

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **121/1957** (ECLI:IT:COST:1957:121)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**

Presidente: **AZZARITI** - Redattore: - Relatore: **CAPPI**

Udienza Pubblica del **12/06/1957**; Decisione del **03/07/1957**

Deposito del **08/07/1957**; Pubblicazione in G. U. **13/07/1957**

Norme impugnate:

Massime: **504 505 506**

Atti decisi:

N. 121

SENTENZA 3 LUGLIO 1957

Deposito in cancelleria: 8 luglio 1957.

Pubblicazione in "Gazzetta Ufficiale" n. 174 del 13 luglio 1957.

Pres. AZZARITI - Rel. CAPPI

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Dott. GAETANO AZZARITI, Presidente - Avv. GIUSEPPE CAPPI - Prof. TOMASO PERASSI - Prof. GASPARE AMBROSINI - Dott. MARIO COSATTI - Prof. FRANCESCO PANTALEO GABRIELI - Prof. GIUSEPPE CASTELLI AVOLIO - Prof. ANTONINO PAPALDO - Prof. MARIO BRACCI - Prof. NICOLA JAEGER - Prof. GIOVANNI CASSANDRO - Prof. BIAGIO PETROCELLI - Dott. ANTONIO MANCA - Prof. ALDO SANDULLI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 68 del T.U. delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con R.D. 18 giugno 1931, n. 773, promosso con l'ordinanza 21 dicembre

1956 del Pretore di Gravina, emessa nel procedimento penale a carico di Cariello Giuseppe, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 51 del 23 febbraio 1957 ed iscritta al n. 27 del Registro ordinanze 1957.

Vista la dichiarazione di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

udita nell'udienza pubblica del 12 giugno 1957 la relazione del Giudice Giuseppe Cappi;

udito il vice avvocato generale dello Stato Marcello Frattini.

Ritenuto in fatto:

Con verbale 19 luglio 1955 i carabinieri della stazione di Gravina di Puglia riferivano all'Autorità giudiziaria che alle ore 21 del giorno precedente, in vico Santulli nell'abitato di Gravina, ad opera di alcuni aderenti della locale sezione del partito comunista si stavano proiettando con una macchina cinematografica a passo ridotto dei films, alla presenza di circa 40 persone. I films riproducevano - così il verbale - la propaganda della stampa antiatomica e gli effetti e le conseguenze dell'arma atomica. Il giovane Angelo Tedesco azionava la macchina e il giovane Cariello Giuseppe spiegava le scene, riprodotte sopra un pannello posto a circa 5 metri dalla macchina.

I carabinieri elevavano contro i due giovani contravvenzione ai sensi dell'art. 68 della vigente legge di p.s., perché i due imputati non avevano avuto la licenza del Questore, richiesta dal predetto articolo.

Il Tedesco e il Cariello, interrogati, ammisero il fatto, affermando però che le persone presenti non erano più di 20 e a giustificazione addussero che il film doveva essere proiettato in una casa privata del vico Santulli, ma a causa del forte caldo si era preferito darlo all'aperto, anche perché quel vico è a fondo cieco e non vi era traffico di persone e veicoli.

Il Pretore di Gravina, con decreto penale 5 luglio 1956, ritenne i due giovani colpevoli della contravvenzione loro ascritta e li condannò all'ammenda di L. 4.000 ciascuno.

Al decreto fu fatta rituale opposizione, sostenendosi la illegittimità costituzionale del citato art. 68 della legge di p.s. per contrasto con l'art. 21 della Costituzione.

Il Pretore pronunciò l'ordinanza 21 dicembre 1956, nella quale osservò "che la Corte costituzionale non è stata ancora investita della questione relativa alla legittimità costituzionale dell'art. 68 T.U. citato; che, d'altra parte, non è consentito al Giudice ordinario far luogo all'applicazione analogica della massima sancita dalla Corte con sentenza 14 giugno 1956 in ordine all'incostituzionalità dell'art. 113 T.U. legge di p.s., poiché il ricorso a siffatto sistema d'interpretazione, oltre a costituire illegittimo esercizio di poteri dallo Stato esclusivamente attribuiti al Giudice costituzionale, è precluso dal tassativo disposto degli artt. 136 Cost. e 30, terzo comma, legge 11 marzo 1953, in virtù dei quali le norme impugnate cessano di avere efficacia unicamente ad opera della pronuncia del Giudice costituzionale e dopo la pubblicazione della decisione; considerato che la norma incriminatrice contestata appare evidentemente contraria sia con l'art. 21 della Costituzione repubblicana, che autorizza la libera espressione del pensiero con qualsiasi mezzo di diffusione, sia con le enunciazioni di principi formulate dal Collegio costituzionale in recenti decisioni; P.T.M. Visto l'art. 23 legge 11 marzo 1953, n. 87; ritenuto che l'eccezione sollevata dalla difesa dell'imputato è rilevante in quanto la definizione del presente procedimento ne postula la risoluzione; poiché, d'altra parte, la questione non appare manifestamente infondata, ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del procedimento in corso".

