La Corte costituzionale, con sentenza n. 182/2008, pubblicata il 4/6/2008 (relatore Cassese), ha delineato il contenuto del diritto di difesa sancito dall'art. 24 della Costituzione e sostanziato anche dalle fonti integrative di rango costituzionale. Interesserà tale sentenza agli avvocati part time e aspiranti tali che ben sanno come troppe volte il diritto di difesa sia stato invocato a sproposito come limite strumentale per la "difesa della corporazione" ad opera degli oppositori alla giusta applicazione della concorrenza nel servizio professionale di avvocato.
LEGGI DI SEGUITO LA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE 182/2008 ...

Sentenza 182/2008
Giudizio GIUDIZIO DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE

Presidente BILE - Relatore CASSESE

Camera di Consiglio del 16/04/2008 Decisione del 19/05/2008
Deposito del 30/05/2008 Pubblicazione in G. U. 04/06/2008
Norme impugnate: Art. 20 del decreto del Presidente della Repubblica 25/10/1981, n. 737.

SENTENZA N. 182

ANNO 2008

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco BILE Presidente

- Giovanni Maria FLICK Giudice

- Francesco AMIRANTE "

- Ugo DE SIERVO "

- Paolo MADDALENA "

- Franco GALLO "

- Gaetano SILVESTRI "

- Sabino CASSESE "

- Maria Rita SAULLE "

- Giuseppe TESAURO "

- Paolo Maria NAPOLITANO "

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 25 ottobre 1981, n. 737 (Sanzioni disciplinari per il personale dell'Amministrazione di pubblica sicurezza e regolamentazione dei relativi procedimenti), promosso con ordinanza del 2 aprile 2007 dal Tribunale amministrativo regionale della Sicilia – sezione staccata di Catania sul ricorso proposto da Russello Natalino nei confronti del Ministero dell'Interno ed altro, iscritta al n. 756 del registro ordinanze del 2007 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2007.

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

udito nella camera di consiglio del 16 aprile 2008 il Giudice relatore Sabino Cassese.

Ritenuto in fatto

1. – Nel corso di un giudizio introdotto da un dipendente dell'amministrazione di pubblica sicurezza per l'annullamento del decreto n. 333-D/0166145 del 15 dicembre 2000, con cui il capo della polizia – direttore generale del Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno – ha disposto la sua destituzione, a decorrere dal 28 settembre 2000, il Tribunale amministrativo regionale della Sicilia - sezione staccata di Catania, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 2, del d.P.R. 25 ottobre 1981, n. 737 (Sanzioni disciplinari per il personale dell'Amministrazione di pubblica sicurezza e regolamentazione dei relativi procedimenti).

La norma impugnata prevede che, nel corso del procedimento dinanzi al Consiglio di disciplina, «Il segretario, appena terminata la prima riunione, notifica per iscritto all'inquisito che dovrà presentarsi al consiglio di disciplina nel giorno e nell'ora fissati, avvertendolo che ha facoltà di prendere visione degli atti dell'inchiesta o di chiederne copia entro dieci giorni e di farsi assistere da un difensore appartenente all'Amministrazione della pubblica sicurezza, comunicandone il nominativo entro tre giorni; lo avverte inoltre che, se non si presenterà, né darà notizia di essere legittimamente impedito, si procederà in sua assenza».

Il Tribunale rimettente denuncia la norma nella parte in cui consente al dipendente

dell'amministrazione di pubblica sicurezza, sottoposto a procedimento disciplinare, di essere assistito esclusivamente da un difensore appartenente all'amministrazione medesima.

Il Tribunale dà conto che il procedimento disciplinare a carico del ricorrente è stato promosso a seguito della sentenza di condanna del Tribunale di Agrigento che lo ha riconosciuto responsabile del reato di falso, previsto dall'art. 479 del codice penale, per aver redatto una falsa relazione di servizio, che, successivamente, la condanna è stata confermata dalla Corte d'appello di Palermo e che il ricorso per cassazione avverso quest'ultima decisione è stato dichiarato inammissibile.

