

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **45/1957** (ECLI:IT:COST:1957:45)

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

Presidente: **DE NICOLA** - Redattore: - Relatore: **PETROCELLI**

Udienza Pubblica del **20/02/1957**; Decisione del **08/03/1957**

Deposito del **18/03/1957**; Pubblicazione in G. U. **23/03/1957**

Norme impugnate:

Massime: **288**

Atti decisi:

N. 45

SENTENZA 8 MARZO 1957.

Deposito in cancelleria: 18 marzo 1957.

Pubblicazione in "Gazzetta Ufficiale" n. 77 del 23 marzo 1957.

Pres. DE NICOLA - Rel. PETROCELLI

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 - Prof. BIAGIO PETROCELLI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale dell'art. 25 T.U. delle leggi di p.s., approvato

con R.D. 18 giugno 1931, n. 773, promossi con le seguenti ordinanze:

1. - Ordinanza 17 aprile 1956 della Corte di cassazione, Sezioni unite penali, nel procedimento penale a carico di Lasco Umberto, rappresentato e difeso nel presente giudizio dagli avvocati Giuseppe Sabatini, Arturo Carlo Jemolo e Leopoldo Piccardi, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 141 del 9 giugno 1956 ed iscritta al n. 181 del Reg. ord. 1956;

2. - Ordinanza 16 novembre 1956 del Pretore di Leonforte nel procedimento penale a carico di Carosia Giovanni e Chiaramonte Pietro, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 316 del 15 dicembre 1956 ed iscritta al n. 338 del Reg. ord. 1956.

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

udite nell'udienza pubblica del 20 febbraio 1957 le relazioni del Giudice Biagio Petrocelli;

uditi gli avvocati Giuseppe Sabatini, Arturo Carlo Jemolo e il sostituto avvocato generale dello Stato Raffaele Bronzini.

Ritenuto in fatto:

Il pastore evangelico Lasco Umberto, tratto a giudizio del Pretore di Locri per rispondere "della contravvenzione di cui all'art. 25 T.U. leggi p.s., per aver promosso e diretto una cerimonia di pratiche religiose, nel comune di S. Ilario Ionio, fuori dei luoghi destinati al culto, senza averne dato il prescritto avviso all'autorità", fu dal detto Pretore condannato a quindici giorni di arresto.

Il Tribunale di Locri, con sentenza del 16 giugno 1955, lo assolse perché il fatto non costituisce reato. La Corte di cassazione, a sezioni unite, pronunciando sul ricorso proposto dal P. M. contro la sentenza del Tribunale di Locri, con ordinanza del 17 aprile 1956 sospese il giudizio in corso e ordinò la trasmissione degli atti a questa Corte per il giudizio di legittimità costituzionale, relativamente ai "rapporti intercedenti tra le disposizioni degli artt. 18 e 25 del T.U. 18 giugno 1931, n. 773, con riferimento alla legge 24 giugno 1929, n. 1159, e al R.D. 28 febbraio 1930, n. 289, e le disposizioni degli artt. 17, 19 e 20 della Costituzione della Repubblica, con riferimento anche all'art. 8 della Costituzione medesima".

L'ordinanza fu notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri il 4 maggio 1956, comunicata ai Presidenti della Camera e del Senato in pari data, e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 9 giugno successivo. Il 24 maggio 1956 furono depositati nella cancelleria della Corte l'atto di intervento con le conclusioni dell'Avvocatura generale dello Stato in rappresentanza del Presidente del Consiglio e il 28 giugno le deduzioni della difesa del Lasco.

Successivamente fu presentata memoria dell'Avvocatura generale dello Stato in data 21 novembre 1956; e il 7 febbraio 1957 fu depositata memoria della difesa del Lasco.

Nel foglio di deduzioni del 28 giugno 1956 la difesa concludeva chiedendo "che la Corte costituzionale dichiari la illegittimità costituzionale delle norme contenute nell'art. 3 della legge 24 giugno 1929, n. 1159, negli artt. 1 e 2 del decreto 28 febbraio 1930, n. 289 e negli artt. 18, 25 e 26 del T.U. leggi p.s. 18 giugno 1931, n. 773".

A sua volta, nel suo atto di intervento l'Avvocatura generale dello Stato concludeva chiedendo che si dichiarasse "la legittimità costituzionale dell'art. 25 del T.U. leggi p.s. e di conseguenza la piena efficacia di tale norma".

