

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **12/1965** (ECLI:IT:COST:1965:12)

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

Presidente: **AMBROSINI** - Redattore: - Relatore: **PAPALDO**

Udienza Pubblica del **05/11/1964**; Decisione del **04/03/1965**

Deposito del **12/03/1965**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **2299 2300 2301 2302**

Atti decisi:

N. 12

SENTENZA 4 MARZO 1965

Deposito in cancelleria: 12 marzo 1965.

Pubblicazione in "Gazzetta Ufficiale" n. 65 del 13 marzo 1965.

Pres. AMBROSINI - Rel. PAPALDO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori Prof. GASPARE AMBROSINI, Presidente - 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

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, primo comma, del D.P.R. 15 giugno 1959, n. 393 (T.U. delle norme concernenti la disciplina della circolazione stradale), promosso con ordinanza emessa il 21 dicembre 1963 dal Pretore di Nardò nel procedimento penale a carico di Camisa Cosimo, iscritta al n. 10 del Registro ordinanze 1964 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, n. 47 del 22 febbraio 1964.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri:

udita nell'udienza pubblica del 5 novembre 1964 la relazione del Giudice Antonino Papaldo;

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

Ritenuto in fatto:

Con ordinanza 21 dicembre 1963, emessa dal Pretore di Nardò nel procedimento penale a carico di Cosimo Camisa, è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, primo comma, del T.U. delle norme concernenti la disciplina della circolazione stradale 15 giugno 1959, n. 393; ordinanza notificata all'imputato e al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti dei due rami del Parlamento, rispettivamente, il 4 e 14 gennaio 1964 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica il 22 del mese successivo.

Il Pretore ha ritenuto rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità relativa alla norma predetta, in base alla quale il Prefetto, per motivi di sicurezza pubblica, per esigenze di carattere militare o per motivi di pubblico interesse, conformemente alle direttive del Ministero per i lavori pubblici, può sospendere temporaneamente la circolazione di tutte o di alcune categorie di utenti sulle strade, fuori dei centri abitati.

Nella norma denunciata vengono riscontrate due carenze, che sarebbero causa di illegittimità costituzionale della norma stessa: questa non prescrive in modo espresso ed univoco per i provvedimenti prefettizi né l'obbligo della motivazione né quello della pubblicità idonea perché l'utente della strada interessato possa rispettarli e difendersi adeguatamente.

Premesso che tali carenze non potrebbero provocare una dichiarazione di illegittimità del provvedimento prefettizio perché esistenti nella legge, l'ordinanza richiama le decisioni di questa Corte in ordine alla legittimità dell'art. 2 della legge di pubblica sicurezza.

Ed alla stregua dei principi che, secondo il Pretore, furono enunciati in dette sentenze, l'ordinanza rileva che l'omessa prescrizione da parte del legislatore dell'obbligo di adeguata motivazione e di efficace e precisa pubblicità fa apparire non manifestamente infondato il contrasto della norma denunciata con i principi generali dell'ordinamento giuridico, con quelli del sistema costituzionale italiano e più particolarmente con i seguenti articoli della Costituzione:

1) art. 3. Sarebbe in contrasto con il principio di eguaglianza la norma in base a cui può essere emanato un provvedimento prefettizio che imponga il divieto di circolazione ad una determinata categoria di utenti della strada in base a motivi generici i quali non consentano di apprezzare la concreta, specifica ragione che ha determinato il provvedimento;

2) art. 16. Questa norma, che tutela la libertà di circolazione su qualsiasi parte del territorio nazionale salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità e di sicurezza, sarebbe violata da una legge che attribuisce il potere all'autorità amministrativa di imporre divieti di circolazione senza delimitare, con il mezzo di una adeguata

motivazione e di una efficace pubblicità, la discrezionalità dell'organo cui il potere è stato attribuito;

3) art. 24. Il diritto di difesa sarebbe palesemente pregiudicato dalle carenze di cui sopra;

4) art. 25, secondo comma. La violazione di questa norma deriverebbe dal fatto che, trattandosi di norma incriminatrice il cui precetto è costituito in definitiva da un provvedimento prefettizio recepito dalla norma stessa, il mancato obbligo di una pubblicità che offra analoghe idonee garanzie di quelle stabilite per la legge in senso proprio mette il cittadino in condizione di essere punito non in base ad una legge entrata in vigore prima del fatto commesso.

