

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **43/1970** (ECLI:IT:COST:1970:43)

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

Presidente: **BRANCA** - Redattore: - Relatore: **FRAGALI**

Udienza Pubblica del **28/01/1970**; Decisione del **12/03/1970**

Deposito del **23/03/1970**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **4907 4908 4909 4910**

Atti decisi:

N. 43

SENTENZA 12 MARZO 1970

Deposito in cancelleria: 23 marzo 1970.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 76 del 25 marzo 1970.

Pres. BRANCA - Rel. FRAGALI

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 CAPALOZZA - Prof. VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - Prof. VEZIO CRISAFULLI - Dott. NICOLA REALE - Prof. PAOLO ROSSI Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, n. 2, del d.P.R. 20 marzo 1967, n. 223 (testo unico delle leggi per la disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta e la revisione delle liste elettorali), promosso con ordinanza emessa il 3 dicembre 1968 dalla Corte d'appello di Milano su ricorso di Hugony Serenella, iscritta al n. 81 del registro ordinanze 1969 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 85 del 2 aprile 1969.

Visto l'atto d'intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

udito nell'udienza pubblica del 28 gennaio 1970 il Giudice relatore Michele Fragali;

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

Ritenuto in fatto:

1. - La Corte di appello di Milano, il 3 dicembre 1968, ha denunciato per illegittimità costituzionale l'art. 2 del d.P.R. 20 marzo 1967, n. 223, che esclude dall'elettorato attivo i commercianti falliti finché dura lo stato di fallimento, ma non oltre i cinque anni dalla sentenza che lo ha dichiarato: nell'ordinanza, a sostegno della denuncia, si sono invocati gli articoli 48 e 3 della Costituzione.

2. - La Corte di Milano ha escluso anzitutto che quella del fallito possa rientrare nella figura dell'incapacità civile menzionata nel predetto art. 48, al comma terzo, come causa legittima di esclusione dall'elettorato attivo; ha affermato che la norma invocata non si può giustificare nemmeno con l'assunto che i commercianti falliti versino in una condizione di indegnità, altra causa di esclusione dal diritto di voto consentita dalla Costituzione, perché essa ammette l'indegnità anche quando l'insolvenza accertata dalla sentenza dichiarativa di fallimento non è dipesa da fatti imputabili al commerciante; ha osservato poi che, se la ragione del giudizio di indegnità sta nell'opinione che, dal punto di vista etico, meriti riprovazione il cittadino che non abbia tenuto fede agli impegni assunti, anche per le gravi conseguenze che possono derivarne all'economia privata e a quella pubblica, la stessa ragione dovrebbe valere per il debitore insolvente che non sia imprenditore commerciale o che sia piccolo debitore, esclusi invece dalle disposizioni sul fallimento, cosicché la norma invocata viola il principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione; ha infine ritenuto non riuscito il tentativo della dottrina che ha ricollegato l'indegnità del fallito al fatto che egli rimane momentaneamente inerte nel campo del lavoro, di fondamentale importanza nell'attuale organizzazione sociale, perché non sempre il fallito si sottrae volontariamente al dovere di lavorare e perché lo stato di fallimento non gli impedisce di dedicarsi ad una attività lavorativa, se è diversa da quella inerente all'esercizio di una impresa commerciale.

3. - Il Presidente del Consiglio dei Ministri, intervenuto in giudizio, ha obiettato che la Corte di Milano ha, in sostanza, criticato la inadeguatezza della norma alla situazione di fatto, la sua inopportunità, il suo contrasto con la coscienza sociale, ma non la difformità dal principio di cui all'art. 48 della Costituzione.

Secondo il Presidente del Consiglio, l'incapacità civile, considerata da questo articolo, può essere anche una ridotta o limitata capacità giuridica, avendo la Costituzione rimesso al legislatore ordinario il compito di determinare le singole fattispecie.

Il legislatore ha esercitato questo potere, e la scelta da lui compiuta non è suscettibile di sindacato costituzionale se non in quanto urti contro altre norme della Costituzione. Non conta che la legge, disponendo l'automatica cessazione dell'incapacità ove lo stato di fallimento si protragga per oltre un quinquennio dalla data della sentenza dichiarativa del fallimento, non

ha fatto coincidere l'incapacità del fallito all'elettorato con quella civile: il termine è stato stabilito in considerazione del fatto che la durata del processo fallimentare non dipende sostanzialmente dalla volontà del fallito e dovevasi proporzionare la misura adottata al diverso grado di riprovazione che presenta la situazione di fallito rispetto agli altri casi considerati.