L'Avvocatura generale dello Stato, riportandosi all'ordinanza della Corte di cassazione, la quale aveva posto la questione se l'art. 17 della Costituzione, che ebbe a sopprimere l'obbligo del preavviso per le riunioni private e per quelle in luogo aperto al pubblico abbia inteso di parzialmente abrogare soltanto la disposizione dell'art. 18 del T.U. leggi p.s., che regola le pubbliche riunioni di ogni tipo, ovvero di abrogare anche l'art. 25 dello stesso T.U., relativo alle riunioni qualificate dal compimento di cerimonie o pratiche religiose fuori dei luoghi destinati al culto, nega che tale estensione possa operarsi.

La norma dell'art. 17 della Costituzione, riferendosi alle riunioni di qualsiasi tipo, è di carattere generale e trova il suo riscontro nell'art. 18 della legge di p.s., laddove le riunioni per l'esercizio del culto costituiscono una categoria speciale, soggetta "alla particolare disciplina dettata dal R.D. 28 febbraio 1930, n. 289, e 25 della ripetuta legge di p.s. ".

Si è osservato inoltre che l'art. 8 della Costituzione rimanda alla legge ordinaria l'eventuale regolamentazione giuridica nei rapporti fra lo Stato e le associazioni dei culti acattolici, con la conseguenza che, sino alla emanazione delle nuove leggi, restano in vigore le disposizioni contenute nella legge 24 giugno 1929, n. 1159, e nel R.D. 28 febbraio 1930, n. 289, e le corrispondenti norme della legge di p.s. cui le dette disposizioni fanno espresso rinvio. Secondo l'Avvocatura dello Stato il diverso trattamento che la stessa Costituzione fa alla religione cattolica e a quelle acattoliche deriverebbe dal carattere primario dell'ordinamento acquisito dalla prima per effetto dei patti lateranensi e dal carattere derivato degli ordinamenti delle altre religioni. Sotto tale aspetto nessuna violazione sussisterebbe al principio sancito dall'art. 8 della Costituzione né nelle leggi sui culti ammessi innanzi citate e tanto meno nell'art. 25 della legge di p.s. Per quanto riguarda l'asserito contrasto fra tale ultimo articolo e le norme contenute nell'art. 19 della Costituzione, l'Avvocatura dello Stato osserva che lo stesso articolo 19 sancisce il limite per il quale i riti non devono essere contrari al buon costume, limite al concreto esercizio della libertà garantiti dalla Costituzione. L'art. 25 del T.U. leggi p.s. dovrebbe intendersi pertanto preordinato ad accertare se nei singoli casi le funzioni e le pratiche religiose che si intendono compiere fuori dei luoghi a ciò destinati prevedono o meno riti contrari al buon costume, ai fini della facoltà conferita all'autorità di p.s. di vietarne il compimento. E ciò anche in relazione all'art. 21 della Costituzione, ultimo comma, il quale, vietando le pubblicazioni a stampa, gli spettacoli e tutte le altre manifestazioni contrarie al buon costume e rimandando alla legge per i provvedimenti adeguati a prevenire e a reprimere le violazioni, farebbe assumere al preavviso di cui all'art. 25 del T.U. leggi p.s. proprio la funzione di una di quelle norme di prevenzione.

La difesa del Lasco, a sua volta, rileva innanzi tutto che, secondo l'ordinanza della Corte di cassazione, è indispensabile l'esame dell'intero problema, e quindi la considerazione dei rapporti intercedenti tra le disposizioni degli artt. 18 e 25 del T.U. 18 giugno 1931, n. 773, con riferimento alla legge 24 giugno 1929, n. 1159, ed al R.D. 28 febbraio 1930, n. 289, e le disposizioni degli artt. 17, 19 e 20 della Costituzione, con riferimento anche all'art. 8 della Costituzione medesima. Il primo comma di detto articolo prescinde da ogni distinzione tra confessioni che abbiano o non abbiano una organizzazione giuridica espressa da uno statuto, tra confessioni che abbiano o non abbiano strette intese con lo Stato, e si riferisce a tutte le confessioni religiose, inclusa la cattolica. Il secondo e terzo comma invece si riferiscono alle confessioni religiose diverse dalla cattolica le quali "hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano". A questo proposito si osserva che la posizione giuridica di una confessione religiosa è cosa diversa dalla libertà religiosa, rispetto alla quale tutte le confessioni, la cattolica e le altre, sono eguali. La difesa del Lasco nega inoltre l'esistenza della regola, implicitamente affermata dall'Avvocatura dello Stato relativamente all'art. 19 della Costituzione, che dovunque sono limitazioni alle libertà costituzionali ivi debbano esservi controlli preventivi di polizia. I quali, oltre tutto, nel caso attuale, da un lato non avrebbero possibilità concreta di esplicarsi in base al semplice preavviso (che certo non potrebbe contenere elementi atti a denunciare la contrarietà del rito al buon costume), e dall'altro condurrebbero alla necessità del preavviso anche per le riunioni

in case private, visto che l'art. 19, nel porre il limite del buon costume, si riferisce all'esercizio del culto in privato e in pubblico. Infine la difesa del Lasco nega che le norme della legge del 1929 e del decreto del 1930 abbiano necessità, ai fini della loro abrogazione, di essere sostituite con altre norme e afferma esser lecito a chiunque aprire templi, senza che occorranو preve autorizzazioni.

