CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **31/1996** (ECLI:IT:COST:1996:31)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **FERRI** - Redattore: - Relatore: **RUPERTO**
Camera di Consiglio del **24/01/1996**; Decisione del **05/02/1996**
Deposito del **12/02/1996**; Pubblicazione in G. U. **21/02/1996**
Norme impugnate:
Massime: **22161**
Atti decisi:

N. 31

SENTENZA 5-12 FEBBRAIO 1996

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: avv. Mauro FERRI; Giudici: prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 223, comma 5, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), come modificato dal decreto legislativo 10 settembre 1993, n. 360, promossi con ordinanze emesse il 1 febbraio 1995 dal Pretore di Salerno, il 29 marzo 1995 dal Pretore di Bologna e il 15 aprile 1995 dal Pretore di La Spezia, rispettivamente iscritte ai nn. 174, 335 e 487 del registro ordinanze 1995 e pubblicate nelle Gazzette Ufficiali della Repubblica nn. 14, 24 e 37, prima serie speciale, dell'anno 1995;

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella camera di consiglio del 24 gennaio 1995 il Giudice relatore Cesare Ruperto;

Ritenuto in fatto

1.1. - Nel corso di un procedimento civile di opposizione ex lege n. 689 del 1981 avverso un provvedimento prefettizio di sospensione provvisoria della validità della patente di guida di un automobilista (a seguito di un sinistro stradale da cui erano conseguite lesioni personali), il Pretore di Salerno, con ordinanza emessa il 1 febbraio 1995, ha sollevato - in riferimento agli artt. 3, 24 e 102, primo e secondo comma, della Costituzione - questione di legittimità costituzionale dell'art. 223, comma 5, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), come modificato dal decreto legislativo 10 settembre 1993, n. 360, nella parte in cui esclude la tutela giurisdizionale contro i menzionati provvedimenti prefettizi in caso di lesioni od omicidio colposi per violazione delle norme del codice della strada.

Il giudice a quo afferma, preliminarmente, la rilevanza della questione, poiché il dato testuale della norma censurata prevede esclusivamente il rimedio del ricorso al Ministro dei trasporti; e ciò contrariamente a quando il provvedimento venga emanato ai sensi del comma 3 dello stesso art. 223 (vale a dire in presenza di sanzione non collegata a sinistri che abbiano dato luogo a lesioni personali o omicidio colposi). Per cui, nella fattispecie, l'applicazione della disposizione renderebbe inammissibile la dispiegata domanda, come eccepito dalla Prefettura resistente.

Secondo il rimettente, poi, la norma impugnata si porrebbe in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, là dove tratta in maniera diversa i casi (del tutto analoghi) di irrogazione della sanzione (di identica natura) della sospensione provvisoria della validità della patente a seconda che essa consegua o meno a reati di lesioni personali o omicidio colposi per violazione della norma del codice stradale. La stessa norma violerebbe, altresì, gli artt. 24 e 102, primo e secondo comma, della Costituzione, in quanto sottrarrebbe ingiustificatamente al controllo dell'autorità giudiziaria ordinaria il provvedimento prefettizio nelle fattispecie de quibus, demandando anzi ad un'autorità amministrativa l'irrogazione di una vera e propria sanzione accessoria, sulla base di una delibazione della colpevolezza dell'imputato, riservata invece al giudice penale procedente.

1.2. - In altro analogo procedimento di opposizione, il Pretore di Bologna, con ordinanza emessa il 29 marzo 1995, ha sollevato - in riferimento agli artt. 3, 24 e 102 della Costituzione - questione di legittimità del citato art. 223, comma 5, del decreto legislativo n. 285 del 1992, nella parte in cui tale norma esclude l'opposizione al Pretore, ai sensi del precedente art. 205, nei confronti del provvedimento provvisorio di sospensione della patente di guida adottato in presenza delle ipotesi di reato previste dal comma 2 dell'art. 222 dello stesso testo.

Il rimettente ritiene la rilevanza della questione, in base a motivazioni sostanzialmente conformi a quelle svolte dal Pretore di Salerno, non superabili facendo ricorso all'interpretazione adeguatrice offerta in più occasioni da questa Corte (con le sentenze n. 255 e n. 311 del 1994) - secondo la quale l'opposizione davanti all'autorità giudiziaria non è subordinata al previo esperimento del ricorso amministrativo - dal momento che, altrimenti, si priverebbe di significato il diverso regime previsto dalla stessa norma per l'ipotesi della sospensione adottata ai sensi del comma 3.

