

Cauzione

Corte cost. 08-04-2004 (C.C. 10-03-2004), n. 114 - Pres. Zagrebelsky - Rel. Quaranta

Circolazione stradale - Infrazioni al codice della strada - Ricorso al giudice di pace avverso il verbale di accertamento - Onere, per il ricorrente, di versare presso la cancelleria, a pena di inammissibilità del ricorso, una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta - Prospettata discriminazione dei soggetti meno abbienti con violazione del diritto alla tutela giurisdizionale - Intervenuto versamento della somma da parte del ricorrente - Difetto di rilevanza - Inammissibilità della questione

Circolazione stradale - Infrazioni al codice della strada - Ricorso al giudice di pace avverso il verbale di accertamento - Onere, per il ricorrente, di versare presso la cancelleria, a pena di inammissibilità del ricorso, una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta - Lesione del diritto alla tutela giurisdizionale e irragionevole disciplina - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori censure

L'imposizione dell'onere economico di cui all'art. 204-bis del d.lgs. n. 285 del 1992 pregiudica l'esercizio di diritti che gli articoli 3 e 24 della Costituzione proclamano inviolabili, determinando una discriminazione per i soggetti privi degli adeguati mezzi economici i quali si vedono in tal modo precludere o quanto meno limitare l'accesso alla tutela giurisdizionale. La violazione dei citati parametri costituzionali, sia sotto l'aspetto della lesione del diritto di difesa del ricorrente, sia sotto l'aspetto della palese irragionevolezza della norma in rapporto alle caratteristiche del procedimento giurisdizionale in questione, improntato a "gratuità" e "massima semplificazione per le parti", determina quindi l'illegittimità costituzionale dell'art. 204-bis, comma 3, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), introdotto dall'art. 4, comma 1-septies, del decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151 (Modifiche ed integrazioni al codice della strada), aggiunto dalla legge di conversione 1° agosto 2003, n. 214.

E' dichiarata inoltre l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale del predetto art. 204-bis, comma 3, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione.

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 204-bis, comma 3, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), disposizione introdotta dall'art. 4, comma 1-septies, del decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151 (Modifiche ed integrazioni al codice della strada), aggiunto dalla legge di conversione 1° agosto 2003, n. 214, promossi con ordinanze del 22 settembre 2003 dal Giudice di pace di Mestre, del 28 agosto 2003 dal Giudice di pace di Anzio, del 12 settembre 2003 dal Giudice di pace di Vietri di Potenza, del 2 ottobre 2003 dal Giudice di pace di Bari, del 30 agosto 2003 dal Giudice di pace di Montepulciano, del 20 ottobre 2003 dal Giudice di pace di Bari,

del 17 ottobre 2003 dal Giudice di pace di Recco, del 9 ottobre 2003 dal Giudice di pace di Reggio Calabria, del 21 ottobre 2003 dal Giudice di pace di Pratola Peligna, del 17 ottobre 2003 dal Giudice di pace di Pisa, del 16 ottobre 2003 dal Giudice di pace di Mestre e del 6 ottobre 2003 dal Giudice di pace di Asiago, rispettivamente iscritte ai nn. 996, 997, 999, 1044, 1047, 1081, 1083, 1087, 1092, 1094, 1095 e 1110 del registro ordinanze 2003 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 47, 49, 50, 51 e 52, prima serie speciale, dell'anno 2003.

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

udito nella camera di consiglio del 10 marzo 2004 il Giudice relatore Alfonso Quaranta.

Ritenuto in fatto

1. I Giudici di pace di Mestre (r.o. n. 996 e n. 1095 del 2003), Anzio (r.o. n. 997 del 2003), Vietri di Potenza (r.o. n. 999 del 2003), Bari (r.o. n. 1044 e n. 1081 del 2003), Montepulciano (r.o. n. 1047 del 2003), Recco (r.o. n. 1083 del 2003), Reggio Calabria (r.o. n. 1087 del 2003), Pratola Peligna (r.o. n. 1092 del 2003), Pisa (r.o. n. 1094 del 2003) ed Asiago (r.o. n. 1110 del 2003) hanno sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 204-bis, comma 3, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), disposizione introdotta dall'art. 4, comma 1-septies, del decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151 (Modifiche ed integrazioni al codice della strada), aggiunto dalla legge di conversione 1° agosto 2003, n. 214.