Il Tribunale rimettente riporta le numerose censure mosse dal ricorrente nel giudizio principale avverso il decreto disciplinare impugnato e riferisce che l'amministrazione si è costituita in giudizio chiedendo il rigetto del ricorso.

In punto di non manifesta infondatezza della questione, il Tribunale ritiene che la norma impugnata, oltre a violare l'art. 3 Cost., «sarebbe incompatibile con il pieno esercizio del diritto di difesa riconosciuto dall'art. 24 Cost. che lo estende alla garanzia dell'assistenza tecnica che può, tipicamente e professionalmente, essere assicurata da un avvocato del libero Foro oltre che da un dipendente della P.A.».

Al riguardo, il Tribunale rammenta che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 497 del 2000, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del secondo comma dell'art. 34 del regio decreto legislativo 31 maggio 1946, n. 511 (Guarentigie della magistratura) che, al pari della norma oggetto di censura, imponeva all'incolpato di farsi assistere soltanto da un difensore appartenente alla propria amministrazione e che, pertanto, le motivazioni addotte allora dalla Corte costituzionale possono essere «sovrapponibili» per la decisione del caso in esame. Richiama, in proposito, quanto dalla Corte costituzionale precisato nella citata pronuncia in ordine alla «pienezza della tutela paragiurisdizionale» che – secondo il Tribunale rimettente – sarebbe funzionale al corretto e regolare svolgimento delle funzioni dell'amministrazione di pubblica sicurezza e al suo prestigio.

Il Tribunale ritiene, inoltre, la norma impugnata illegittima tenuto conto che, da un lato, l'art. 16 del decreto legislativo 30 ottobre 1992, n. 449 (Determinazione delle sanzioni disciplinari per il personale del Corpo di polizia penitenziaria e per la regolamentazione dei relativi procedimenti, a norma dell'art. 21, comma 1, della legge 15 dicembre 1990, n. 395), prevede, per il personale appartenente al Corpo della polizia penitenziaria, sottoposto a procedimento disciplinare, la possibilità che lo stesso si possa fare assistere anche da un avvocato e che, dall'altro, l'art. 55, comma 5, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), con riguardo al personale del settore del pubblico impiego contrattualizzato, non pone limiti alla nomina di un difensore.

Infine, il Tribunale rimettente, in punto di rilevanza, osserva che la questione di costituzionalità «va ritenuta rilevante per la definizione del presente giudizio […] nei termini di cui in motivazione».

2. – E' intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso

dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o comunque infondata.

In via preliminare, la difesa erariale eccepisce l'insufficienza della motivazione dell'ordinanza di remissione in ordine alla rilevanza della questione e, nel merito, sostiene l'infondatezza della questione proposta, con riferimento al principio di eguaglianza, quanto al termine di paragone costituito dal procedimento disciplinare dei magistrati (art. 34 del regio decreto legislativo n. 511 del 1946), attesa la diversità tra i due procedimenti disciplinari posti in comparazione e considerato il peculiare carattere giurisdizionale di quello relativo ai magistrati (sentenza n. 497 del 2000).

La difesa erariale sostiene peraltro l'infondatezza della questione, con riferimento all'asserita violazione dell'art. 3 Cost., anche quanto alle altre due categorie indicate dal rimettente, stante la diversità delle discipline dei procedimenti poste a confronto.

Quanto alla dedotta violazione dell'art. 24 Cost., la difesa erariale esclude che la mancanza nella norma denunciata di una previsione esplicita della possibilità di avvalersi dell'assistenza di un avvocato possa costituire di per sé motivo di illegittimità costituzionale per violazione del principio di difesa, considerato che la garanzia sancita dall'art. 24 Cost. si riferisce «al procedimento giurisdizionale» (sentenze nn. 122 e 32 del 1974). Richiama in proposito il costante orientamento della Corte costituzionale secondo cui «l'esercizio della funzione disciplinare nell'ambito del pubblico impiego, della magistratura e delle libere professioni, si esprime con modalità diverse, in conseguenza dell'ampia discrezionalità legislativa in materia» (sentenze n. 351 del 1989 e nn. 202 e 119 del 1995).

