

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **4/1977** (ECLI:IT:COST:1977:4)

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

Presidente: **ROSSI** - Redattore: - Relatore: **CRISAFULLI**

Udienza Pubblica del **10/11/1976**; Decisione del **04/01/1977**

Deposito del **04/01/1977**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **8665 8666 8667 8668**

Atti decisi:

N. 4

SENTENZA 4 GENNAIO 1977

Deposito in cancelleria: 4 gennaio 1977.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 17 del 19 gennaio 1977.

Pres. ROSSI - Rel. CRISAFULLI

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. PAOLO ROSSI, Presidente - Dott. LUIGI OGGIONI - Avv. ANGELO DE MARCO - Avv. ERCOLE ROCCHETTI - Prof. ENZO CAPALOZZA - Prof. VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - Prof. VEZIO CRISAFULLI - Dott. NICOLA REALE - Avv. LEONETTO AMADEI - Dott. GIULIO GIONFRIDA - Prof. EDOARDO VOLTERRA - Prof. GUIDO ASTUTI - Dott. MICHELE ROSSANO - Prof. ANTONINO DE STEFANO - Prof. LEOPOLDO ELIA, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 20 del r.d. 3 marzo 1934, n. 383 (testo unico della legge comunale e provinciale), promosso con ordinanza emessa il 6 giugno 1974 dal

pretore di Rieti, nel procedimento penale a carico del Prefetto di Rieti, iscritta al n. 367 del registro ordinanze 1974 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 284 del 30 ottobre 1974.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 10 novembre 1976 il Giudice relatore Vezio Crisafulli;

udito il vice avvocato generale dello Stato Renato Carafa, per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto:

1. - Nel corso del procedimento penale per abuso innominato ex art. 323 c.p. promosso a carico del Prefetto di Rieti a seguito di denuncia della segreteria generale della federazione dei sindacati del personale della scuola, per avere la predetta autorità, durante uno sciopero a tempo indeterminato, ordinato a dodici unità del personale ausiliario di riprendere il servizio, il pretore di Rieti ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 20 del t.u. della legge comunale e provinciale 3 marzo 1934, n. 383, a norma del quale il Prefetto aveva provveduto, per contrasto con gli articoli 40, 70, 76 e 77 della Costituzione, e con i principi generali dell'ordinamento costituzionale.

L'ordinanza, richiamando la sentenza di questa Corte numero 26/1961 relativa all'art. 2 del t.u. delle leggi di p.s., assume che la norma dell'art. 20 del t.u. comunale e provinciale, attribuendo al Prefetto il potere di emettere ordinanze di carattere contingibile e urgente in materia di edilizia, polizia locale e igiene, per motivi di sanità e di sicurezza pubblica interessanti l'intera provincia o più comuni della medesima, contrasterebbe con le sopra citate norme costituzionali in quanto consentirebbe l'emanazione da parte dell'autorità amministrativa di provvedimenti assolutamente discrezionali aventi ad oggetto non solo la concreta limitazione di diritti fondamentali (nella specie, il diritto di sciopero) ma anche l'individuazione dei casi e delle situazioni in cui tali limitazioni possono essere disposte, materia che la Costituzione stabilisce sia disciplinata dalla legge.

2. - È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocato generale dello Stato, con atto depositato il 15 ottobre 1974.

Dopo aver preliminarmente contestato l'equiparabilità dell'art. 20 del t.u. n. 383 del 1934 all'art. 2 del t.u. delle leggi di p.s. per la loro diversa finalizzazione (tutela dell'incolumità pubblica nel primo caso, tutela dell'ordine pubblico, nel secondo), l'Avvocatura osserva che il diritto alla salute è garantito in Costituzione come interesse fondamentale dell'individuo e dell'intera collettività. Il problema del contemperamento tra diritto alla salute e diritto di sciopero deve, quindi, essere risolto alla stregua della giurisprudenza di questa Corte che, con sentenza n. 31 del 1969, ha affermato che lo sciopero non può essere esercitato in misura lesiva di altri principi costituzionali indirizzati alla tutela di beni pariorinati a quelli affidati all'autotutela di categoria oppure alle esigenze necessarie ad assicurare la vita stessa della comunità e dello Stato.

Ma, oltre che in relazione all'art. 40, la questione sarebbe infondata anche rispetto agli artt. 70, 76 e 77 Cost., ed ai principi generali dell'ordinamento costituzionale, in quanto la norma impugnata non attribuisce una potestà legislativa bensì una competenza ad emettere atti amministrativi di urgenza, sindacabili in sede giurisdizionale in situazioni né astrattamente né tempestivamente prevedibili con legge.