In questa sede la parte privata non si è costituita. È intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, la quale nelle sue deduzioni, depositate il 5 marzo 1964, sostiene che le censure mosse dal Pretore di Nardò sarebbero infondate.

1) Secondo la costante giurisprudenza della Corte costituzionale, il principio di eguaglianza sarebbe violato solo quando la norma, di cui si assume la illegittimità, fosse stata emanata in odio a singole persone, e non quando riguardasse categorie di cittadini ed in vista di peculiari situazioni, che meritano una disciplina particolare.

2) L'art. 16 della Costituzione nel sancire per ogni cittadino la libertà di circolare in qualsiasi parte del territorio nazionale, salve le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità e di sicurezza, si riferirebbe a limitazioni di ordine generale, ad impedimenti cioè che riguardano tutti i cittadini, indipendentemente dal tramite attraverso il quale la circolazione è posta in essere. La norma in esame si riferisce, invece, ad un certo tramite della circolazione, e, cioè, alle strade. Ora, se al cittadino è impedito di circolare su certe strade, nulla vieta al medesimo di raggiungere gli stessi risultati di circolazione servendosi di altri tramiti, spostandosi dall'una all'altra località con altri mezzi.

Si sarebbe dunque fuori dell'ambito di applicazione dell'art. 16 della Costituzione, onde non vale considerare se il Pretore abbia esattamente identificato il tipo di riserva previsto dalla norma e, in caso affermativo, se risulti o meno che il legislatore ordinario abbia dettato congrui criteri al Prefetto ai fini dell'emanazione dell'ordinanza.

3) Quanto al contrasto con l'art. 24 della Costituzione, l'Avvocatura deduce che, a prescindere dal non puntuale richiamo della citata norma costituzionale, l'obbligo della motivazione degli atti amministrativi è deducibile dai principi generali dell'ordinamento giuridico, per il quale ogni atto, che non sia discrezionale in senso assoluto, deve essere congruamente motivato.

Per quanto riguarda l'obbligo di conveniente pubblicazione, due sono i rilievi che la difesa dello Stato muove alla tesi del Pretore.

In primo luogo si dubita dell'esattezza dell'affermazione secondo cui tale obbligo non sarebbe previsto dalla legislazione in materia di circolazione, l'Avvocatura sostiene che, stando all'esatto testo dell'art. 2 del regolamento di esecuzione approvato con D.P.R. 30 giugno 1959, n. 420, quale risulta pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, tutte le ordinanze, da chiunque provengano, e quindi anche quelle del Prefetto, debbono essere portate a conoscenza degli interessati dall'Ente proprietario della strada a cui l'ordinanza si riferisce.

In secondo luogo si rileva che l'obbligo di conveniente pubblicità dei provvedimenti è inerente ai principi. Se un'ordinanza di quel tipo non sia adeguatamente resa pubblica, non può certo affermarsi che sussista l'obbligo di osservarla da parte di chi non la conosce, in quanto non gli è stato dato di conoscerla.

4) Sarebbe infondata anche l'ultima questione. Non si può equiparare la pubblicità del provvedimento prefettizio alla pubblicazione della legge penale. Ma, a parte l'esattezza dell'equiparazione, il Pretore non avrebbe considerato che l'ordinamento giuridico penale offre gli strumenti per la soluzione del caso sottoposto al suo giudizio.

L'Avvocatura rileva che l'insussistenza di aspetti dell'elemento soggettivo del reato determina conseguenze a tutti note, senza che occorra risalire ad inesistenti violazioni di norme costituzionali.

Considerato in diritto:

1. - Dopo aver constatato che l'art. 3, primo comma, del T.U. 15 giugno 1959, n. 393, delle norme sulla disciplina della circolazione stradale (cosiddetto Codice della strada) omette la prescrizione dell'obbligo di adeguata motivazione e di efficace e precisa pubblicità dei provvedimenti prefettizi in tema di circolazione stradale, il Pretore rileva che questo difetto renderebbe illegittima la norma per contrasto con i principi generali dell'ordinamento giuridico, con quelli del sistema costituzionale italiano e più particolarmente con gli artt. 3, 16, 24 e 25, secondo comma, della Costituzione.

Per quanto si riferisce alla generica censura di contrasto con i principi generali dell'ordinamento giuridico e con quelli del sistema costituzionale italiano, la Corte, mancando il richiamo delle norme costituzionali che sarebbero state violate, ritiene che si possa ricercare nel contesto dell'ordinanza il concreto significato della proposta censura.