Adempiute regolarmente le formalità di legge, la causa fu portata a discussione davanti alla Corte. Le parti private non si sono costituite. È intervenuta la Presidenza del Consiglio dei Ministri a mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo venga dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 68 legge di p.s. in relazione all'art. 21 della Costituzione. In sostanza, l'Avvocatura osservò che non si può parificare l'art. 68 legge di p.s. all'art. 113 della stessa legge che fu dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla sentenza n. 1/1956 di questa Corte. "Non si può asserire - così l'Avvocatura - l'esistenza di una incompatibilità con l'art. 21 della Costituzione, mentre non si può evidentemente ammettere che manifestazioni così complesse nelle quali è implicita la occupazione di locali o di suolo pubblico e la raccolta di folla, fenomeni con immediato riflesso sull'ordine pubblico, non siano vincolate ad autorizzazione. D'altra parte la pellicola cinematografica rappresentante gli effetti delle armi atomiche, tante volte esposti, descritti e rappresentati, è soltanto presentazione oggettiva di fatti materiali e non manifestazione di un pensiero che viene soltanto presupposto attribuendo ai presentatori un intento non espresso".

Considerato in diritto:

1. - L'art. 68 T.U. legge di p.s. è del seguente tenore: "Senza licenza del questore non si possono dare in luogo pubblico o aperto o esposto al pubblico rappresentazioni teatrali o cinematografiche, accademie, feste da ballo, corse di cavalli, né altri simili spettacoli o trattenimenti, e non si possono aprire o esercitare circoli, scuole di ballo e sale pubbliche di audizione.

"Per le gare di velocità di autoveicoli e per le gare aeronautiche si applicano le disposizioni delle leggi speciali".

Una disposizione analoga era contenuta negli artt. 37 e 39 della legge di p.s. del 30 giugno 1889, n. 6144:

Art. 37: "Nessuno può dare rappresentazioni pubbliche, neppure temporaneamente, senza licenza dell'autorità locale di pubblica sicurezza, né esercitare mestiere di pubblico trattenimento, né esporre alla pubblica vista rarità, persone, animali, gabinetti ottici od altri oggetti di curiosità.

"La licenza è valida soltanto per il Comune in cui fu rilasciata".

Art. 39: "Non possono darsi in luogo pubblico o aperto al pubblico, rappresentazioni, accademie, feste da ballo, né altro qualsiasi spettacolo o trattenimento, senza la licenza dell'autorità locale di pubblica sicurezza".

Non è inopportuno ricordare che alcune disposizioni della legge penale si ricollegano al citato art. 68 legge di p.s. Infatti l'art. 666 Cod. pen. dispone: "Chiunque, senza licenza dell'Autorità, in luogo pubblico o aperto o esposto al pubblico, dà spettacoli o trattenimenti di qualsiasi natura, o apre circoli o sale da ballo o di audizione, è punito con l'ammenda da lire ottocento a quarantamila.

"Se la licenza è stata negata, revocata o sospesa, la pena è dell'arresto fino a un mese".

E già il Codice penale del 1889 all'art. 448 disponeva: "Chiunque, senza licenza dell'Autorità, dà spettacoli o trattenimenti di qualsiasi natura, in luogo pubblico o aperto al pubblico, è punito con l'ammenda da lire dieci a cento; e, se il fatto sia commesso contro il divieto dell'Autorità, con l'arresto sino a quindici giorni e con l'ammenda da lire cinquanta a

trecento".