Conclude l'Avvocatura sostenendo che, nel caso in esame, il diritto di difesa è comunque assicurato in quanto al dipendente dell'amministrazione di pubblica sicurezza, sottoposto a procedimento disciplinare, la norma non impedisce una piena ed efficace possibilità di contraddittorio, essendo consentito l'accesso agli atti ed essendo prevista la facoltà di depositare, nel giorno fissato per la trattazione orale, una memoria scritta, con la possibilità di produrre anche nuovi elementi di prova. Del resto, ribadisce l'Avvocatura generale dello Stato, l'interessato può esperire i mezzi di tutela giurisdizionale previsti dalla legge avverso il provvedimento disciplinare adottato dall'amministrazione.

Considerato in diritto

1. – Il Tribunale amministrativo regionale della Sicilia - sezione staccata di Catania, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 2, del d.P.R. 25 ottobre 1981, n. 737 (Sanzioni disciplinari per il personale dell'Amministrazione di pubblica sicurezza e regolamentazione dei relativi procedimenti), per violazione degli artt. 3 e 24, secondo comma, della Costituzione, nella parte in cui consente al dipendente dell'amministrazione di pubblica sicurezza, sottoposto a procedimento disciplinare, di essere assistito esclusivamente da un difensore appartenente all'amministrazione medesima.

2. – In via preliminare, va disattesa l'eccezione di inammissibilità prospettata dalla difesa erariale atteso che il Tribunale rimettente ha indicato in modo sufficiente le ragioni per le quali ritiene di dover fare applicazione della norma censurata nella fattispecie oggetto del giudizio principale.

3. – La questione non è fondata in relazione agli artt. 24 e 3 della Costituzione.

La Corte ha affermato che la garanzia costituzionale del diritto di difesa (art. 24 Cost.) è limitata al procedimento giurisdizionale e non può, quindi, essere invocata in materia di procedimento disciplinare che, viceversa, ha natura amministrativa e sfocia in un provvedimento non giurisdizionale (sentenze n. 289 del 1992 e nn. 122 e 32 del 1974).

Ha, tuttavia, sottolineato che l'art. 24 Cost. se indubbiamente si dispiega nella pienezza del suo valore prescrittivo solo con riferimento ai procedimenti giurisdizionali, non manca tuttavia di riflettersi in maniera più attenuata sui procedimenti amministrativi, in relazione ai quali, in compenso, si impongono al più alto grado le garanzie di imparzialità e di trasparenza che circondano l'agire amministrativo (sentenze n. 460 del 2000 e n. 505 del 1995).

Un procedimento disciplinare che, come quello in esame, può concludersi con la destituzione, tocca le condizioni di vita della persona, incidendo sulla sua sfera lavorativa, e richiede perciò il rispetto di garanzie procedurali per la contestazione degli addebiti e per la partecipazione dell'interessato al procedimento.

In tale ambito, secondo i principi che ispirano la disciplina del «patrimonio costituzionale comune» relativo al procedimento amministrativo (sentenza n. 104 del 2006), desumibili dagli obblighi internazionali, dall'ordinamento comunitario e dalla legislazione onale (art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, resa esecutiva dalla legge 4 agosto 1955, n. 848, recante «Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 e del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952», art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, firmata a Nizza il 7 dicembre 2000, nonché la legge 7 agosto 1990, n. 241, concernente «Nuove norme sul procedimento amministrativo»), vanno garantiti all'interessato alcuni essenziali strumenti di difesa, quali la conoscenza degli atti che lo riguardano, la partecipazione alla formazione dei medesimi e la facoltà di contestarne il fondamento e di difendersi dagli addebiti (sentenze n. 460 del 2000 e nn. 505 e 126 del 1995). Nello stesso senso, secondo l'interpretazione della Corte di giustizia delle Comunità europee, il diritto di difesa «impone che i destinatari di decisioni che pregiudichino in maniera sensibile i loro interessi siano messi in condizione di far conoscere utilmente il loro punto di vista» (Corte di giustizia, sentenza 24 ottobre 1996, C-32/95 P., Commissione Comunità europea c. Lisrestal).

