

ARIG
206

MOD. 6 U.C.C.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
DIREZIONE CENTRALE AFFARI GENERALI
Servizio Polizia Amm.va e Sociale
Div. Prima - Sez. II

N.559/C.17634.12982(23)

Roma, 30 OTT. 1996

OGGETTO: Requisiti dell'ottima condotta e della buona condotta.
Sentenze nn.440/1993 e 311/1996 della Corte
Costituzionale.

AI PREFETTI DELLA REPUBBLICA	LORO SEDI
AL COMMISSARIO DEL GOVERNO PER LA PROVINCIA DI	TRENTO
AL COMMISSARIO DEL GOVERNO PER LA PROVINCIA DI	BOLZANO
AL PRESIDENTE DELLA GIUNTA REGIONALE DELLA VALLE D'AOSTA	AOSTA
AL COMMISSARIO DELLO STATO NELLA REGIONE SICILIANA	PALERMO
AL RAPPRESENTANTE DEL GOVERNO NELLA REGIONE SARDA	CAGLIARI
AL COMMISSARIO DEL GOVERNO NELLA REGIONE FRIULI-VENEZIA GIULIA	TRIESTE
AL COMMISSARI DEL GOVERNO NELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO	LORO SEDI
AL PRESIDENTE DELLA COMMISSIONE DI COORDINAMENTO NELLA VALLE D'AOSTA	ACOSTA
AI QUESTORI DELLA REPUBBLICA	LORO SEDI
e, per conoscenza:	
AL COMANDO GENERALE DELL'ARMA DEI CARABINIERI	R O M A
AL COMANDO GENERALE DEL CORPO DELLA GUARDIA DI FINANZA	R O M A

La Corte Costituzionale, con la sentenza 25 luglio 1996 n.311, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale I Serie Speciale n.31 del 31 luglio u.s., ha dichiarato la parziale illegittimità dell'art.138 T.U. delle Leggi di P.S. nella parte in cui (al n.5) prescrive per il rilascio del decreto di nomina a guardia giurata il possesso del requisito dell'"ottima condotta politica e morale".

200



MOD. 6 U.C.O.

Ministero dell'Interno

L'Alta Corte ha preliminarmente osservato come, in linea di principio, sia pienamente ammissibile condizionare l'accesso ai pubblici impieghi ovvero il conseguimento di atti autorizzatori all'esistenza in capo all'interessato di requisiti, quali quello in parola o di analoga natura, valutabili sulla base di condotte e comportamenti non necessariamente a rilevanza penale.

Tuttavia questo apprezzamento deve tener conto dei principi di libertà di pensiero e di opinione, di uguaglianza e del diritto alla difesa sanciti dalla Costituzione e ribaditi in diverse sentenze intervenute sulla materia.

Sulla base di ciò la Corte Costituzionale ha ritenuto che l'art. 138 T.U.L.P.S. presenti vizi di legittimità sotto tre diversi profili.

In primo luogo, esso è stato censurato nella parte in cui fa riferimento ad una "buona condotta politica", inconciliabile con il divieto di discriminazione delle opinioni politiche ed ideologiche espresso, in linea generale dall'art. 3 commi 1 e 2 e confermato, in relazione a specifici diritti, dagli artt. 18, 21, 22, 49 e 98 della stessa Costituzione.

In secondo luogo, la norma in parola eccede i limiti sanciti dalla Costituzione nella parte in cui stabilisce come parametro di valutazione una generica condotta morale, consentendo così di giudicare la personalità dell'interessato su aspetti che riguardano esclusivamente la vita privata. Al contrario il Prefetto deve limitare la propria valutazione a quegli aspetti della moralità della persona che hanno una concreta incidenza nella attitudine dell'individuo a ricoprire i compiti di guardia giurata.

In terzo ed ultimo luogo, si è ritenuto illegittimo l'articolo in questione nella parte in cui prescrive per l'approvazione della nomina a guardia giurata il requisito dell'"ottima condotta", mentre per l'accesso ai corpi di polizia viene richiesto soltanto il requisito minore della "buona condotta".

Tenuto conto di ciò, la Corte Costituzionale, dopo aver rilevato nei termini suddetti l'incostituzionalità dell'art. 138, n. 5 T.U.L.P.S., ha precisato che le competenti Autorità



Ministero dell'Interno

Amministrative, nelle more di un intervento del legislatore, applicheranno la norma suddetta nei limiti esplicitati nella motivazione della sentenza.

Ciò premesso, sembra opportuno svolgere alcune considerazioni al fine di poter dare piena attuazione al dispositivo della sentenza soprariassunta.

