CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **11/1956** (ECLI:IT:COST:1956:11)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **DE NICOLA** - Redattore: - Relatore: **CASTELLI AVOLIO**
Udienza Pubblica del **16/05/1956**; Decisione del **19/06/1956**
Deposito del **03/07/1956**; Pubblicazione in G. U. **07/07/1956**
Norme impugnate:
Massime: **40 41**
Atti decisi:

N. 11

SENTENZA 19 GIUGNO 1956

Deposito in cancelleria: 3 luglio 1956.

Pubblicazione in "Gazzetta Ufficiale" n. 168 del 7 luglio 1956.

Pres. DE NICOLA - Rel. CASTELLI AVOLIO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Avv. ENRICO DE NICOLA, Presidente - Dott. GAETANO AZZARITI - Avv. GIUSEPPE CAPPI - Prof. TOMASO PERASSI - Prof. GASPARE AMBROSINI - Prof. ERNESTO BATTAGLINI - Dott. MARIO COSATTI - Prof. FRANCESCO PANTALEO GABRIELI - Prof. GIUSEPPE CASTELLI AVOLIO - Prof. ANTONINO PAPALDO - Prof. MARIO BRACCI - Prof. NICOLA JAEGER - Prof. GIOVANNI CASSANDRO, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi, riuniti, di legittimità costituzionale degli artt. dal 164 al 176 T.U. delle leggi di p.s. approvato con R.D. 18 giugno 1931, n. 773 promossi con le seguenti ordinanze:

1) Ordinanza 28 gennaio 1956 del Pretore di Trieste nel procedimento penale a carico di Micheli Bruno, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 58 del 9 marzo 1956 ed iscritta al n. 72 del Reg. ord. 1956:

2) Ordinanza 10 gennaio 1956 del Pretore di Brescia nel procedimento penale a carico di Mazzotti Bruno, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 48 del 27 febbraio 1956 ed iscritta al n. 7 Reg. ord. 1956:

Viste le dichiarazioni di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udita, nell'udienza pubblica del 16 maggio 1956, la relazione del Giudice Giuseppe Castelli Avolio;

Udito il vice avvocato generale dello Stato Attilio Inglese.

Ritenuto, in fatto:

Con foglio 8 marzo 1955 la Questura di Brescia denunciava a quel Pretore tale Mazzotti Bruno, assoggettato ad ammonizione, perché, da un controllo eseguito la sera prima e nelle prime ore di quel giorno, era risultato assente.

Sottoposto a giudizio per il reato previsto dall'art. 174 del T.U. delle leggi di p.s., di cui al R.D. 18 giugno 1931, n. 773, a seguito di incidente sollevato nel dibattimento dalla difesa dell'imputato, col quale si prospettava la illegittimità costituzionale del citato articolo, perché in contrasto con l'art. 13 della Costituzione, il Pretore, con ordinanza del 10 gennaio 1956, rilevato che, in materia, diversi e contrastanti erano stati i giudicati formatisi, e che pertanto, vertendosi in un caso quanto mai controverso, non poteva qualificarsi come manifestamente infondata l'eccezione proposta, sospendeva il procedimento e disponeva la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Incidente simile, riguardante la stessa questione, veniva sollevato in altro procedimento, pendente dinanzi al Pretore di Trieste.

Infatti, con rapporto del 2 gennaio 1956, la Questura di Trieste denunciava, in stato di arresto, all'autorità giudiziaria tale Micheli Bruno, indicandolo come inadempiente alla prescrizione di non rincasare la sera più tardi di un'ora dopo l'Ave-Maria, impartitagli con ordinanza di ammonizione del 1 febbraio 1955.

L'imputato veniva sottoposto a giudizio davanti al Pretore per rispondere del reato di cui al medesimo art. 174 del T.U. delle leggi di p.s., e all'udienza del 28 gennaio 1956 la difesa sollevava eccezione di illegittimità delle disposizioni di cui agli artt. dal 164 al 176 del testo unico citato, e cioè di tutto il capo III del titolo VI del T.U., riguardante l'ammonizione, perché in contrasto con l'art. 13 della Costituzione.

Con ordinanza in pari data il Pretore di Trieste, in accoglimento dell'istanza, disponeva la sospensione del procedimento e la rimessione degli atti alla Corte costituzionale per la decisione della questione di costituzionalità.

L'ordinanza del Pretore di Trieste pone in evidenza che l'istituto dell'ammonizione incide sulla libertà delle persone prima che la loro attività abbia assunto quelle forme delittuose che ne impongono la repressione; che l'art. 13 della Costituzione, per conciliare il diritto di libertà dell'individuo con l'esigenza della prevenzione, dispone che ogni restrizione della libertà personale deve essere costretta nei termini dell'intervento dell'autorità giudiziaria; che la

stessa Corte di cassazione, pur affermando la persistenza in vigore delle norme sull'ammonizione, non ha mancato di rilevarne la incompatibilità con l'art. 13 della Costituzione.

Nei due giudizi davanti a questa Corte, ha spiegato intervento il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, con atti regolarmente depositati il 1 marzo 1956.

L'Avvocatura deduce, in via pregiudiziale, che le norme sull'ammonizione sono anteriori alla Costituzione, onde la questione di incostituzionalità, risolvendosi in un problema di mera abrogazione per successione di leggi, sfuggirebbe al sindacato della Corte costituzionale.

Nel merito deduce:

l) che nessuna incompatibilità sussiste tra le norme della Costituzione e gli articoli di legge sull'ammonizione;

2) che, se pure una divergenza fosse riscontrabile, essa non potrebbe essere giuridicamente apprezzata; dovendosi riconoscere all'art. 13 della Costituzione natura di norma precettiva di applicazione non immediata;

3) che, in effetti, la semplice divergenza sulla competenza dell'organo - giudiziario o amministrativo - chiamato a pronunciare l'ammonizione, non giustificherebbe la dichiarazione di incostituzionalità di cui trattasi, dato che, allo stato attuale della legislazione, non esisterebbe la possibilità di emanazione, da parte di un organo giudiziario, del provvedimento di ammonizione.

Conclude pertanto l'Avvocatura chiedendo, in via principale, che sia dichiarato non luogo a giudizio di legittimità costituzionale; in via subordinata, che non sussiste incompatibilità fra il disposto dell'art. 174 del T.U. delle leggi di p.s. o, ancora, le norme degli articoli dal 164 al 176 dello stesso T.U. e la norma dell'articolo 13 della Costituzione.

In conformità dell'art. 15 delle norme integrative per i giudizi davanti a questa Corte, le due cause promosse con le sopra indicate ordinanze sono state chiamate nella stessa udienza del 16 maggio 1956 per essere congiuntamente discusse.

Considerato, in diritto:

La Corte ha ravvisato l'opportunità della riunione dei due giudizi per la loro decisione con unica sentenza, dato che identico è, in sostanza, l'oggetto della questione di legittimità costituzionale che è stata sollevata.

Vero è che nel giudizio penale a carico di Mazzotti Bruno tale questione fu proposta con riferimento al solo art. 174 del T.U. delle leggi di p.s., e che, invece, nel giudizio a carico di Micheli Bruno venne contestata la legittimità costituzionale di tutto il capo III del titolo VI del detto T.U., comprendente gli articoli dal 164 al 176; ma è da rilevare che se anche la Corte non fosse stata chiamata a giudicare su questa più ampia impugnativa dovrebbe pur sempre portare il suo esame sulle altre disposizioni del citato capo III, fra di loro connesse e, in applicazione del disposto dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, contenente norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale, dichiarare quali sono, oltre il citato art. 174, le altre disposizioni legislative la cui illegittimità derivi come conseguenza dalla decisione adottata.

Deve poi essere respinta l'eccezione pregiudiziale di incompetenza della Corte, sollevata dall'Avvocatura dello Stato sotto il profilo che la questione di legittimità, di cui si discute, riguarda disposizioni di legge anteriori all'entrata in vigore della Costituzione. In proposito la Corte si richiama alla propria decisione del 5 giugno 1956, n. 1, con la quale, con ampie argomentazioni, che non è il caso di ripetere in occasione del presente giudizio, venne precisato che la Corte costituzionale ha competenza tanto per le norme di legge emanate successivamente all'entrata in vigore della Costituzione, quanto per quelle emanate anteriormente.

Ciò posto e passando all'esame di merito della questione sollevata, è da rilevare che la Corte è chiamata a decidere se gli articoli 164-176 del T.U. delle leggi di p.s., che demandano ad una speciale commissione presieduta dal Prefetto la competenza a pronunciare l'ammonizione con gli effetti consequenziali che da questa pronuncia derivano, siano - o meno costituzionalmente legittimi.