Con particolare riferimento al procedimento disciplinare relativo ai dipendenti delle forze armate, questa Corte ha ribadito che «deve essere salvaguardata una possibilità di contraddittorio che garantisca il nucleo essenziale di valori inerenti ai diritti inviolabili della persona […] quando possono derivare per essa sanzioni che incidono su beni, quale il mantenimento del rapporto di servizio o di lavoro, che hanno rilievo costituzionale» (sentenza n. 356 del 1995).

Da quanto osservato si evince che il diritto di difesa non ha una applicazione piena, nell'ambito dei procedimenti amministrativi. Donde consegue che non possa considerarsi manifestamente irragionevole la decisione del legislatore di consentire che l'accusato ricorra ad un difensore, ma di limitare, in considerazione della funzione svolta (tutela dell'ordine pubblico), la sua scelta ai dipendenti della stessa amministrazione.

Pertanto, la mancata previsione, nella norma censurata, della possibilità di nominare quale difensore un avvocato, «anche se il legislatore potrebbe nella sua discrezionalità prevederla seguendo un lo di più elevata garanzia» (sentenza n. 356 del 1995), non viola né il diritto di difesa, né il principio di ragionevolezza, considerato che la stessa norma consente all'inquisito di partecipare al procedimento e di difendere le proprie ragioni.

3.2. – Neppure risulta violato l'art. 3 Cost. sotto il profilo della disparità di trattamento della categoria dei dipendenti dell'amministrazione di pubblica sicurezza rispetto alle tre categorie evocate in comparazione.

In premessa va ricordato che «l'esercizio della funzione disciplinare nell'ambito del pubblico impiego, della magistratura e delle libere professioni si esprime con modalità diverse che caratterizzano i relativi procedimenti a volte come amministrativi, altre volte come giurisdizionali, […] in rispondenza a scelte del legislatore, la cui discrezionalità in materia di responsabilità disciplinare spazia entro un ambito molto ampio» (sentenza n. 145 del 1976).

In primo luogo, a differenza di quanto sostiene il giudice rimettente, le argomentazioni della Corte costituzionale formulate nella sentenza n. 497 del 2000 in relazione alla disciplina del procedimento a carico dei magistrati incolpati, prevista dall'art. 34 del regio decreto legislativo 31 maggio 1946, n. 511 (Guarentigie della magistratura), non sono affatto «sovrapponibili» alla decisione della questione in esame. Secondo quanto più volte affermato da questa Corte, tale procedimento «si svolge secondo moduli giurisdizionali» (sentenza n. 145 del 1976) in base al principio costituzionale di garanzia dell'indipendenza e dell'autonomia della magistratura sancito dall'art. 101 della Costituzione. Quindi, esso non è comparabile con il procedimento disciplinare degli altri settori della pubblica amministrazione (sentenza n. 289 del 1992).

In secondo luogo, la norma censurata non è comparabile né con la disciplina del procedimento a carico degli impiegati civili dello Stato prevista dall'art. 55, comma 5, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), né con quella prevista per il personale del Corpo di polizia penitenziaria dall'art. 16 del decreto legislativo 30 ottobre 1992, n. 449 (Determinazione delle sanzioni disciplinari per il personale del Corpo di polizia penitenziaria e per la regolamentazione dei relativi procedimenti, a norma dell'art. 21, comma 1, della legge 15 dicembre 1990, n. 395), attesa la disomogeneità delle categorie poste a confronto, caratterizzate da assetti ordinamentali molto diversi.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 2, del d.P.R. 25 ottobre 1981, n. 737 (Sanzioni disciplinari per il personale dell'Amministrazione di pubblica sicurezza e regolamentazione dei relativi procedimenti), sollevata, con riferimento agli articoli 3 e 24 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale della Sicilia - sezione staccata di Catania, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Cosi deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 maggio 2008.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Sabino CASSESE, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 30 maggio 2008.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA