giuseppe BORZELLINO

Dott. Francesco GRECO

Prof. Gabriele PESCATORE

Avv. Ugo SPAGNOLI

Prof. Antonio BALDASSARRE

Prof. Vincenzo CAIANIELLO

Avv. Mauro FERRI

Prof. Luigi MENGONI

Prof. Enzo CHELI

Dott. Renato GRANATA

Prof. Giuliano VASSALLI

Prof. Francesco GUIZZI

Prof. Cesare MIRABELLI

Prof. Fernando SANTOSUOSSO

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

nel giudizio sull'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 6 febbraio 1948, n. 29, recante "Norme per la elezione del Senato della Repubblica", limitatamente alle seguenti parti:

- Articolo 17 - secondo comma, così come modificato dall'art. 1 della legge 23 gennaio 1992, n. 33, limitatamente alle parole "comunque non inferiore al 65 per cento del loro totale";
- Articolo 18 - primo comma, limitatamente alle parole "alla segreteria del Senato, che ne rilascia ricevuta, qualora sia avvenuta la proclamazione del candidato e, nel caso contrario,";
- Articolo 19 - primo comma, limitatamente alle parole "o delle comunicazioni di avvenuta proclamazione";

- secondo comma, limitatamente alle parole "presentarsi nei collegi";
  - terzo comma, così modificato dall'art. 1 della legge 28 aprile 1967, n.262, limitatamente alla parola "suddetti";
  - ultimo comma, limitatamente alla parola "soltanto" nonchè alle parole "il candidato che in detto collegio ha ottenuto il maggior numero di voti validi, e", iscritto al n. 50 del Registro Referendum.
- Viste le ordinanze del 10 e 15 dicembre 1992 con le quali l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la richiesta;
- udito nella camera di consiglio del 13 gennaio il Giudice relatore Luigi Mengoni;
- uditi gli avvocati Paolo Barile, Nicolò Lipari e Valerio Onida, per i presentatori del referendum.

#### *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 presentata il 16 settembre 1991 da Mariotto Giovanni Segni, Augusto Antonio Barbera ed altri diciassette cittadini elettori, sui seguenti quesiti: <Volete voi che sia abrogata la legge 6 febbraio 1948, n. 29, recante "norme per l'elezione del Senato della Repubblica", limitatamente alle parti seguenti: art. 17, secondo comma, limitatamente alle parole "al 65 per cento dei votanti"; art. 18, primo comma, limitatamente alle parole "alla segreteria del Senato, che ne rilascia ricevuta, qualora sia avvenuta la proclamazione del candidato e, nel caso contrario,"; art. 19, primo comma, limitatamente alle parole "o delle comunicazioni di avvenuta proclamazione"; secondo comma, limitatamente alle parole "presentarsi nei collegi"; terzo comma, modificato dall'art. 1 della legge 26 aprile 1967, n.262, limitatamente alla parola "suddetti"; ultimo comma, limitatamente alla parola "soltanto" nonchè alle parole "il candidato che in detto collegio ha ottenuto il maggior numero di voti validi, e">
  2. L'Ufficio centrale, verificata la regolarità della richiesta e dopo avere modificato, con ordinanza del 10 dicembre 1992 - in considerazione della intervenuta legge 23 gennaio 1992, n. 33 - l'oggetto del quesito relativo all'art.17, secondo comma, della legge n. 29 del 1948, nei termini seguenti: "comunque non inferiore al sessantacinque per cento del loro totale", ne ha dichiarato la legittimità, con ordinanza del 15 dicembre 1992.
  3. Ricevuta la comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale, il Presidente di questa Corte ha fissato il giorno 13 gennaio 1993 per la conseguente deliberazione, dandone regolare comunicazione.
  4. In data 24 dicembre 1992 i presentatori della richiesta di referendum hanno depositato una memoria a sostegno dell'ammissibilità dello stesso.
- Una memoria di intervento è stata depositata anche dal "Comitato per la difesa ed il rilancio della Costituzione", nella veste di soggetto controinteressato all'ammissione del referendum proposto.
5. Ad integrazione delle difese scritte, nella camera di consiglio del 13 gennaio 1993 sono stati uditi, per i promotori del referendum, gli avvocati Paolo Barile, Nicolò Lipari e Valerio Onida.