Il Pretore a quo osserva inoltre come la norma censurata sia l'unica disposizione contenuta nel vigente codice della strada (anche a seguito delle modifiche introdotte dal decreto legislativo n. 360 del 1993), che esclude l'impugnabilità davanti al Pretore, in funzione di giudice dell'opposizione, del provvedimento di sospensione della patente.

Per il rimettente, la norma de qua comprimerebbe il diritto di difesa (di cui all'art. 24 della Costituzione), in quanto la tutela offerta dal ricorso al Ministro dei trasporti non potrebbe essere equiparata, quanto a garanzia di terzietà e di indipendenza e ad ampiezza di poteri istruttori, a quella giurisdizionale assicurata dagli artt. 22 e seguente della legge n. 689 del

1981.

1.3. - Ancora in altro procedimento di opposizione, il Pretore di La Spezia, con ordinanza emessa il 15 aprile 1995, ha censurato il citato art. 223, comma 5, per contrasto con gli artt. 3 e 24 della Costituzione.

Premette il rimettente che il dato testuale della norma impugnata è tale da escludere la possibilità (avverso il provvedimento di sospensione provvisoria della patente adottato nei casi di lesioni personali od omicidio colposi derivati dalla violazione del codice della strada) di ricorrere al Pretore nelle forme della legge n. 689 del 1981, dovendosi viceversa ritenere ammessa la tutela ordinaria nei confronti dei provvedimenti della pubblica amministrazione, di fronte al TAR, adito quale giudice con competenza generale di legittimità per il sindacato sugli atti amministrativi.

Tuttavia, secondo il giudice a quo, la differenza strutturale dei due procedimenti renderebbe comunque migliore per il privato - in ragione della pienezza di valutazione della questione di merito da parte del Pretore, mediante lo svolgimento di un'istruttoria tesa, attraverso l'utilizzazione di mezzi estremamente significativi di prova e di giudizio, quali la testimonianza e la perizia tecnica (preclusa nel giudizio amministrativo), nonché dell'esenzione fiscale, non prevista per i ricorsi davanti al TAR - il processo previsto dalla legge sulla depenalizzazione. Per cui, il diverso trattamento destinato dalla norma impugnata per le fattispecie in questione, che non presentano differenze significative rispetto a quelle regolate dal comma 3 dell'art. 223, risulterebbe penalizzante in maniera non giustificata ed irrazionale, restandone altresì pregiudicato il diritto di difesa della situazione soggettiva del privato. E, sotto altro aspetto, anche lo stesso ricorso preventivo al Ministro dei trasporti, stabilito per i soli casi di sospensione della patente de quibus, si configurerebbe come lesivo del diritto di difesa e del principio di uguaglianza.

Relativamente al profilo della rilevanza, osserva il Pretore di La Spezia che l'applicazione della normativa censurata comporterebbe, nel giudizio a quo, la declaratoria del difetto di giurisdizione in capo alla autorità giudiziaria ordinaria o comunque dell'inammissibilità dell'azione per mancato esperimento dei rimedi in via amministrativa. Inoltre, pur se all'atto dell'emanazione dell'ordinanza di rimessione il ricorrente ha scontato la sanzione irrogatagli, permane l'interesse del medesimo ad ottenere una pronuncia di merito opponibile al Prefetto ed idonea ad evitare o rimuovere gli effetti conseguenti all'iscrizione del provvedimento sulla patente.

2. - In tutti i giudizi è intervenuto - con atti di contenuto identico - il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso chiedendo che la questione sia dichiarata manifestamente infondata. E ciò perché la disposizione censurata dovrebbe essere interpretata, non nel senso di escludere il ricorso giurisdizionale, sempre esperibile, ma solo in quello di consentire, attraverso un riesame immediato del provvedimento alla luce delle censure esposte in sede di ricorso gerarchico, un rimedio meno oneroso e più rapido dell'azione giudiziaria, come tale conforme all'esigenza di tutela del traffico e della pubblica incolumità.

Considerato in diritto

1. - Chiamati a pronunciarsi in sede di giudizio di opposizione ex artt. 22 e 23 della legge n. 689 del 1981, i Pretori di Salerno e di Bologna (r.o.. n. 174 e n. 335 del 1995) dubitano della legittimità costituzionale dell'art. 223, comma 5, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, così come modificato dal decreto legislativo 10 settembre 1993, n. 360, nella parte in cui

escluderebbe la tutela giurisdizionale contro i provvedimenti prefettizi di sospensione provvisoria della validità della patente di guida in caso di lesioni personali od omicidio colposi, derivati dalla violazione di norme del codice della strada.

