

Corte di Cassazione, Sezioni Unite Penali, sentenza 31 marzo 1951

Pres. Giuliano — Rel. Gatta — P.M. Bernieri (concl. conf.) Ric. Tabanelli.

(*Omissis*) — Osserva la Corte Suprema di Cassazione a Sezioni Unite che l'ordinanza prefettizia, della quale si contesta la legittimità, è stata emanata in applicazione dell'art. 2 del t.u. delle leggi di p.s. che com'è noto, consente al Prefetto di adottare in caso di urgenza e per grave necessità pubblica i provvedimenti indispensabili per la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica.

La facoltà conferita con il precetto suddetto rientra nel potere ordinario di ordinanza accolto e codificato negli odierni ordinamenti amministrativi per fronteggiare, nell'interesse preminente della collettività, in deroga alla regolamentazione contenuta nelle norme positive, situazioni di urgenza o di grave necessità. Tale potere, pur avendo carattere eccezionale, costituisce sempre estrinsecazione di quella discrezionalità, che deve essere riguardata come un'assoluta necessità per la pubblica Amministrazione.

Nell'infinita varietà delle situazioni che possono in concreto presentarsi e che a volte, specie nel campo dell'ordine pubblico, sono del tutto imprevedute, non sempre soccorrono adeguatamente le norme di diritto positivo: da ciò trae appunto fondamento il potere ordinario di ordinanza.

Ciò premesso, è agevole rilevare come la nuova Costituzione non abbia espressamente o tacitamente abrogato il potere ordinario di ordinanza, ampiamente accolto dal nostro ordinamento amministrativo, come attestano le apposite disposizioni di alcune leggi fondamentali (legge comunale e provinciale, legge di p.s., legge sulla sanità pubblica ecc.). Che anzi, per quanto in particolare concerne i provvedimenti di urgenza che il Prefetto può adottare, un'ulteriore conferma della conservazione del potere ordinario di ordinanza si ricava dal fatto che, pur essendosi provveduto con la legge 8 marzo 1949 n. 277 a restringere l'estrema latitudine del potere conferito al Prefetto con l'art. 19 della legge comunale e provinciale, si è collegato il potere stesso ad una ampia funzione di sostituzione nei vari rami di servizio che sono oggetto

dell'amministrazione locale. Inoltre, e quel che più conta, non si è provveduto con la stessa legge ad una nuova formulazione dell'art. 20 della stessa legge comunale e provinciale, che pure consente l'emanazione di provvedimenti di urgenza in materia di edilizia, polizia locale, igiene ecc. Né sono state introdotte modifiche al testo dell'art. 2 della legge di p.s.

La conservazione nel nostro ordinamento amministrativo del normale potere di ordinanza in considerazione delle insopprimibili esigenze della pubblica Amministrazione lascia tuttavia aperta la questione del limite entro cui il potere stesso, che sovente conduce alla compressione di interessi e diritti dei cittadini, dovrà essere contenuto per la tutela dei diritti di libertà garantiti dalla Costituzione nonché delle limitazioni che dovranno, subire in concreto i diritti stessi per il loro contemperamento con gli interessi generali della collettività.

Questione particolarmente delicata e avente carattere prevalentemente politico, che il legislatore dovrà affrontare e risolvere allorché porrà mano (ed è a formulare il voto che ciò avvenga al più presto per la stessa certezza dei rapporti giuridici) alla regolamentazione mediante norme di carattere precettivo dei principi direttivi e programmatici affermati nell'art. 21 della Costituzione e alla modificazione delle leggi fondamentali per porle in armonia con i principi stessi. Peraltro, allo stato della vigente legislazione non essendo stata apportata alcuna modifica all'esercizio del potere attribuito al Prefetto dalla legge di p.s. per ciò che riguarda la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica, compito riconfermato al Prefetto anche nel nuovo testo dell'art. 19 della legge comunale e provinciale (penultimo comma), e non essendo state emanate d'altra parte, le norme precettive per la pratica attuazione dei principi affermati nel citato art. 21 della Costituzione, il giudice non può non ritenere applicabile nella sua interezza il precetto contenuto nello art. 2 della legge di p.s.

Circa i limiti del sindacato di legittimità sui provvedimenti di urgenza di cui al più, volte citato art. 2 della legge di p.s. giova notare che il sindacato stesso, da parte del giudice ordinario dovrà ammettersi esclusivamente riguardo ai presupposti della necessità e della urgenza nonché riguardo al carattere provvisorio dei provvedimenti, mentre dovrà escludersi per quanto concerne l'apprezzamento delle esigenze dell'ordine pubblico e dell'idoneità dell'azione

del cittadino diretta a contrastare le esigenze stesse nonché in ordine al contenuto dei provvedimenti. E ciò in considerazione della natura discrezionale dei provvedimenti stessi. Ne discende, nel caso che qui ci occupa, che avendo il Prefetto di Ravenna posto a fondamento dell'ordinanza, che si assume lesiva del diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero, la necessità e l'urgenza di misure atte ad evitare il ripetersi di episodi lesivi dell'ordine pubblico e della libertà individuale nell'ambito del territorio della provincia, esattamente è stata riconosciuta dal giudice di merito la legittimità del provvedimento, il cui carattere provvisorio è insito nella sua stessa natura.

Deve pertanto il ricorso essere rigettato.