Non è stato violato il principio di eguaglianza, perché gli imprenditori costituiscono una categoria di cittadini obiettivamente diversa dalle altre: l'insolvenza di chi esercita professionalmente un'attività economica organizzata al fine della produzione e dello scambio provoca, nell'economia privata e pubblica, conseguenze dannose più rimarchevoli di quelle che derivano dall'insolvenza di chi non è imprenditore.

4. - All'udienza del 28 gennaio 1970 il rappresentante dell'Avvocatura generale dello Stato ha confermato le conclusioni già prese.

Considerato in diritto:

1. - La disposizione denunciata dalla Corte di Milano risulta dalla inserzione in un testo unico compilatorio dei precetti contenuti nell'art. 2, n. 2, della legge 7 ottobre 1947, n. 1058: può quindi dare adito ad una questione di legittimità costituzionale secondo quanto ha deciso questa Corte nella sentenza 20 marzo 1969, n. 46.

2. - Il merito della causa va esaminato anzitutto avendo presente l'iter formativo dell'art. 48, secondo comma, della Costituzione.

Questo articolo, nella sua formulazione originaria, contemplava soltanto limitazioni del diritto di voto a causa di incapacità civile o per effetto di sentenza penale irrevocabile. Il 21 aprile 1947 venne però presentato all'Assemblea costituente un disegno di legge ordinaria sulla disciplina dell'elettorato attivo, che contemplava casi di esclusione dal voto per indegnità morale; e, durante il suo esame da parte della commissione referente, si rilevò che si sarebbe potuto mantenere questa terza categoria di esclusione dal voto solo se il testo del progetto di Costituzione l'avesse ricompresa nella sua formulazione definitiva. Nella seduta del 21 maggio 1947, nel corso della discussione di tale progetto, il presidente della su indicata commissione prospettò all'Assemblea il contrasto con il testo del disegno di legge. Rinviate la discussione al giorno successivo, il relatore del testo costituzionale prospettò la necessità di metterlo in perfetto accordo con la futura legge elettorale; rilevò la difformità che ne sarebbe derivata nei riguardi dei commercianti falliti e opinò che, se alla disposizione della Costituzione che doveva regolare la materia, si fosse aggiunta la categoria dei casi di indegnità morale, si sarebbero potuti e dovuti comprendere anche i "cittadini che non hanno fatto onore ai loro impegni". L'aggiunta fu approvata nello stesso giorno, e il testo del progetto costituzionale divenne l'attuale art. 48; parallelamente la stessa Assemblea costituente il 24 settembre 1947 approvò la norma del disegno di legge sull'elettorato attivo, ora in discussione, in una formulazione che manteneva l'ipotesi di indegnità morale fra le cause di incapacità all'elettorato attivo. Il disegno di legge divenne la legge 7 ottobre 1947, n. 1058.

La modificazione apportata al testo del progetto costituzionale segna indubbiamente adesione dell'Assemblea costituente ai criteri adottati nel disegno di legge ordinaria; e la Assemblea ebbe a ribadire tale adesione quando approvò la legge ordinaria in esame, la quale, a sua volta, deve perciò intendersi che rispecchi i criteri normativi adottati nella sede costituente. È chiaro cioè che l'Assemblea intese dare alla nozione di indegnità morale un significato che comprendesse la qualità di fallito, e via via si andasse attenuando in corrispondenza al giusto grado di valutazione che deve darsi alla qualità stessa; non certo parificabile al grado di indegnità morale di altre ipotesi di privazione del diritto elettorale, ma,

intesa nella sua caratteristica concreta, assimilabile quoad litteram ad una indegnità morale sia pure considerata nella più lieve delle sfumature.

3. - L'art. 48 della Costituzione, è vero, rimise alla legge ordinaria l'individuazione dei casi di indegnità che legittimano l'esclusione dal diritto elettorale; ma, diversamente da quanto sostiene l'Avvocatura dello Stato, la Corte non tocca la discrezionalità che accompagna l'esercizio della potestà legislativa quando accerta se la norma impugnata è coerente alle tendenze affiorate durante il dibattito svolto in sede di formulazione della norma costituzionale alla quale si doveva adeguare, e soprattutto quando verifica se quella norma corrisponde al concetto di indegnità morale così come, in una variabilità di contenuto, può essere delineato.

La realtà è che, almeno nell'ordinamento attuale, il fallito subisce una diminuzione nella sua capacità che prescinde dalle ragioni del dissesto e ha base in una sfiducia dell'ordine giuridico verso la sua persona: si può inoltre ricordare che il fallito viene iscritto in un albo pubblico, che alcuni suoi atti sono colpiti da presunzione di frode sia pure iuris tantum, e che non può assumere alcuni uffici determinati dalla legge, né svolgere alcune professioni da essa pure precisate e, secondo l'opinione comune, quegli altri uffici e quelle altre professioni per la cui esplicazione si richiede il possesso dei diritti civili. E pure in tali casi si prescinde dalla indagine sulle cause del fallimento.

Non è irrazionale dunque che, senza aver riguardo ai fatti che hanno determinato il dissesto, si privi il fallito anche della capacità elettorale, sotto la specie dell'indegnità, perché l'elettorato, attenendo a diritti attribuiti nell'interesse generale, presuppone nel cittadino qualità adeguate all'altissima portata civica del suo contenuto: deve ricordarsi che v'è perfetta coincidenza tra capacità elettorale attiva e capacità elettorale passiva, onde la prima va attribuita solo se può attribuirsi la seconda.

L'incapacità termina con la cessazione del fallimento e comunque non può durare oltre i cinque anni dalla data della sentenza che ebbe a dichiararlo. Siffatta limitazione temporale non contraddice, come sostiene la Corte d'appello di Milano, all'apprezzamento sfavorevole delle qualità del fallito che la legge trae dalla dichiarazione di fallimento: dimostra soltanto che l'ordinamento non vuole fargli gravare le conseguenze del protrarsi della durata del fallimento, che egli non può abbreviare, non avendo poteri d'impulso processuale. Vero è che quel termine può concludersi, rispetto all'imputato di bancarotta fraudolenta, ove il procedimento penale, nel quinquennio, non si sia ancora definito; ma l'argomento non ha rilievo speciale, data la presunzione di non colpevolezza che assiste, in tal caso, il fallito fino alla condanna definitiva.

4. - Non convince l'assunto che la norma denunciata leda il principio di parità avuto riguardo alla situazione fatta all'insolvenza del fallito nel confronto con quella del piccolo imprenditore e con la insolvenza civile: unico argomento al quale la corte di appello affida il sostegno del suo dubbio con riferimento a quel principio.

L'ordinamento ha escluso dal fallimento il piccolo imprenditore e l'insolvente civile a seguito di una valutazione di politica economico-sociale e di opportunità giuridica, che non può essere ripetuta in questa sede.

Non può, del resto, omettersi di rilevare che l'insolvenza civile produce al dissestato soltanto svantaggi relativi a singoli rapporti obbligatori; non provoca alcune delle conseguenze che sopra si sono sinteticamente delineate; e soprattutto non agevola la pauliana con presunzioni di frode, sia pure relative, e rispetto soltanto ad alcuni atti. Ciò deve necessariamente influire sulla configurazione delle qualità soggettive dell'insolvente civile; e la distinzione che la norma denunciata pone in essere fra il commerciante fallito, da un lato, e il piccolo imprenditore o il non commerciante insolvente dall'altro, altro non è quindi se non la rifrazione di una indiscutibile diversità di fatto nelle posizioni che il piccolo imprenditore o il non commerciante occupano in confronto al commerciante fallito, nella cornice

dell'ordinamento economico generale. Può pertanto ritenersi ragionevole, posto che essa dipende, a sua volta, dalla particolare nozione dell'insolvenza civile meditatamente accolta dall'ordinamento, e dal fatto che l'ordinamento come si suol dire, vuole suscitare, nel commerciante soggetto al fallimento, l'interesse ad evitare che la sua impresa cada in crisi e, quando la crisi si manifesti, l'interesse a porvi riparo prima che provochi pregiudizio, oltre che nel ceto dei creditori, nel sistema creditizio, fondamento della vita del commercio.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, n. 2, del D.P.R. 20 marzo 1967, n. 223, contenente il testo unico delle leggi per la disciplina dell'elettorato attivo, proposta dalla Corte d'appello di Milano, con ordinanza del 3 dicembre 1968, in riferimento agli artt. 3 e 48 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 marzo 1970.

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.