Per questa indagine, l'unico punto di riferimento è il richiamo che fa il Pretore ai principi enunciati dalla Corte nelle due sentenze del 20 giugno 1956, n. 8, e 23 maggio 1961, n. 26, sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge di pubblica sicurezza.

Pur senza mettere in rilievo le notevoli differenze tra le ordinanze previste dalla norma ora citata della legge di pubblica sicurezza e quelle previste dalla disposizione qui denunciata, le une attinenti ad una larghissima sfera di potere e le altre relative ad un campo ben delimitato, è da precisare che le questioni decise con quelle due sentenze e la questione ora in esame non muovono dallo stesso punto di partenza, giacché nelle questioni sull'art. 2 della legge di pubblica sicurezza si deduceva l'illegittimità della disposizione che conferiva quei poteri al Prefetto per contrasto con varie norme della Costituzione, e fondamentalmente con quelle contenute negli artt. 70, 76 e 77, mentre nella questione ora proposta il Pretore non contesta la legittimità della norma denunciata in relazione ai poteri del Parlamento anzi, sotto questo aspetto, presuppone tale legittimità.

Il punto comune tra quelle questioni e l'attuale si trova nella denuncia di contrasto delle norme impugnate con i principi dell'ordinamento giuridico e del sistema costituzionale italiano.

Nell'ordinanza di rimessione sembra che si voglia affermare che questa Corte nella sua prima decisione concernente l'art. 2 della legge di pubblica sicurezza avrebbe dichiarato che l'obbligo di motivazione e di pubblicazione delle ordinanze discenda dai principi dell'ordinamento giuridico. Ora, è da rilevare che in quella sentenza si auspicò che i canoni che il legislatore avrebbe dovuto tenere presenti ai fini di rendere il testo legislativo "formalmente più adeguato al carattere dei poteri attribuiti al Prefetto" erano i seguenti: "... adeguata motivazione; efficace pubblicazione nei casi in cui il provvedimento non abbia carattere individuale; conformità del provvedimento stesso ai principi dell'ordinamento giuridico". Ma la carenza della enunciazione dell'obbligo di motivazione e di pubblicazione non fu ritenuta dalla Corte come fonte di illegittimità costituzionale; tanto vero che la norma non venne allora

dichiarata illegittima.

La seconda sentenza pervenne alla dichiarazione di illegittimità per aver rilevato che il testo dell'art. 2, secondo una interpretazione che era nel frattempo prevalsa nella pratica amministrativa e giudiziaria, non poneva adeguate remore all'arbitrio dell'organo amministrativo;

Nella motivazione si chiariva che l'illegittimità dell'art. 2 sussiste soltanto nei limiti in cui esso attribuisce ai Prefetti il potere di emettere ordinanze senza il rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico, "intesa questa espressione nei sensi sopra indicati": ossia nei sensi che l'applicazione della norma sia tale da violare i diritti dei cittadini e da menomare la tutela giurisdizionale.

Dal richiamo fatto dal Pretore alle due decisioni sull'art. 2 della legge di pubblica sicurezza si può trarre un solo elemento di concretezza circa il significato della generica censura di contrasto con i principi generali dell'ordinamento giuridico e del sistema costituzionale; ed è questo: la norma denunciata sarebbe illegittima perché, nell'attribuire un potere di ordinanza senza enunciare espressamente l'obbligo di motivazione e di pubblicità, non delimiterebbe a sufficienza la sfera di discrezionalità del Prefetto.

2. - Che la norma denunciata non enunci espressamente un obbligo di motivazione del provvedimento prefettizio, è fuori discussione.

Tale omissione, tuttavia, non ha conseguenza ai fini della questione di legittimità costituzionale proposta in questa sede.

Anche se, nella perdurante mancanza di una legge generale sul procedimento amministrativo, non è facile trovare una disposizione espressa che sancisca se ed in quali casi sussista l'obbligo di motivazione, è da ritenere che, sulla base di principi che si possono considerare come ormai saldamente acquisiti, l'atto amministrativo che apporta limitazioni ai diritti deve essere sempre congruamente motivato.

E poiché è fuori dubbio che le ordinanze di cui trattasi, limitando il diritto di circolazione sopra una strada pubblica, devono congruamente esporne le ragioni, anche per richiamare le direttive del Ministro per i lavori pubblici alle quali il Prefetto è tenuto a conformarsi, la mancata enunciazione dell'obbligo di motivazione non ha l'effetto di rendere illimitata o non facilmente controllabile la sfera di discrezionalità dell'organo amministrativo, in quanto l'obbligo sussiste ugualmente anche nel silenzio della legge.

