CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XX
N. 19

SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

17 MAGGIO 1966, N. 53

Trasmessa alla Presidenza il 3 giugno 1966

(a norma dell'articolo 30 della legge 11 marzo 1953, n. 87)

SENTENZA N. 53

ANNO 1966

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

1. — Prof. Gaspare	AMBROSINI	Presidente
2. — Prof. Giuseppe	CASTELLI AVOLIO	Giudice
3. — Prof. Antonino	PAPALDO	»
4. — Prof. Nicola	JAEGER	»
5. — Prof. Giovanni	CASSANDRO	»
6. — Dott. Antonio	MANCA	»
7. — Prof. Aldo	SANDULLI	»
8. — Prof. Giuseppe	BRANCA	»
9. — Prof. Michele	FRAGALI	»
10. — Prof. Costantino	MORTATI	»
11. — Prof. Giuseppe	CHIARELLI	»
12. — Dott. Giuseppe	VERZÌ	»
13. — Dott. Giovanni Battista	BENEDETTI	»
14. — Prof. Francesco Paolo	BONIFACIO	»

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale degli articoli 4 e 11 della legge 25 giugno 1909, n. 372, e dell'articolo 173 del Testo Unico delle leggi per le ferrovie concesse all'industria privata, approvato con regio decreto 9 maggio 1912, n. 1447, promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 26 giugno 1964 dal Tribunale di Cosenza nel procedimento penale a carico di Cuomo Enrico ed altri, iscritta al n. 179 del Registro ordinanze 1964 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 308 del 12 dicembre 1964;

2) ordinanza emessa il 20 gennaio 1965 dalla Corte suprema di cassazione – Sezione IV penale – nel procedimento penale a carico di D'Agostino Antonio e Fiore Paolo, iscritta al n. 57 del Registro ordinanze 1965 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 109 del 30 aprile 1965.

Visti gli atti di costituzione del Ministero dei trasporti e dell'aviazione civile;

udita nell'udienza pubblica del 16 febbraio 1966 la relazione del Giudice Michele Fragali;

udito il sostituto avvocato generale dello Stato Carmelo Ferruggia, per il Ministero dei trasporti e dell'aviazione civile.

RITENUTO IN FATTO. — 1. – Un'ordinanza del Tribunale di Cosenza emessa il 26 giugno 1964 ha denunciato a questa Corte, in riferimento agli articoli 3 e 24 della Costituzione, l'illegittimità costituzionale degli articoli 4 e 11 della legge 25 giugno 1909, n. 372, riguardante l'ordinamento dell'esercizio di Stato delle ferrovie e l'illegittimità dell'articolo 173 del testo unico 9 maggio 1912, n. 1447, sulle ferrovie concesse all'industria privata. Altra ordinanza della Corte suprema di cassazione del 20 gennaio 1965 ha rilevato il contrasto del predetto articolo 4 della legge 25 giugno 1909, oltre che con gli articoli 3 e 24 della Costituzione, anche con il successivo articolo 113.

Nelle norme sottoposte al controllo di costituzionalità si stabilisce che, salvo il disposto dell'articolo 180 del Codice penale abrogato (articolo 361 del Codice penale vigente), le Amministrazioni ferroviarie di Stato o concesse a privati non sono tenute a comunicare all'autorità giudiziaria gli atti e le relazioni delle inchieste che esse effettuano in ogni caso di sinistro che abbia recato danno alle persone o alle cose.

Il Tribunale di Cosenza, rilevato che, secondo la giurisprudenza della Corte di Cassazione, dalle regole sopraddette discende l'insequestrabilità degli atti delle predette inchieste, vi ha ravvisato la costituzione di un privilegio che, sovrapponendo l'interesse delle Amministrazioni ferroviarie a quello generale dell'accertamento della verità nel procedimento penale, contrasta con il principio dell'eguaglianza espresso nell'articolo 3 della Costituzione: si impedisce, a favore degli imputati dipendenti dall'amministrazione, l'acquisizione dei risultati delle inchieste che, oltre a non contenere normalmente notizie tutelate dal segreto di ufficio o da quello politico o militare, rappresentano, quasi sempre, l'unica, e comunque la più attendibile, fonte di accertamento della verità. Il Tribunale ha altresì rappresentato che le norme impugnate contrastano anche con il principio di inviolabilità del diritto di difesa contenuto nell'articolo 24 della Costituzione.

