

*Avv. Massimo Bongiovanni*  
*patrocinante dinanzi alla Corte di Cassazione*  
*ed alle altre giurisdizioni superiori*

*Avv. Cristina Patrino*  
*patrocinante dinanzi alla Corte di Cassazione*  
*ed alle altre giurisdizioni superiori*

---

**Osservazioni sull'esercizio del potere prefettizio di cui all'art. 2 r.d. 18**

**giugno 1931 n. 773**

**in Chiomonte e Giaglione, Provincia di Torino**

I provvedimenti "*indispensabili per la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica*" di cui all'art. 2 r.d. 18 giugno 1931 n. 773, nei casi di urgenza e grave necessità pubblica, appartengono alla categoria delle **ordinanze "extra ordinem"**, le quali si caratterizzano per la loro immediata destinazione a **fronteggiare situazioni di emergenza, non superabili con gli ordinari mezzi giuridici a disposizione della pubblica autorità**; tuttavia, tali ordinanze devono conformarsi ai principi dell'ordinamento ed ai precetti costituzionali **e devono avere efficacia limitata nel tempo, in coerenza con l'urgenza che ne giustifica l'adozione** oltre a dover essere **congruamente motivati** (*cf.* Cons. Stato, Sez. IV, 1 giugno 1994, n. 467; 28 marzo 1994, n. 291; 21 dicembre 1989, n. 930; TAR Sicilia – Palermo, Sez. I, 6 maggio 2004, n. 772).

La Corte Costituzionale è più volte intervenuta a fronte della rilevata sospetta illegittimità costituzionale dell'art. 2 R.D. n. 773/1931: ricordiamo la c.d. "*sentenza monito*" n. 8 del 1957 rivolta al Legislatore affinché adeguasse il predetto potere alla Costituzione e la (prima) sentenza interpretativa di accoglimento, la n. 26 del 1961.

I sospetti di illegittimità costituzionale del potere esercitato dall'esecutivo provinciale ai sensi del citato art. 2, potendo comprimere anche

diritti soggettivi costituzionalmente garantiti – **nel nostro caso il diritto alla libera circolazione sul territorio dello Stato, art. 16 Costituzione** - erano riassunti nel contrasto al combinato disposto dagli artt. 70, 76 e 77 della Costituzione (**che affidano la funzione legislativa al Parlamento e, parzialmente, al Governo**), nonché nel contrasto con l'art. 138 della Costituzione.

Con la citata sentenza n. 26 del 1961 la Corte, richiamando la propria decisione n. 8 del 1957, che aveva precisato che tali provvedimenti dovevano essere “*strettamente limitati nel tempo, in relazione ai dettami della necessità e dell'urgenza e vincolati ai principi dell'ordinamento giuridico*”, dichiara la illegittimità costituzionale del citato art. 2 qualora venga interpretato in contrasto con i principi dell'ordinamento giuridico, statuendo che “*non possono essere in contrasto con quei precetti della Costituzione che, rappresentando gli elementi cardinali dell'ordinamento, non consentono alcuna possibilità di deroga nemmeno ad opera della legge ordinaria*”.

A tal proposito si richiama la circostanza che ogni limitazione al diritto alla libera circolazione è **attribuita esclusivamente al Parlamento dall'art. 16 della Costituzione** (ed, eccezionalmente, al Governo) articolo che prevede, altresì, una **riserva di legge rinforzata** in quanto il Legislatore può imporre limiti alla libertà di circolazione e soggiorno solo “*in via generale per motivi di sanità e sicurezza*”.

Da ciò consegue che tale grave e discrezionale potere amministrativo, incidente sul diritto di cui all'art. 16 della Costituzione, **risulta essere in contrasto con la Costituzione qualora venga reiterato**.

Considerato che il potere esecutivo ( il Governo, non il Prefetto ) può

eccezionalmente emettere decreti legge con effetti provvisori e **perdita di efficacia se non convertiti in legge dal Parlamento entro 60 giorni**, l'esercizio del potere di limitazione del diritto costituzionale di libera circolazione da parte del Prefetto della Provincia di Torino sulla via dell' Avana a Chiomonte (e vie adiacenti) da **DIECI ANNI** ed attraverso ordinanze reiterate ma aventi sempre lo stesso numero identificativo ( N. 2010000723/Area I Ord. e Sic. Pub. Vedi ordinanza 22.6.2011 e 4 Gennaio 2021 ) risulta essere incostituzionale, così come sancito dalle Sentenze della Corte Costituzionale citate.

**L'invasione del Prefetto della Provincia di Torino nell'alveo della funzione legislativa del Parlamento** ha generato un evidente e sostanziale **conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato**.

Ricorda il Professor Alessandro Pace<sup>1</sup> che fu *“Benito Mussolini, Ministro dell'interno ad interim ad introdurre nel nuovo art. 2 TULPS del 1926 l'enunciato che attribuisce tuttora ai prefetti in caso di urgenza o per grave necessità pubblica la facoltà di adottare i provvedimenti indispensabili per la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica.”*

Lo stesso autore evidenzia<sup>2</sup>, altresì, che *“Sarebbe tuttavia inesatto affermare che tutte le potenzialità eversive dell'art. 2 t.u.l.p.s. per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica siano venute meno con tale sentenza (nдр: la sentenza interpretativa di accoglimento n. 26 del 1961.)”*.