La mancata indicazione dell'obbligo di motivazione non è nemmeno causa di contrasto con le norme costituzionali specificamente invocate nell'ordinanza.

Non sussiste contrasto con il principio di eguaglianza sancito nell'art. 3.

È da premettere che i divieti che il Prefetto può stabilire devono essere giustificati da contingenti esigenze inerenti al buon uso della strada, alla incolumità degli utenti, ad altre ragioni di pubblico interesse, e non dovranno mai, quei divieti, essere preordinati ad ingiustificati vantaggi o svantaggi di singoli o di gruppi.

Se un'ordinanza in materia di circolazione stradale fosse preordinata non a regolare l'uso della strada per legittimi scopi di pubblico interesse, ma a rendere impossibile o ad ostacolare il libero movimento di singoli o di gruppi o ad agevolare il movimento di altri, a scopo di persecuzione o di favoritismo, il provvedimento sarebbe illegittimo; ma l'illegittimità non risiederebbe nella norma che ha conferito il potere, bensì nell'atto amministrativo che, violando la norma, ne abbia travisato gli scopi per servirsene come strumento per la violazione dei diritti.

Ora, poiché il campo esclusivo di applicazione della norma è quello (per indicarlo con una espressione sintetica) del buon uso della strada, l'accertamento della legittimità dell'ordinanza prefettizia può essere compiuto su basi oggettive, essendo agevolmente controllabili, anche alla stregua delle direttive ministeriali, i fini per i quali l'ordinanza era stata preordinata ed i mezzi predisposti per raggiungerli.

Per le stesse considerazioni è da ritenersi infondata la questione riguardante la violazione dell'art. 16 della Costituzione.

Occorre, però, precisare che con le ordinanze in questione i diritti di libertà garantiti con l'art. 16 potrebbero essere violati solo di riflesso.

L'art. 16 attiene ai diritti della persona umana, la cui libertà di movimento non può essere limitata se non nei casi e con le garanzie assicurate dalla detta norma.

L'uso delle strade, come l'uso di altri beni pubblici, può essere regolato anche sulla base di esigenze che, sebbene trascendano il campo della sicurezza e della sanità, attengano al buon regime della cosa pubblica, alla sua conservazione, alla disciplina che gli utenti debbono osservare, alle eventuali prestazioni che essi sono tenuti a compiere e così via. E pertanto le ordinanze in questione, quando limitano la circolazione per realizzare il buon uso della strada, non sono in contrasto con l'art. 16, anche se la limitazione sia imposta per ragioni non attinenti alla sicurezza ed alla sanità. Come si è accennato, i diritti garantiti dall'art. 16 potrebbero essere violati solo di riflesso, quando, prendendo a pretesto il raggiungimento di scopi riguardanti il buon uso della strada, l'ordinanza tendesse a raggiungere scopi non previsti dalla norma, anzi contrastanti con essa o con altre norme di grado ancora più elevato.

Quindi, anche rispetto all'art. 16, è da dirsi ciò che si è osservato in riferimento all'art. 3: non è illegittima la norma che attribuisce il potere, anche se eventualmente può essere illegittimo l'atto amministrativo con cui il potere sarà esercitato.

Ugualmente infondata è la questione nei riguardi dell'art. 24 della Costituzione.

Questa norma assicura il diritto di difesa nei procedimenti giurisdizionali. Ora, la norma impugnata non è tale da importare alcuna menomazione di tale diritto. In giudizio dovrà essere certamente esibita l'ordinanza, della cui inosservanza si discute ed il giudice dovrà previamente accertarne la legittimità, mentre l'interessato avrà tutte le possibilità di giustificare il proprio comportamento. Si aggiunga che, poiché la motivazione deve ritenersi d'obbligo anche nel silenzio della legge, la mancanza o la insufficienza della motivazione può essere causa, solo per ciò, di illegittimità dell'ordinanza e può pertanto determinarne la disapplicazione da parte del giudice. Se, poi, l'ordinanza sarà, come deve essere, congruamente motivata, l'interessato troverà in essa gli elementi in base ai quali potrà predisporre la sua difesa.

Non è fondata la questione relativa alla violazione dell'art. 25, secondo comma, a causa della dedotta omissione circa l'obbligo di motivazione. Un atto entra in vigore in dipendenza di determinati adempimenti formali, che nulla hanno a che vedere col fatto che l'atto abbia questo o quel contenuto, questa o quella forma o che, in particolare, l'atto sia o non sia motivato.