La Corte di Cassazione si è richiamata alla predetta ordinanza del Tribunale di Cosenza e ha osservato che la questione da questo proposta, oltre che il profilo del contrasto con gli articoli 3 e 24 della Costituzione, presenta quello della violazione del successivo articolo 113, che assicura la tutela giurisdizionale contro gli atti della pubblica Amministrazione.

L'ordinanza del Tribunale di Cosenza è stata notificata ai tre imputati il 22 luglio, il 1° e il 4 agosto 1964 e al Presidente del Consiglio dei Ministri il 20 luglio 1964. È stata comunicata ai Presidenti delle due Camere il 17 luglio 1964 e pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 308 del 12 dicembre 1964.

L'ordinanza della Corte di Cassazione è stata notificata agli imputati il 10 e 11 marzo 1965, al Pubblico Ministero, alle parti civili, al responsabile civile e al Presidente del Consiglio dei Ministri il 9 marzo 1965. È stata comunicata ai Presidenti delle due Camere il 5 marzo 1965 e pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 109 del 30 aprile 1965.

2. – Nelle due cause è comparso soltanto il Ministero dei trasporti e dell'aviazione civile.

Nelle deduzioni depositate il 5 novembre 1964 e il 29 marzo 1965 esso sostiene che le inchieste ferroviarie sono dirette, non ad acclarare eventuali responsabilità, ma precipuamente e prevalentemente ad acquisire gli elementi necessari per una valutazione tecnica in ordine all'efficienza degli impianti e del servizio e alla maniera più idonea per potenziarli e perfezionarli; solo in via marginale le inchieste stesse tendono a raccogliere i dati idonei ad un apprezzamento disciplinare della condotta del personale. La determinazione delle cause dell'anormalità ferroviaria, le conseguenze della stessa e le proposte per eliminarle interessano in modo immediato ed esclusivo il servizio pubblico, il quale a sua volta, nella specie, concerne anche, ed in modo notevole, la difesa dello Stato; onde ben può dirsi che il segreto ferroviario è segreto militare o, quanto meno, equiparato a quello politico militare. L'attribuzione all'Amministrazione ferroviaria di una discrezionalità circa la valutazione dell'opportunità di comunicare al giudice gli atti delle inchieste non vulnera i diritti della giustizia e della difesa perché rimangono integri i poteri del magistrato, più vasti e rivestiti di maggiori garanzie di forma, di acquisire direttamente gli elementi utili al suo giudizio. Si deve escludere che il magistrato possa accogliere le conclusioni delle inchieste senza procedere all'acquisizione diretta degli elementi accertati dall'Amministrazione e, del resto, i precedenti parlamentari delle norme di cui si tratta dimostrano come si sia voluto riconoscere agli atti delle inchieste ferroviarie un carattere puramente interno, perché l'Amministrazione vi procede per fini suoi particolari e come si sia inteso applicare il principio per cui nessuno può essere tenuto a fornire prove contro sè stesso, neppure se si tratti di una pubblica Amministrazione.

Si contesta pertanto che le norme denunciate costituiscono un ingiustificato privilegio, e si siano ispirate ad un intento o ad un criterio discriminativo nei confronti di speciali categorie di persone. Si nega infine che risulti violata la regola di inderogabilità della tutela giurisdizionale contro gli atti della pubblica Amministrazione, perché l'inchiesta ferroviaria è atto amministrativo di natura interna, i cui effetti rimangono circoscritti nell'ambito dell'Amministrazione, perché dalla facoltà data dalla legge di non comunicarne gli atti all'autorità giudiziaria non può derivare la lesione di diritti o di interessi legittimi, e perché è liberamente consentito l'esercizio delle azioni che sorgono dal sinistro a favore dei danneggiati.

