

# CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **168/1971** (ECLI:IT:COST:1971:168)

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

Presidente: **BRANCA** - Redattore: - Relatore: **ROSSI**

Udienza Pubblica del **16/06/1971**; Decisione del **05/07/1971**

Deposito del **08/07/1971**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **5737 5738 5739**

Atti decisi:

N. 168

## SENTENZA 5 LUGLIO 1971

*Deposito in cancelleria: 8 luglio 1971.*

*Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 177 del 14 luglio 1971.*

Pres. BRANCA - Rel. ROSSI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. GIUSEPPE BRANCA, Presidente - Prof. MICHELE FRAGALI - Prof. COSTANTINO MORTATI - Prof. GIUSEPPE CHIARELLI - Dott. GIUSEPPE VERZÌ - Dott. GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - Prof. FRANCESCO PAOLO BONIFACIO - Dott. LUIGI OGGIONI - Dott. ANGELO DE MARCO - Avv. ERCOLE ROCCHETTI - Prof. ENZO CAPALOTTA - Prof. VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - Prof. VEZIO CRISAFULLI - Dott. NICOLA REALE - Prof. PAOLO ROSSI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale dell'art. 650 del codice penale, promossi con

le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 27 novembre 1969 dal pretore di Massa Marittima nel procedimento penale a carico di Neri Bartolomeo ed altro, iscritta al n. 10 del registro ordinanze 1970 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 50 del 25 febbraio 1970;

2) ordinanza emessa il 13 aprile 1970 dal pretore di Chiusa d'Isarco nel procedimento penale a carico di Zardo Ivo, iscritta al n. 226 del registro ordinanze 1970 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 222 del 2 settembre 1970;

3) ordinanza emessa il 21 maggio 1970 dal pretore di Recanati nel procedimento penale a carico di Adamo Attilio, iscritta al n. 284 del registro ordinanze 1970 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 267 del 21 ottobre 1970.

Visti gli atti d'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri e di costituzione di Adamo Attilio;

udito nell'udienza pubblica del 16 giugno 1971 il Giudice relatore Paolo Rossi;

udito il sostituto avvocato generale dello Stato Franco Casamassima, per il Presidente del Consiglio dei ministri.

#### *Ritenuto in fatto:*

1. - Nel corso di un procedimento penale a carico di Bartolomeo Neri e Luigi Lepri, il pretore di Massa Marittima ha sollevato questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 650 del codice penale in riferimento agli artt. 25, secondo comma, e 3 della Costituzione.

Il giudice a quo osserva che la disposizione impugnata rappresenta una norma penale in bianco, con sanzione ricollegata ad un precetto concretamente determinabile solo al momento dell'emanazione del provvedimento amministrativo, in contrasto con la riserva di legge vigente in materia penale, secondo cui l'intero precetto dovrebbe essere determinato ex lege. Saggiunge il pretore di Massa Marittima che il requisito di legalità del provvedimento non supplisce alla insufficiente determinazione del precetto essendo - a suo parere - escluso il sindacato del giudice penale sul vizio di eccesso di potere.

Si rileva infine nell'ordinanza di remissione che la comminazione di un'unica sanzione per l'inosservanza dei più disparati provvedimenti costituirebbe altresì violazione del principio costituzionale d'uguaglianza.

Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo dichiararsi l'infondatezza della questione proposta.

La difesa dello Stato respinge l'assimilazione fatta tra il caso dell'integrazione del precetto mediante il rinvio a norme regolamentari di là da venire, e quello della disobbedienza a provvedimenti legalmente dati dall'autorità, perché da un lato l'art. 650 del codice penale suppone l'esistenza di una legge che abiliti alla emanazione dei singoli provvedimenti, predeterminandone le condizioni di validità, e d'altro canto è pacifico, in dottrina e giurisprudenza, che il sindacato del giudice penale si estende a tutti i vizi di illegittimità del provvedimento, ivi compreso l'eccesso di potere.

Saggiunge l'Avvocatura che comunque la stessa Corte costituzionale, con le sentenze n. 26

del 1966 e n. 61 del 1969, ha precisato che il principio di legalità della pena è soddisfatto quando è una legge - non importa se proprio quella sanzionatrice o altra - ad indicare "con sufficiente specificazione i presupposti, i caratteri, il contenuto ed i limiti dei provvedimenti della autorità non legislativa, alla trasgressione dei quali deve seguire la pena".