2. - Il Pretore ha ritenuto di parificare l'art. 68 all'art. 113 della legge di p.s., ricavandone la conseguenza che avendo la Corte costituzionale, con la sentenza n. 1 del 5 giugno 1956, dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 113, del pari illegittimo deve senz'altro ritenersi l'art. 68. Al riguardo la Corte osserva che la parificazione dei due articoli è infondata. Infatti, l'art. 113 si occupa esclusivamente di stampa (scritti, disegni, avvisi, manifesti, giornali, iscrizioni) e di comunicazioni al pubblico con uso di mezzi luminosi od acustici; cioè, in una forma od altra, di manifestazioni del pensiero, che formano l'oggetto dell'art. 21 della Costituzione. Diverso per contenuto e finalità è l'art. 68; esso, oltre alle rappresentazioni teatrali o cinematografiche, che in molti casi possono essere considerate manifestazioni di pensiero ai sensi dell'art. 21 della Costituzione, riguarda una lunga serie di altri fatti che non hanno a che vedere con la manifestazione di pensiero. Diversa pure è la finalità dei due articoli: il 113 mira, per mezzo di licenze e divieti, a limitare indiscriminatamente pubbliche manifestazioni di pensiero; l'art. 68 invece mira ad evitare che i fatti in esso elencati possano in certi casi avere conseguenze pregiudizievoli per altri diritti e beni che pur sono tutelati dalla Costituzione, quali - ad es. - la protezione dell'infanzia e della gioventù, della pubblica quiete e incolumità, e mira, in genere, ad assicurare l'opera di prevenzione di possibili disordini e reati.

3. - A questo riguardo debesì osservare che la Corte, particolarmente con la sentenza 5 giugno 1956 richiamata dall'ordinanza di cui trattasi, ebbe ad affermare alcuni principi che ben possono dirsi di valore decisivo. Essi si possono riassumere nel concetto che la norma che attribuisce un diritto non esclude la disciplina del suo esercizio, anche se da tale disciplina può derivare indirettamente un certo limite al diritto stesso. Invero, il concetto di limite è insito nel concetto di diritto e nell'ambito dell'ordinamento le varie sfere giuridiche devono di necessità limitarsi reciprocamente, perché possano coesistere nell'ordinata convivenza civile. Così, per quanto riguarda il diritto di libera manifestazione del pensiero è da escludere che la Costituzione abbia consentito attività le quali turbino la tranquillità pubblica, ovvero abbia sottratta alla polizia di sicurezza la funzione di prevenzione dei reati.

L'art. 113 legge di p.s. fu dalla Corte dichiarato illegittimo per la sua indeterminatezza, in quanto cioè i poteri discrezionali della p.s. nel concedere o negare la licenza apparivano illimitati, tali cioè che, indipendentemente dal fine specifico di tutela della tranquillità e della prevenzione di reati, il concedere o il negare l'autorizzazione poteva significare praticamente consentire o impedire caso per caso la manifestazione del pensiero.

4. - Gli anzidetti rilievi si ricollegano al principio generale che le norme della Costituzione non vanno considerate isolatamente, bensì coordinate fra di loro, onde ricavarne lo spirito al quale la Costituzione si è informata e secondo il quale deve essere interpretata. Di questo principio la Corte ha già fatto applicazione, fra l'altro, nella sentenza n. 2 del 1956 relativa all'art. 157 legge di p.s. in riferimento all'art. 16 della Costituzione che afferma la libertà di circolazione "salve limitazioni per motivi di sanità o di sicurezza". La Corte ritenne che a tali motivi si possono legittimamente ricollegare anche i motivi di "ordine, sicurezza pubblica e pubblica moralità" che sono indicati nell'art. 157 della legge di p.s., perché manifestazioni immorali o violazioni dell'ordine pubblico possono dare luogo a stati di allarme e a violenze, che minaccerebbero la sicurezza, che deve intendersi come situazione nella quale sia assicurato il diritto dei cittadini di svolgere la propria lecita attività senza pericoli di offese alla propria personalità fisica o morale.

5. - Alla stregua dei suesposti concetti debesì interpretare l'art. 68 legge di p.s. Per il rispetto alla libertà di manifestazione del pensiero, garantita dall'art. 21 della Costituzione, l'autorità di p.s. non potrà - in base all'art. 68 - esercitare nessuna censura o controllo sul contenuto delle opere teatrali o cinematografiche. Devesì cioè affermare con chiarezza che l'art. 68 non implica né autorizza un giudizio o un'azione qualsiasi riguardante il pensiero che può essere espresso in rappresentazioni teatrali o cinematografiche, esso riguarda

sostanzialmente ed esclusivamente quella che può chiamarsi polizia dello spettacolo. L'autorità di p.s. potrà tenere presente anche il contenuto delle rappresentazioni, ma al limitato scopo di valutare se in particolari situazioni di tempo, di luogo, di ambiente, la pubblica rappresentazione di tali opere possa provocare pericoli.

Configurare alcune ipotesi di pericolo non è difficile. Rappresentazioni teatrali o cinematografiche in luogo pubblico o aperto o esposto al pubblico richiamano sempre una folla più o meno numerosa di spettatori, con gli inconvenienti che ne possono derivare per la libertà di circolazione, per l'igiene, per la quiete e l'incolumità pubblica. Inoltre, l'eventuale contemporaneità di manifestazioni ispirate da ideologie in aperto contrasto con gli spettacoli in programma può far sorgere il pericolo di conflitti.