Si deve, in primo luogo, tener presente che effetto principale della declaratoria di illegittimità è costituito dal fatto che agli aspiranti alla nomina di guardia giurata può essere richiesta, non la condizione soggettiva più rigorosa, dell'ottima condotta, bensì quella, più lieve, della buona condotta.

L'Alta Corte, anche richiamandosi alla propria sentenza n.440/1993, con cui si è evidenziata la necessità che l'apprezzamento della buona condotta fosse legato alla tutela di specifiche esigenze onde evitare possibili arbitri, ha manifestato l'avviso che la Pubblica Amministrazione possa, anche nell'attuale assetto normativo, procedere ad una valutazione del requisito in parola.

Si può inoltre osservare che la buona condotta richiesta per la nomina a guardia giurata ai sensi dell'art.138 T.U.L.P.S. non differisce né nella natura, né nelle finalità perseguite, dall'analoga condizione soggettiva prevista dall'art.11 T.U.L.P.S.. Ne deriva allora che da parte dell'Autorità la buona condotta dovrà essere accertata negli stessi termini anche con riferimento alle istanze riguardanti la concessione degli altri titoli di polizia, diversi dal decreto di nomina a guardia giurata, per la quale questa condizione è prevista.

Il richiamo alla predetta sentenza n.440 del 1993, che censurava gli artt.11 e 43 T.U.L.P.S. per gli aspetti contenutistici del requisito richiesto e per il carico dell'onere probatorio all'interessato, induce questo Ministero a sottolineare innanzi tutto che l'accertamento stesso deve essere svolto ad esclusiva cura dell'Amministrazione, senza porre alcun onere a carico dell'interessato, secondo criteri univoci, che ne garantiscano l'assoluta trasparenza.



Ministero dell'Interno

- 4 -

Relativamente a questo secondo aspetto si rende, necessario individuare i parametri di giudizio che siano, da un lato, rispettosi dei principi di libertà fissati dalla Costituzione, dall'altro, in grado di incanalare l'azione dell'Amministrazione in maniera coerente con gli interessi pubblici cui sovrintende, e comunque tale da consentire all'interessato di ricostruirne l'iter logico-giuridico.

Deve pertanto considerarsi escluso qualunque sindacato avente ad oggetto le convinzioni e i comportamenti di natura politica della persona, salvo che essi non costituiscano reato.

Potranno essere invece oggetto di valutazione, sotto il profilo morale i comportamenti tenuti dall'individuo, con l'avvertenza che non dovranno essere prese in considerazione circostanze che attengono alla vita privata, bensì solo fatti specifici ed obiettivamente verificabili che si sono manifestati nell'ambito della vita associata anche familiare. (In tal senso si è espressa la stessa Corte Costituzionale nella pronuncia n.108/1994 richiamata nella sentenza in argomento).

In ogni caso le Autorità potranno prendere in considerazione solo comportamenti verificatisi nella vita dell'individuo che siano idonei a rivelare il grado di affidabilità ai fini dell'espletamento di un'attività soggetta ad autorizzazione di polizia.

Poiché parametri oggettivi sono spesso individuati da disposizioni di legge in vigore attinenti ai requisiti morali richiesti per varie attività, si ritiene di poter sostenere, almeno in linea generale, che non sussista la buona condotta - oltre che nei confronti delle persone che si trovino nelle altre condizioni indicate nell'art.11 T.U.L.P.S. - anche nei seguenti altri casi:

- a) nelle persone che si trovano nelle situazioni previste dall'art. 2, comma 4, della legge 25 agosto 1991, n. 287 ad esclusione delle situazioni di fallimento, i cui effetti interdittivi rimangono disciplinati dalle norme di settore;
- b) nelle persone che si trovano nelle situazioni previste dall'art.15, comma 1, della legge 19 marzo 1990, n.55, come sostituito dalla legge 18 gennaio 1992, n. 16, concernente