Premettono i rimettenti che la norma impugnata - relativa al giudizio direttamente instaurabile avverso il verbale di contestazione d'infrazione alle norme sulla circolazione stradale - fa carico a chi agisce, "all'atto del deposito del ricorso", di "versare presso la cancelleria del giudice di pace, a pena di inammissibilità del ricorso, una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'organo accertatore".

1.1. I Giudici di pace di Mestre e di Anzio, in quelle che risultano in ordine cronologico le prime due ordinanze relative alla questione in esame (r.o. n. 996 e n. 997 del 2003), deducono la violazione unicamente degli articoli 3 e 24 della Costituzione.

Il primo dei rimettenti (r.o. n. 996 del 2003) - non senza aver sottolineato, nel ripercorrere in via di estrema sintesi le vicende del giudizio a quo, che il ricorrente "ha provveduto, come disposto dalla nuova normativa, al deposito giudiziario della somma" dovuta ex lege - pone preliminarmente in luce come l'obbligo suddetto si risolva in uno "strumento per ridurre drasticamente il numero dei procedimenti" giurisdizionali in materia, ciò che darebbe luogo ad una "grave disparità di trattamento tra i cittadini", precludendo ai non abbienti di "poter validamente proporre le proprie ragioni in sede giudiziaria".

Si realizzerebbe, così, una violazione non soltanto dell'art. 3 della Costituzione (essendo la parità dei cittadini davanti alla legge "enormemente turbata dall'onere imposto al ricorrente non benestante"), ma pure dell'art. 24, "considerato che, in queste condizioni, i cittadini meno facoltosi" si vedrebbero "indirettamente privare della possibilità di tutelare i propri diritti in via giudiziaria, con grave nocimento al principio che la difesa è diritto inviolabile".

Parimenti, il Giudice di pace di Anzio (r.o. n. 997 del 2003) - nel dedurre la violazione degli stessi articoli della Costituzione - assume che la norma impugnata "rappresenta un indubbio ed ingiustificato ostacolo per la tutela in sede giurisdizionale dei diritti del ricorrente" (essendo questi, di fatto, indotto "a desistere dall'impugnazione"), concretando inoltre "una manifesta disparità di trattamento" tra gli utenti della strada, con il favorire "ingiustificatamente coloro i quali dispongono di maggiore agiatezza economica".

1.2. Più articolata si rivela la prospettazione del Giudice di pace di Vietri di Potenza (r.o. n. 999 del 2003), il quale ipotizza il contrasto - oltre che con gli articoli 3 e 24 - anche con l'art. 2 della Costituzione.

Tale rimettente eccepisce - in primis - l'esistenza di una (doppia) "violazione del principio di eguaglianza ex art. 3 della Costituzione".

La "novella" al codice della strada avrebbe, a suo dire, "creato di fatto e riservato sul piano processuale (...) una diversa posizione al ricorrente e alla Pubblica Amministrazione" (evidente in particolar modo in sede conclusiva del giudizio, e ciò in quanto l'Amministrazione, in caso di esito processuale a sé favorevole, "ha immediatamente a disposizione la somma che le è dovuta oltre sicuramente ad una parte delle spese di causa", considerato che la sanzione inflitta è di regola "comminata nel minimo edittale"), differenziando, altresì, "il cittadino abbiente da quello meno abbiente" (giacché soltanto ai primi sarebbe permesso di poter esercitare la tutela dei propri diritti proponendo ricorso al giudice ordinario).