In particolare la Corte deve innanzi tutto esaminare se l'istituto dell'ammonizione, così come è disciplinato dal vigente T.U. delle leggi di p.s., sia o non compatibile con le disposizioni costituzionali sulla libertà personale del cittadino; se, poi, ove l'incompatibilità sussista, il precetto costituzionale si ripercuota direttamente e immediatamente in senso invalidante sugli articoli sopra citati.

La prima disposizione costituzionale che entra in considerazione, ai fini dell'indagine sulla legittimità delle norme sull'ammonizione, è quella contenuta all'art. 2 della Costituzione, che testualmente sancisce: "La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità". Questo principio indica chiaramente che la legge statutaria eleva a regola fondamentale dello Stato, per tutto quanto attiene ai rapporti tra la collettività e i singoli, il riconoscimento di quei diritti che formano il patrimonio irretrattabile della personalità umana: diritti che appartengono all'uomo inteso come essere libero. Ciò posto è da notare che la Costituzione, alla generica formulazione di tale principio, e dopo di avere sancito nel successivo art. 3 la pari dignità sociale di tutti i cittadini, fa seguire una specifica indicazione dei singoli diritti inviolabili, tra i quali prevede, per primo, quel diritto di libertà personale che viene in questione ai fini di causa. Il diritto di libertà personale forma infatti oggetto di precisa regolamentazione all'art. 13 della Costituzione, che nei primi due commi dispone: "La libertà personale è inviolabile. Non è ammessa forma alcuna di detenzione, di ispezione o perquisizione personale, né qualsiasi altra restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge".

Risulta da questa disposizione che il diritto di libertà personale non si presenta affatto come illimitato potere di disposizione della persona fisica, bensì come diritto a che l'opposto potere di coazione personale, di cui lo Stato è titolare, non sia esercitato se non in determinate circostanze e col rispetto di talune forme. Il grave problema di assicurare il contemperamento tra le due fondamentali esigenze, di non frapporre ostacoli all'esercizio di attività di prevenzione dei reati e di garantire il rispetto degli inviolabili diritti della personalità umana, appare in tal modo risoluto attraverso il riconoscimento dei tradizionali diritti di habeas corpus nell'ambito del principio di stretta legalità. La libertà personale si presenta, pertanto, come diritto soggettivo perfetto nella misura in cui la Costituzione impedisce alle autorità pubbliche l'esercizio della potestà coercitiva personale. Correlativamente, in nessun caso l'uomo potrà essere privato o limitato nella sua libertà se questa privazione o restrizione non risulti astrattamente prevista dalla legge, se un regolare giudizio non sia a tal fine instaurato, se non vi sia provvedimento dell'autorità giudiziaria che ne dia le ragioni.

Fermi questi principi, devesi esaminare se le disposizioni di legge, la cui incostituzionalità è denunciata, siano realmente lesive della libertà personale come essa è garantita dalla Costituzione.

In proposito la Corte rileva, anzitutto, che nessun dubbio può sussistere sulla portata sensibilmente limitatrice della libertà personale delle norme sull'ammonizione contenute nell'attuale T.U. delle leggi di p.s. A parte che limitazioni del genere siano connaturate alla funzione di un istituto, quale quello dell'ammonizione, che trae la ragione della sua esistenza dalla necessità di assicurare strumenti adeguati nella prevenzione dei delitti, non è davvero discutibile che nella sua regolamentazione attuale l'ammonizione si concreti, appunto, nella restrizione di alcuni diritti fondamentali e, primo tra questi, quello di libertà della persona.

Basterà ricordare che l'ammonizione, attraverso le disposizioni che ora la regolano, si risolve in una sorta di degradazione giuridica in cui taluni individui, appartenenti a categorie di persone che la legge presume socialmente pericolose, magari designati come tali dalla pubblica voce, vengono a trovarsi per effetto di una pronuncia della pubblica autorità; che l'ordinanza di ammonizione ha per conseguenza la sottoposizione dell'individuo ad una speciale sorveglianza di polizia; che attraverso questo provvedimento si impone all'ammonito tutta una serie di obblighi, di fare e di non fare, fra cui, quello di non uscire prima e di non rincasare dopo di una certa ora, non è che uno fra gli altri che la speciale commissione prescrive.

