

La previsione, nella prossima riforma forense, di incompatibilità sproporzionate e non fondate su esigenze imperative di interesse generale cozzerebbe contro una evidenza indiscutibile del quadro ordinamentale legislativo: l'essere esso *"ispirato all'esigenza del minimo sacrificio delle opportunità professionali"* (le parole tra virgolette sono del **TAR Lazio, sez. I, ordinanza di rimessione in Corte costituzionale n. 10125 del 28/4/2004**, che si riferiva, in particolare, alle compatibilità e incompatibilità previste per il giudice di pace-avvocato).

Tale quadro ordinamentale è stato di recente significativamente integrato -a conferma ulteriore della scelta del legislatore e dell'amministrazione per il minimo sacrificio delle opportunità professionali- da normative settoriali coerenti col sistema e cioè dalla c.d. "legge sul conflitto di interesse delle alte cariche" (vedasi art. 2, comma 1, lett. d, della l. 215/2004) e dalla disciplina sul registro degli organismi di conciliazione di diritto societario, bancario, finanziario (vedasi art. 4, comma 5, e comma 4, lett. a, del D.M. Giustizia 23/7/2004, n. 222).

Comunque, se il Parlamento vorrà confermare la previsione di incompatibilità tra professione forense e svolgimento d'un ulteriore lavoro pubblico o privato, non potrà fare a meno di imporre in primo luogo l'incompatibilità tra esercizio della professione forense e la carica di Senatore o Deputato (ma stesso trattamento dovrà esser riservato anche ad altre cariche "politiche" di vertice).

Quanto a Senatori e Deputati la riforma dovrà esprimersi a chiare lettere, vista l'assurda mancata applicazione, fino ad oggi, per una sorta di interpretazione abrogatrice, della norma dell'art. 3 della legge professionale del 1933 -r.d.l. 27/11/1933, n. 1578-, nella parte in cui prevede l'incompatibilità della professione con *" ... qualunque ...* ***impiego o ufficio retribuito con stipendio*** *sul bilancio ... del Senato, della Camera dei Deputati ...".*

Al riguardo, infatti, non può eludersi il chiaro insegnamento della Cassazione (**Cass., Sez. III, 20/7/04, n. 13445)** per cui i membri del Parlamento italiano sono percettori di uno **stipendio**, o meglio, di "reddito lavorativo" (ecco la massima *"L'indennità percepita dai membri del parlamento (pubblici funzionari elettivi che prestano la loro attività a titolo oneroso) ha funzione di corrispettivo, con la finalità di garantirne l'indipendenza economica consentendo loro di provvedere anzitutto alle necessità personali e familiari, con la conseguenza che, almeno per la parte non destinata a coprire le spese, ne va riconosciuta la natura di reddito lavorativo* "). Ciò deve comportarne la partificazione -quanto all'incompatibilità con la professione d'avvocato- a tutti gli altri percettori di reddito da lavoro pubblico o privato (con contratto di lavoro part time o full time non importa).

Più in generale, se si manterrà l'incompatibilità tra professione di avvocato e esercizio di un diverso lavoro pubblico o privato, non sarà accettabile la mancata previsione di incompatibilità nei confronti di numerose tipologie di soggetti ben più "pericolosi" di altri

considerati incompatibili (ad esempio i "vecchi avvocati part time") per il bene della indipendenza dell'avvocato, nonchè per il rischio di conflitti di interesse e di accaparramento di clientela.
In particolare:
Taluni soggetti sono destinatari di una aberrante posizione di privilegio nel testo del ddl di riforma ora all'esame del Parlamento, essi non sono dichiarati in posizione di incompatibilità e non verrebbero cancellati dagli albi ma solo sospesi dall'esercizio professionale durante il periodo in cui rivestono una altissima carica pubblica (vedasi art. 19, co 1, del ddl di riforma forense): sono gli avvocati che siano anche ministri, viceministri o sottosegretari di Stato, presidenti di giunta regionale o presidenti delle province autonome di Trento e di Bolzano, presidenti di province con più di un milione di abitanti, sindaci di comuni con più di 500.000 abitanti.
Altri soggetti, poi, non sarebbero neppure sospesi in (secondo il testo della riforma) dall'esercizio della professione nel periodo in cui ricoprono la carica pubblica: si tratta degli **avv ocati che siano presidenti di province con meno di un milione di abitanti**
, oppure siano
sindaci di comuni con meno di 500.000 abitanti
; o
membri del Parlamento nazionale o del Parlamento europeo
,
consiglieri regionali, membri di giunte regionali, membri di giunte provinciali, membri di giunte comunal
i.
Inoltre, questi ultimi soggetti sarebbero addirittura posti in posizione di assurdo ulteriore privilegio dall'art. 10, comma 2, nonchè dall'art. 20, comma 6, e infine dall'art. 27, commi 2 e 3, del ddl di riforma forense:
– l'art. 10, comma 2, li esenta dall'obbligo di formazione continua (i sindaci e assessori comunali se il comune ha popolazione superiore a 100.000 abitanti);
– l'art. 20, comma 6, li esenta dalla prova della effettività e della continuità dell'esercizio della professione (i sindaci se il loro comune ha più di 10.000 abitanti; il membro di giunta comunale se il comune ha più di 30.000 abitanti);
– l'art. 27, commi 2 e 3, riconosce loro (in quanto non sospesi dall'esercizio della professione) il diritto di elettorato attivo e passivo per le elezioni dei Consigli degli Ordini locali.
Voglio sottolineare: se in concreto gli avvocati-Parlamentari (e assimilati) non svolgessero la professione forense, rimarrebbe comunque facilmente conoscibile (attraverso il sito del CNF e l'albo pubblico del Consiglio dell'Ordine ove risultino iscritti) l'ubicazione del loro studio con tanto di indirizzi e numeri di telefono, fax, ed e-mail: evidente è il rischio di conflitti di interessi e accaparramento di clientela, ingenerati dalla facilità nel contattare i “partners” dell' "avvocato-politico".

Argomenti stringenti (ma non abbastanza cattivi) ha usato, sul tema, il Sen. Maritati nel suo intervento in Aula del 14 aprile 2010.
Ha detto nell'occasione il Senatore del partito democratico, raccogliendo gli applausi dal Gruppo PD: "*Pensiamo a quanto sia delicato il tema della corretta definizione delle incompatibilità. È un punctum dolens, ma i colleghi della maggioranza, soprattutto coloro i quali hanno maggiore sensibilità ed esperienza anche per aver praticato e continuare a praticare*

l'attività forense, dovrebbero riflettere con molta serenità. Pensiamo ad un avvocato che acceda al ruolo ed alle funzioni di parlamentare, se non addirittura di componente del Governo, che vada nelle Commissioni parlamentari o interparlamentari, ovvero che assuma il compito di presiedere organismi economici, finanziari o di alta dirigenza di strutture pubbliche regionali o nazionali. Compiti questi che comportano un potere ed una capacità da porre l'avvocato in una condizione di obiettiva, potenziale possibilità di influenzare il corso regolare dei procedimenti, quando nello stesso tempo egli svolga la duplice funzione. Mi rendo conto che tocchiamo punti delicati e interessi di particolare rilievo ma dobbiamo farlo, amici della maggioranza.
Così come si sarebbe dovuto riflettere con maggiore attenzione in ordine ai rischi che comporta, sul piano generale, la mancata previsione di un adeguato sistema di incompatibilità: le troppe leggi ad personam non sono forse il frutto della ormai consolidata commistione tra il ruolo di avvocato e quello di parlamentare?
Consentitemi la franchezza. Lungi da me la benché minima intenzione di sfiorare solamente la rispettabilità dei colleghi interessati, ma vi chiedo: non percepite alcun disagio nel momento in cui avvocati difensori in piena attività, come difensori per esempio del Presidente del Consiglio dei ministri o di altri eminenti e potenti personaggi del sistema politico-istituzionale del Paese, svolgendo le funzioni parlamentari, presentino e sostengano in Aula o nelle Commissioni disegni di legge che servono innanzi tutto ed immediatamente - anche se non in maniera esclusiva - a risolvere problemi inerenti a processi in pendenza o a carico proprio dello stesso Premier o di altri potenti suoi collaboratori?
Sono questi i profili che il disegno di legge non ha il coraggio di affrontare e che pertanto non ci consentono di condividerne appieno l'impianto, nella convinzione che il tema della riforma dell'avvocatura sia un tema centrale per la giustizia su cui si gioca una sfida per il Paese, che trascende le sole categorie professionali direttamente interessate, per coinvolgere invece la generalità dei cittadini e l'effettività della tutela dei diritti.
Per queste ragioni, noi ci rivolgiamo alla maggioranza di Governo affinché rifletta e perché non si perda questa grande occasione storica di una riforma che sia veramente tale ed adatta a soddisfare gli interessi superiori della giustizia nel nostro Paese".