203



Ministero dell'Interno

- 5 -

- l'individuazione di cause ostative a ricoprire cariche presso enti locali;
- c) nelle persone recidive a norma del codice penale;
- d) nelle persone nei cui confronti sia stata adottata la misura del soggiorno cautelare, ai sensi dell'art.25-quater del D.L. 8 giugno 1992, n.306, convertito dalla legge 7 agosto 1992, n.356, o una delle misure interdittive di cui alla legge n.575/1965 e successive modificazioni o integrazioni;
- e) nelle persone alle quali siano stati inflitti i divieti di accesso ai luoghi dove si svolgono competizioni agonistiche, contemplati all'art. 6 della legge n. 401/1989 e all'art. 2 della legge n.205/1993, ovvero la sanzione amministrativa prevista dall'art.7 della legge n. 401/1989 per la turbativa delle sopradette competizioni;
- f) nelle persone alle quali siano state inflitte sanzioni amministrative contemplate dall'art.75 del D.P.R. n.309/1990, ovvero il provvedimento cautelare della chiusura dei pubblici esercizi previsto dall'art.79, sesto comma, del medesimo decreto;
- g) nelle persone che non abbiano cambiato condotta, alla luce di aggiornati elementi forniti dagli organi di polizia, malgrado l'avviso di cui all'art. 4 della legge n. 1423/1956, e in quelle rimpatriate a norma dell'articolo 2 della stessa legge, finché perdurano gli effetti dei provvedimenti;
- h) nelle persone nei cui confronti sono stati comunque acquisiti elementi di responsabilità per un delitto non colposo punibile con la reclusione non inferiore a tre anni, o nei cui confronti è stata adottata una misura cautelare personale per uno dei delitti indicati nelle lettere precedenti.

Non possano inoltre considerarsi di buona condotta le persone segnalate dagli organi di polizia come autori dei fatti costituenti illecito amministrativo indicati nei punti surrichiamati, ovvero come persone pericolose per la sicurezza pubblica, quando è in corso il procedimento per l'applicazione di una misura di prevenzione.

204



Ministero dell'Interno

Nei casi in cui sia tuttora in corso il procedimento penale, amministrativo o di prevenzione relativo alle fattispecie sopra elencate, saranno comunque valutati a favore dell'interessato gli elementi risultanti dagli accertamenti di polizia o dagli atti dei relativi procedimenti eventualmente acquisiti, da cui può desumersi l'insussistenza o irrilevanza dei fatti originariamente contestati o l'estraneità della persona.

Saranno, inoltre, acquisiti, anche d'ufficio, e valutati a favore dell'interessato gli elementi successivi alla definizione dei predetti procedimenti, che lasciano presumere un reale ravvedimento o la buona condotta e, comunque, i provvedimenti di proscioglimento non impugnati e quelli di riabilitazione. Per quanto concerne le sanzioni o misure applicate in via amministrativa, le SS.LL. potranno considerare il decorso di non meno di due anni senza ulteriori rilievi come tempo sufficiente per esprimersi sulla buona condotta dell'interessato.

Premesso che l'accertamento della buona condotta non esaurisce la gamma delle valutazioni rimesse alle SS.LL. circa le possibili controindicazioni per l'ordine e la sicurezza pubblica, appare comunque necessario che nel corso dell'istruttoria venga prestata particolare cura affinché siano evitati tentativi di elusione delle difese apprestate dall'ordinamento.

Occorrerà in particolare valutare, quando la legge espressamente lo consente (art. 43 TULPS), gli elementi di fatto che possono comportare il rischio di abusi dell'autorizzazione o licenza di polizia.

In tale contesto saranno valutate le condotte attinenti alla vita di relazione dell'interessato con riguardo pure alle segnalazioni di abituale frequentazione di pregiudicati o persone pericolose per la pubblica sicurezza, sempre che da tali segnalazioni possa desumersi il rischio di abuso del titolo di Polizia.

Appare altresì necessario che una speciale attenzione dovrà essere posta al fine di prevenire tentativi di interposi-



MOD. 6 U.CO.

Ministero dell'Interno

zione - di familiari, conviventi o altre persone di fiducia o prestanomi - indirizzando opportunamente sia gli accertamenti istruttori, sia i controlli successivi, al fine di dare compiuta applicazione al divieto stabilito dall'art. 8 del Testo Unico delle leggi di P.S..

I Sigg. Questori valuteranno, inoltre, la possibilità di attivare, se ne ricorrono i presupposti, le indagini e le proposte per l'applicazione delle misure interdittive e di prevenzione di cui alle leggi n. 1423 del 1956 e n. 575 del 1965 e successive modificazioni ed integrazioni.

Si raccomanda, altresì, che i provvedimenti di tenore negativo fondati sull'inesistenza della buona condotta, siano sorretti da un'adeguata motivazione, così come del resto prescrive l'art. 3 della legge n. 241/1990, che illustri l'iter logico-giuridico seguito dalla Autorità nell'adozione delle proprie decisioni, consentendo così all'interessato di azionare il proprio diritto alla difesa sancito dall'art. 24 della Costituzione.

Poichè l'art. 19 del D.P.R. n. 616/1977 ha delegato ai Sindaci l'esercizio delle funzioni amministrative relative a numerose licenze di pubblica sicurezza, si pregano i Sigg. Prefetti di voler portare a conoscenza dei Comuni delle rispettive Province le indicazioni sopraesposte.

Su quanto sopra tornerà gradito ricevere un cortese cenno di assicurazione.

IL MINISTRO

f. Nobile

206