Tale situazione di disparità - che il rimettente giudica "ancor più pregnante" ove "si consideri che lo stesso legislatore, al fine di eliminare gli ostacoli di carattere economico tra i cittadini, ha previsto con l'art. 26 della legge 689/1981 il pagamento rateale della sanzione (...) "su richiesta dell'interessato che si trovi in condizioni economiche disagiate"" - non sarebbe mitigata dal fatto che i soggetti non abbienti possono, pur sempre, "presentare il ricorso amministrativo (che non prevede il versamento della cauzione)". Se così fosse, infatti, dovrebbe concludersi che "il ricorso al giudice sia un mezzo di tutela riservato esclusivamente ai soggetti economicamente agiati" (con violazione dello stesso art. 2 della Costituzione, atteso che tra i diritti inviolabili dell'uomo rientra pure "il diritto all'eguaglianza, come valore assoluto della persona umana e diritto fondamentale dell'individuo").

L'art. 204-bis del d.lgs. n. 285 del 1992 creerebbe, dunque, in base alle condizioni economiche del ricorrente e quanto all'accesso alla tutela giurisdizionale, un "trattamento differenziato", il quale però - sottolinea il rimettente - "può trovare legittima applicazione solo ove vi sia l'indefettibile presenza di ragionevoli motivi", non ravvisabili "nello scopo di evitare che il cittadino meno abbiente possa ricorrere in sede giurisdizionale contro i verbali d'infrazione al codice della strada".

1.3. Il Giudice di pace di Bari, proponendo argomentazioni pressoché identiche a quelle sopra indicate, ha dedotto - con la prima delle due ordinanze da esso pronunciate (r.o. n. 1044 del 2003) - l'esistenza di una violazione degli articoli 3, 24 e 113 della Costituzione.

Dubita il rimettente della legittimità costituzionale della norma impugnata, in primo luogo, "per difetto di ragionevolezza e disparità di trattamento", situazione quest'ultima che vedrebbe contrapposti "il cittadino che per le sue condizioni economiche è in condizione di depositare la cauzione richiesta" e colui che, "privo di mezzi o con scarse possibilità economiche", si vede "preclusa" la possibilità di adire le vie giurisdizionali.

Deduce, inoltre, il suddetto giudice a quo la "violazione dell'art. 24 della Costituzione, che consente a tutti i cittadini di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti senza limitazioni", avanzando il "sospetto" che il legislatore abbia voluto, in subiecta materia, "reintrodurre la ripudiata regola del "solve et repete"".

Eccepisce, infine, il contrasto con l'art. 113 della Costituzione, in quanto la norma in esame "condiziona notevolmente e senza alcuna plausibile giustificazione la tutela giurisdizionale dei diritti contro gli atti della pubblica amministrazione".

I medesimi parametri sono invocati anche dal Giudice di pace di Mestre, nella seconda delle due ordinanze (r.o. n. 1095 del 2003) emesse da quell'ufficio giudiziario.

Il rimettente assume che tale norma darebbe vita ad "un'evidente differenza di trattamento tra i cittadini, in particolare tra coloro che hanno la capacità patrimoniale per assolvere all'adempimento imposto e coloro che non hanno mezzi sufficienti per effettuare il pagamento", nonché - tenuto conto che la proposizione del ricorso amministrativo non è subordinata alla medesima condizione - ad una "ingiustificata differenza tra i due mezzi di opposizione, rendendo (...) evidente che il ricorso avanti il giudice di pace diventerebbe uno strumento di tutela fruibile solo dai soggetti più facoltosi" (con violazione anche del "secondo comma dell'articolo 3 della Costituzione che sancisce che è compito della Repubblica rimuovere, non già creare, ostacoli di ordine economico e sociale che limitano di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini").

Deduce, inoltre, la violazione del "diritto di difesa sancito dagli articoli 24 e 113 della Costituzione", non essendo la cauzione contemplata dalla norma suddetta "in alcun modo razionalmente collegata alla pretesa dedotta in giudizio", né mirando "allo scopo di assicurare al procedimento uno svolgimento conforme alla sua funzione". Essa, per contro, appare piuttosto "introdotta al fine di restringere il campo dei possibili ricorrenti avverso provvedimenti amministrativi".