3. - Alla pubblica udienza, la difesa dello Stato ha insistito per l'accoglimento delle proprie tesi e conclusioni.

Considerato in diritto:

1. - La questione sollevata dal pretore di Rieti concerne l'art. 20 del t.u. della legge comunale e provinciale del 1934, n. 383, che attribuisce al Prefetto di adottare "ordinanze di carattere contingibile e urgente in materia di edilizia, polizia locale e igiene, per motivi di sanità o di sicurezza pubblica interessanti l'intera Provincia o più comuni della medesima". Tale disposizione contrasterebbe con l'art. 40 Cost., incidendo sul diritto di sciopero ivi garantito, con rinvio alla sola legge per disciplinarne l'esercizio, nonché con gli artt. 70, 76 e 77 Cost., a norma dei quali la funzione legislativa è riservata esclusivamente al Parlamento ovvero, in particolari ipotesi (delegazione legislativa, decretazione d'urgenza), al Governo.

2. - La questione non è fondata.

Giova preliminarmente rilevare che i ripetuti richiami dell'ordinanza del pretore alle sentenze di questa Corte nn. 8 del 1956 e 26 del 1961 non sono del tutto pertinenti, stante la diversità tra l'art. 2 del t.u. della legge di pubblica sicurezza, cui quelle decisioni avevano riferimento, e l'art. 20 del t.u. comunale e provinciale, che forma oggetto del presente giudizio (di contenuto identico al successivo art. 55, sul quale si fonda l'analogo potere del Sindaco, quando la situazione cui provvedere non ecceda l'ambito territoriale di un solo Comune). Mentre, infatti, nell'art. 2 non si rinviene alcuna delimitazione di materie, autorizzandosi il Prefetto, "nel caso di urgenza e per grave necessità pubblica", ad adottare "i provvedimenti indispensabili per la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica", l'art. 20 del t.u. del 1934, per un verso, circoscrive il potere prefettizio a materie determinate, ancorandolo, per altro verso, ai soli motivi di sanità o di sicurezza pubblica.

Quel che tuttavia accomuna le due disposizioni, insieme con altre che è superfluo rammentare qui partitamente, e consente di ricondurre i provvedimenti rispettivamente previsti entro la più ampia categoria concettuale delle c.d. "ordinanze libere" è, in primo luogo, che il contenuto dei provvedimenti stessi non è prestabilito dalla legge, ma da questa rimesso alla scelta discrezionale dell'organo agente, secondo richiesto dalle circostanze, diverse da caso a caso, che ne impongono l'emanazione; in secondo luogo, che dette circostanze non sono, a loro volta, previste - né, di regola, sono prevedibili in astratto - da specifiche disposizioni di legge. Onde la distinzione, corrente nella dottrina, tra "atti" necessitati e "ordinanze" necessitate; i primi, come le seconde, fondantisi sulla urgente necessità; ma i primi, emessi in attuazione di norme legislative che ne prefissano il contenuto; le altre, nell'esplicazione di poteri soltanto genericamente prefigurati dalle norme che li attribuiscono e perciò suscettibili di assumere vario contenuto, per adeguarsi duttilmente alle mutevoli situazioni.

Ciò precisato, dev'essere qui ribadito (ed a fortiori), con riguardo all'art. 20 del t.u. comunale e provinciale, quanto la Corte ebbe a rilevare, nelle decisioni sopra ricordate, per l'art. 2 del t.u. di p.s., e cioè che le ordinanze prefettizie, anche se e quando (eventualmente) normative, non sono certamente ricomprese tra le fonti del nostro ordinamento giuridico; non innovano al diritto oggettivo; né, tanto meno, sono equiparabili ad atti con forza di legge, per il sol fatto di essere eccezionalmente autorizzate a provvedere in deroga alla legge. Le ordinanze ex art. 20 del t.u. comunale e provinciale, sia che si rivolgano (come nella specie è avvenuto) a destinatari determinati, prescrivendo loro un comportamento puntuale, sia che dispongano per una generalità di soggetti e per una serie di casi possibili, ma sempre entro i limiti, anche temporali, della concreta situazione di fatto che si tratta di fronteggiare, sono provvedimenti amministrativi, soggetti, come ogni altro, ai controlli giurisdizionali esperibili nei confronti di

tutti gli atti amministrativi.

