CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **440/1993** (ECLI:IT:COST:1993:440)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **CASAVOLA** - Redattore: - Relatore: **VASSALLI**
Camera di Consiglio del **06/10/1993**; Decisione del **02/12/1993**
Deposito del **16/12/1993**; Pubblicazione in G. U. **22/12/1993**
Norme impugnate:
Massime: **20072 20073 20074**
Atti decisi:

N. 440

SENTENZA 2-16 DICEMBRE 1993

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, avv. Massimo VARI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 11, secondo comma, ultima parte, del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), promosso con ordinanza emessa il 19 giugno 1992 dal Tribunale Amministrativo Regionale della Calabria sul ricorso proposto da Raffaele Luca contro il Prefetto di Catanzaro e, per esso, Ministero dell'Interno, iscritta al n. 26 del registro ordinanze 1993 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 1993;

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

Udito nella camera di consiglio del 6 ottobre 1993 il Giudice relatore Giuliano Vassalli;

Ritenuto in fatto

1. - Raffaele Luca adiva il Tribunale Amministrativo Regionale della Calabria - Sede di Catanzaro per l'annullamento del decreto 12 marzo 1991 con il quale il Prefetto di Catanzaro aveva respinto l'istanza per il rilascio di licenza di porto di pistola avanzata dal ricorrente.

Con ordinanza del 19 giugno 1992, il detto Tribunale Amministrativo Regionale ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24 e 97, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità dell'art. 11, secondo comma, ultima parte, del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, a norma del quale le autorizzazioni di polizia sono negate, fra l'altro, "a chi non può provare la sua buona condotta". Premesso che la richiesta licenza non era stata, nella specie, concessa perché, in presenza di una querela per lesioni personali proposta contro l'interessato, costui - nonostante avesse presentato il certificato di "buona condotta" del Sindaco del Comune di residenza e l'estratto del casellario giudiziario - non aveva potuto provare la sua buona condotta, il giudice a quo osserva, in punto di rilevanza, che, "per quanto evidenziato in separata sentenza", l'implicito riferimento alla norma denunciata "sembra essere la sola ragione di legittimità del provvedimento impugnato", così da determinare la soccombenza del ricorrente.

Quanto alla non manifesta infondatezza, il Tribunale rileva che il precetto di cui si contesta la legittimità, con l'esigere da chi richiede un'autorizzazione di polizia "una generica prova di buona condotta", fa gravare sullo stesso richiedente "una presunzione di cattiva condotta", non prevista nell'ambito di analoghi procedimenti autorizzator/' e concessor/', nei quali la preventiva indicazione di dati ostativi al rilascio di provvedimenti domandati esclude che l'amministrato possa essere gravato dell'onere di provare una qualità soggettiva che, invece, "dovrebbe essere ritenuta sussistente fino a prova contraria": e ciò con conseguente compromissione del principio di eguaglianza sotto il profilo della pari dignità di tutti i cittadini.

Questa difformità dal precetto dell'art. 3 della Costituzione rileverebbe - secondo l'ordinanza del giudice a quo - anche se l'art. 11, secondo comma, ultima parte, del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza venisse interpretato nel senso che il detto onere farebbe carico all'interessato solo in presenza di "indizi contrari riscontrati dall'Amministrazione", perché comunque l'interesse pubblico potrebbe essere garantito col conservare all'autorità decidente ampia potestà deliberativa, "consentendo le preventive e necessarie indagini nei confronti dei richiedenti".

Sarebbe, inoltre, vulnerato il diritto di difesa per l'eccessiva genericità del precetto denunciato, tale da "vanificare o comunque rendere ardua", la prova in giudizio della propria buona condotta. Più in particolare, di fronte ad una denuncia o querela, si renderebbe indispensabile l'esercizio di potestà investigative non pertinenti al tipo di contenzioso nella specie instaurato.

Un epilogo ineluttabile anche ove volesse porsi a carico della amministrazione "la prova della buona condotta". Anzi, se si seguisse una tale linea interpretativa risulterebbe violato pure l'art. 97, primo comma, della Costituzione, perché la ricerca "dei comportamenti difformi resterebbe libera di addentrarsi nel metagiuridico e di riflettere, in conseguenza, le opinioni personali e l'esperienza sociale dei titolari della potestas decidendi".

2. - L'ordinanza, ritualmente notificata e comunicata, è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 5, prima serie speciale, del 3 febbraio 1993.

3. - Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata.

L'Avvocatura fa, in particolare, riferimento a quella giurisprudenza amministrativa che impone all'autorità decidente di esporre le ragioni sulla base delle quali è pervenuta ad un giudizio negativo, comunque sindacabili dal giudice quanto alla fondatezza dei suoi presupposti.