1.4. Ipotizza, invece, la violazione anche dell'art. 25, primo comma, della Costituzione (oltre che degli articoli 3 e 24, primo comma,) il Giudice di pace di Montepulciano (r.o. n. 1047 del 2003).

Questi ritiene, difatti, che l'art. 204-bis del d.lgs. n. 285 del 1992 si ponga in contrasto "con i principi di eguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge e di libero accesso alla tutela giurisdizionale dei propri diritti davanti al giudice naturale precostituito per legge".

Sottolinea che tale norma, "nel prevedere l'obbligatorietà di una cauzione addirittura per poter accedere alla tutela giurisdizionale", darebbe vita ad una "inedita (...) doppia discrasia", ed esattamente - da un lato - "tra azioni esperibili in via giurisdizionale e azioni esperibili in via amministrativa", nonché - dall'altro - "all'interno della stessa categoria delle azioni di carattere giurisdizionale".

Con specifico riferimento a quest'ultimo aspetto, il rimettente pone in luce come per nessuna azione di carattere giurisdizionale l'ordinamento preveda l'obbligo di prestare preventivamente cauzione, atteso che, pur essendo tale istituto "ben conosciuto dalle norme processuali", esse lo contemplano non come "sbarramento iniziale" per l'accesso alla tutela giurisdizionale, bensì "solo a giudizio ormai pendente, e a discrezione del giudice". Nel caso in esame, inoltre, la cauzione - salvo non volere ritenere che la sua imposizione ope legis si giustifichi in quanto "lo Stato teme per la solvibilità del ricorrente" - contravverrebbe alla stessa natura dell'istituto, che è "quella di un deposito di somme di denaro a garanzia di un determinato comportamento futuro", richiesto a colui che è gravato dalla prestazione della cauzione.

La sua previsione, quindi, risolvendosi in "un'inammissibile anticipazione della sanzione, perché al ricorrente si chiede di versare subito - obbligatoriamente e per il solo fatto di chiedere giustizia - ciò che solo il giudizio di merito potrà eventualmente accertare essere da lui dovuto", paleserebbe quale sia la reale finalità avuta di mira dal legislatore, e cioè di "scoraggiare in maniera ingiustificatamente vessatoria il diritto inalienabile del cittadino a richiedere giustizia, e richiederla al suo giudice naturale precostituito per legge" (dove ipotizzata violazione pure dell'art. 25, primo comma, della Costituzione).

La scelta, infine, di compromettere "senza ragione il diritto dei cittadini alla tutela giurisdizionale" - con violazione dei "principi che portarono la Corte costituzionale, in anni ormai lontani, a dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 98 c.p.c. (...) e la c.d. clausola del "solve et repete" - sostanzierebbe l'altro profilo di "discrasia" denunciato dal rimettente (quello tra azioni amministrative e giurisdizionali). Una discrasia, questa, tanto più grave ove si consideri che "il legislatore della novella ha, al contrario, ulteriormente facilitato il ricorso al prefetto" (il quale "può

essere adito direttamente, mediante una semplice raccomandata"), alterando in tal modo "il principio di parità/alternatività tra i due rimedi" e dando vita "all'introduzione "de facto" nell'ordinamento di un principio di riserva di amministrazione del tutto incompatibile col sistema costituzionale".

1.5. Quattro diversi parametri, invece, sono richiamati dal Giudice di pace di Bari, nella seconda delle ordinanze sopra indicate (r.o. n. 1081 del 2003), proveniente da tale ufficio giudiziario.

Il rimettente, difatti, ha dedotto che la norma impugnata si porrebbe in "contrasto con gli articoli 3, 24, 111 e 113 Costituzione".

Premesso che la scelta operata dal legislatore del 2003 "sembra volere reintrodurre nel nostro ordinamento la regola del "solve et repete", già dichiarata incostituzionale in numerose precedenti pronunzie della Corte costituzionale, a partire dalla sentenza n. 21/1961", il giudice a quo deduce che la previsione legislativa suddetta - in contrasto con l'art. 3, primo comma, della Costituzione - "potrebbe non assicurare uguaglianza di trattamento tra colui che è in grado di assolvere la cauzione preventiva e colui, che pur potendo astrattamente aver ragione nei confronti dell'amministrazione, necessariamente soccomberebbe per non poterla corrispondere".