Certamente a ragione si sostiene da molti che la prevenzione del conflitto d'interessi sia da perseguire nella legge che disciplina la professione forense.
Ritengo però debba precisarsi, nel porre con legge norme di prevenzione del conflitto d'interessi, occorra verificarne la legittimità secondo il c.d. "criterio di proporzionalità-adeguatezza della regolazione". In particolare occorre verificare:
1) se le presunzioni di incompatibilità all'esercizio della professione forense (che è sempre e comunque -per logica elementare che voglia rispettare la natura umana e i diritti inviolabili dell'uomo- un esercizio a part-time di quella professione) siano tutte idonee a garantire il conseguimento dello scopo perseguito di tutela dei consumatori (o, se si preferisce, dei clienti dell'avvocato) e la buona amministrazione della giustizia;
2) se alcuna delle presunzioni di incompatibilità all'esercizio della professione di avvocato vada oltre quanto necessario per il raggiungimento dello scopo, rivelandosi sproporzionata rispetto ad esso;
3) se ricorrano o meno ragioni imperative di interesse pubblico in grado di giustificare, in relazione alla primazia del diritto dell'Unione Europea, la restrizione della concorrenza nella

prestazione del servizio professionale (“naturalmente concorrenziale”, come insegna Corte costituzionale 189/01) di avvocato che si determina attraverso la introduzione o reintroduzione nell'ordinamento di previsioni di incompatibilità. Mi riferisco, in particolare, alla reintroduzione con l. 339/03 -che viene confermata dal testo di riforma forense come giunto in Aula al Senato- della incompatibilità tra professione forense e impiego pubblico a part time ridotto che era stata abrogata con l. 662/96. Solo ragioni imperative d'interesse pubblico giustificherebbero, se esistessero (e non esistono), una tale limitazione della concorrenza, come riconoscono le sentenze Wouters e Arduino della Corte di Giustizia. Tali ragioni imperative si possono ritenere sussistenti se: 1) oggettivamente apprezzabili e non soltanto asserite, 2) se non smentite dall'analisi complessiva della regolazione delle compatibilità e incompatibilità disegnate per l'esercizio della professione. Ebbene la reintroduzione per legge di tali incompatibilità, essendo avvenuta in mancanza di dette ragioni imperative, ha integrato violazione del diritto dell'Unione Europea. Si è violato, infatti, il combinato disposto degli artt. 10 e 81 del T.C.E. (norme oggi riprodotte, dopo il Trattato di Lisbona, rispettivamente, nell'art. 4, comma 3, della versione consolidata del Trattato sull'Unione Europea <T.U.E.>, e nell'art. 101 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea <T.F.U.E.>);
4) se le norme professionali relative all'esercizio della professione di avvocato e in particolare quelle di organizzazione, di qualificazione, di deontologia, di controllo e di responsabilità siano (o debbano essere strutturate in modo da essere) di per se sufficienti per raggiungere gli obiettivi che il vigente sistema di compatibilità-incompatibilità persegue attraverso presunzioni odiose di conflitti di interessi.

Volendo rispettare gli insegnamenti della sentenza della Corte di Giustizia del 5/12/2006 resa nei procedimenti riuniti “Cipolla” (C-94/04) e “Macrino” (C-202/04) -vedi specialmente i paragrafi 60 e seguenti della sentenza, con riguardo ai punti da 1 a 4 sopra enunciati- si deve ribadire che i sopra quattro elencati limiti si impongono anche al legislatore italiano nel disegnare una disciplina dell'accesso alla professione forense che salvaguardi il bene della concorrenza. Ciò non solo perchè la legge ordinaria sia legittima dal punto di vista del diritto dell'Unione Europea ma anche affinchè sia costituzionalmente legittima in relazione all'art. 117 Cost. che ormai recepisce il principio di concorrenza, nonchè in relazione agli artt. 3, 41, 35 Cost. (che vietano irragionevole compressione di diritti fondamentali di libertà).
Nè può sostenersi che la peculiarità della professione forense ed i fini di interesse generale che ispirerebbero le incompatibilità eccessive che si volessero introdurre consentano di escludere la legge di riforma forense dalla soggezione al giudizio di proporzionalità e ragionevole necessità. Non lo si può sostenere in quanto, come insegna la Corte di giustizia, solo i provvedimenti (anche legislativi) motivati da “esigenze imperative di interesse generale” (che siano ragionevolmente credibili e non solo asserite) possono andare esenti dalla detta verifica di proporzionalità e ragionevole necessità.
In tale ottica si dovrà evitare di strumentalizzare in senso anticoncorrenziale la risoluzione del Parlamento europeo del 23 marzo 2006 che ha riconosciuto l'indipendenza, l'assenza di conflitti di interessi e il segreto/confidenzialità quali valori fondamentali della professione forense e ha ribadito che la loro conservazione è di interesse pubblico. Il riconoscimento, in detta risoluzione, della “necessità di regolamenti a protezione di questi valori fondamentali per l'esercizio corretto della professione legale, nonostante gli effetti restrittivi sulla concorrenza che ne potrebbero

derivare” non potrà giustificare regolamenti di protezione che abbiano effetti sproporzionati e ingiustificatamente limitanti la concorrenza. Allo stesso modo dovrà evitarsi ogni strumentalizzazione anticoncorrenziale e corporativa dell'altra affermazione fatta nella detta risoluzione del Parlamento europeo e cioè dell'affermazione per cui l'importanza di una condotta etica, del mantenimento della confidenzialità con i clienti e di un alto livello di conoscenza specialistica rende necessaria l'organizzazione di sistemi di autoregolamentazione, quali quelli oggi governati da organismi e ordini della professione legale.

Leggi di seguito
1) l'ordinanza di rimessione in Corte costituzionale n. 10125 del 28/4/2004 della prima sezione del TAR Lazio e in particolare il passo in neretto al punto 1.2.2;
2) la sentenza della Cassazione, sez. III, 20/7/04, n. 13445 ...

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Reg. Sent.
Anno 2002
IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO N. Reg. Ric.
- SEZIONE I^ -

composto dai Signori Magistrati:

Corrado Calabrò, Presidente

Nicola Gaviano, Consigliere

Carlo Modica de Mohac, Consigliere - relatore

ha pronunziato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso n. reg. gen. 2538-2002, proposto dalla Dott.ssa Giovanna Moggi, rappresentata e difesa dagli Avv.ti Giuseppe Alibrandi e Roberto Righi, ed selettivamente domiciliata presso lo studio del secondo, in Roma, Via G. Calducci n.4;

contro

il Ministero della Giustizia in persona del Ministro p.t. rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato presso la cui sede, in Roma, Via dei Portoghesi n.12, è ex lege domiciliato;
il Consiglio Superiore della Magistratura in persona del legale rappresentante p.t., come sopra rappresentato, difeso e domiciliato;
la Presidenza del Consiglio dei Ministri in persona del Presidente in carica, come sopra rappresentato, difeso e domiciliato;
per l’annullamento,

previa sospensione

del decreto del 6.7.2001 del Ministro della Giustizia, con il quale la ricorrente è stata dichiarata decaduta per causa di sopravvenuta incompatibilità - ai sensi dell'art. 8, comma I, lett. "c" bis della L.n.374/1991 come modificato dall'art.6 della L. n.468/1999 - dall'incarico di Giudice di Pace presso l'Ufficio del Giudice di Pace di Pistoia;
della conforme deliberazione del 14.6.2001 del Consiglio Superiore della Magistratura;
ove occorra, della Circolare del 19.1.2000 del Consiglio Superiore della Magistratura relativa alle incompatibilità dei Giudici di Pace;
dell'art.17, comma 9°, del D.P.R. 10.6.2000 n.198, nella parte in cui non prevede che il termine per l'avvio del procedimento (volto alla pronunzia della decadenza) decorra dalla conoscenza, da parte dell'Amministrazione, della situazione di incompatibilità; e nella parte in cui non prevede che entro il termine annuale ivi stabilito (a pena di estinzione) per la conclusione del procedimento, debba intervenire anche la notificazione all'interessato del provvedimento.
Visti gli atti depositati dalla ricorrente;

visti gli atti di costituzione in giudizio e la memoria delle Amministrazioni resistenti;

visti gli atti tutti della causa;

designato relatore il Consigliere Avv. Carlo Modica;

udito, alla pubblica udienza del 28.4.2004, l'Avv. F. Paoletti su delega dell'avv. R. Righi;

ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

f a t t o
Con ricorso notificato il 19.2.2002 e depositato il 6.3.2002, la Dott.ssa Giovanna Moggi impugna i provvedimenti indicati in epigrafe, esponendo quanto segue.

Nel 1995 la ricorrente veniva nominata Giudice di Pace.

Nel 1999 entrava in vigore la L.n.468/1999 che (con l'art..6) ha modificato l'art.8 della L. n.374/1991, introducendo nuove cause di incompatibilità per i Giudici di Pace.

In particolare, il "nuovo" art.8 della L.n.374/1991 stabilisce che non possono esercitare le funzioni di Giudice di Pace "coloro che svolgono attività professionale per imprese di assicurazione o banche oppure hanno il coniuge, convivente, parenti fino al secondo grado o affini entro il primo grado che svolgono abitualmente tale attività".

L'art.24 della L.468/99 cit., ha poi accordato ai Giudici di Pace che alla data della sua entrata in vigore (avvenuta il 21 dicembre 1999) fossero già in servizio, il termine di sessanta giorni (decorrenti dalla predetta data) per rimuovere le sopravvenute situazioni di incompatibilità.

Alla fine del primo quadriennio dalla nomina a Giudice di Pace ed al fine di ottenerne la conferma (a seguito del prescritto giudizio di idoneità), con nota del 10.1.2000 la ricorrente rappresentava al competente Consiglio Giudiziario che i suoi due figli svolgevano entrambi attività professionale di "Agente assicurativo" per conto della Compagnia "RAS"; e si impegnava "ad astenersi da tutte la cause in cui sia parte la predetta compagnia".

Successivamente, il 14.2.2000 la ricorrente trasmetteva al Consiglio Superiore della Magistratura una nota nella quale chiedeva di essere confermata nell'incarico di Giudice di Pace ed assegnata - proprio al fine di evitare situazioni di incompatibilità eventualmente scaturenti dall'attività professionale svolta dai figli - alla trattazione delle sole cause di opposizione alle ordinanze-ingiunzioni.

In data 15.3.2000 l'Assemblea Plenaria del C.S.M., previa acquisizione del giudizio di idoneità espresso dal Consiglio Giudiziario, la confermava nell'incarico.

Senonchè in data 8.8.2000 la Commissione per i Magistrati Onorari presso il C.S.M. comunicava alla ricorrente di aver avviato il procedimento volto alla "eventuale declaratoria di decadenza dall'ufficio di giudice di pace ai sensi dell'art.9 della Legge 21 novembre 1991 n.374 e succ. mod. per motivi di incompatibilità ex art.8, comma 1, lett. C-bis, della stessa legge, a seguito della dichiarazione da Lei resa in data 10 gennaio 2000, non risultando … l'avvenuta rimozione delle suddette cause di incompatibilità".

A seguito di tale contestazione, con nota del 14.8.2000 la ricorrente trasmetteva al C.S.M. le proprie controdeduzioni, nelle quali faceva rilevare - tra l'altro - che inspiegabilmente la causa di incompatibilità a cagione della quale rischiava di essere dichiarata decaduta dalle funzioni, non era prevista anche per i Magistrati Ordinari.

Lamentando, pertanto, che una interpretazione puramente letterale dell'art.8 cit. ne avrebbe evidenziato la illegittimità costituzionale (risultando vietato ai Giudici di Pace ciò che invece è consentito ai Magistrati Ordinari), la ricorrente proponeva una interpretazione più flessibile, e sistematicamente più logica, della norma in questione.

In particolare la ricorrente sosteneva (e sostiene):

che "l'agente di assicurazione non ha alcun interesse economico alla gestione della società assicuratrice se non con riguardo esclusivo alla stipula delle polizze"; e che, conseguentemente, in caso di lite fra assicurato e compagnia assicuratrice l'agente non è direttamente e personalmente interessato, ragion per cui è statisticamente molto raro (se non addirittura impossibile) che un Giudice di Pace che abbia un congiunto Agente assicurativo si trovi effettivamente in situazione di incompatibilità (che gli impedisca di giudicare serenamente) nelle cause insorte fra la compagnia assicuratrice (della quale il detto congiunto sia Agente) e l'assicurato;
che l'unico caso in cui può sorgere conflitto fra l'Agente e l'assicurato è quello della mancata riscossione del premio; e che in tali casi la garanzia dell'imparzialità del giudizio (per l'ipotesi in cui il Giudice di Pace abbia "legami" con l'Agente) è assicurata dall'istituto dell'"astensione" (e dalla normativa che lo regola);
e che pertanto con l'art.8 cit. il Legislatore non ha inteso riferirsi anche agli Agenti di assicurazione.
Il 29.3.2001 il Consiglio Giudiziario di Firenze udiva personalmente la ricorrente, la quale dichiarava di non aver rimosso la causa di incompatibilità; e insisteva nella sua tesi interpretativa sostenendo ancora la non sussistenza di alcun conflitto di interesse.

Ma l'interpretazione proposta non ha convinto il Consiglio Giudiziario che ha proposto l'adozione del provvedimento di decadenza; né il C.S.M. che con la deliberazione del 14.6.2001 ha accolto la proposta.

Infine con il Decreto ministeriale del 5.7.2001 la ricorrente è stata definitivamente dichiarata decaduta dall'ufficio e dalle funzioni di Giudice di Pace.

Impugnato il predetto provvedimento e gli atti ad esso connessi, la ricorrente lamenta:

violazione degli artt. 2, 3 e 97 della Costituzione; violazione dei principii desumibili dagli artt.1, 2 e 29 della L. 7.8.1990 n.241; degli artt. 8 e 9 della L. 21.11.1991 n.374 (nel testo modificato dagli artt. 6 e 7 della L. 24.11.1999 n.468) e degli artt. 17 e 19 del D.P.R. 10.6.2000 n.198, nonché eccesso di potere per violazione del giusto procedimento;
ulteriore violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione; violazione degli artt. 102, 106, 107 e 108 della Costituzione; ulteriore violazione dell'art.8 della L. 21.11.1991 n.374 (nel testo modificato dagli artt. 6 e 7 della L. 24.11.1999 n.468) anche in relazione all'at. 1903 del codice civile; nonché illegittimità derivata del provvedimento impugnato dalla illegittimità costituzionale dell'art.8, comma 1°, lett. "C-bis", della Legge 21 novembre 1991 n.374 (nel testo introdotto con l'art.6 della Legge 24 novembre 1999 n.468), per contrasto con gli artt. 3, 97, 102, 106, 107 e 108 della Costituzione.
Ritualmente costituitasi con fascicolo depositato il 22.3.2002, l'Amministrazione si è opposta all'accoglimento del ricorso.

Con ordinanza n.1769 del 27.3.2002 di questo T.A.R., l'istanza cautelare avanzata dalla ricorrente è stata respinta.