Nella discussione orale sono state illustrate e ribadite le rispettive argomentazioni.

La ordinanza del Pretore di Leonforte si riferisce al procedimento penale pendente presso la stessa Pretura a carico di Carosia Giovanni e Chiaramonte Pietro, imputati della contravvenzione di cui all'art. 25 del T.U. leggi p.s. "per avere promosso un pubblico corteo senza averne dato preventivo avviso al questore". All'udienza del 16 novembre 1956 la difesa del Chiaramonte sollevava eccezione di incostituzionalità dell'art. 25 del T.U. leggi p.s. in quanto in contrasto con l'art. 17 della Costituzione. Il Pretore, ritenuta la questione non manifestamente infondata, ordinava la trasmissione degli atti a questa Corte, sospendendo il giudizio. L'ordinanza fu notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri il 27 novembre 1956, comunicata ai Presidenti della Camera e del Senato il 4 dicembre 1956, e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 15 dicembre. Non vi è stata costituzione di parti.

Considerato in diritto:

La Corte ritiene opportuno di decidere con unica sentenza le questioni sollevate dalle due ordinanze di cui in epigrafe.

L'ordinanza della Corte di cassazione relativa a Lasco Umberto pone i termini del giudizio di costituzionalità sulla base del rapporto fra l'art. 25 del T.U. delle leggi di p.s. e l'art. 17 della Costituzione. Ciò si desume essenzialmente dalla parte dell'ordinanza in cui, dopo aver premesso che la situazione giuridica in rapporto alla disciplina delle pubbliche riunioni - è profondamente modificata dopo l'entrata in vigore dell'art. 17 della Costituzione, che ha soppresso l'obbligo del preavviso per le riunioni private e per quelle tenute in luogo aperto al pubblico, si enuncia testualmente la questione "se la detta norma costituzionale abbia inteso di parzialmente abrogare soltanto la disposizione dell'art. 18 del T.U. delle leggi di p.s., che - come è noto - regola le pubbliche riunioni di ogni tipo, ovvero di abrogare anche l'art. 25 dello stesso T.U., che contempla quelle particolari riunioni qualificate dal compimento di cerimonie o pratiche religiose fuori dei luoghi destinati al culto, vale a dire *extra ecclesiae ambitum*".

Entro tali limiti, che le richieste della difesa non possono né modificare né ampliare, deve mantenersi il giudizio di questa Corte.

Oggetto proprio del giudizio è pertanto il rapporto fra l'art. 25 del T.U. delle leggi di p.s. e l'art. 17 della Costituzione, e più precisamente lo stabilire se, avendo l'art. 17 limitato l'obbligo del preavviso alle riunioni in luogo pubblico, esplicitamente escludendolo, col secondo comma, per ogni altra specie di riunione, e quindi anche per quelle aperte al pubblico, l'art. 25 della legge di pubblica sicurezza possa sopravvivere nella parte che implica l'obbligo del preavviso per le funzioni, cerimonie o pratiche religiose anche in luogo non pubblico.

L'Avvocatura dello Stato, al fine di dimostrare la legittimità costituzionale dell'art. 25 in ogni sua parte, si fonda su un criterio di specialità, sostenendo che la norma dell'art. 17 della Costituzione si riflette alle riunioni di qualsiasi tipo, ed è pertanto di carattere generale. Come tale, essa troverebbe il suo riscontro nell'art. 18 della legge di p.s., laddove le riunioni per l'esercizio del culto costituirebbero una categoria speciale, soggetta a una sua propria disciplina, cioè a quella adottata dal R.D. 28 febbraio 1930, n. 289, e dall'art. 25 della ripetuta

legge di pubblica sicurezza. Per conseguenza, secondo la stessa Avvocatura dello Stato, l'art. 25 sopravvive all'art. 17 della Costituzione "non potendo una norma di carattere generale derogare alle norme speciali anteriori".