Infine certi spettacoli, anche se approvati dagli organi competenti, possono - se dati in certi luoghi (per es. in prossimità di scuole, di luoghi di culto, ecc.) - essere sconvenienti e, in ogni caso, rendere inoperante, per impossibilità del controllo, il divieto, tuttora vigente e incontrastato, della presenza dei minori di 16 anni.

6. - L'interpretazione che la Corte ha dato dell'art. 68 costituisce pertanto un limite alla facoltà della p.s., che dovrà esercitarsi solo nei casi e per i fini sopra indicati.

Una certa discrezionalità rimarrà pur sempre; ma a questo riguardo la Corte ebbe già ad affermare che una certa sfera di discrezionalità si deve riconoscere all'autorità amministrativa, perché le leggi, e tanto meno la Costituzione, non possono prevedere e disciplinare tutte le mutevoli situazioni di fatto né graduare in astratto e in anticipo le limitazioni poste all'esercizio dei diritti.

Ritenuta l'interpretazione che la Corte ha dato all'art. 68 è presumibile che difficilmente la discrezionalità potrà degenerare in arbitrio; e ben deve aggiungersi che in uno Stato di diritto, libero e democratico, i cittadini possono trovare contro l'arbitrio sufficienti mezzi di difesa.

7. - Dai lavori preparatori non molto si ricava per il tema della causa. A proposito dell'art. 21 della Costituzione, la Costituente si occupò in modo prevalente della stampa, soltanto per la quale è detto categoricamente che non può essere soggetta ad autorizzazioni o censure. È vero che l'ultimo comma dell'articolo dice che "sono vietate le pubblicazioni a stampa gli spettacoli e tutte le altre manifestazioni contrarie al buon costume", e qualche costituente volle restringere rigorosamente a questa ipotesi la facoltà di concedere o negare licenze; sennonché, a prescindere che altro è il divieto assoluto e altro la semplice licenza, già le due sentenze della Corte sopra citate hanno detto doversi escludere che la Costituzione con la enunciazione di certi diritti, ed in ispecie di quello della libera manifestazione del pensiero, abbia potuto consentire la violazione, o il pericolo di violazione, di altri diritti dalla stessa Costituzione garantiti e abbia voluto negare la facoltà di prevenzione al riguardo. Potrebbe aggiungersi che le rappresentazioni teatrali e cinematografiche sono spettacoli che hanno caratteri del tutto particolari, tantoché hanno sempre dato luogo, dal periodo prefascista fino al periodo successivo all'entrata in vigore della Costituzione, a una complessa legislazione speciale.

8. - Scarsa è la giurisprudenza in materia. Dell'art. 68 si occupò espressamente, nel 1954, una decisione, n. 273, del Consiglio di Stato. La fattispecie riguardava feste da ballo; nella decisione si legge però l'affermazione generale che l'art. 68 è applicabile agli "spettacoli o trattenimenti che possono dar luogo a turbamenti dell'ordine pubblico o siano contrari alla legge e al buon costume".

9. - Non priva di significato è la circostanza che nell'opera di revisione e riforma della legge di p.s. che da molto tempo, dopo la Costituzione, è in corso davanti al Parlamento, l'art. 68 non appare toccato o se ne proposero soltanto modifiche strumentali, sostituendo - per es. - al Questore il Prefetto, assistito da un'apposita Commissione. La 1^a Commissione Interni del

Senato (6 giugno 1956) espressamente deliberò di conservare il testo in vigore dell'art. 68.

Della riforma della legge di p.s. la Corte non deve occuparsi; suo compito è di risolvere la questione che le fu proposta circa la norma contenuta nell'art. 68, norma che la Corte, per le ragioni sopra esposte, giudica non viziata da illegittimità costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione, proposta dall'ordinanza del Pretore di Gravina in data 21 dicembre 1956, sulla legittimità costituzionale dell'art. 68 del T.U. della legge di p.s. approvato col R.D. 18 giugno 1931, n. 773, in riferimento all'art. 21 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 31 luglio 1957.

GAETANO AZZARITI - GIUSEPPE CAPPI - TOMASO PERASSI - GASPARE AMBROSINI - MARIO COSATTI - FRANCESCO PANTALEO GABRIELI - GIUSEPPE CASTELLI AVOLIO - ANTONINO PAPALDO - MARIO BRACCI - NICOLA JAEGER - GIOVANNI CASSANDRO - BIAGIO PETROCELLI - ANTONIO MANCA - ALDO SANDULLI.

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.