Resta da dire della natura dell'organo che dispone l'ammonizione. Che si tratti di un'autorità amministrativa è, però, fuori questione. La speciale commissione per l'ammonizione, istituita presso la Prefettura e presieduta dal Prefetto, è infatti un collegio amministrativo, che agisce appunto nell'orbita dell'amministrazione governativa. Fu questa, anzi, la principale innovazione introdotta fin dal T.U. delle leggi di p.s. del 1926. Secondo le precedenti leggi di polizia, l'ammonizione era invece pronunciata dal Presidente del Tribunale al termine di un procedimento che si iniziava su denuncia dell'autorità di p.s. e si svolgeva con garanzie analoghe a quelle dei procedimenti ordinari.

Alla stregua delle premesse svolte, non è dubbio che la regolamentazione attuale dell'ammonizione si presenti in stridente contrasto con il precetto costituzionale che sottrae alle autorità amministrative il potere di emanare provvedimenti restrittivi della libertà personale. A ben vedere, pertanto, le norme sull'ammonizione sono costituzionalmente incompatibili con il diritto soggettivo di libertà personale costituzionalmente garantito.

La seconda delicata questione che la difesa dello Stato ha proposto riguarda l'applicabilità diretta e immediata dell'art. 13 della Costituzione.

Si deduce, infatti, che questa norma non sarebbe applicabile fino a quando il legislatore non abbia provveduto ad integrare il precetto con l'indicazione dell'organo giudiziario competente ad adottare il provvedimento di cui si discute e specificando le forme del relativo procedimento.

Questa obiezione non ha fondamento. In contrario devesi osservare che l'art. 13 della Costituzione, quanto meno nel punto in cui sottrae all'autorità amministrativa la competenza a provvedere nelle materie ivi indicate, esprime un precetto che, nella volizione che contiene, è compiuto, concreto, categorico.

Segue che questo precetto in ragione della sua natura costituzionale, e perciò della maggiore forza formale, dispiega la sua naturale efficacia in senso invalidante, determinando l'illegittimità delle disposizioni che con esso contrastino.

Può aggiungersi che la garanzia giudiziaria che la Costituzione introduce in questa materia, e che si è visto costituire il punto sul quale si incentra il conflitto, rappresenta il mezzo attraverso il quale acquista giuridica consistenza lo stesso diritto di libertà personale che la Costituzione dichiara inviolabile. Il che riprova, se pur sotto altro profilo, l'impossibilità di differire l'applicazione della Costituzione proprio in quelle norme che contrassegnano oltre che la struttura, lo stesso spirito di un ordinamento democratico.

Occorre, dunque, concludere che gli articoli del T.U. delle leggi di p.s., dal 164 al 176, compresi sotto il capo III del titolo VI, per le considerazioni svolte sono da dichiarare costituzionalmente illegittimi; né è dato sceverare fra l'uno o l'altra disposizione del detto capo, essendo esse tutte fra di loro connesse e organicamente dirette all'emanazione di un provvedimento dell'autorità amministrativa restrittivo della libertà personale, in aperto contrasto con la norma costituzionale.

Né può preoccupare il fatto che per effetto di questa decisione risulti impedita l'applicazione di una misura preventiva di cui il costituente non sembra averne voluto, come tale, la soppressione. La preoccupazione muove da presupposti ed opera in un piano sul quale la Corte, nell'esercizio del controllo di costituzionalità, in linea giuridica, non può entrare. Ma la Corte stessa non ignora che, sulla materia, vari progetti di legge trovansi in avanzato stato di elaborazione dinanzi all'organo competente, e cioè al Parlamento, appunto al fine di adeguare alle nuove disposizioni costituzionali le misure preventive di sicurezza pubblica.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

pronunciando con unica sentenza sopra i due procedimenti riuniti, di cui in epigrafe, e, respinta l'eccezione pregiudiziale di incompetenza sollevata dall'Avvocatura dello Stato, dichiara la illegittimità costituzionale delle disposizioni contenute negli articoli dal 164 al 176 del T.U. delle leggi di p.s., approvato col R.D. 18 giugno 1931, n. 773, modificati col D.L.L. 10 dicembre 1944, n. 419, in riferimento all'art. 13 della Costituzione, salva la ulteriore necessaria disciplina della materia.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 giugno 1956.

ENRICO DE NICOLA - GAETANO AZZARITI - GIUSEPPE CAPPI - TOMASO PERASSI - GASPARE AMBROSINI - ERNESTO BATTAGLINI - MARIO COSATTI - FRANCESCO PANTALEO GABRIELI - GIUSEPPE CASTELLI AVOLIO - ANTONINO PAPALDO - MARIO BRACCI - NICOLA JAEGER - GIOVANNI CASSANDRO.

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.