Ipotizza, inoltre, la "violazione del diritto di difesa", atteso che (in spregio all'art. 24 della Costituzione) "il suo esercizio sarebbe condizionato dalla maggiore o minore disponibilità economica del singolo".

Assume, infine, la violazione degli articoli 111, secondo comma, e 113, primo e secondo comma, della Costituzione. L'imposizione di "un previo pagamento cauzionale a carico del ricorrente" - destinato a convertirsi in caso di sua soccombenza in un "prelievo totale o parziale in favore" dell'amministrazione - si tradurrebbe, per un verso, in un "privilegio" in favore di quest'ultima (con conseguente violazione del principio "di parità delle parti in contraddittorio" di cui all'art. 111, secondo comma, della Costituzione), rappresentando, inoltre, "un ingiustificato ostacolo per la tutela in sede giurisdizionale dei diritti (...) contro gli atti della pubblica amministrazione" (in contrasto con l'art. 113, primo e secondo comma, della Costituzione).

1.6. Sono accomunate, invece, dalla denuncia della violazione esclusivamente degli articoli 3 e 24 della Costituzione le ordinanze di rimessione dei Giudici di pace di Recco (r.o. n. 1083 del 2003), di Reggio Calabria (r.o. n. 1087 del 2003) e di Pisa (r.o. n. 1094 del 2003).

Il primo dei suddetti giudici rimettenti (r.o. n. 1083 del 2003) muove dalla constatazione che "i casi di cauzione previsti dal codice di rito" costituiscono "un numerus clausus legato soprattutto a provvedimenti di natura cautelare e non già alla mera presentazione di domande giudiziali di merito", ponendo altresì in luce "la sorte" subita dai "depositi di soccombenza" nel processo civile, "definitivamente abrogati dall'art. 1 della legge 18 ottobre 1977 n. 793" (Abolizione del deposito per soccombenza nel processo civile).

Evidenzia, inoltre, l'irrazionalità - "in una materia caratterizzata dalla gratuità (...) e dalla massima semplificazione per le parti", alla stregua di quanto previsto dall'art. 23 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale) - di una disposizione, quale quella censurata, che "pone a carico del cittadino un costo che, in qualche ipotesi, può anche essere molto oneroso (...) ed un adempimento, quale quello dell'apertura di un deposito giudiziario presso l'ufficio postale (...), estremamente complesso".

Assume, infine, la violazione delle norme costituzionali suddette (articoli 3 e 24 della Costituzione), giacché l'imposizione della cauzione, da un lato, "ostacola l'esercizio del diritto di agire per la tutela dei propri diritti proprio in un settore caratterizzato dal fatto di non addossare alcun onere né economico né tecnico al cittadino", e, dall'altro, "elimina la tutela ai non abbienti", ciò che renderebbe evidente come "la finalità di questa riforma non sia se non quella di creare (...) un forte deterrente alla presentazione dei ricorsi al giudice di pace".

Il Giudice di pace di Reggio Calabria (r.o. n. 1087 del 2003) deduce che la previsione dell'art. 204-bis del d.lgs. n. 285 del 1992 lederebbe "il diritto fondamentale dell'individuo espressamente tutelato dall'art. 3 della Costituzione", ponendo "i soggetti abbienti e non abbienti su un piano di disuguaglianza tra loro".

Su tali basi, quindi, ipotizza che la norma in esame sia "in netto contrasto con l'art. 24 della Costituzione, il quale sancisce che tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi".

La violazione del combinato disposto degli articoli 3 e 24 della Costituzione è posta alla base dell'ordinanza di rimessione del giudice di pace di Pisa (r.o. n. 1094 del 2003).

Il rimettente assume che i principi sanciti da tali norme sarebbero derogati ingiustificatamente dalla disposizione impugnata, richiamando all'uopo la pronuncia della Corte costituzionale n. 67 del 1960 (che dichiarò l'illegittimità costituzionale dell'art. 98 cod. proc. civ.).

Deduce, infine, la violazione dei parametri suddetti anche "sotto il profilo della ragionevolezza". Al riguardo, evidenzia come un trattamento differenziato riservato a situazioni eguali possa "trovare legittima applicazione solo ove vi sia l'indefettibile presenza di ragionevoli motivi oggettivamente rilevabili a giustificazione" dello stesso. In tale prospettiva, l'esistenza di una sostanziale continuità tra la situazione anteriore alla legge di riforma del codice della strada, e quella successiva (atteso che - sottolinea il rimettente - la possibilità contemplata dalla legge n. 214 del 2003 di proporre "ricorso immediato" al giudice di pace era già stata riconosciuta in virtù di "interpretazione adeguatrice" proposta dalla stessa Corte costituzionale), risulta ingiustificatamente alterata "in quanto la prevista cauzione a pena d'inammissibilità finisce per costituire una "compressione", una diminuzione, di un diritto di azione già esistente nell'ordinamento".

1.7. Ipotizzano, conclusivamente, la violazione anche dell'art. 2 della Costituzione, oltre che degli articoli 3 e 24, i Giudici di pace di Pratola Peligna (r.o. n. 1092 del 2000) ed Asiago (r.o. n. 1110 del 2003).

Deduce il primo dei due rimettenti che "la normativa in parola lede il diritto fondamentale dell'individuo espressamente tutelato dall'art. 3 della Costituzione" (in ciò sostanziandosi la violazione anche dell'art. 2 della Carta fondamentale), ponendo i soggetti abbienti e non abbienti su un piano di disuguaglianza fra loro, precludendo a questi ultimi l'accesso alla tutela giurisdizionale.

Assume, inoltre, la violazione dell'art. 24 della Costituzione, e ciò in quanto il "versamento della cauzione previsto per la tutela dei diritti del ricorrente nella sola sede giurisdizionale", oltre a "rappresentare un ingiustificato quanto ingiusto vantaggio per l'Autorità opposta", priverebbe della "possibilità di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti" quanti "non dispongono di una sufficiente agiatezza economica, in tal modo ledendo gravemente il diritto di difesa" degli stessi.

Verrebbe, in tal modo, a rivivere "di fatto un'anomala figura di imposta "solve et repete"", quantunque la stessa sia stata espunta dall'ordinamento "con sentenza del giudice delle leggi (n. 21 del lontano 1961)", senza peraltro dimenticare - conclude il rimettente - che "la stessa Corte costituzionale (sentenza n. 67 del 1960) dichiarò costituzionalmente illegittimo l'art. 98 del c.p.c., che prevedeva proprio il potere del giudice d'imporre una cauzione alla parte, con conseguente estinzione del giudizio in caso di mancato versamento".

Si richiama a tale decisione di questa Corte anche il Giudice di pace di Asiago (r.o. n. 1110 del 2003), il quale - sviluppando argomentazioni praticamente identiche a quelle già illustrate - torna a ribadire come l'avvenuta "introduzione dell'obbligo di versamento di una somma, costituente un vero e proprio deposito cauzionale", di fatto, "verrebbe a consentire l'accesso alla giustizia solo ai cittadini facoltosi".

Sussisterebbe, pertanto, violazione dell'intero art. 24 della Costituzione, se è vero che - mentre i primi due commi stabiliscono che tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi, riconoscendo la difesa quale diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento - il terzo comma garantisce che siano "assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione".

2. E' intervenuto in tutti i giudizi così promossi il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo il rigetto della questione.

La difesa erariale - sul presupposto che "il ricorso al giudice di pace" rappresenti, in tale materia, "una soluzione alternativa (ed in certa misura agevolata) rispetto al rimedio generale (ricorso al prefetto)" - esclude l'ipotizzata disparità di trattamento.

Poiché, infatti, l'amministrazione affronta il giudizio senza aver avuto "neppure la possibilità di una verifica approfondita" - attraverso l'esame dell'autorità prefettizia - della fondatezza della pretesa avversaria, sarebbe "ragionevole che il ricorso diretto al giudice di pace (...) sia sottoposto dalla legge a particolari oneri".

La previsione della cauzione, inoltre, non costituirebbe - ad avviso dell'Avvocatura - neppure un meccanismo del tutto "innovativo all'interno dell'ordinamento, che registra, nel settore penale, altre ipotesi simili", e segnatamente "quella prevista dal primo comma dell'art. 3-bis della legge 31 maggio 1965, n. 575" (Disposizioni contro la mafia), nonché quelle di cui agli articoli 162 (Oblazione nelle contravvenzioni) e 162-bis (Oblazione discrezionale) del codice penale.

La conclusione è, quindi, nel senso che il legislatore del 2003, "mosso da un intento di cautela deflativa", avrebbe "operato una scelta di carattere procedimentale" assolutamente ragionevole, proponendosi "di differenziare le discipline ed i relativi rimedi previsti dall'ordinamento, a seconda che l'autore della violazione intenda far valere i propri diritti di fronte all'autorità amministrativa ovvero, anticipatamente, a quella giudiziaria".

Considerato in diritto

1.- I Giudici di pace indicati in epigrafe hanno sollevato questione di legittimità costituzionale del comma 3 dell'art. 204-bis del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), disposizione introdotta dall'art. 4, comma 1-septies, del decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151 (Modifiche ed integrazioni al codice della strada), aggiunto dalla legge di conversione 1° agosto 2003, n. 214.

Oggetto delle loro censure è la previsione normativa che stabilisce - a carico di chi proponga ricorso avverso il verbale di contestazione d'infrazione alle regole del codice della strada - l'onere di "versare presso la cancelleria del giudice di pace, a pena di inammissibilità del ricorso, una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'organo accertatore".

2.- Elemento comune a tutte le ordinanze di rimessione è l'ipotizzata violazione degli articoli 3 e 24 della Costituzione, sotto il profilo che l'onere in questione - pena l'inammissibilità del ricorso giurisdizionale - si risolverebbe in una discriminazione dei soggetti privi di adeguati mezzi economici, i quali, anche in ragione del cospicuo ammontare di cui è imposto il pagamento, si vedono, se non precludere, quantomeno notevolmente ostacolare l'accesso alla tutela giurisdizionale, con conseguente pregiudizio del loro "diritto inviolabile" di agire in giudizio.

Nè ad escludere tale evenienza varrebbe il rilievo che resta ferma per costoro la possibilità di proporre - senza necessità di alcun preventivo versamento, non contemplato in tale ipotesi - il ricorso all'autorità prefettizia (ex art. 203 del medesimo d.lgs. n. 285 del 1992), giacchè ciò, semmai, evidenzerebbe viepiù l'esistenza di un trattamento discriminatorio, trasformando il ricorso al giudice di pace in strumento a disposizione dei soli soggetti più facoltosi, con violazione

anche del secondo comma dell'art. 3 della Costituzione, che fa carico alla Repubblica di rimuovere, e non già creare, "ostacoli" all'eguaglianza sostanziale dei cittadini.

Alcuni dei giudici a quibus - sempre in relazione alla violazione dell'art. 3 della Costituzione - denunciano anche un intrinseco difetto di ragionevolezza che connoterebbe la norma in esame, sottolineando - in particolare - come il versamento da essa contemplato non sia in alcun modo razionalmente collegato alla pretesa dedotta in giudizio, né assolve "allo scopo di assicurare al procedimento uno svolgimento conforme alla sua funzione", apparendo piuttosto introdotto "al fine di restringere il campo dei possibili ricorrenti avverso provvedimenti amministrativi".

La censura relativa alla violazione degli articoli 3 e 24 della Costituzione è accompagnata, poi, in talune ordinanze di rimessione, da altre concernenti gli articoli 2, 25, primo comma, 111, secondo comma, e 113 della Carta fondamentale.

