CORTE COSTITUZIONALE

Ordinanza **157/2001** (ECLI:IT:COST:2001:157)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **RUPERTO** - Redattore: - Relatore: **CHIEPPA**
Camera di Consiglio del **21/02/2001**; Decisione del **10/05/2001**
Deposito del **21/05/2001**; Pubblicazione in G. U. **25/05/2001**
Norme impugnate:
Massime: **26251**
Atti decisi:

N. 157

ORDINANZA 10 - 21 MAGGIO 2001.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Cesare RUPERTO; Giudici: Fernando SANTOSUOSSO, Massimo VARI, Riccardo CHIEPPA, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 17, commi 132 e 133, della legge 15 maggio 1997, n. 127 (Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo), come modificato - rectius: interpretato - dall'art. 1 del d.l. 2 novembre 1999, n. 391 (Disposizioni interpretative delle norme sul conferimento delle funzioni di prevenzione e accertamento delle violazioni al codice della strada), quest'ultimo espressamente abrogato dall'art. 68, comma 5, della legge 23 dicembre 1999, n. 488 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato), poi sostituito - rectius: interpretato - dallo stesso art. 68, comma 1, promosso con Ordinanza emessa il 11 aprile 2000 dal giudice istruttore presso il tribunale di Pavia nei procedimenti civili riuniti vertenti tra Raggia Gabriella ed altra e il comune di Pavia, iscritta al n. 683 delregistro ordinanze 2000 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 46 - 1ª serie speciale

dell'anno 2000.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella camera di consiglio del 21 febbraio 2001 il giudice relatore Riccardo Chieppa.

Ritenuto che nel corso dei giudizi riuniti, promossi avverso i verbali di contestazione, emessi dalla polizia municipale di Pavia per violazione dell'art. 7 del codice della strada, il giudice istruttore presso il tribunale di Pavia ha sollevato d'ufficio, in riferimento agli artt. 3, 24, 97 e 98 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, commi 132 e 133, della legge 15 maggio 1997, n. 127 (Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo), come modificato - rectius: interpretato - dall'art. 1 del d.l. 2 novembre 1999, n. 391 (Disposizioni interpretative delle norme sul conferimento delle funzioni di prevenzione e accertamento delle violazioni al codice della strada), quest'ultimo espressamente abrogato dall'art. 68, comma 5, della legge 23 dicembre 1999, n. 488 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato), poi sostituito - rectius: interpretato - dallo stesso art. 68, comma 1;

che il giudice a quo - dopo una ricostruzione del quadro normativo che ha preceduto l'esplicito conferimento agli ausiliari del traffico dei poteri di contestazione immediata, nonché di redazione e sottoscrizione del verbale di accertamento con l'efficacia di cui agli artt. 2699 e 2700 cod. civ. (d.l. n. 391 del 1999 e poi art. 68 della legge n. 488 del 1999) e dell'indirizzo giurisprudenziale che ne è seguito - osserva che l'attribuzione a soggetti estranei all'amministrazione di tali poteri si porrebbe in conflitto con il principio di uguaglianza e con la garanzia del diritto di difesa; principî ispiratori della legge n. 689 del 1981;

che - sempre secondo il giudice rimettente - tali disposizioni riconoscono agli atti degli ausiliari del traffico, cioè, di privati cittadini, non legati alla pubblica amministrazione da alcun rapporto di servizio, l'efficacia di prova legale, parificandoli a quelli compiuti da pubblici ufficiali;

che, secondo l'ordinanza del tribunale di Pavia, il legislatore non ha riconosciuto detta efficacia ai verbali redatti dalle guardie giurate di enti pubblici, di enti collettivi o di privati previsti dall'art. 133 del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, in quanto i verbali redatti da tali soggetti "fanno fede in giudizio fino a prova contraria"; pertanto, anche sotto tale profilo, viene ravvisata la violazione dell'art. 3 della Costituzione, che impone una parità di trattamento a situazioni soggettive uguali ed omogenee;

che la normativa contestata, sempre secondo l'ordinanza, comporterebbe, inoltre, violazione degli artt. 97 e 98 della Costituzione per lesione del principio generale, secondo cui l'accesso ai pubblici uffici deve avvenire mediante concorso pubblico, preordinato a garantire l'imparzialità ed il buon andamento della pubblica amministrazione;

che nessun dubbio sussisterebbe - ad avviso del giudice a quo - sulla rilevanza della questione, poiché ai fini del giudizio apparirebbe prioritario stabilire la legittimità di un ausiliare del traffico ad accertare una violazione del codice della strada ed a procedere come un agente di polizia ed, inoltre, verificare se l'atto di accertamento possa essere ritenuto atto pubblico facente piena prova ai sensi dell'art. 2700 cod. civ;

che nel presente giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, con il patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile per difetto di rilevanza ai fini della decisione di merito o, comunque, sia rigettata, avuto riguardo alla circostanza che la possibilità che la legge abiliti determinati soggetti a svolgere il controllo sull'osservanza di disposizioni la cui violazione è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria è già contemplata dall'art. 13 della legge n. 689 del 1981

(... "salvol'esercizio degli specifici poteri di accertamento previsti dalle leggi vigenti");

che, tuttavia, secondo la tesi della difesa dello Stato, il conferimento di tali poteri non comporterebbe - a differenza di quanto sostenuto dal giudice a quo - alcuna limitazione delle garanzie poste a tutela dei diritti dei cittadini, atteso che la relativa procedura sanzionatoria e l'organizzazione del servizio restino di competenza degli uffici e dei comandi di polizia urbana e, comunque, l'efficacia probatoria attribuita dagli artt. 2699 e 2700 del codice civile possa essere superata mediante la querela di falso;

che infine, sempre secondo l'Avvocatura generale dello Stato, tali soggetti sarebbero, comunque, legati alla pubblica amministrazione da un rapporto di dipendenza o perché già in servizio presso la stessa p.a. ovvero perché dipendenti delle società che gestiscono un servizio pubblico sulla base di un atto concessorio ed ai quali il sindaco avrebbe conferito, previo accertamento dei necessari requisiti soggettivi (art. 68 della legge n. 488 del 1999), le funzioni di accertamento delle violazioni alle norme del codice della strada e, pertanto, abilitati a predisporre un documento avente l'efficacia probatoria dell'atto pubblico.

Considerato che il giudice rimettente, con una motivazione plausibile, ritiene che le norme denunciate siano applicabili alle fattispecie al suo esame e che la questione sia rilevante ai fini della definizione del giudizio: di conseguenza la eccezione di inammissibilità proposta dall'Avvocatura generale dello Stato deve essere considerata infondata;

che la questione incidentale di legittimità costituzionale è limitata, dal giudice rimettente, a due profili: se - sul piano costituzionale - in riferimento agli articoli 3, 24, 97 e 98 della Costituzione, un ausiliario del traffico possa essere legittimato ad accertare una violazione del codice della strada ed a procedere con la verbalizzazione e contestazione immediata della violazione; se all'accertamento possa essere attribuito valore di atto pubblico con efficacia di prova piena ai sensi dell'art. 2700 cod. civ;

che, nel caso in esame, l'efficacia di piena prova, fino a querela di falso, riguarda un processo civile in sede di opposizione a verbale di contravvenzione per una delle infrazioni al codice della strada tassativamente contemplate dalle disposizioni in esame e "limitatamente alle aree oggetto di concessione" per parcheggi o "sulle corsie riservate al trasporto pubblico";

che la questione è manifestamente infondata, in quanto il legislatore ordinario può prevedere che l'autorità amministrativa possa attribuire specifiche funzioni di accertamento o di verifica, oltre che a propri dipendenti, anche a dipendenti di enti o società cui sia stato affidato un servizio pubblico o che siano concessionari di un servizio in senso largo, quando questo accertamento o verifica sia connesso o sia utile per il migliore svolgimento dello stesso servizio;

che, infatti, rientra in una scelta discrezionale del legislatore consentire che talune funzioni, obiettivamente pubbliche, possano essere svolte anche da soggetti privati che abbiano una particolare investitura da parte della pubblica amministrazione, in relazione al servizio svolto;

che lo stesso legislatore può discrezionalmente determinare gli effetti ed il valore probatorio (in sede civile) dei suddetti accertamenti e verifiche ed anche dare efficacia di atto pubblico ai relativi verbali, e tale scelta è censurabile, in sede di controllo di legittimità costituzionale, solo sotto il profilo della manifesta irragionevolezza o palese arbitrarietà, ipotesi da escludere, nella fattispecie, attese le finalità della norma e la progressiva rilevanza dei problemi delle soste e parcheggi e delle corsie riservate al trasporto pubblico nelle aree urbane;

che di conseguenza è manifesta l'infondatezza del profilo di violazione del principio di

eguaglianza essendo differenti le situazioni e le esigenze rispetto ad altri verbali di accertamento;

che, per quanto riguarda il diritto di difesa e l'efficacia fino a querela di falso, le argomentazioni dell'ordinanza, sulla disparità tra posizione della pubblica amministrazione e soggetto privato, porterebbero irrazionalmente a negare, in genere, valore prioritario, nell'attuale sistema del processo civile, a qualsiasi verbale di contestazione di una infrazione, redatto da soggetto qualificato dal legislatore per gli effetti dell'art. 2700 cod. civ;

che invece tale valore discende da un sistema che imprime un carattere particolarmente privilegiato agli atti redatti da publici ufficiali (rispondendo anche ad esigenze di garanzia del buon andamento della pubblica amministrazione) ed insieme assicura le garanzie a tutela del diritto di difesa, con un equilibrio nel contesto, che prevede sanzioni di particolare gravità qualora gli atti dovessero risultare non veritieri (con conseguente onere di una più avvertita vigilanza da parte degli uffici amministrativi a prevenire abusi) e nel contempo consente all'interessato, attraverso un apposito procedimento, il ricorso ai normali mezzi di prova (sentenza n. 255 del 1994; ordinanza n. 504 del 1987);

che d'altro canto l'interpretazione dell'art. 2700 cod. civ., in ordine all'efficacia di prova piena e alla esigenza della speciale procedura di querela di falso per superarla (senza alcun limite ai diritti di difesa), è stata condotta dalla giurisprudenza di legittimità in modo accentuatamente rigoroso, in relazione alle esigenze giustificative del particolare regime probatorio; di modo che restano esclusi sia i fatti non attestati compiuti in presenza del pubblico ufficiale, sia l'ambito delle funzioni dello stesso pubblico ufficiale e la legittima preposizione dello stesso anche in ordine ai requisiti previsti dalla legge o ad eventuali provvedimenti interdittivi, sia la esistenza dei divieti di cui sia affermata la inosservanza, sia la validità e regolarità dei relativi segnali e cartelli indicatori, sia la esistenza di cause di giustificazione;

che, infine, l'ordinanza di rimessione, in ordine all'art. 97 della Costituzione, si basa su un erroneo presupposto, cioè che l'esercizio di pubbliche funzioni di una pubblica amministrazione debba necessariamente avvenire utilizzando esclusivamente dipendenti legati da rapporto di impiego stabile con la stessa amministrazione e quindi assunti mediante procedura concorsuale;

che, invece, occorre distinguere tra apparato burocratico degli uffici, con rapporto di lavoro dipendente (per i quali è prevista di regola la selezione concorsuale, "salvi i casi stabiliti dalla legge": art. 97, terzo comma, della Costituzione), ed esercizio di funzioni pubbliche, con un rapporto sottostante anche meramente onorario o volontaristico o di mero servizio o di obbligo ovvero di utilizzazione, anche non esclusiva, sulla base di previsione e di requisiti fissati dalla legge (art. 51, della Costituzione);

che pertanto tutti i profili denunciati sono manifestamente infondati.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, secondo comma, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 17,

commi 132 e 133, della legge 15 maggio 1997, n. 127 (Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo), come interpretato dall'art. 68, comma 1, della legge 23 dicembre 1999, n. 488 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24, 97 e 98 della Costituzione, dal giudice istruttore presso il tribunale di Pavia, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 maggio 2001.

Il Presidente: Ruperto

Il redattore: Chieppa

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 21 maggio 2001

Il direttore della cancelleria: Di Paola

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.