CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **23/1964** (ECLI:IT:COST:1964:23)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **AMBROSINI** - Redattore: - Relatore: **CHIARELLI**
Udienza Pubblica del **06/11/1963**; Decisione del **04/03/1964**
Deposito del **23/03/1964**; Pubblicazione in G. U.
Norme impugnate:
Massime: **2080 2081 2082 2083 2084 2085 2086**
Atti decisi:

N. 23

SENTENZA 4 MARZO 1964

Deposito in cancelleria: 23 marzo 1964.

Pubblicazione in "Gazzetta Ufficiale" n. 91 dell'11 aprile 1964.

Pres. AMBROSINI - Rel. CHIARELLI

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. GASPARE AMBROSINI, Presidente - Prof. GIUSEPPE CASTELLI AVOLIO - Prof. ANTONINO PAPALDO - Prof. NICOLA JAEGER - Prof. GIOVANNI CASSANDRO - Prof. BIAGIO PETROCELLI - Dott. ANTONIO MANCA - Prof. ALDO SANDULLI - Prof. GIUSEPPE BRANCA - Prof. MICHELE FRAGALI - Prof. COSTANTINO MORTATI - Prof. GIUSEPPE CHIARELLI - Dott. GIUSEPPE VERZÌ - Dott. GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - Prof. FRANCESCO PAOLO BONIFACIO, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, concernente misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità, promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanze emesse il 26 novembre 1962 dal Tribunale di Milano nei procedimenti per l'applicazione di misure di prevenzione rispettivamente a carico di Raddato Gaetano, Sciancalepore Carmela e Comizzoli Pietro, iscritte ai nn. 15, 16 e 17 del Registro ordinanze 1963 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, n. 24 del 26 gennaio 1963;

2) ordinanza emessa il 4 febbraio 1963 dal Pretore di Milano nel procedimento penale a carico di Merlini Enrico, iscritta al n. 59 del Registro ordinanze 1963 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, n. 94 del 6 aprile 1963.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

udita nell'udienza pubblica del 6 novembre 1963 la relazione del Giudice Giuseppe Chiarelli;

udito il sostituto avvocato generale dello Stato Franco Chiarotti, per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto:

1. - Il Tribunale di Milano, nel procedimento a carico di Gaetano Raddato per l'applicazione della sorveglianza speciale, di cui all'art. 3 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, ha sollevato d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della detta legge, in riferimento agli artt. 13, 25 e 27 della Costituzione. La medesima questione, con ordinanza di pari data (26 novembre 1962) e d'identico contenuto, ha promosso nei procedimenti a carico di Carmela Sciancalepore e Pietro Comizzoli.

Nelle dette ordinanze il Tribunale ha osservato che la misura della sorveglianza speciale, poiché importa limitazione della libertà personale, deve essere adottata con le garanzie degli artt. 13 e 25 della Costituzione, secondo le quali ogni norma limitativa della libertà personale deve riferirsi ad una fattispecie ben determinata, in modo che nell'applicazione di essa resti esclusa la discrezionalità dell'interprete. La previsione di fattispecie contemplanti elementi concreti manca invece, a parere del Tribunale, nell'art. 1 della legge indicata.

Infatti, vaga ed equivoca è la terminologia usata nel numero 1 di tale articolo, ove si parla di oziosi e vagabondi abituali validi al lavoro, sia perché la Costituzione riconosce un diritto e non un dovere al lavoro, sia perché la norma è fondata su elementi incerti e può portare a una inversione dell'onere della prova e ad una presunzione di colpevolezza, ove si chieda al denunziato di fornire la prova dell'attività lavorativa svolta o del suo luogo di residenza.

Impossibile è, poi, l'accertamento di elementi concreti in relazione ai nn. 2, 3 e 4 dello stesso articolo, in quanto le fattispecie ivi previste non richiedono che dei semplici sospetti, giacché i fatti concreti, ove sussistessero, costituirebbero reati.

Indeterminatezza assoluta si avrebbe, infine, nel n. 5, non essendo ivi specificato se le attività contrarie alla morale pubblica o al buon costume debbano limitarsi a quelle costituenti reato o pure abbraccino comportamenti relativi a manifestazioni meritevoli di minore censura.

Inoltre, il Tribunale ha ravvisato un contrasto delle denunziate norme con l'art. 27 della Costituzione, in quanto la prevista adozione di misure di prevenzione in base a sospetti di fatti

costituenti reato si presta a far valutare come elemento negativo anche le semplici denunzie, indipendentemente dal loro esito, e i procedimenti penali chiusi con formula di assoluzione.

Le ordinanze sono state regolarmente notificate, comunicate e pubblicate.

Nei tre giudizi si è costituito davanti a questa Corte il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato dall'Avvocatura generale dello Stato, con atti d'intervento dell'11 gennaio 1963.

In questi atti si osserva, in via preliminare, che, mentre dal dispositivo dell'ordinanza sembrerebbe doversi dedurre che la contestazione della legittimità costituzionale investe l'istituto della diffida, di cui al primo articolo della legge n. 1423 del 1956, dalla motivazione si rileverebbe che l'impugnativa investe l'istituto della sorveglianza speciale, di cui agli artt. 3 e seguenti. Si osserva inoltre che l'indagine nei confronti di tutte le categorie elencate nell'art. 1 potrebbe apparire ultronea, nella specie, rispetto ad alcune di esse, perché ciascun procedimento riguarda una, e non tutte, le dette categorie.

Nel merito, la difesa dello Stato concorda con l'ordinanza nell'ammettere che la riserva assoluta di legge, di cui all'ultimo comma dell'art. 25 della Costituzione, investe non le sole misure di sicurezza, in senso stretto, ma la più ampia categoria delle misure di prevenzione. Soggiunge, però, che le categorie dei soggetti suscettibili di misura di prevenzione sono strettamente indicate dall'art. 1 della legge.

In particolare: l'ozio e il vagabondaggio non sono concetti equivocabili; le situazioni di sospetto, a cui si riferiscono i nn. 3 o 4 della norma, corrispondono a situazioni di contenuto netto e non opinabile, come quelle in cui può ragionevolmente ritenersi che un individuo viva col provento di delitti, indipendentemente dall'accertamento di responsabilità penale per un caso specifico; ed egualmente a fatti non meramente indiziari, ma concreti, si riferiscono i nn. 2 e 5 dell'articolo.

Quanto alla dedotta violazione dell'art. 27 della Costituzione, la difesa dello Stato osserva, in primo luogo, che l'oziare e il vagabondare non sono fatti interamente negativi, e che, comunque, in ogni contestazione di condotta omissiva si ha il rovesciamento del peso della prova sul prevenuto, senza che in ciò si possa ravvisare una presunzione di colpevolezza. In secondo luogo, se è vero che lo status di responsabilità agli effetti penali è diverso dallo status di sospetto agli effetti della comminazione di certe misure di prevenzione, il giudice, nell'accertamento della pericolosità di un soggetto, non agisce arbitrariamente, ma con cautela e in base a circostanze obiettive, come la giurisprudenza sta a dimostrare.

La Presidenza del Consiglio ha chiesto, pertanto, che le questioni sollevate dal Tribunale di Milano siano dichiarate infondate.

2. - Limitatamente al n. 1 dell'art. 1 della detta legge 27 dicembre 1956, il Pretore di Milano, nel procedimento a carico di Enrico Merlini, con ordinanza 4 febbraio 1963 ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3, comma primo, della Costituzione.

Osserva il Pretore che la qualifica di "ozioso e vagabondo abituale" delinea in modo imperfetto la situazione alla quale la legge collega l'applicazione delle misure di prevenzione e le eventuali sanzioni per i contravventori, in quanto non precisa gli elementi in base a cui viene emesso il giudizio di abitualità, e cioè il numero delle manifestazioni e il periodo di tempo in cui queste ultime si debbono verificare. Ne deriva che manca alla norma in esame la possibilità di essere applicata in modo da assicurare l'eguaglianza di trattamento a tutti i cittadini, in contrasto con l'art. 3, comma primo, della Costituzione.

L'ordinanza è stata regolarmente notificata, comunicata e pubblicata.

Anche in questo giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con atto d'intervento 25 marzo 1963.

Si osserva in tale atto che la pretesa violazione dell'art. 3 della Costituzione non sussiste, in quanto tutti gli oziosi e vagabondi abituali sono uguali davanti alla legge. Si riconosce che, pur avendo la parola "abituale" un significato non equivoco, quel margine di discrezionalità che può aversi nell'applicazione pratica della norma, e che è inerente a ogni giudizio, non incide sulla legittimità costituzionale di essa. D'altra parte, le eventuali disarmonie di applicazione sono suscettibili di controllo giurisdizionale. Al richiamo, fatto dall'ordinanza, agli artt. 102, 103, 104 del Codice penale si oppone che l'art. 103 riserva al giudice valutazioni ampiamente discrezionali, donde una situazione non molto diversa da quella in esame.

Si chiede che la questione sia dichiarata infondata.

Considerato in diritto:

1. - Le cause, trattate congiuntamente all'udienza, possono essere decise con unica sentenza, dato che le questioni sollevate hanno un oggetto comune, anche se sono state proposte sotto aspetti non del tutto coincidenti.

2. - Le ordinanze del Tribunale di Milano hanno sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, in riferimento agli artt. 13, 25 e 27 della Costituzione, deducendo che l'elencazione delle categorie di persone ivi contenuta non fornisce elementi concreti di individuazione dei casi che possono dar luogo alle misure di prevenzione previsti dalla detta legge. L'impugnativa non investe gli istituti della diffida o della sorveglianza speciale, come tali, rispettivamente contemplati negli artt. 1 e 3 della legge, e pertanto non sussiste la contraddizione, che ha inteso rilevare la difesa dello Stato, tra la motivazione delle ordinanze, da cui risulta che nella specie si trattava di applicare l'art. 3, e il dispositivo, che si riferisce all'art. 1; l'elencazione contenuta in quest'articolo è, infatti, richiamata nell'art. 3 e ne forma parte integrante.

Né la questione prospettata può considerarsi inammissibile in quanto non è stata limitata alle categorie nelle quali rientrerebbero, nella specie, le persone a cui carico è stato promosso il procedimento, giacché nelle ordinanze si assume che la indeterminatezza con la quale è formulata tutta l'elencazione dell'art. 1 esclude la possibilità di attribuire con certezza una condotta concreta a una delle categorie ivi previste.

3. - Nel merito le questioni sono infondate.

Va premesso che nel presente giudizio non è contestata la legittimità costituzionale delle misure di prevenzione, previste dalla legge 27 dicembre 1956, n. 1423. Questa Corte ha già avuto occasione di ravvisare il fondamento di tali misure nel principio secondo cui l'ordinato e pacifico svolgimento dei rapporti sociali deve essere garantito, oltre che dal sistema di norme repressive di fatti illeciti, anche da un sistema di misure preventive contro il pericolo del loro verificarsi in avvenire: sistema che corrisponde a una esigenza fondamentale di ogni ordinamento, accolta e riconosciuta negli artt. 13, 16 e 17 della Costituzione (sentenza 20 aprile 1959, n. 27).

Dalle indicate finalità delle misure di prevenzione deriva che l'adozione di esse può essere collegata, nelle previsioni legislative, non al verificarsi di fatti singolarmente determinati, ma a un complesso di comportamenti che costituiscano una "condotta", assunta dal legislatore come

indice di pericolosità sociale. Discende, pertanto, dalla natura delle dette misure che nella descrizione delle fattispecie il legislatore debba normalmente procedere con criteri diversi da quelli con cui procede nella determinazione degli elementi costitutivi di una figura criminosa, e possa far riferimento anche a elementi presuntivi, corrispondenti però sempre a comportamenti obiettivamente identificabili. Il che non vuoi dire minor rigore, ma diverso rigore nella previsione e nella adozione delle misure di prevenzione, rispetto alla previsione dei reati e alla irrogazione delle pene.

Dagli esposti criteri non ritiene la Corte che il legislatore si sia discostato nel formulare l'art. 1, primo comma, della legge 27 dicembre 1956.

Ed invero, in relazione al n. 1 del detto articolo, va riconosciuto che l'espressione "oziosi e vagabondi abituali validi al lavoro" non può essere considerata vaga ed equivoca, essendo obiettivamente identificabile, in base a nozioni di comune conoscenza e tenendo conto delle finalità della legge e delle misure di prevenzione, chi abitualmente non svolge alcuna attività lavorativa o, senza una ragione, non fissa la propria dimora, pur essendo in condizioni di trarre dal lavoro i necessari mezzi di sussistenza. Né vale in contrario affermare che la Costituzione riconosce un diritto, e non un dovere, al lavoro, giacché le misure di prevenzione non hanno carattere sanzionatorio di doveri giuridici, e, in particolare nel caso previsto dall'art. 1, n. 1, la misura di prevenzione non ha carattere sanzionatorio della violazione di un dovere di lavoro.

Non ha maggior fondamento la questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione ai nn. 2, 3 e 4 dello stesso art. 1. Non è, infatti, esatto che, in base alle norme ivi contenute, le misure di prevenzione possano essere adottate sul fondamento di semplici sospetti. L'applicazione di quelle norme, invece, richiede una oggettiva valutazione difatti, da cui risulti la condotta abituale e il tenore di vita della persona, o che siano manifestazioni concrete della sua proclività al delitto, e siano state accertate in modo da escludere valutazioni puramente soggettive e incontrollabili da parte di chi promuove o applica le misure di prevenzione.

Infine, non può riscontrarsi indeterminatezza assoluta, come si esprimono le ordinanze del Tribunale di Milano, nel richiamo alle nozioni di morale pubblica e buon costume, contenute nel n. 5, essendo ben chiaro che la disposizione si riferisce a quei comportamenti abituali che offendono quelle norme del costume, proprie della comunità, la cui violazione costituisce un indice di pericolosità sociale, indipendentemente dal carattere delittuoso o non dei singoli fatti in cui essi si concretano.

Per le ragioni indicate, ritiene la Corte che non possa considerarsi costituzionalmente illegittimo l'impugnato art. 1 della legge n. 1423 del 1956, in riferimento agli artt. 13 e 25 della Costituzione.

4. - Ugualmente infondata è la questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 27 della Costituzione. Ed infatti, il richiamo all'art. 27 non è pertinente alla detta questione, perché tale articolo, nelle disposizioni a cui le ordinanze si riferiscono, riguarda la responsabilità penale e importa la presunzione di non colpevolezza dell'imputato fino alla condanna, mentre le misure di prevenzione, pur implicando restrizioni della libertà personale, non sono connesse a responsabilità penali del soggetto, né si fondano su la colpevolezza, che è elemento proprio del reato.

Né sussiste il contrasto, ravvisato dalle ordinanze, con l'art. 27 della Costituzione sotto il riflesso che semplici denuncie o procedimenti penali conclusi con assoluzione per insufficienza di prove possano essere valutati come elementi negativi, nell'applicazione delle misure di prevenzione. Da quanto si è detto innanzi risulta che, correttamente interpretando la legge, la denuncia o l'assoluzione per insufficienza di prove, per sé stesse considerate, non possono costituire quei fatti obiettivamente accertati, o quelle manifestazioni della personalità del soggetto, che soltanto possono dare fondato motivo all'applicazione delle misure di

prevenzione. Ciò, tuttavia, non significa che il ripetersi di denunzie a carico di un soggetto, o di assoluzioni con formula non piena da imputazioni di reati della stessa indole, non possa essere preso in considerazione, quando concorrono altri elementi di fatto, nella valutazione complessiva della condotta abituale e del comportamento notorio di una persona, ai fini del giudizio di pericolosità.

5. - Il Pretore di Milano, nella sua ordinanza, ha prospettato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, n. 1 in riferimento all'art. 3 della Costituzione, in quanto, non essendo precisato, nella norma in esame, il criterio dell'abitualità, mancherebbe la possibilità di assicurare, nell'applicazione della norma stessa, l'eguaglianza di trattamento a tutti i cittadini.

Ma, anche così posta, la questione è infondata.

La disposizione legislativa configura una categoria di persone identificabili in base ad elementi da essa stessa determinati, tra cui l'abitualità del comportamento. È vero che la nozione di abitualità, a cui qui il legislatore si riferisce, è diversa da quella dallo stesso legislatore specificata in relazione alle figure di delinquente o contravventore abituale (artt. 102 e 104 del Codice penale); ciò non toglie, però, che, assumendo la parola "abituale" nel senso che le è proprio nel linguaggio comune, il legislatore ha introdotto nella norma un elemento non equivoco, come tale idoneo a differenziare, con gli altri elementi della previsione legislativa, la categoria di persone a cui la norma stessa si riferisce.

Che poi l'attuazione di questa implichi un margine di discrezionalità nelle valutazioni dei singoli casi concreti non è motivo perché possa ravvisarsi nella norma un contrasto con l'art. 3 della Costituzione essendo proprie, quelle valutazioni, di ogni giudizio diretto all'applicazione di norme giuridiche;

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

pronunciando con unica sentenza nei procedimenti riuniti come in epigrafe:

dichiara non fondate le questioni proposte, con le ordinanze ivi indicate, sulla legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, concernente misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità, in riferimento agli artt. 3, 13, 25 e 27 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 marzo 1964.

GASPARE AMBROSINI - GIUSEPPE CASTELLI AVOLIO - ANTONINO PAPALDO - NICOLA JAEGER - GIOVANNI CASSANDRO - BIAGIO PETROCELLI - ANTONIO MANCA - ALDO SANDULLI - GIUSEPPE BRANCA - MICHELE FRAGALI - COSTANTINO MORTATI - GIUSEPPE CHIARELLI - GIUSEPPE VERZÌ - GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - FRANCESCO PAOLO BONIFACIO.

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.