3.- Le questioni sollevate, per la loro evidente connessione, vanno trattate congiuntamente, per cui va disposta la riunione dei relativi giudizi.

4.- La questione sollevata dal Giudice di pace di Mestre con l'ordinanza n. 996 del 2003 è inammissibile.

L'ordinanza, infatti, dà atto dell'avvenuto versamento della somma da parte del ricorrente, di talché il dubbio relativo all'illegittimità costituzionale della norma che contempla detto versamento - sotto il profilo della "grave disparità di trattamento tra i cittadini" - è privo di rilevanza nel giudizio a quo.

5.- Nel merito la questione proposta con le altre ordinanze di rimessione è fondata.

5.1.- "Il principio, secondo il quale tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi e la difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento, deve trovare attuazione uguale per tutti, indipendentemente da ogni differenza di condizioni personali e sociali" (cfr. sentenza n. 67 del 1960).

Alla luce di tale principio deve ritenersi che l'imposizione dell'onere economico di cui all'art. 204-bis del d.lgs. n. 285 del 1992 finisca con il pregiudicare l'esercizio di diritti che l'art. 24 della Costituzione proclama inviolabili, considerato che il mancato versamento comporta un effetto preclusivo dello svolgimento del giudizio, incidendo direttamente sull'ammissibilità dell'azione esperita.

5.2.- Giova rammentare come il problema - non nuovo nella giurisprudenza di questa Corte - della compatibilità tra il principio costituzionale che garantisce a tutti la tutela giurisdizionale dei propri diritti e singole norme che impongono determinati oneri (anche di natura economica) a carico di coloro che tale tutela richiedano, sia stato risolto alla luce della distinzione fra gli oneri che sono "razionalmente collegati alla pretesa dedotta in giudizio, allo scopo di assicurare al processo uno svolgimento meglio conforme alla sua funzione", da ritenere evidentemente consentiti, e quelli che tendono, invece, "alla soddisfazione di interessi del tutto estranei alle finalità predette", i quali - conducendo al risultato "di precludere o ostacolare gravemente l'esperimento della tutela giurisdizionale" - incorrono "nella sanzione dell'incostituzionalità" (cfr. sentenze n. 522 del 2002 e n. 333 del 2001).

Orbene, tale seconda evenienza è quella che ricorre nel caso della disciplina censurata, considerate sia l'entità economica dell'esborso, superiore alla misura della sanzione generalmente inflitta in concreto ai trasgressori, sia soprattutto le modalità di assolvimento dell'onere economico de quo, destinate a tradursi in un procedimento macchinoso nella fase tanto del versamento della somma quanto della sua (eventuale) restituzione all'avente diritto.

Sotto altro aspetto, deve osservarsi che l'imposizione in via generalizzata - da parte della norma censurata - del suddetto onere a carico del soggetto che intenda adire le vie giudiziali, in nessun

modo funzionale alle esigenze del processo, si risolve in un ostacolo, anche per l'ammontare dell'esborso pari alla metà del massimo edittale della sanzione, che finisce per scoraggiare l'accesso alla tutela giurisdizionale.

Alla luce, dunque, delle considerazioni che precedono risulta evidente la violazione dei citati parametri costituzionali, sia sotto l'aspetto della lesione del diritto di difesa del ricorrente, sia sotto l'aspetto della palese irragionevolezza della norma in rapporto alle caratteristiche del procedimento giurisdizionale in questione, improntato a "gratuità" e "massima semplificazione per le parti", secondo quanto stabilito dall'art. 23 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale).

6.- L'accertata violazione degli articoli 3 e 24 della Costituzione assorbe le ulteriori censure dedotte dai rimettenti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 204-bis, comma 3, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), introdotto dall'art. 4, comma 1-septies, del decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151 (Modifiche ed integrazioni al codice della strada), aggiunto dalla legge di conversione 1° agosto 2003, n. 214;

dichiara l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale del predetto art. 204-bis, comma 3, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, dal Giudice di pace di Mestre, con l'ordinanza indicata in epigrafe (r.o. n. 996 del 2003).