All'udienza del 28.4.2004, uditi i Difensori delle parti, i quali hanno insistito nelle rispettive richieste, deduzioni ed eccezioni, la causa è stata posta in decisione.

d i r i t t o
1. La questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Difesa della ricorrente appare rilevante ai fini della decisione e non manifestamente infondata per le ragioni che si passa ad esporre.

1.1. Con il primo profilo di doglianza di cui al secondo motivo di gravame del ricorso in epigrafe - motivo che va esaminato con precedenza, atteso il suo carattere pregiudiziale ed assorbente - la ricorrente lamenta, innanzitutto, la violazione - per erronea applicazione - dell'art.8, comma 1°, lett. "c-bis", della Legge 21 novembre 1991 n.374 (nel testo introdotto con l'art.6 della Legge

24 novembre 1999 n.468), deducendo:

che di regola gli agenti di assicurazione non vengono a trovarsi in situazione di conflitto con terzi a causa dell'attività svolta; e ciò in quanto non hanno alcun diretto interesse economico nella gestione dei sinistri, e non hanno comunque la rappresentanza legale della compagnia nel caso di contenzioso cagionato da sinistri;
che, dunque, nel precludere l'assunzione delle funzioni di Giudice di pace a "coloro che svolgono attività professionale per imprese di assicurazione" o che abbiano congiunti che svolgano abitualmente tale attività, l'art.8, comma 1, lett. "C bis" della L. n.374/1991 non ha certamente inteso riferirsi anche agli "agenti di assicurazione";
e che pertanto l'Amministrazione ha errato nel ritenere che essa (ricorrente) fosse in situazione di assoluta incompatibilità all'esercizio della funzione di Giudice di pace a causa dell'attività di agenti di assicurazione svolta dai figli.
La doglianza non merita accoglimento.

Essa si fonda sul presupposto errato che nell'esercizio delle sue funzioni e della sua attività, l'agente di assicurazione non entri in conflitto con terzi; e che non abbia un interesse economico congiunto o comunque convergente con quello della compagnia da cui riceve il mandato (e nel cui nome agisce).

Vero è, invece, l'esatto contrario; e cioè che nell'esercizio della sua attività e nella sua qualità di mandatario, l'agente può entrare in conflitto e trovarsi in lite giudiziaria con gli assicurati (proprio in ragione del rapporto contrattuale che con essi si instaura); e che, quand'anche non sia parte formale in giudizio, egli ha tutto l'interesse a che il contenzioso instaurato dagli assicurati si risolva favorevolmente per la compagnia assicurativa.

1.2. Con il secondo profilo di doglianza di cui al secondo motivo di gravame la ricorrente lamenta la illegittimità derivata del provvedimento impugnato (decreto ministeriale di pronunzia della decadenza, per incompatibilità, dall'ufficio e dalle funzioni di giudice di pace) dalla illegittimità costituzionale dell'art.8, comma 1°, lett. "c-bis", della Legge 21 novembre 1991 n.374 (nel testo introdotto con l'art.6 della Legge 24 novembre 1999 n.468), per contrasto con gli artt. 3, 97, 102, 106, 107 e 108 della Costituzione, deducendo:

che mentre per gli Avvocati che svolgano anche funzioni di Giudice di Pace (d'ora innanzi, per comodità espositiva, denominati "Giudici di Pace - Avvocati") la contestata norma ha previsto la possibilità di richiedere il trasferimento ad altra sede (evitando così la pronunzia di decadenza

dall'ufficio), la stessa facoltà non è stata accordata ai Giudici di Pace che non svolgono la professione forense (d'ora innanzi, per comodità espositiva, denominati "Giudici di Pace «semplici»") ma che vengano parimenti a trovarsi - a cagione del concomitante svolgimento di un'altra attività a carattere professionale - in posizione di sopravvenuta incompatibilità;
che mentre per i Giudici di Pace «semplici» che vengano a trovarsi in situazione di incompatibilità a cagione della circostanza che coniuge, convivente, parenti entro il secondo o affini entro il primo grado (d'ora in poi, per comodità espositiva, denominati semplicemente "congiunti") esercitano nel circondario la professione forense, la contestata norma ha previsto la facoltà di astenersi dal giudizio (facoltà che li pone "al riparo" dalla pronunzia di decadenza);
identica facoltà non è stata accordata ai colleghi - anch'essi Giudici di Pace «semplici» - che si trovino in posizione di incompatibilità a cagione della circostanza che i loro "congiunti" esercitano una professione diversa da quella legale (nella specie: agente assicurativo);
e che tali differenze di trattamento, non giustificandosi sul piano della ragionevolezza, violano l'art.3 della Costituzione e contrastano con il principio di eguaglianza ivi predicato.
1.2.1. La "rilevanza" della sollevata questione di legittimità costituzionale ai fini della decisione della causa introdotta dal ricorso in esame, appare - per il profilo in esame - evidente.

Se, infatti, l'art.8 fosse dichiarato costituzionalmente illegittimo, ne conseguirebbe "automaticamente" la "illegittimità derivata" del provvedimento impugnato che è stato adottato proprio in applicazione della suddetta norma.

1.2.2. La questione appare, inoltre, "non manifestamente infondata" per le seguenti ragioni.

L'art. 8 in esame ha previsto che i "Giudici di Pace - Avvocati" che (per effetto delle innovazioni previste dalla stessa norma) vengano a trovarsi in posizione di sopravvenuta incompatibilità in ragione del potenziale conflitto d'interesse scaturente proprio dalla contestuale posizione di Giudice e di Avvocato, possano chiedere il trasferimento presso altro Ufficio per continuare a svolgere entrambe le funzioni. In tal caso, l'esercizio della predetta facoltà (id est: la pura e semplice proposizione della istanza di trasferimento) costituisce "rimozione della causa di incompatibilità" e preclude l'avvio del procedimento volto alla pronuncia della "decadenza".

Analoga facoltà non è stata accordata, però, anche ai Giudici di Pace «semplici» che per il medesimo titolo (l'entrata in vigore della nuova legge) vengano a trovarsi in analoga posizione di incompatibilità (per conflitto di interesse), a causa dell'esercizio da parte loro, o di "congiunti", di professioni diverse da quella forense.

E' questa, dunque, la prima disparità di trattamento, fra "Giudici di Pace – Avvocati" e "Giudici di Pace «semplici»", che viene in evidenza.

V'è inoltre un'altra disparità da mettere in luce; forse meno evidente ma che introduce una discriminazione ulteriore, addirittura in seno alla categoria dei "Giudici di Pace «semplici»".

Il "sistema" delineato dal combinato disposto dell'art.8 e dell'art.10 della L. n.374/1991 (così come novellato dalla L. n.468/1999) prevede per i Giudici di Pace «semplici» (id est: "i giudici non avvocati") che vengano a trovarsi in situazione di incompatibilità a cagione della circostanza che loro coniuge, convivente, parenti entro il secondo grado o affini entro il primo grado (d'ora innanzi denominati "congiunti") esercitano nel circondario la professione forense, la facoltà di astenersi di volta in volta dallo specifico giudizio che li vede coinvolti; facoltà che li pone al riparo dalla pronunzia di decadenza.

Ancora una volta, però, analoga facoltà non è stata accordata ai colleghi - anch'essi Giudici di Pace «semplici» - che si trovino in posizione di incompatibilità a cagione della circostanza che i loro "congiunti" esercitano nel circondario una professione diversa da quella legale (ad esempio, come nel caso specie, quella di agente assicurativo).