Rileva infine che l'asserita violazione del principio di uguaglianza non sussiste perché il bene giuridico tutelato dalla norma impugnata è sostanzialmente unico, e cioè il mantenimento dell'ordine pubblico, inteso come preservazione delle strutture giuridiche della convivenza sociale.

2. - Nel corso di un procedimento penale a carico di Ivo Zardo, il vice pretore di Chiusa d'Isarco ha sollevato questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 650 del codice penale, in riferimento agli artt. 25, secondo comma, e 3 della Costituzione, osservando che le norme penali in bianco contrastano, per loro natura, con l'invocata riserva di legge nonché con il principio d'uguaglianza, consentendo identiche sanzioni per l'inosservanza dei più disparati provvedimenti.

3. - Nel corso di un procedimento penale a carico di Attilio Adamo, il pretore di Recanati ha sollevato d'ufficio questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 650 del codice penale, limitatamente all'inciso "o (per ragione) di ordine pubblico" in riferimento all'art. 2 della Costituzione e, quale applicazione del principio in esso formulato, ai successivi artt. 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21 e 23.

Osserva il giudice a quo che se deve ammettersi che anche i diritti inviolabili dell'uomo e le libertà civili subiscano limiti in relazione alla sussistenza di altri diritti cui i primi devono armonizzarsi, ciò è legittimo soltanto ove i secondi abbiano anch'essi dignità costituzionale. Nella specie la limitazione nascente dalle ragioni di "ordine pubblico" sarebbe illegittima perché dettata dall'esigenza di tutelare un bene che non avrebbe rilievo costituzionale.

Si sono costituiti in questa sede l'Adamo, chiedendo dichiararsi l'illegittimità costituzionale della norma impugnata, ed il Presidente del Consiglio dei ministri, sollecitando una pronuncia di infondatezza della questione prospettata.

Osserva l'Avvocatura generale che l'esigenza di tutela dell'ordine pubblico, per quanto altrimenti ispirata rispetto agli ordinamenti autoritari, non è affatto estranea agli ordinamenti democratici e legalitari, nei quali gli obiettivi consentiti ai consociati non possono essere realizzati se non con gli strumenti ed i procedimenti previsti dalle leggi, e mai attraverso forme di violenza e di coazione, come riconosciuto dalla stessa Corte costituzionale con la sentenza n. 19 del 1962. Pertanto norme, come quella impugnata, che appaiono dettate al fine di reprimere turbamenti dell'ordine pubblico, in modo congruo e proporzionato, sono pienamente legittime.

In una successiva memoria ed alla pubblica udienza le parti hanno sviluppato le loro argomentazioni ed insistito nelle rispettive conclusioni.

#### *Considerato in diritto:*

Stante la parziale identità dell'oggetto delle questioni sollevate, le cause vengono riunite e decise con unica sentenza.

1. - Non è fondato il dubbio di legittimità dedotto dall'art. 25, secondo comma, della Costituzione.

Questa Corte ha esaminato più volte la materia delle cosiddette norme penali in bianco, affermando che il principio di legalità non è violato "quando sia una legge dello Stato - non importa se proprio la medesima legge o un'altra legge - a indicare con sufficiente specificazione i presupposti, i caratteri, il contenuto e i limiti dei provvedimenti dell'autorità non legislativa, alla cui trasgressione deve seguire la pena" (sentenza n. 26 dell'anno 1966).

Nel caso dell'art. 650 del codice penale la materialità della contravvenzione è descritta tassativamente in tutti i suoi elementi costitutivi e si pone in essere col rifiuto cosciente e volontario di osservare un provvedimento dato nelle forme legali dall'autorità competente per sussistenti ragioni di giustizia, sicurezza, ordine pubblico, igiene. Spetta al giudice indagare, volta per volta, se il provvedimento sia stato emesso nell'esercizio di un potere-dovere previsto dalla legge e se una legge dello Stato determini "con sufficiente specificazione" le condizioni e l'ambito di applicazione del provvedimento.

La riserva di legge è così rispettata e va rilevato, a questo proposito, che a torto si dice nelle ordinanze di remissione dei pretori di Massa Marittima e Chiusa d'Isarco che al giudice penale sarebbe preclusa l'indagine sul possibile eccesso di potere da parte dell'autorità che ha emesso il provvedimento. Al contrario la dottrina unanime e la giurisprudenza della Corte di cassazione da un decennio affermano che tale sindacato è doveroso.