Secondo i rimettenti, la norma impugnata contrasterebbe:

a) con l'art. 3 della Costituzione, trattando in maniera ingiustificatamente diversa i provvedimenti concernenti la sospensione provvisoria della patente, a seconda che essi conseguano a reati di lesioni personali e di omicidio colposi, oppure ad altri reati;

b) con l'art. 24 della Costituzione, in quanto la tutela offerta dal ricorso al Ministro dei trasporti non può essere equiparata a quella giurisdizionale;

c) con l'art. 102 della Costituzione, sottraendo ingiustificatamente il provvedimento prefettizio de quo al controllo dell'autorità giudiziaria ordinaria (vieppiù nelle forme speciali di cui agli artt. 22 e seguente della legge n. 689 del 1981, richiamate dall'art. 205 dello stesso codice della strada).

In analogo giudizio di opposizione, il Pretore di La Spezia (R.O. n. 487 del 1995) censura il citato art. 223, comma 5, nella parte in cui esclude la possibilità di ricorrere al Pretore nelle forme della legge n. 689 del 1981 avverso i predetti provvedimenti di sospensione della patente, che dunque rimarrebbero coperti dalla tutela davanti al TAR, quale giudice con competenza generale per il sindacato di legittimità sui provvedimenti della pubblica amministrazione lesivi di interessi legittimi. La norma sarebbe costituzionalmente illegittima in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, poiché il diverso trattamento processuale riservato a tali casi di sospensione della patente - che non presentano significative differenze rispetto a quelli regolati dal comma 3 dello stesso art. 223 - risulterebbe penalizzante per il privato in maniera non giustificata e irrazionale, e perché comunque resterebbe pregiudicato il diritto di difesa di una situazione soggettiva, anche sotto il diverso profilo della subordinazione dell'esercizio della tutela giurisdizionale al preventivo ricorso amministrativo al Ministro dei trasporti.

2. - Le ordinanze di rimessione prospettano, pur sotto profili in parte diversi, questioni analoghe, tutte attinenti alla stessa disposizione legislativa; pertanto i relativi giudizi vanno riuniti per essere congiuntamente trattati e decisi.

3.1. - Le questioni non sono fondate, nei sensi di cui appresso.

3.2. - Al complessivo sistema di irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie e di quelle accessorie, conseguenti a violazioni delle norme di disciplina della circolazione stradale, risulta intimamente riconnessa la generale previsione - contenuta nell'art. 205, comma 3, del decreto legislativo n. 285 del 1992, così come integrato e modificato dal decreto legislativo n. 360 del 1993 - del rimedio dell'opposizione regolata dagli artt. 22 e 23 della legge n. 689 del 1981.

L'omogeneità della previsione di accesso a tale forma di tutela giurisdizionale è riaffermata dal successivo art. 218, secondo cui avverso i provvedimenti prefettizi di sospensione della patente di guida, adottati quale sanzione accessoria a sanzioni amministrative pecuniarie, "è ammessa opposizione ai sensi dell'art. 205". Previsione, questa, che ulteriormente viene ribadita dall'ultimo periodo del denunciato art. 223, comma 5, con riferimento all'impugnabilità del provvedimento di sospensione provvisoria della patente, adottato ai sensi del comma 3 dello stesso articolo, cioè con riguardo alle "altre ipotesi di reato per le quali è prevista sanzione amministrativa accessoria della sospensione o della revoca della patente di guida".

Un'interpretazione della denunciata disposizione, che escludesse la specifica tutela approntata dagli artt. 22 e 23 della legge n. 689 del 1981 (di contenuto rescissorio e

caratterizzata dai peculiari poteri officiosi affidati al Pretore, nonché dall'ampia area di incidenza della pronuncia sul provvedimento amministrativo) per i soli casi in cui dalla violazione delle norme di circolazione stradale siano derivati lesioni personali od omicidio colposi, urterebbe palesemente contro la delineata omogeneità del sistema, determinando una divaricazione delle forme di ricorso al giudice (e conseguentemente dei relativi regimi probatori e poteri decisori), che non troverebbe giustificazione alcuna, tanto più ove si consideri la maggiore complessità dell'attività istruttoria di ricostruzione e di valutazione (anche tecnico-peritale) del fatto produttivo delle lesioni o dell'omicidio colposi, rispetto a quella concernente le altre ipotesi di reato indicate nella denunciata norma.

La coerenza del complessivo impianto delle garanzie costruito dal nuovo codice della strada rimane viceversa integra ove, al contrario, si ritenga estesa anche ai provvedimenti adottati ex art. 223, comma 2, la possibilità di accesso alla indicata tutela davanti al Pretore. Tutela che, del resto, da nessun dato normativo risulta espressamente esclusa, e che sarebbe arbitrario considerare implicitamente non ammessa per il solo fatto che nella parte finale del successivo comma 5 si ammette invece testualmente l'opposizione ai sensi dell'art. 205 avverso il provvedimento di sospensione disposto "nelle altre ipotesi di reato" indicate nel comma 3.

Giova ricordare che tali altre ipotesi non erano contemplate nell'originario testo dell'art. 223, il quale trattava solo delle sospensioni disposte nelle ipotesi di reato regolate dall'art. 222, commi 2 e 3, cioè nei soli casi di lesioni o di omicidio colposi. Per cui quell'espressa previsione può essere ragionevolmente ricondotta all'intendimento del legislatore del 1993 di sottolineare che, in dette ipotesi, è bensì escluso il ricorso al Ministero dei trasporti previsto avverso il provvedimento di sospensione della patente di cui al comma 2, ma rimane pur sempre ammessa l'opposizione ai sensi dell'art. 205. Opposizione che - stante il generale richiamo fatto a questa stessa norma dall'art. 218, comma 5 - costituisce rimedio esperibile contro tutti i provvedimenti di sospensione della patente, e dunque è da considerarsi ammessa sempre che non venga espressamente esclusa in singole fattispecie.

Accogliendo - nell'assenza di un diritto vivente, non ancora formatosi in argomento - una consimile lettura adeguatrice della denunciata norma, in aderenza alla ratio della norma stessa e di tutto il sistema, rimane superato il dubbio di legittimità prospettato in parte qua con le ordinanze di rimessione. E che per tale interpretazione occorra optare, piuttosto che per quella contraria presupposta da dette ordinanze, discende dal generale principio ermeneutico, già enunciato e più volte ribadito da questa Corte, secondo cui il giudice, nel procedere alla ricognizione del contenuto normativo della disposizione da applicare, deve costantemente essere guidato dalla preminente esigenza del rispetto dei princìpi costituzionali e quindi, ove un'interpretazione si riveli confliggente con alcuno di essi, è tenuto ad adottare le possibili letture alternative ritenute aderenti al parametro costituzionale, altrimenti vulnerato (v., fra le tante, sentenze n. 499 e n. 149 del 1994).

3.3. - Il necessario ricorso al detto generale principio ermeneutico vale anche per superare il diverso dubbio d'illegittimità costituzionale, prospettato dal solo Pretore di La Spezia, relativamente all'asserita subordinazione dell'esercizio dell'azione giudiziaria alla preventiva proposizione del ricorso amministrativo diretto al Ministro dei trasporti.

Al riguardo è da rammentare che proprio in materia di ricorribilità alla tutela giurisdizionale avverso provvedimenti sanzionatori di violazioni del codice della strada, questa Corte ha già ripetutamente precisato, per il caso di previsione legislativa del previo esperimento di ricorsi amministrativi, che allorquando non siano comminate in modo espresso la preclusione o la decadenza della tutela giudiziaria, questa deve comunque ritenersi implicitamente consentita, in quanto diretta esplicazione dei princìpi proclamati dall'art. 24 della Costituzione, cui l'intero sistema delle garanzie deve essere adeguato (sentenze nn. 311 e 255 del 1994 e ordinanza n. 315 del 1995).

Nella specie, la norma censurata non contiene preclusioni o condizionamenti di sorta; e dunque il giudice non è tenuto alla lettura restrittiva datane dal rimettente, che appare in netto contrasto con la interpretazione adeguatrice come sopra fornita dalla Corte, conformandosi alla quale viceversa si dissolvono i prospettati dubbi di illegittimità costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 223, comma 5, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), così come modificato dal decreto legislativo 10 settembre 1993, n. 360, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24 e 102 della Costituzione, dai Pretori di Salerno, di Bologna e di La Spezia con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 febbraio 1996.

Il Presidente: Ferri

Il redattore: Ruperto

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 12 febbraio 1996.

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.