Il che significa:

che il"Giudice di Pace - Avvocato" o il "Giudice di Pace «semplice»" che abbiano un "congiunto" Avvocato, hanno la facoltà di astenersi allorquando si trovino in situazione di conflitto di interesse;
ma che la stessa facoltà non è stata riconosciuta a chi pur essendo parimenti Giudice di Pace non abbia la ventura di svolgere contestualmente la professione forense, o di essere "congiunto" di un soggetto che la svolga; e che pertanto il predetto - meno impegnato - Giudice di Pace deve dimettersi dalla carica giurisdizionale, ovvero rimuovere "in radice" la situazione di incompatibilità, evidentemente "convincendo" il proprio "congiunto" a cambiare professione (non essendo previsto il trasferimento del Giudice di Pace ad altro Ufficio giudiziario; né essendo sufficiente che il suo "congiunto" cambi sede); e ciò a pena di essere dichiarato decaduto.
In conclusione, non appare revocabile in dubbio:

che il sistema normativo descritto abbia accordato un trattamento di miglior favore agli Avvocati

e comunque ai Giudici di Pace - Avvocati, rispetto a quello riservato agli altri professionisti, o ai Giudici di Pace «semplici» o “congiunti” con professionisti non esercenti la professione forense (o, il che esprime il medesimo concetto, non congiunti con Avvocati);
e che tale trattamento non trova alcuna giustificazione sul piano della ragionevolezza, non essendo comprensibile la ragione per la quale situazioni sostanzialmente eguali (di incompatibilità per conflitto d’interesse, talvolta potenziale talaltra effettivo) siano state trattate in maniera così diversa; e sì penalizzante esclusivamente per alcuni fra più soggetti appartenenti ad una unica categoria (trattasi - infatti - sempre e comunque di Giudici di Pace, nell’un caso svolgenti anche la professione di Avvocato o “congiunti” di soggetti che la svolgono; e nell’altro caso non svolgenti tale professione o non congiunti di soggetti che la svolgano).
Ma v’è di più.

Il riconoscimento del predetto trattamento di favore appare intrinsecamente contraddittorio con la ratio della stessa norma che lo ha introdotto, oltrecchè - come già visto - ingiustificabile sul piano della ragionevolezza.

La ratio della introduzione delle nuove (e più rigide) ipotesi di incompatibilità all’esercizio di funzioni giurisdizionali (nella specie: all’esercizio delle funzioni di Giudice di Pace) riposa, infatti, nella esigenza di garantire (agli utenti dell’ordinamento giustiziale) che i giudicanti mantengano - e siano comunque obbligatoriamente e manifestamente posti nelle più obiettive e migliori condizioni per farlo - il massimo del distacco e della serenità d’animo nell’espletamento dei loro compiti; e ciò in modo da assicurare la necessaria e prescritta equidistanza dalle parti e, in ultima analisi, la imparzialità di giudizio alla quale ogni Ordinamento aspira.

Se così è, come indubitabilmente appare, è evidente che nell’ambito del “corpo” dei Giudici di Pace, i soggetti maggiormente “esposti” - anche dal punto di vista statistico - alla obiettiva possibilità di trovarsi ad esercitare le funzioni giudicanti in condizioni di conflitto d’interesse con una delle parti, sono proprio gli Avvocati.

E ciò, beninteso, non già (o non tanto) per tendenza psicologica, ma per fisiologiche ragioni intrinsecamente connesse alle funzioni ed all’attività ordinariamente svolte, consistenti nella quotidiana e diffusa assunzione a titolo di prestazione professionale - e dunque in forza di mandato o procura, e verso corrispettivo di onorario - della difesa e della tutela in giudizio degli interessi patrocinati; interessi che possono spaziare in ambiti settoriali molto estesi, e che possono venire a contrastare, o a coincidere, con quelli di parti processuali coinvolte nelle cause in cui essi stessi - i predetti “Giudici – Avvocati” - devono giudicare.

Sicchè **la salvaguardia loro accordata anche e proprio in sede di svolgimento di funzioni giudicanti non appare agevolmente giustificabile, se non in un quadro ordinamentale ispirato all'esigenza del minimo sacrificio delle opportunità professionali dei congiunti dei Giudici di pace e di questi stessi.**

Ora, in tale contesto, del tutto irragionevole ed ingiustificata risulta la maggior rigidità riservata - invece - agli "altri" Giudici di Pace (i cc.dd. Giudici di pace «semplici»), i quali:

non svolgono contestualmente funzioni ed attività di Giudice e di Avvocato;
non hanno accesso ad aule giudiziarie se non per l'esercizio di funzioni giudicanti;
hanno meno probabilità statistica di trovarsi in situazione di conflitto d'interesse con una parte processuale, rispetto a quanto può accadere ai colleghi coinvolti nell'esercizio della professione forense o i cui congiunti esercitino tale professione;
sono, in definitiva, meno "esposti", a pressioni esterne o interne (id est: psicologiche) percepibili o inconsce;
e dunque appaiono tendenzialmente in grado di assicurare, quantomeno a livello di probabilità, maggiori garanzie di indipendenza e di serenità di giudizio - anche laddove siano "congiunti" (come nel caso dedotto in giudizio) di soggetti esercenti professioni diverse (nella specie: Agente assicurativo) da quella forense - rispetto ai colleghi Avvocati.
1.3. Con il terzo profilo di doglianza di cui al secondo motivo di gravame, la ricorrente deduce che in forza del sistema normativo vigente (scaturente dall'art.8, comma 1°, lett. "c-bis", L.21.11.1991 n.374 come novellata dall'art.6 L.24.11.1999 n.468, applicabile ai Giudici di Pace, e dagli artt.16 e 17 del R.D. 30.1.1941 n.12, applicabili ai Magistrati Ordinari):

una identica situazione viene considerata causa di incompatibilità per i Giudici di Pace, e non - invece - per i Magistrati Ordinari;
che tale disparità di trattamento, a fronte di situazioni eguali, non si giustifica sul piano della ragionevolezza;
e che pertanto la norma in esame (l'art.8 cit.) è costituzionalmente illegittima anche per questo aspetto.
1.3.1. La"rilevanza" della sollevata questione di legittimità costituzionale ai fini della decisione della causa introdotta dal ricorso in esame, è - ancora una volta, ed anche per il profilo adesso in esame - evidente; e si basa sulla medesima considerazione già svolta nel capo 1.1.1.

Infatti, se l'art.8 fosse dichiarato costituzionalmente illegittimo anche solamente per questo secondo profilo di censura, ne conseguirebbe "automaticamente" la "illegittimità derivata" del provvedimento impugnato, il quale - come si è detto - è stato adottato proprio in applicazione della suddetta norma.

1.3.2. La questione appare, altresì, "non manifestamente infondata".

Ed invero:

mentre ai sensi dell'art.8, comma 1°, lett. "c-bis", L.21.11.1991 n.374 come novellata dall'art.6 L.24.11.1999 n.468, i Giudici di Pace che abbiano coniuge, convivente, parenti fino al secondo grado o affini entro il primo grado (d'ora innanzi denominati, tout court, "congiunti") che svolgono attività professionale per imprese di assicurazione o banche, sono considerati "incompatibili" con l'esercizio delle funzioni giurisdizionali;
identica soluzione, a fronte della medesima situazione, non è prevista per i Magistrati Ordinari dalle norme dell'Ordinamento giudiziario.
Ne consegue che se la ricorrente fosse stata un Magistrato Ordinario, la circostanza che due suoi figli svolgono attività di Agenti di assicurazione (ed uno nella stessa circoscrizione dell'ufficio giudiziario presso cui lei è applicata), sarebbe stata considerata irrilevante e non avrebbe determinato alcuna situazione di incompatibilità.

Il che è ingiustificato e irrazionale.

Non appare dunque revocabile in dubbio:

che il sistema normativo descritto abbia accordato un trattamento deteriore ai Giudici di pace rispetto ai Magistrati Ordinari;
e che tale trattamento non trova alcuna giustificazione sul piano della ragionevolezza, non essendo comprensibile la ragione per la quale situazioni sostanzialmente eguali (di incompatibilità per potenziale conflitto d'interesse) siano state trattate in maniera così diversa; e sì penalizzante esclusivamente per alcuni soltanto fra più soggetti appartenenti ad una unica categoria (trattasi - infatti - sempre e comunque di Giudici, svolgenti la funzione giurisdizionale e sottoposti ai medesimi doveri fondamentali).
Il riconoscimento del predetto trattamento di favore appare, inoltre, intrinsecamente contraddittorio con la ratio della stessa norma che lo ha introdotto; e ciò per ragioni analoghe a quelle esposte nel capo 1.1.2.