La carenza dell'obbligo di motivazione non offre, dunque, alcuna ragione di contrasto con l'art. 25, a parte se, come si vedrà fra poco, l'art. 25 sia invocabile rispetto alle ordinanze previste dalla norma denunciata.

3. - È controverso se la norma in esame stabilisca che l'ordinanza prefettizia debba avere efficace pubblicità: il Pretore lo nega sulla base di una interpretazione dell'art. 3 del testo unico e dell'art. 2 del regolamento di esecuzione, mentre l'Avvocatura afferma che la legge ed

in particolare il regolamento impongono l'obbligo di dare congrua pubblicità all'ordinanza prefettizia.

A prescindere da ogni questione sull'effetto che una norma regolamentare possa avere nei riguardi dell'interpretazione di una norma legislativa sottoposta al vaglio di legittimità costituzionale, la Corte ritiene che, ai fini del decidere, non sia indispensabile procedere all'interpretazione della norma denunciata sul punto se la norma stessa (eventualmente in concomitanza con la disposizione regolamentare) abbia o non prescritto una forma di pubblicità delle ordinanze prefettizie limitatrici del traffico stradale. Tale interpretazione non è necessaria, giacché, anche se la norma predetta non imponesse alcuna forma di pubblicità, l'omissione non potrebbe dirsi influente ai fini della proposta questione di legittimità costituzionale.

È da premettere che, in sostanza, il Pretore ha rilevato la carenza dell'obbligo di quella forma di pubblicazione che ha carattere permanente. In altri termini, sembra che la censura si riferisca specificamente al difetto di disposizioni relative alla cosiddetta segnaletica, nel senso che la norma impugnata sarebbe illegittima in quanto non prescriverebbe che l'ordinanza prefettizia sia portata a conoscenza degli utenti della strada mediante i consueti segnali stradali. La mancata prescrizione di questa forma di pubblicazione comporterebbe un esercizio troppo ampio ed incontrollato del potere del Prefetto. E per questo la norma sarebbe in contrasto con i principi dell'ordinamento giuridico e costituzionale, oltre che con gli articoli della Costituzione dianzi ricordati.

L'assunto è infondato.

In base al principio di legalità, l'atto amministrativo che contiene un ordine o un divieto - e questo è il caso in esame - non può operare se non viene portato a conoscenza di chi deve prestarvi obbedienza: principio che, al pari di quello relativo all'obbligo di motivazione, vale pure nel silenzio della legge. E pertanto, anche se la norma denunciata nulla disponesse in proposito, sussisterebbe sempre, per l'autorità che emette l'ordinanza e per quelle che sono preposte alla tutela del demanio stradale ed alla disciplina della circolazione sulla strada, l'obbligo di adoperare tutti i mezzi affinché gli utenti della strada siano posti in condizione di conoscere le disposizioni alle quali sono chiamati ad uniformarsi.

Sarà compito del giudice accertare se l'ordinanza sia stata regolarmente ed adeguatamente portata a conoscenza del pubblico in modo da stabilire se essa sia efficace ai fini dell'adempimento dell'obbligo di osservanza. E ciò costituisce una idonea garanzia a favore di tutti gli utenti della strada; garanzia tale da neutralizzare ogni eventuale tentativo di violazione degli artt. 3 e 16 della Costituzione.

Per quel che si riferisce all'art. 24, basterà dire che, in sede di giudizio, l'autorità dovrà fornire la prova di avere dato al pubblico adeguata conoscenza dell'ordinanza. Il giudice valuterà questa prova sia al fine di stabilire se l'atto era operante, sia per ogni altra decisione in ordine all'elemento subiettivo del reato, tenendo presente che l'ordinanza è atto amministrativo e non fa parte del precetto penale (si vedano in proposito le enunciazioni di questa Corte nella sentenza 12 maggio 1964, n. 36).

Le stesse considerazioni mostrano l'inconsistenza della censura basata sull'art. 25, secondo comma, della Costituzione.

Se l'ordinanza è atto amministrativo, non si possono applicare alla sua pubblicazione ed agli effetti di essa i principi che valgono per la pubblicazione e per l'entrata in vigore della legge penale.

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, primo comma, del T.U. delle norme sulla disciplina della circolazione stradale, approvato con D.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, in riferimento agli artt. 3, 16, 24 e 25, secondo comma, della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 marzo 1965.

GASPARE AMBROSINI - 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.