Non sussiste pertanto la denunciata violazione del disposto degli artt. 70, 76 e 77 della Costituzione.

3. - Nemmeno è violato l'art. 40 Cost., che - com'è ovvio - viene qui in considerazione unicamente perché la questione va decisa nei limiti della rilevanza e della conseguente prospettazione fattane dal giudice a quo, essendo appena il caso di osservare che, di per sé, l'art. 20 del t.u. della legge comunale e provinciale non ha alcun necessario riferimento al diritto di sciopero, l'esercizio del quale può semplicemente rappresentare talora (come, appunto, nella specie) una delle svariatissime situazioni suscettibili di dare occasione all'adozione di un'ordinanza contingibile ed urgente nelle materie dalla anzidetta disposizione indicate. Ora, in ordine all'art. 40 Cost., la giurisprudenza di questa Corte è costante, a partire dalla sentenza n. 123 del 1962 sino alla più recente sentenza n. 222 del 1976, nel senso che, non essendosi dal legislatore provveduto ad emanare le leggi regolatrici previste dalla norma costituzionale, i limiti "coessenziali" al diritto di sciopero (non meno che a qualsiasi altro: sentenza n. 123 del 1962 cit.) vanno frattanto desunti dalla legislazione vigente, se ed in quanto compatibili, beninteso, con i principi del mutato ordinamento costituzionale, ed in particolare con la garanzia direttamente apprestata dallo stesso art. 40: giacché, se così non fosse, si perverrebbe all'"assurdo di un diritto suscettibile di svolgersi per un tempo indeterminato all'infuori di ogni limite" (sentenza n. 31 del 1969).

Sempre alla stregua dei criteri in precedenza enunciati dalla Corte in numerose decisioni, la tutela della salute e dell'incolumità delle persone non può non limitare il concreto esercizio del diritto di sciopero, così come avviene per altri interessi, che trovano del pari riconoscimento nel testo costituzionale e "la cui salvaguardia, insieme a quella della sicurezza verso l'esterno, costituisce la prima ed essenziale ragion d'essere dello Stato" (sentenza da ultimo cit.).

Interessi siffatti sono perciò tra quelli che devono considerarsi "assolutamente preminenti rispetto agli altri collegati all'autotutela degli interessi di categoria" (sentenza n. 123 del 1962) od a quelli che si riconnettono alle ulteriori e diverse finalità cui l'esercizio del diritto di sciopero può, in ipotesi, essere legittimamente rivolto.

Consegue da quanto premesso che, nella perdurante assenza di nuova apposita normativa, i particolari limiti che all'esercizio del diritto di sciopero possono derivare dall'applicazione dell'art. 20 del t.u. comunale e provinciale del 1934 trovano il loro fondamento nell'art. 32 Cost., a norma del quale "la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività", poiché tra i motivi legittimanti il Prefetto a provvedere con ordinanze contingibili e urgenti vi sono espressamente menzionati quelli "di sanità" (concretamente invocati nel caso de quo dall'ordinanza del Prefetto di Rieti). Ed a conclusioni analoghe deve giungersi altresì per i motivi "di sicurezza", che hanno riferimento alla integrità fisica ed incolumità delle persone e costituiscono perciò concetto diverso da quello di "ordine pubblico" (distintamente richiamato, infatti, nell'art. 2 del t.u. di p.s.): non potendosi dubitare che l'interesse alla tutela di quei beni rientri nel nucleo essenziale degli interessi generali, preminenti su ogni altro, sottostanti all'intera Costituzione e da questa perciò recepiti e garantiti (anche espressamente, attraverso l'ampia formulazione dell'art. 2 relativo ai "diritti inviolabili dell'uomo").

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20 del r.d. 3 marzo 1934, n. 383, testo unico della legge comunale e provinciale, sollevata, in riferimento agli artt. 40, 70, 76 e 77 della Costituzione, dal pretore di Rieti con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 gennaio 1977.

F.to: PAOLO ROSSI - LUIGI OGGIONI - ANGELO DE MARCO - ERCOLE ROCCHETTI - ENZO CAPALOTTA - VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - VEZIO CRISAFULLI - NICOLA REALE - LEONETTO AMADEI - GIULIO GIONFRIDA - EDOARDO VOLTERRA - GUIDO ASTUTI - MICHELE ROSSANO - ANTONINO DE STEFANO - LEOPOLDO ELIA.

ARDUINO SALUSTRI - Cancelliere

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.