Se, infatti, la ratio delle norme introduttive di ipotesi di incompatibilità all'esercizio di funzioni giudicanti riposa - com'è indubitabile - nella esigenza di garantire agli utenti dell'ordinamento giustiziale che i giudicanti mantengano - e siano comunque obbligatoriamente e manifestamente posti nelle più obiettive e migliori condizioni per farlo - il massimo del distacco e della serenità d'animo nell'espletamento dei loro compiti (in modo da assicurare la necessaria e prescritta equidistanza dalle parti e, in ultima analisi, la imparzialità di giudizio), non appare agevole comprendere la ragione per cui tale esigenza sia stata ritenuta sussistente solamente nella cause soggette alla giurisdizione dei Giudici di Pace.

A meno che la norma in esame non abbia dato per presupposto che i Giudici di Pace:

siano "per naturale tendenza" inclini a subire influenze (si noti: con la sola eccezione proprio di quelli che svolgono la professione forense; il che è ulteriormente contraddittorio e certamente improbabile per quanto precedentemente osservato);
ovvero, abbiano un tasso di resistenza alle influenze (e dunque una soglia di indipendenza e/o di imparzialità) nettamente inferiore rispetto ai Giudici ordinari;
o, quantomeno, siano obiettivamente più "esposti" rispetto agli altri Giudici - per la natura o per il numero delle cause trattate - a trovarsi in situazioni conflittuali, per motivi d'interesse, con una delle parti del giudizio.
Ma, fermo restando che una presupposizione di tal genere evidenzierebbe una situazione che giammai potrebbe essere considerata fisiologica (anzichè patologica) e costituzionalmente accettabile, l'interpretazione della norma volta a valorizzare la tesi della "differenza ontologica" fra i due ordini (rectius sed non recte: fra le due "categorie") di giudici non sembra obiettivamente e ragionevolmente sostenibile, non ravvisandosi alcuna logica ed obiettiva ragione per ritenere che il sistema concorsuale di accesso alla Magistratura Ordinaria, così come del resto quello per l'accesso alle altre Magistrature (Amministrativa, Contabile, Militare, Tributaria etc.), offra maggiori garanzie di selezionare soggetti non solo forniti di più vagliata preparazione ma altresì muniti di maggiori doti di indipendenza rispetto ai Giudici di pace.

La disparità a danno di questi ultimi appare pertanto lesiva del principio di eguaglianza fissato dall'art.3 della Costituzione, in quanto per i Giudici di Pace è stato previsto un corpus di "prerogative di status" differente rispetto a quella accordato - anche di fronte a situazioni sostanzialmente eguali - agli altri Giudici della Repubblica.

E ciò non ostante abbiano tutti il medesimo status magistratuale.

1.3.3. Non manifestamente infondata appare altresì la denuncia di contrasto con il disposto degli artt.102, primo comma, e 107, primo e terzo comma, della Costituzione, in quanto tali norme disegnano un sistema nel quale i Giudici si differenziano solamente per le funzioni e non anche per la dignità della carica e dunque per le prerogative di status accordabili.

E poiché il sistema introdotto dal Legislatore per i Giudici di Pace - quanto a prerogative di astensione ed a cause di decadenza - è differente e notevolmente deteriore rispetto a quello che regola lo status degli altri Giudici, ancora una volta il dettato costituzionale non sembra sia stato rispettato.

2. In conclusione, non appare dunque giustificabile - sotto il profilo della ragionevolezza - il trattamento di disfavore riservato ai Giudici di Pace che non siano anche Avvocati (o che non abbiano “congiunti” Avvocati); ed allo stesso modo non appare giustificabile il trattamento deteriore riservato ai Giudici di Pace rispetto ai Magistrati di carriera.

Tali disparità contrastano con il disposto e con i principii posti dagli artt. 3, 102, 107 (primo e terzo comma) della Costituzione.

Per tali ragioni va sollevata la questione di legittimità costituzionale dell’art.8, comma 1°, lett.”c-bis” della legge 21 novembre 1991, n.374 nel testo novellato dall’art.6 della legge 24 novembre 1999, n.468 per contrasto con gli artt. 3, 102, 107 (primo e terzo comma) della Costituzione (o comunque per contrasto della predetta norma di legge anche con una sola delle citate norme costituzionali).

Va disposta, pertanto, la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, con conseguente sospensione del giudizio ai sensi dell’art. 21 della legge 11 marzo 1953 n. 87, per la relativa pronuncia sulla legittimità costituzionale della indicata norma.

P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, Sezione I, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell’art.8, comma 1°,

lett.”c-bis” della legge 21 novembre 1991, n.374 nel testo novellato dall’art.6 della legge 24 novembre 1999, n.468 per contrasto con gli artt. 3, 102, 107, comma I e III, della Costituzione.

Dispone l’immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del presente giudizio.

Ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei Ministri e sia comunicata ai Presidenti della Camera e del Senato.

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio del 28.4.2004.

Corrado Calabrò, Presidente;

Carlo Modica de Mohac, Consigliere – estensore.

Cass., sez. III, 20-07-2004, n. 13445.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Il 21 dicembre 1987 l'on. Antonio Tancredi, nel percorrere, alla guida della sua auto, la galleria di Monte San Rocco, nel territorio del Comune di Borgorose, mentre era in fase di sorpasso di un autotreno con rimorchio, veniva con questo a collisione e riportava lesioni gravissime, mentre l'automobile andava distrutta.

Conveniva perciò in giudizio, innanzi al Tribunale di Rieti, Di Ludovico Rolando, conducente dell'autotreno, la s.a.s. Di Bernardo Giuseppe & C., proprietaria del medesimo, nonchè l'assicuratrice della responsabilità civile, la s.p.a. Phenix Soleil, per sentirli condannare a un risarcimento non inferiore a lire 807.394.780, oltre agli accessori.

Si costituivano soltanto il conducente e la società assicuratrice, il primo affermando che l'incidente era da ascriversi a concorso di colpa, la seconda contestando la domanda anche nel "quantum".

Dopo l'espletamento di due consulenze tecniche, una sulla dinamica del sinistro, l'altra sulle conseguenze delle lesioni patite dal Tancredi, il Tribunale, con sentenza del 22 dicembre 1994,