Torino, lì 5 Gennaio 2021

Avvocato Massimo Bongiovanni

---

<sup>1</sup> Nota 83 di pag. 558 in *Costituzioni e sicurezza dello Stato* a cura di Alessandro Torre – Maggioli Editore - febbraio 2014

<sup>2</sup>Ibidem pag. 558

Un cenno particolare merita poi la sent. n. 8 del 1956 (strettamente collegata alla sent. n. 1 del 1956) relativa alla legittimità costituzionale di quel potere d'ordinanza in nome dell'ordine e della misura pubblica (art. 2 t.u.l.p.s.) – la cui paternità è dello stesso Mussolini<sup>83</sup> - ripetutamente esercitato dai prefetti allo scopo di limitare non solo il diritto di pubblica affissione ma anche la libertà di culto, di riunione e il diritto di sciopero. Com'è noto, nella sent. n. 8 del 1956 la Corte giustamente aveva ritenuto che l'enunciato dell'art. 2 t.u.l.p.s., sistematicamente interpretato, non fosse in contrasto con la Costituzione. L'abuso del potere d'ordinanza era però talmente radicato nella prassi amministrativa e negli indirizzi giurisprudenziali che solo una declaratoria d'incostituzionalità avrebbe potuto eliminarlo in radice. Il che avvenne con la sentenza "interpretativa di accoglimento" n. 26 del 1961.

Sarebbe tuttavia inesatto affermare che tutte le potenzialità eversive dell'utilizzo dell'art. 2 t.u.l.p.s. per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica siano venute meno con tale sentenza. Infatti, sulla base di illegittime interpretazioni della "norma" dell'art. 2 t.u.l.p.s. così come "residuata" da tale decisione, con provvedimenti prefettizi è stata più volte sospesa la libertà di riunione in luogo pubblico per lunghi periodi di tempo sia con riferimento ad un dato partito sia con riferimento ad una data località, e sono state gravemente ristrette le facoltà del diritto di proprietà di enti pubblici autonomi, ancorché non finanziati dallo Stato<sup>84</sup>.

La Corte costituzionale accede quindi ad un concetto ideale di ordine pubblico quando il legislatore vi si collega per limitare l'"esercizio" della libertà di manifestazione del pensiero (secondo la sua discutibile distinzione tra limiti di contenuto e limiti di esercizio). In tutte le altre ipotesi la dimensione dell'ordine pubblico, nella giurisprudenza costituzionale, è quella materiale<sup>85</sup>. E così, in materia di polizia delle miniere, la Corte non

---

<sup>83</sup> Fu infatti Benito Mussolini, Ministro dell'interno *ad interim*, ad introdurre nel nuovo art. 2 del t.u.l.p.s. del 1926, l'enunciato che attribuisce tuttora ai prefetti «*in caso di urgenza e per grave necessità pubblica*», la «*facoltà di adottare i provvedimenti indispensabili per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica*». Tutti i prefetti venivano quindi dotati - come si legge nella relazione del Ministro dell'interno - di una competenza, non più di «*carattere surrogatorio*», ma «*funzionale ed organica diretta ad assicurare, con pronta azione il soddisfacimento di pubbliche necessità commesse comunque alla tutela dell'ordine e della sicurezza*». Con il che il mantenimento dell'ordine pubblico finiva per identificare un compito che la polizia avrebbe potuto soddisfare «*anche al di là delle puntuali previsioni del legislatore*» (L. PALADIN, voce *Ordine pubblico*, cit., p. 2).

<sup>84</sup> Tra i casi più rilevanti di violazione di quella pronuncia possono essere ricordati i seguenti: la circolare del Ministro dell'interno Cossiga del 29 maggio 1976 che, dopo i fatti delittuosi occorsi a Sezze, invitò i prefetti a considerare l'opportunità di vietare nei giorni successivi, ai sensi dell'art. 2 t.u.l.p.s., lo svolgimento dei comizi elettorali del MSI-DN; le ordinanze ex art. 2 t.u.l.p.s. del Prefetto di Roma del 13 marzo e del 22 aprile 1977, con le quali, a seguito di episodi di guerriglia urbana, vennero sospese, a Roma e provincia, tutte le manifestazioni, riunioni e cortei, a carattere pubblico, indette o comunque eseguite da partiti, associazioni e movimenti politici; le ordinanze ex art. 2 t.u.l.p.s., certamente meno gravi delle precedenti, ma ciò non di meno parimenti illegittime, con le quali si pretese di incidere sulla disponibilità della proprietà di enti pubblici (Cons. Stato, sez. IV, 2 giugno 1994, n. 467, in *Giur. it.*, 1994, parte III, sez. I, pp. 691 ss.; Id., 15 maggio 1995, n. 332) e si dispose la requisizione di alloggi di proprietà privata per attribuire al sindaco il potere di darli in locazione a famiglie bisognose (Cons. Stato, sez. IV, 22 giugno 1976, n. 486, in *Foro it.*, 1977, parte III, pp. 137 ss.).

<sup>85</sup> V. in tal senso le sentenze nn. 2 del 1956, 27 del 1959, 173 del 1974, 106 e 113 del 1975, 110 del 1976, 11 del 1979, 210 del 1995 e 222 del 2004.