Con le memorie depositate il 2 febbraio 1966, il Ministero ha insistito nelle deduzioni sopra esposte.

3. – All'udienza del 16 febbraio 1966 l'Avvocato dello Stato ha illustrato e ribadito le proprie tesi.

CONSIDERATO IN DIRITTO. — 1. – Identiche questioni sono trattate nelle due ordinanze che hanno promosso il controllo costituzionale delle norme suindicate; e può emettersi perciò una sola sentenza.

2. – La disposizione dell'articolo 4 della legge 25 giugno 1909, n. 372, concernente l'ordinamento ferroviario, manca di giustificazione costituzionale nella parte in cui consente alla Amministrazione ferroviaria di Stato una generica e discrezionale facoltà di non comunicare all'autorità giudiziaria gli atti e le relazioni dell'inchiesta svolta sui singoli sinistri, che contengano accertamenti di fatti o accertamenti materiali.

Può riconoscersi che non urti contro principî della Costituzione il conferire a quell'Amministrazione una discrezionalità di potere per l'esibizione delle relazioni contenenti gli apprezzamenti finali di ciò che è emerso dall'inchiesta: esse hanno unicamente il valore di manifestazioni di giudizio cui l'Amministrazione può non aderire, e comunque non contengono ricognizioni di verità o confessioni. Ma la documentazione che è servita di base a codeste relazioni, fornendo obiettivi elementi di prova, non può essere sottratta al potere di acquisizione dato al giudice secondo le norme generali, né essere esclusa dal contenuto del dovere di esibizione implicato dal legittimo esercizio di quel potere: ne rimarrebbe leso il diritto di difesa degli altri interessati e ne risulterebbe violato il principio di eguaglianza.

3. – Secondo questa Corte, il diritto di difesa muove bensì dalla necessità di assicurare effettivamente alla parte una assistenza tecnica-professionale e un contradditorio (sentenze 8 marzo 1957, n. 46; 7 dicembre 1961, n. 70; 22 novembre 1962, n. 93; 7 giugno 1963, n. 108; 12 dicembre 1963, n. 170; 24 gennaio 1964, n. 2), ma non esaurisce il suo contenuto nell'appagamento di quelle esigenze. Attiene alla tutela processuale di situazioni soggettive di vantaggio (sentenza 20 febbraio 1962, n. 8) nella configurazione e nei limiti ad esse dati dalle norme di diritto sostanziale (sentenza 20 febbraio 1962, n. 8; 7 giugno 1962, n. 57; 4 giugno 1964, n. 42), e da queste norme riceve delimitazione (sentenza 4 aprile 1963, n. 45), oltre che dalle norme dettate a salvaguardia di altri diritti o di altri interessi giudicati degni di protezione in base a criteri di reciproco coordinamento (sentenze 4 luglio 1963, n. 135; 4 giugno 1964, n. 42). Ha cioè un contenuto di pienezza correlativo al suo rapporto di necessità con l'esercizio della tutela giurisdizionale: se si nega o si limita alla parte il potere processuale di rappresentare al giudice la realtà dei fatti ad essa favorevole, se le si nega o le si restringe il diritto di esibire i mezzi rappresentativi di quella realtà, si rifiuta o si limita quella tutela.

Il più grave è che la norma sottoposta al controllo della Corte costituzionale non permette di far conoscere al giudice quegli elementi di prova che sono suscettibili di dispersione o di immutazione ove non siano registrati nell'immediatezza dei fatti; quegli elementi cioè che soltanto la sollecita e diligente indagine dell'autorità ferroviaria può rilevare, per l'insostituibile esperienza tecnica dei suoi organi. La norma inoltre consente di non sottoporre alle valutazioni del giudice quelle rilevazioni che particolarmente un'indagine amministrativa e la utilizzazione dell'esperienza dell'Amministrazione possono fare espleterare con completezza; né deve trascurarsi che, dall'attribuzione all'Amministrazione della facoltà di non comunicare ai giudici i dati raccolti, possono risultare scagionati i responsabili o rimanere incontestati elementi che invece riceverebbero smentita o significazione dubbia.