riconoscendo il concorso di colpa presuntivo, condannava i convenuti, in solido, a pagare all'attore lire 121.950.000, oltre agli interessi - dal fatto al soddisfo.
Proponeva appello il Tancredi, chiedendo il riconoscimento dell'esclusiva responsabilità del Di Ludovico e un congruo aumento del risarcimento.
Con sentenza del 17 dicembre 1998, la Corte d'Appello di Roma, in contumacia del Di Ludovico e della società Di Bernardo e nella resistenza della sola s.p.a. GAN Italia, già s.p.a. Phenix Soleil, ha rigettato il gravame.
Per la cassazione di detta sentenza ricorre il soccombente, formulando cinque mezzi di annullamento.
Resiste con controricorso la s.p.a. GAN Italia.
Nell'udienza del 6 novembre 2002 la Corte, ai sensi dell'art. 291 c.p.c., ha ordinato la rinnovazione della notifica del ricorso al Di Ludovico, cui ha tempestivamente provveduto il ricorrente.
L'intimato non si è costituito.
La resistente ha depositato una memoria.
Il ricorrente ha presentato note di replica alle conclusioni del P.G..
MOTIVI DELLA DECISIONE
Col primo mezzo il ricorrente, denunciando omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione su un punto decisivo della controversia nonchè violazione degli artt. 116 c.p.c., 1227, 2043, 2054, 2056 e 2697 c.c. (art. 360 n. 3 e 5 c.p.c.), critica la sentenza per aver escluso che sia stata superata la presunzione di pari responsabilità di entrambi i conducenti coinvolti nel sinistro.
Infatti la Corte, pur riconoscendo che il rimorchio dell'autotreno guidato dal Di Ludovico aveva invaso di quasi un metro la corsia riservata al sorpasso, ha poi negato rilievo a questa errata e non diligente manovra. Ancora più manifesta è la contraddizione laddove la sentenza desume una "grave imprudenza" del Tancredi, almeno equivalente all'invasione della carreggiata di sorpasso da parte del Di Ludovico, dalla mancata adozione di una manovra di emergenza (una deviazione a sinistra) che, secondo i giudici di merito, sarebbe valsa a rimediare alla grave imprudenza della controparte. Sono state così messe sullo stesso piano le condotte del Tancredi, che viaggiava nella sua corsia ed a velocità regolare, e del Di Ludovico, che invece procedeva fuori della propria corsia, ed erroneamente da chi non versava in colpa si è preteso un comportamento che richiedeva particolare abilità e prontezza.
Peraltro la regola dell'art. 2054 1 comma c.c., che impone al conducente di un veicolo di fornire la prova di aver fatto tutto il possibile per evitare il danno, vale per i danni cagionati ai terzi estranei alla circolazione, ma non nello scontro di veicoli, nel qual caso ciascun conducente non deve provare di aver fatto tutto il possibile per evitare il danno, ma deve provare la colpa o il concorso di colpa dell'altro.
La presunzione del 2^ comma inoltre opera solo se non venga fornita la prova di un comportamento colposo causativo del danno e pertanto la Corte non poteva applicarla dopo aver accertato una specifica condotta colposa del Di Ludovico.
Col secondo mezzo, denunciando la violazione degli artt. 2054 2 comma, 2043 e 2697 c.c. e 116 c.p.c., nonchè omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione su un punto decisivo della controversia (art. 360 n. 3 e 5 c.p.c.), il ricorrente rileva che, attesa la funzione semplicemente sussidiaria della presunzione di colpa posta dall'art. 2054 2 comma c.c., la quale opera perciò solo se non sia possibile accertare in concreto le rispettive responsabilità, la Corte non poteva applicarla, avendo accertato specifici comportamenti colposi tanto del Di

Ludovico quanto del Tancredi. Al contrario doveva dichiararla vinta e stabilire l'entità e l'efficienza causale delle rispettive colpe, ai fini del danno da risarcire al Tancredi.
Col terzo motivo il ricorrente deduce la violazione dei principi e norme che disciplinano la valutazione del danno alla salute e la valutazione equitativa del danno, e, in particolare, degli artt. 2056 e 1226 c.c., la violazione altresì dell'art. 2697 c.c., nonchè omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione su un punto decisivo della controversia (art. 360 n. 3 e 5 c.p.c.).
Si duole che la Corte d'appello non abbia adeguatamente risposto alle censure svolte avverso la liquidazione del danno alla salute, asseritamente compiuta dal Tribunale col criterio del "valore del punto di invalidità" e della "invalidità media giornaliera", senza uno specifico riferimento alla fattispecie concreta, alla persona del Tancredi e all'entità dell'invalidità permanente (33%), ovvero senza l'individuazione del "valore umano perduto" e senza la "dimostrazione del perchè la somma di lire 65.400.000 fosse compensativa della specifica offesa in-flitta alla persona dell'odierno appellante". La Corte avrebbe dovuto invece sanzionare l'insufficiente motivazione sul punto della sentenza di primo grado e provvedere di conseguenza, con una maggiore liquidazione, inevitabilmente equitativa, considerando che nella fattispecie vi erano, a tal fine, tutti gli elementi utili, "dovendosi fare specifico riferimento alla persona del Tancredi (dirigente universitario e parlamentare) nonchè all'ambito dell'invalidità permanente (oltre il 33%) e, quindi, ad elementi acquisiti pacificamente nel giudizio", i soli idonei a compensare il "valore umano perduto".
Il quarto mezzo denuncia la violazione dell'art. 2697 c.c., delle norme che disciplinano la quantificazione del danno alla salute, con incidenza anche sulla capacità reddituale del danneggiato, e degli artt. 2056 e 1226 c.c., nonchè insufficiente e contraddittoria motivazione su un pulito decisivo della controversia (art. 360 n. 3 e 5 c.p.c.).
Viene censurata la sentenza per aver liquidato, pur dopo aver accertato una riduzione della capacità reddituale del 20%, il danno patrimoniale sulla base del solo stipendio percepito dall'attore all'epoca del sinistro in qualità di dirigente universitario e non anche delle indennità fruite dal Tancredi quale membro del Parlamento, dimenticando che il danno conseguente alla diminuita capacità reddituale va apprezzato in funzione del reddito globale al momento del sinistro e che non si può prescindere da una voce di reddito solo perchè non ricollegabile a un rapporto di lavoro subordinato svolto dal danneggiato.
Del resto non si vede come si possa sostenere che l'attività di parlamentare non sia espressione di capacità reddituale e come la stessa non subisca diminuzione per effetto di un'invalidità permanente di cospicua entità.
Col quinto motivo infine il ricorrente deduce la violazione degli artt. 2054 2 comma, 2697 e 2059 c.c. e 185 c.p., nonchè omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione su un punto decisivo della controversia (art. 360, 3 e 5 c.p.c.). Sostiene che la Corte erroneamente ha escluso il risarcimento del danno morale quale conseguenza dell'applicata presunzione di pari colpa dei conducenti, dal momento che, avendo individuato una condotta colposa del conducente dell'autotreno, detta presunzione era inoperante e il danno morale andava liquidato.
Il primo e il secondo motivo, concernenti entrambi l'"an debeatur", sono destituiti di fondamento. La sentenza impugnata, diversamente da quanto opina il ricorrente, è pervenuta alla conclusione della pari colpa presunta di entrambi i conducenti (art. 2054 2^ comma c.c.) soltanto dopo aver dimostrato la totale inattendibilità dell'elaborato dell'ausiliare e pertanto dopo averlo rifiutato in blocco, come appare chiaro dall'inequivoco tenore delle espressioni usate ("la consulenza ingenera dubbi (...) che la rendono inattendibile nella sua interezza": pag. 12; "la scelta operata dal consulente tecnico d'ufficio (...) rende dubbia tutta la successiva