2. - Infondato è pure il timore che la norma dell'art. 650 del codice penale possa violare il principio di uguaglianza, in quanto commina la medesima sanzione per l'inosservanza dei più diversi e variamente motivati provvedimenti della pubblica autorità. Oggetto del reato in esame sono, secondo la rubrica e secondo la chiara formulazione della norma incriminatrice, il turbamento della tranquillità e dell'ordine pubblico, beni che possono bensì venir offesi in infiniti modi, ma rimangono pur sempre gli stessi, come è uguale in tutti i casi la condotta del perturbatore, consistente nel rifiuto di ottemperare a un provvedimento legittimo. Inutile aggiungere che i limiti della pena prevista (dal minimo dell'ammenda fino a tre mesi d'arresto) consentono al giudice un ampio margine di discrezionalità.

3. - Né meno infondata è la questione proposta dalla terza ordinanza con riferimento ai diritti inviolabili dell'uomo, limitatamente all'inciso "o d'ordine pubblico".

Ritiene il pretore di Recanati che l'"ordine pubblico" debba cedere di fronte ai diritti costituzionalmente protetti, anche se questi vengono esercitati in modo da compromettere altri beni e diritti pubblici e individuali (come la tranquillità, il riposo, il decoro e tanti altri) non ricordati in modo espresso dalla Costituzione. Si tratta di una tesi errata che contrasta con lo spirito della Costituzione e ne sovvertirebbe i fini: la garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo diventerebbe illusoria per tutti, se ciascuno potesse esercitarli fuori dell'ambito delle leggi, della civile regolamentazione, del ragionevole costume. Anche diritti primari e fondamentali (come il più alto, forse, quello sancito nell'art. 21 della Costituzione) debbono venir temperati con le esigenze di una tollerabile convivenza: non sarebbe consentito, per esempio, diffondere il proprio libero pensiero al colmo della notte con alto parlanti spinti al massimo del volume e capaci di tenere desta un'intera città, allo stesso modo che per garantire a tutti i singoli, o gruppi, il diritto e la materiale possibilità di espressione e propaganda, sono stabiliti orari e turni per le riunioni e i discorsi nelle piazze pubbliche, come sono proibiti i comizi dopo la mezzanotte del venerdì precedente la domenica elettorale.

È ovvio che la locuzione "ordine pubblico" ricorrente in leggi anteriori al gennaio 1948 debba intendersi come ordine pubblico costituzionale (sentenza n. 19 dell'anno 1962) che deve essere assicurato appunto per consentire a tutti il godimento effettivo dei diritti inviolabili dell'uomo.

Quanto al timore, espresso nell'ordinanza del pretore di Recanati, di possibili arbitri da parte dell'autorità nel valutare le esigenze dell'ordine pubblico, valgono le ragioni sopra

esposte al n. 1: nessuno dei diritti previsti negli artt. 2, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 23 della Costituzione può essere compromesso ove il giudice nell'applicare l'art. 650 del codice penale si attenga all'ermeneutica imposta dalla lettera della norma e all'interpretazione che ne danno la dottrina e la giurisprudenza, assicurandosi che si tratti di un "provvedimento" nell'accezione tecnico-giuridica della parola; che sia stato reso noto nei modi legali; che sia emesso dall'autorità competente per legge; che risponda a ragionevoli motivi di giustizia, sicurezza, ordine pubblico, igiene, previsti con "sufficiente specificazione" da singole leggi dello Stato.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 650 del codice penale, sollevata, in riferimento agli artt. 25, secondo comma, e 3 della Costituzione, con le ordinanze in epigrafe indicate dei pretori di Massa Marittima e di Chiusa d'Isarco;*

*dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 650 del codice penale, sollevata, limitatamente all'inciso "o d'ordine pubblico", dal pretore di Recanati con ordinanza in epigrafe indicata, in riferimento agli artt. 2, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21 e 23 della Costituzione.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 luglio 1971.

GIUSEPPE BRANCA - MICHELE FRAGALI - COSTANTINO MORTATI - GIUSEPPE CHIARELLI - GIUSEPPE VERZÌ - GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - FRANCESCO PAOLO BONIFACIO - LUIGI OGGIONI - ANGELO DE MARCO - ERCOLE ROCCHETTI - ENZO CAPALOZZA - VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - VEZIO CRISAFULLI - NICOLA REALE - PAOLO ROSSI.

---

*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.*