#### *Considerato in diritto*

1. Preliminarmente deve essere dichiarato inammissibile l'intervento del "Comitato per la difesa ed il rilancio della Costituzione" per le medesime ragioni già indicate nella sentenza n. 47 del 1991, contro le quali la memoria depositata dal Comitato non ha addotto nuovi argomenti pertinenti alla questione della legittimazione a interloquire sulla ammissibilità della richiesta di referendum.
2. Ai fini di tale giudizio occorre prendere le mosse dai criteri elaborati dalla giurisprudenza di questa Corte, e più specificamente dalle premesse fissate dalla sentenza ora citata, relativa a una richiesta avente oggetto e finalità analoghi a quella in esame, ma formulata in termini diversi.

Sono assoggettabili a referendum popolare anche le leggi elettorali relative ad organi costituzionali o di rilevanza costituzionale, alla duplice condizione che i quesiti siano omogenei e riconducibili a una matrice razionalmente unitaria, e ne risulti una coerente normativa residua, immediatamente applicabile, in guisa da garantire, pur nell'eventualità di inerzia legislativa, la costante operatività dell'organo.

Quando siano rispettate tali condizioni, è di per sé irrilevante il modo di formulazione del quesito, che può anche includere singole parole o singole frasi della legge prive di autonomo significato normativo, se l'uso di questa tecnica è imposto dall'esigenza di "chiarezza, univocità e omogeneità del quesito" e di "una parallela lineare evidenza delle conseguenze abrogative", sì da consentire agli elettori l'espressione di un voto consapevole.

3. Il fine intrinseco dell'atto abrogativo proposto e le conseguenze dell'abrogazione sono apprensibili con chiarezza e compiutezza dal primo quesito, concernente l'art. 17, secondo comma, della legge n. 29 del 1948, nel testo modificato dalla legge n. 33 del 1992. Fine intrinseco è l'eliminazione del quorum del 65 per cento dei voti validi prescritto nell'inciso finale per la proclamazione dell'eletto nel collegio, che finora ha reso di fatto inoperante, tranne in uno o due casi isolati, il criterio maggioritario enunciato nella prima parte del comma; conseguenza dell'abrogazione è la sostituzione del sistema attuale con un sistema misto prevalentemente maggioritario, e precisamente maggioritario con unico turno per i 238 seggi da assegnare nei collegi, proporzionale per i restanti 77 seggi aggiuntivi (pari a circa il 25 per cento del totale di 315).

Questa conseguenza si produce necessariamente in base alla disciplina residua dell'art. 17, secondo comma, senza alterare "la sequenza temporale delle operazioni relative all'assegnazione dei seggi, così come disciplinata nell'art.19" (cfr. sent. n. 47 del 1991 cit., punto 5 in diritto): il candidato designato dal voto maggioritario è proclamato eletto dal presidente dell'ufficio elettorale circoscrizionale, a norma dell'art. 17, prima dell'inizio delle operazioni regolate dall'art. 19, non, alla fine di queste, dal presidente dell'ufficio regionale a norma dell'ultimo comma dell'art. 19, come prevedeva la richiesta referendaria del 1990 dichiarata inammissibile. Il significato normativo dell'art. 19 viene ridefinito alla stregua di una rilettura della legge che valorizza la potenziale coerenza funzionale della sua struttura logico-sistematica col principio maggioritario corretto, in una certa misura, dal principio proporzionale. Con tale principio non appare incompatibile nemmeno l'art. 9, che prescrive la presentazione delle candidature "per gruppi ai quali i candidati aderiscono con l'accettazione".

4. Le ulteriori modifiche della legge n. 29 del 1948, proposte in ordine agli artt. 18 e 19, sono strettamente consequenziali all'abrogazione parziale dell'art. 17, secondo comma, nei termini e con gli esiti suddetti.

La più importante investe l'art. 19, secondo comma, espungendo l'inciso "presentatisi nei collegi", il quale determina l'inutilizzabilità, ai fini del calcolo della cifra elettorale dei singoli gruppi di candidati, di tutti i voti espressi nei collegi in cui è avvenuta la proclamazione dell'eletto ai sensi dell'art. 17. Nel sistema risultante dall'abrogazione del quorum del 65 per cento, l'assegnazione di tutti i 238 seggi col criterio maggioritario comporterebbe l'azzeramento dei voti validi espressi dagli elettori, rendendo impossibile l'assegnazione dei restanti 77 seggi col criterio proporzionale. La soppressione dell'inciso modifica la regola in guisa da escludere dalla base di calcolo i soli voti ottenuti dai candidati proclamati eletti nei collegi col sistema maggioritario.

Tale modifica - oltre a richiedere una lieve correzione formale dell'art. 19, terzo comma, dove non ha più senso l'aggettivo "suddetti", essendo caduto il suo referente nel comma precedente - esige a sua volta che, venuta meno l'alternativa del "caso contrario" prevista nell'art. 18, primo comma, l'incidenza su questa norma dell'abrogazione del quorum del 65 per cento sia rovesciata nel senso di prevedere in ogni caso l'invio immediato di un esemplare del verbale delle operazioni dell'ufficio circoscrizionale all'ufficio regionale, senza di che questo non sarebbe in grado di calcolare le cifre

elettorali di gruppo. Non per ciò il Senato resta escluso da ogni comunicazione: resta fermo l'obbligo dei presidenti degli uffici circoscrizionali di dare immediata notizia alla segreteria del Senato dell'avvenuta proclamazione degli eletti col sistema maggioritario (art. 17, terzo comma).

All'alternativa formulata nell'art. 18, primo comma, è correlata, in termini invertiti, l'alternativa prevista nell'art. 19, primo comma, la quale, pertanto, deve pure essere eliminata, non potendo più verificarsi il caso di invio all'ufficio elettorale regionale soltanto della comunicazione di avvenuta proclamazione ai sensi dell'art. 17, anzichè di un esemplare del verbale delle operazioni elettorali dell'ufficio circoscrizionale.

Infine la richiesta in esame provvede coerentemente a modificare l'ultimo comma dell'art. 19 sostituendo all'attuale fattispecie, che non avrebbe più senso dopo l'eliminazione del quorum del 65 per cento, l'ipotesi di parità di voti conseguiti dai candidati più votati in un collegio. Provvede allora alla proclamazione dell'eletto, dopo gli opportuni accertamenti, il presidente dell'ufficio regionale scegliendo il candidato più anziano di età.

5. La Corte non si nasconde che la normativa di risulta può dar luogo ad inconvenienti, ad esempio per ciò che riguarda, da un lato, la diseguale proporzione in cui l'uno e l'altro sistema di elezione sarebbero destinati ad operare nelle singole regioni, dall'altro - fermi restando gli artt. 9, secondo comma, e 28 della legge n. 29 del 1948 - gli effetti che il passaggio al sistema maggioritario semplice determina in caso di ricorso alle elezioni suppletive, secondo la legge 14 febbraio 1987, n. 31, al fine di ricoprire i seggi rimasti vacanti per qualsiasi causa, e in particolare per effetto di eventuali opzioni effettuate da candidati eletti in più collegi o eletti contemporaneamente al Senato e alla Camera dei deputati. Ma questi aspetti non incidono sull'operatività del sistema elettorale, nè paralizzano la funzionalità dell'organo, e pertanto non mettono in causa l'ammissibilità della richiesta di referendum. Nei limiti del divieto di formale o sostanziale ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare (sent. 468 del 1990), il legislatore potrà correggere, modificare o integrare la disciplina residua.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione, nelle parti indicate in epigrafe, degli artt.17, secondo comma, 18, primo comma, 19, primo, secondo, terzo e ottavo comma, della legge 6 febbraio 1948, n. 29 (Norme per la elezione del Senato della Repubblica), modificata dalla legge 23 gennaio 1992, n. 33 (Modificazioni alla legge 6 febbraio 1948, n. 29, sulla elezione del Senato della Repubblica), richiesta dichiarata legittima dall'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione con ordinanza del 15 dicembre 1992.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16/01/93.

Francesco Paolo CASAVOLA, Presidente

Luigi MENGONI, Redattore

Depositata in cancelleria il 04/02/93.