ricostruzione": pag. 13; "la ricostruzione operata dal consulente tecnico d'ufficio è, dunque, del tutto inaccettabile": pag. 14).
Con motivata e serrata critica infatti la Corte ha messo in luce "una prima, macroscopica, inesattezza", indice, quanto meno, di "superficialità", consistita nell'aver attribuito all'autotreno uno sconfinamento nella corsia di sorpasso di "circa un terzo", laddove esso, calcolato con esattezza, sarebbe pari invece a "meno di un quarto"; ha quindi sottolineato come l'adozione, da parte del consulente, per l'auto Croma, di un coefficiente di aderenza pari a 0,50 (con una velocità di poco superiore ai 100 km orari), a fronte di un coefficiente di 0,80 concordemente indicato, in sede penale, dal perito d'ufficio e dal consulente del Tancredi, appaia "sospetta"; ha infine spiegato che la collisione non poteva verificarsi tra i pneumatici dei due mezzi, data la sporgenza del pianale del rimorchio, ma solo tra la scocca della Croma e il bordo esterno del pianale, soggiungendo che tuttavia "su tale bordo non sono stati rilevati segni di abrasione".
A ben vedere dunque la Corte, col rifiuto della relazione "nella sua interezza", ha sostanzialmente revocato in dubbio lo stesso sconfinamento del rimorchio nella corsia di sorpasso in concomitanza con la manovra intrapresa dal Tancredi; mentre dalla versione resa in ospedale da quest'ultimo ha desunto, ma solo in via ipotetica, che, se davvero il Tancredi, accortosi dell'anomala marcia del rimorchio, avesse tentato di attirare l'attenzione del conducente con la luce dei proiettori, allora avrebbe anche avuto "tempo e spazio longitudinale sufficienti per deviare verso sinistra ed evitare l'impatto".
Insomma nè lo sconfinamento del rimorchio nè la mancata adozione della manovra di emergenza (quali che ne possano essere le conseguenze in termini di colpa) sono accadimenti che la Corte di merito abbia reputato positivamente acquisiti e quindi certi, tali cioè da poter costituire la base di una concreta valutazione delle rispettive condotte di guida.
Al contrario essa, con un ragionamento immune da vizi logici e da errori giuridici e quindi incensurabile, dopo essersi chiesta, a proposito delle indagini del consulente officiato in primo grado, "se i rilievi e le osservazioni" dallo stesso "esposte consentano il superamento, a favore del Tancredi, della presunzione di responsabilità" di cui all'art. 2054 c.c. (pag. 10 della sentenza), ha preso atto dell'impossibilità tecnica di operare una seria ricostruzione della dinamica dell'incidente mercè la precisa individuazione delle rispettive condotte di guida, e, nello stesso tempo, dell'impossibilità di imputare all'uno o all'altro dei protagonisti una colpa esclusiva o prevalente; e, per necessaria conseguenza di questa invincibile incertezza, ha dovuto far luogo alla paritaria presunzione in parola.
È noto infatti che, in caso di scontro tra veicoli, la presunzione di colpa di entrambi i conducenti, stabilita dall'art. 2054 2^ comma c.c., ha per l'appunto una funzione meramente sussidiaria ed opera solo nel caso in cui non sia possibile accertare in concreto in quale misura la condotta dei due conducenti abbia cagionato l'evento dannoso.
Non può essere accolto neanche il terzo motivo.
La sentenza impugnata, in tema di danno biologico, rileva il "sapore meramente accademico" della censura, "(giacchè una statuizione non può essere modificata, in grado di appello, sol perchè insufficientemente motivata"; soggiungendo che era comunque onere dell'appellante "di fornire elementi atti a dimostrare che, nella liquidazione del danno biologico, bisognava attenersi a parametri di valore superiore".
Ebbene, stante la riconosciuta validità, nella liquidazione di tal genere di danno, del criterio che assume a parametro il valore medio del punto di invalidità, calcolato sulla inedia dei precedenti giudiziari, salvo, in tale liquidazione, che resta essenzialmente equitativa, l'adeguamento del valore medio del punto alle peculiarità del caso (Cass. 31 luglio 2002 n. 11376), il Tancredi

avrebbe dovuto spiegare in dettaglio e specificamente come e perchè il criterio adottato dal Tribunale non fosse sufficientemente personalizzato e non rispondesse quindi, in concreto, all'esigenza di un giusto risarcimento, astenendosi da formule ed enunciazioni astratte ("valore umano perduto", "persona del Tancredi"), prive, per sè sole, di reale addentellato nella particolare situazione.
A tanto viceversa, stando all'esposizione del ricorso, l'allora appellante Tancredi non ottemperò, onde alla Corte territoriale, per confermare le valutazioni del primo giudice, sarebbe bastato, atteso il riferito tenore del gravame, prendere atto della genericità della doglianza (art. 342 1 comma c.p.c.) e constatare dunque l'impossibilità di un riesame di merito sul punto non specificamente censurato.
La relativa decisione, pur diversamente motivata, merita perciò conferma, seppure con questa precisazione.
Sono invece meritevoli di accoglimento il quarto e il quinto motivo.
In relazione al danno da lucro cessante per invalidità permanente, pur riconoscendo che il Tancredi ha subito una riduzione della capacità lavorativa e che pertanto, continuando a sfruttarla, "ne trarrà un minor reddito", osserva la sentenza impugnata che "gli incarichi politici creano ricchezza, ma la loro acquisizione dipende in gran parte da fattori estranei alla volontà del soggetto che li ambisce"; onde "l'attualità di un incarico del genere non costituisce (...) circostanza idonea a far presumere che lo stesso sarà conferito anche in futuro".
È comunque decisivo rilevare, prosegue, "che il Tancredi non ha provato di aver in concreto subito decurtazioni nelle indennità parlamentari, mentre è documentato che, nonostante i postumi permanenti residuati, è stato ancora rieletto nelle consultazioni del 1992"; nè interessa il diverso esito delle successive elezioni, "non potendo essere ricollegato ai detti postumi".
Ad avviso del giudice "a quo" è dunque corretto che il Tribunale, "nella determinazione del danno anzidetto, non abbia considerato i proventi che il Tancredi ritraeva dal mandato parlamentare".
La decisione non può essere condivisa.
Risulta dalla sentenza impugnata che, accanto a un danno biologico permanente del 33%, il Tancredi ha subito una riduzione della capacità lavorativa del 20%, riferita il primo giudice "all'attività svolta, quale dirigente, presso l'Università di Chieti e non all'incarico onorario di deputato al Parlamento".
Quest'ultima limitazione, condivisa dalla Corte di merito con i suesposti argomenti, non ha ragion d'essere.
Se è vero che, in linea di principio, l'invalidità permanente di per sè non comporta necessariamente una riduzione della capacità di guadagno e del reddito effettivamente percepito, ovvero un danno patrimoniale da lucro cessante; è pur vero che, nella fattispecie, i giudici di merito hanno riconosciuto anche la perdita economica, tanto che hanno liquidato, accanto al danno biologico, anche un lucro cessante (lire 138.000.000, in base al reddito, rivalutato all'epoca della decisione, di funzionario dell'Università di Chieti).
Non occorre un lungo discorso per ricordare che l'indennità corrisposta ai membri del Parlamento (pubblici funzionari elettivi i quali effettuano le loro prestazioni titolo oneroso) ha funzione di corrispettivo, volto a garantire la loro indipendenza economica e a metterli in condizione di provvedere anche e in primo luogo alle necessità personali e familiari, come qualsiasi altra retribuzione continuativa; con la conseguenza che, almeno nella parte in cui non è destinata a coprire le spese, detta indennità assume l'indubbio carattere di reddito lavorativo.

Non v'è quindi chi non veda l'incongruità logica e giuridica della motivazione adottata sul punto dalla Corte d'appello, laddove la capacità lavorativa specifica da prendere in considerazione, nel caso presente, non poteva che essere quella corrispondente all'attività effettivamente svolta di parlamentare, non già quella, in stato di quiescenza e non più attuale, di funzionario amministrativo (presumibilmente in aspettativa per l'intera durata del mandato); e, per necessaria conseguenza, la base di calcolo per il risarcimento del danno da lucro cessante doveva essere costituita dal reddito effettivamente percepito, e, "in primis", da quello di parlamentare, munito di sufficiente continuità e stabilità, e anzi, in teoria, fruibile per una serie indeterminata di mandati.
Non spiega alcun riflesso che di tale ultimo reddito non sia stata provata una decurtazione dovuta ai postumi permanenti, poichè, come detto, l'esistenza del danno patrimoniale da lucro cessante, ancorchè presunto, non è più controvertibile e non può un simile argomento valere oggi per l'indennità parlamentare quando non venne in rilievo, a suo tempo, per lo stipendio di funzionario amministrativo.
Quanto infine al risarcimento del danno morale, negato dalla Corte d'appello per effetto della non vinta presunzione di pari responsabilità, basta osservare come, alla stregua della recentissima giurisprudenza di questo Supremo Collegio (Cass. 17 maggio 2003 n. 7281 e 7282, avallate da Corte cost. n. 233 dell'11 luglio 2003), alla risarcibilità del danno non patrimoniale, ai sensi degli artt. 2059 c.c. e 185 c.p., non osti il mancato positivo accertamento della colpa dell'autore del danno se essa, come nei casi di cui all'art. 2054 c.c., debba ritenersi sussistente in base ad una presunzione di legge, e se, ricorrendo la colpa, il fatto sarebbe qualificabile come reato.
Concludendo, in accoglimento di questi due ultimi motivi, la sentenza dev'essere cassata, col rinvio, anche per la liquidazione delle spese di questo giudizio, al giudice di pari grado designato nel dispositivo.
P.Q.M.
la Corte accoglie il quarto e il quinto motivo del ricorso e rigetta gli altri; cassa la sentenza impugnata in relazione ai motivi accolti e rinvia, anche per le spese di questo giudizio, ad altra Sezione della Corte d'Appello di Roma.