Non è sufficiente perciò obiettare che la norma non tocca l'obbligo di denunciare il reato e non sminuisce i poteri istruttori del giudice, ove non si esercitino per l'acquisizione degli accertamenti compiuti dall'amministrazione ferroviaria. Il diritto di difesa non si può risolvere unicamente nella libertà di promuovere l'azione giudiziaria; e il potere del giudice di

ricercare o di disporre le prove che ritiene necessarie alla formazione del suo convincimento viene menomato proprio con il negargli la conoscenza di quegli accertamenti.

Le esigenze della giustizia e della difesa garantite dalla Costituzione non possono essere trascurate nemmeno con riferimento all'asserita finalità interna che gli accertamenti di cui alla norma impugnata si proporrebbero, perché l'eventuale constatazione di una inefficienza negli impianti e nelle istruzioni di servizio impone, non soltanto provvedimenti amministrativi di perfezionamento, ma altresì valutazioni giuridiche destinate ad individuare responsabilità.

4. – Ugualmente inappagante è l'assunto che la norma denunciata si giustifica con le esigenze del segreto amministrativo.

Le regole generali apprestano a questo segreto una protezione che non esclude una indagine del giudice sulla fondatezza della relativa asserzione (articolo 352 del Codice di procedura penale e articolo 118 del Codice di procedura penale); così come, in via generale, è il giudice che accerta, e con riguardo alle circostanze, se possa compiersi senza grave danno per la parte o per il terzo l'esibizione processuale di cose che sono nel possesso dell'una o dell'altro (art. 118 del Codice di procedura civile). Si tratta di norme che valgono anche per il caso di segreto militare (espressamente richiamato nell'articolo 352 del Codice di procedura penale); il quale perciò, per l'ordinamento generale, non è protetto dall'incontrollata e incontrollabile discrezionalità dell'Amministrazione competente, come il cosiddetto segreto ferroviario, ma subisce un sindacato giurisdizionale. Cosicché la norma denunciata, men che parificare a quello militare il cosiddetto segreto ferroviario, dà ad esso una tutela ingiustificatamente più decisa e intensa.

Essa rivela perciò anche una palese disparità di trattamento di situazioni che richiederebbero soluzioni analoghe.

La disparità affiora altresì sotto altri riflessi. Riguarda anzitutto lo stesso soggetto, a seconda che la documentazione che lo concerne sia coperta genericamente dal segreto amministrativo o specificatamente da quello cosiddetto ferroviario; si determina fra i vari responsabili di uno stesso sinistro ferroviario e fra costoro e le parti che ne hanno ricevuto danno, perché i dipendenti dell'Amministrazione delle ferrovie godrebbero della protezione di un segreto che potrebbe risolversi in pregiudizio delle altri parti; si stabilisce fra i dipendenti dell'Amministrazione ferroviaria e gli estranei ad essa ove imputati fossero soltanto questi ultimi, perché i primi potrebbero non godere, a causa del segreto di cui l'Amministrazione circondasse la sua inchiesta, del beneficio di una graduazione delle responsabilità di cui potrebbero godere i secondi, ove il sinistro fosse anche l'effetto di un inefficiente ordine o di una insufficiente organizzazione del servizio. E ciò a parte la disparità che si crea fra la situazione delle varie Amministrazioni statali, di cui soltanto quella ferroviaria, per giunta organizzata ad impresa industriale, avrebbe una discrezionalità insindacabile dal giudice.

Si obietta che soltanto la certezza che gli atti dell'inchiesta non sono destinati all'autorità giudiziaria e non possono formare elemento di giudizio per l'affermazione della responsabilità dell'Amministrazione ferroviaria, può assicurare serenità agli inquirenti e obiettività alle indagini. Ma un rilievo del genere, oltre a non avere rilevanza agli effetti del controllo costituzionale al quale è chiamata la Corte, si risolverebbe nell'ammettere che la coscienza dei dipendenti dell'Amministrazione e di coloro che essa incarica di indagini sia legata all'interesse dell'amministrazione, e lo sia anche nel momento in cui essi sono chiamati a deporre innanzi al giudice. Il che è assurdo.

5. – Nei limiti in cui portano all'illegittimità della norma impugnata, le osservazioni svolte rendono inutile esaminare la fondatezza del richiamo dell'articolo 113 della Costituzione.

Questo esame è rilevante soltanto con riferimento al riconoscimento sopra fatto che, ex articoli 4 e 23 della Costituzione, è infondata la questione di legittimità concernente la facoltà dell'Amministrazione di non esibire gli atti della inchiesta che non involgono accertamenti di verità storica. Il riconoscimento di tale discrezionalità non toglie però tutela a diritti o ad interessi privati, perché riguarda atti che non operano nei rapporti esterni e che attengono semplicemente ad apprezzamenti meramente soggettivi, seppure di ordine tecnico.

6. – Come conseguenza della limitata dichiarazione di illegittimità dell'articolo 4 della legge 25 giugno 1909, n. 372, negli stessi sensi e negli stessi limiti deve essere dichiarata l'illegittimità:

a) dell'articolo 11 della medesima legge, nella parte in cui estende il citato articolo 4 alle ferrovie esercitate da imprese private;

b) dell'articolo 173 del testo unico 9 maggio 1912, n. 1447, sulle ferrovie concesse alla industria privata;

c) dell'articolo 141 della legge 26 marzo 1958, n. 425, sullo stato giuridico del personale delle ferrovie dello Stato, nella parte in cui fa salvo il disposto dell'articolo 4 della suddetta legge 25 giugno 1909, n. 372.

P. Q. M.

LA CORTE COSTITUZIONALE

previa riunione dei due giudizi, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 4 della legge 25 giugno 1909, n. 372, riguardante l'ordinamento dell'esercizio di Stato delle ferrovie non concesse ad imprese private, per la parte in cui consente all'Amministrazione ferroviaria una generica e discrezionale facoltà di non comunicare all'autorità giudiziaria gli atti e le relazioni dell'inchiesta svolta sui singoli sinistri, che contengano accertamenti di fatto e accertamenti materiali.

Ai sensi dell'articolo 27, ultima parte, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e negli stessi limiti sopra indicati, dichiara l'illegittimità costituzionale:

1°) dell'articolo 11 della legge predetta, nella parte in cui estende detto articolo 4 alle ferrovie esercitate da imprese private;

2°) dell'articolo 173 del regio decreto 9 maggio 1912, n. 1447, che approva il testo unico delle disposizioni di legge per le ferrovie concesse alla industria privata, le tramvie a trazione meccanica e gli automobili;

3°) dell'articolo 141 della legge 26 marzo 1958, n. 425, sullo stato giuridico del personale delle ferrovie dello Stato, nella parte in cui fa salvo il disposto dell'articolo 4 della suddetta legge 25 giugno 1909, n. 372.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 maggio 1966.

F.to: Gaspare AMBROSINI – Giuseppe CASTELLI AVOLIO Antonio PAPALDO – Nicola JAEGER – Giovanni CASSANDRO – Antonio MANCA – Aldo SANDULLI – Giuseppe BRANCA – Michele FRAGALI – Costantino MORTATI – Giuseppe CHIARELLI – Giuseppe VERZÌ – Giovanni Battista BENEDETTI – Francesco Paolo BONIFACIO

Il Cancelliere Capo *F.to:* Arduino SALUSTRI

Depositata in Cancelleria il 3 giugno 1966.

Il Cancelliere Capo *F.to:* Arduino SALUSTRI