Questa tesi non può essere accolta. L'art. 17 della Costituzione contiene una netta riaffermazione della libertà di riunione; e la norma si ispira a così elevate e fondamentali esigenze della vita sociale da assumere necessariamente una portata ed efficacia generalissima, tali da non consentire la possibilità di regimi speciali. Circa le riunioni a carattere religioso, si deve rilevare che dagli artt. 8, primo comma, e 19 della Costituzione è sancita la piena libertà nell'esercizio del culto per tutte le confessioni religiose; ma quando l'esercizio del culto ha luogo in forma associata, tali norme devono ritenersi con l'art. 17 in un rapporto evidente di coordinazione, nel senso che le riunioni a carattere religioso non si sottraggono alla disciplina generale di tutte le riunioni, per quanto riguarda e la libertà delle riunioni stesse e i limiti cui essa, nel superiore interesse della convivenza sociale, è sottoposta.

Tuttavia, sempre al fine di dimostrare la piena legittimità dell'art. 25 della legge di pubblica sicurezza, l'Avvocatura dello Stato trae argomento dall'art. 19 della Costituzione; e poiché questo dispone che "tutti hanno diritto di professare la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitarne in privato o in pubblico il culto, purché non si tratti di riti contrari al buon costume", ne deduce che l'obbligo del preavviso debba intendersi preordinato ad accertare se nei singoli casi le funzioni e pratiche religiose che si intendono compiere nei luoghi a ciò destinati, e quindi anche semplicemente aperti al pubblico, prevedano o meno riti contrari al buon costume, e ciò ai fini della facoltà conferita alla autorità di pubblica sicurezza di vietarne il compimento.

In contrario bisogna osservare che la regola che si vorrebbe dedurre da siffatta interpretazione, cioè che ad ogni limitazione posta ad una libertà costituzionale debba implicitamente corrispondere il potere di un controllo preventivo dell'autorità di pubblica sicurezza, non sussiste nel nostro ordinamento giuridico. Il trasgredire alla limitazione sancita dall'art. 19 potrà costituire un illecito giuridico, anche penale; e in tal caso il divieto sarà garantito dalla corrispondente sanzione; ma, al di fuori di questa ipotesi, l'attività di prevenzione della polizia, se ed in quanto importi una restrizione della sfera giuridica del cittadino, in ordine ai suoi possibili futuri comportamenti, potrà esercitarsi soltanto nei casi e nei modi espressamente indicati dalla legge.

In conclusione, stabilito il carattere generale della norma dell'art. 17 e la sua riferibilità ad ogni specie di riunione, comprese quelle a carattere religioso, risulta evidente il contrasto fra la detta norma e l'art. 25 della legge di pubblica sicurezza, nella parte in cui questo implica l'obbligo del preavviso anche per le riunioni non pubbliche.

Posta e risolta in questi termini la questione di legittimità costituzionale dell'art. 25, ne risulta che restano estranee alla indagine di questa Corte le altre norme alle quali, per opposta finalità, fanno riferimento le parti. L'art. 18 della legge di p.s., infatti, è dalla stessa ordinanza posto fuori dell'ambito della questione, col fatto stesso di ridurre questa a una valutazione del rapporto fra l'art. 17 della Costituzione e l'art. 25 della legge di p.s. L'art. 3 della legge 24 giugno 1929, n. 1159, e gli artt. 1 e 2 del R.D. 28 febbraio 1930, n. 289, cui la difesa del Lasco chiede che si estenda il giudizio di legittimità costituzionale, riguardano la nomina dei ministri di culto e l'apertura di templi ed oratori per i culti ammessi, e quindi ben altro e diverso oggetto da quello che è specificamente proprio dell'ordinanza e del procedimento penale che vi ha dato luogo.

In relazione all'art. 26 della legge di pubblica sicurezza, è evidente che questa norma, nell'attribuire al questore il potere di vietare, in date circostanze, le funzioni, cerimonie e pratiche religiose e le processioni ecclesiastiche o civili, ricollega tale potere all'obbligo del preavviso sancito dalla norma dell'art. 25, e ne limita pertanto l'esercizio ai casi in cui l'obbligo

del preavviso permance.

Circa infine la questione di legittimità costituzionale dell'art. 25 della legge di pubblica sicurezza, sollevata dal Pretore di Leonforte, in relazione ai tre pubblici cortei promossi da Carosia Giovanni e al corteo promosso da Chiaramonte Pietro, trattandosi, com' è ovvio, di riunioni in luogo pubblico, esse rientrano nel novero delle riunioni per le quali l'obbligo del preavviso sussiste, con la conseguente legittimità, per questa parte, della norma dell'art. 25.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

pronunciando con unica sentenza nei giudizi riuniti come in epigrafe:

dichiara la illegittimità costituzionale della norma contenuta nell'art. 25 del T.U. delle leggi di pubblica sicurezza del 18 giugno 1931, n. 773, nella parte che implica l'obbligo del preavviso per le funzioni, cerimonie o pratiche religiose in luoghi aperti al pubblico, in riferimento all'art. 17 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 marzo 1957.

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 - BIAGIO PETROCELLI

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.