Considerato in diritto

1. - Il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria - Sede di Catanzaro dubita, in riferimento agli artt. 3, 24 e 97 della Costituzione, della legittimità dell'art. 11, secondo comma, ultima parte, del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, a norma del quale le autorizzazioni di polizia possono essere negate "a chi non può provare la sua buona condotta". Il principio di eguaglianza risulterebbe vulnerato esigendosi da coloro che richiedono un'autorizzazione di polizia una generica prova di buona condotta, così gravandoli "di una presunzione di cattiva condotta" che non trova, invece, riscontro in analoghi procedimenti autorizzator/' o concessor/'; e ciò pure ove si interpreti la norma denunciata nel senso che il detto onere sussiste solo in presenza di indizi contrari riscontrati dall'amministrazione.

Sarebbe violato, inoltre, il diritto di difesa per l'eccessiva genericità del precetto censurato che vanificherebbe o renderebbe estremamente ardua la prova della propria buona condotta, in quanto implicherebbe spesso la necessità di indagini improprie rispetto al contenzioso giurisdizionale amministrativo.

Resterebbe, infine, compromesso il principio di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione perché, pure ove si volesse porre a carico dell'autorità amministrativa la prova della buona condotta, l'assenza, sul punto, di indicazioni legislative comporterebbe l'affidamento all'esperienza sociale ed alle opinioni personali dei titolari della potestas decidendi la determinazione dell'esistenza o no di tale requisito.

2. - Per una migliore puntualizzazione, anche quanto alla rilevanza, della questione occorre premettere che - come risulta dal provvedimento introduttivo del giudizio incidentale - il giudice a quo, investito di un ricorso avverso un decreto prefettizio con il quale era stato negato al ricorrente il rilascio della licenza di porto di pistola perché "il richiedente risulta essere stato denunciato per lesioni personali volontarie e tenuto conto che già il padre e il fratello, contitolari della stessa azienda, sono titolari della licenza di porto di pistola, non si ritiene che abbia necessità di andare armato", ha pronunciato nella camera di consiglio del 19 ottobre 1992 due distinti provvedimenti. Una "sentenza interlocutoria" con la quale, dopo aver censurato l'illegittimità del decreto prefettizio per la parte relativa alla titolarità della licenza da parte dei parenti del ricorrente, ha sospeso il giudizio e rinviato "gli atti alla Corte costituzionale come da separata ordinanza"; un'ordinanza, appunto l'ordinanza di rimessione, perché venisse decisa la questione di legittimità ora sottoposta al vaglio della Corte, così operando - con modalità alquanto atipiche - una netta separazione tra l'atto produttivo dell'effetto sospensivo (la sentenza interlocutoria) e l'atto produttivo dell'effetto rimessivo (l'ordinanza con la quale è stato instaurato l'attuale giudizio incidentale).

Il tutto al fine evidente di delimitare l'ambito del devolutum alla sola parte del decreto reiettivo concernente la buona condotta, anche se, per la verità, nessun effetto demolitorio - sia pure parziale - è conseguito dalla sentenza contestualmente pronunciata, recante soltanto nella motivazione la dichiarazione di fondatezza della censura riguardante l'addotta titolarità della licenza da parte del padre e del fratello.

La Corte è, quindi, chiamata a decidere solo in merito alla legittimità dell'art. 11, secondo comma, ultima parte, del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza per la parte in cui

statuisce che, "Le autorizzazioni di polizia possono essere negate .. a chi non può provare la sua buona condotta".

3. - L'Avvocatura Generale dello Stato, nel suo atto di intervento per il Presidente del Consiglio dei ministri, ha domandato il rigetto della questione; e ciò perché nessuna violazione degli invocati parametri costituzionali sarebbe ipotizzabile in quanto l'autorità amministrativa decidente è sempre tenuta ad esporre le specifiche ragioni sulla base delle quali è pervenuta ad un giudizio negativo e che sono comunque sindacabili dal giudice amministrativo, verificando sia la fondatezza dei presupposti sia le scelte operate dall'autorità decidente.

Tali rilievi, pur risultando pertinenti, alla stregua di un costante indirizzo giurisprudenziale, si incentrano, peraltro, su tipologie di provvedimenti autorizzator/' diversi da quello oggetto del giudizio a quo, riguardante non una qualsiasi autorizzazione amministrativa (di polizia), ma uno specifico provvedimento permissivo quale è la "licenza di portare le armi". Ed è piuttosto singolare che né il rimettente né l'Avvocatura Generale dello Stato abbiano evocato la specifica disposizione riguardante tale tipo di autorizzazione, vale a dire l'art. 43 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza del 1931 che, dopo aver richiamato la norma adesso impugnata ("Oltre a quanto è stabilito dall'art. 11") ed aver individuato le situazioni comunque preclusive all'assenso ad un provvedimento autorizzatorio (primo comma, lettere a, b, e c), stabilisce al suo ultimo comma: "La licenza può essere ricusata ai condannati per delitti diversi da quelli sopra menzionati e a chi non può provare la sua buona condotta o non dà affidamento di non abusare delle armi" (una situazione, quest'ultima, rilevante, alla stregua dell'art. 39 dello stesso testo unico, anche in relazione alla mera detenzione di armi denunciate). Un ulteriore specifico presupposto per la concedibilità della licenza è stabilito, poi, dall'art. 42 del testo unico, che subordina l'esercizio della "facoltà del prefetto" di adottare il provvedimento permissivo al "dimostrato bisogno" dell'interessato: disposizione che pure il giudice a quo ha avuto occasione di prendere in esame all'atto della pronuncia della sentenza interlocutoria la cui motivazione ha contestato, sul punto, le determinazioni prefettizie.

Va aggiunto, ancora, sempre al fine di rimarcare la specificità della materia in questione, che l'art. 8 della legge 18 aprile 1975, n. 110, recante norme integrative della disciplina vigente per il controllo delle armi, delle munizioni e degli esplosivi, stabilisce, fra l'altro, che il "permesso di porto d'armi" è subordinato all'ulteriore requisito "della capacità tecnica del richiedente", da accertarsi attraverso apposito esame (quarto comma dello stesso art. 8).

Di fronte al quadro normativo ora ricordato il semplice appello al disposto dell'art. 11 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza non si rivela, però, insufficiente ai fini della valutazione della questione proposta dal giudice a quo. Considerata, infatti, la testuale riproduzione del requisito della prova della buona condotta nell'art. 43, la questione incentrata sull'ultima parte dell'ultimo comma dell'art. 11, che è disposizione dettata in via generale per tutte le autorizzazioni di polizia, appare ammissibile. D'altro canto, il richiamo alla "separata sentenza", che aveva censurato il provvedimento prefettizio proprio in relazione alla sussistenza delle condizioni richieste dall'art. 39 del testo unico, sta a comprovare come, nonostante l'esclusiva formale impugnazione dell'art. 11, il giudice a quo abbia inteso riferirsi al detto articolo in quanto integrato dall'art. 43.

4. - La questione è fondata.

Anche a prescindere dal contesto storico in cui la buona condotta viene ad assumere specifiche connotazioni e conseguenti specifici significati giuridici, caratteristica pressoché immanente di tale requisito è il suo valore sintomatico relativamente ad un modo di essere soggettivo, in funzione non di una statuizione avente il fine di reprimere comportamenti rilevanti per il passato ma in vista di prevenire il futuro presumibile atteggiarsi della persona a cui i comportamenti si riferiscono. Il tutto con riguardo sia al conferimento di posizioni

altrimenti oggetto di divieto sia al riconoscimento di condizioni di legittimazione per l'accesso a situazioni giuridiche variamente previste dalla legge ma sempre dirette a far conseguire all'interessato un ampliamento - genericamente inteso - della sua sfera giuridica.

Con il che resta previamente delimitato il tema del decidere, occorrendo escludere ogni affinità, pure sul piano dei criteri interpretativi da utilizzare allo scopo di definire la nozione in esame, quelle previsioni in cui - nonostante l'identità del lessico talvolta adottato - la buona condotta assume un diverso e meno generico valore designante. Per esemplificare, è il caso, in primo luogo, della rilevanza della buona condotta - o di nozioni rispetto ad essa pressoché equivalenti - quale presupposto per il venir meno di effetti di diritto penale sostanziale. A parte situazioni direttamente tipizzate dal legislatore in funzione di un atteggiamento futuro, ma valutabili anche in relazione ai trascorsi dell'interessato (si pensi alla prognosi di non recidività di cui agli artt. 164, primo comma, e 169, primo comma, del codice penale, ai fini, rispettivamente, della concessione della sospensione condizionale della pena e del perdono giudiziale, norme che, peraltro, richiamando entrambe l'art. 133 dello stesso codice, assegnano rilievo non secondario anche alle condizioni di cui al secondo comma di tale articolo), pare interessante ricordare come la nozione di buona condotta rilevi in un ambito descrittivo sufficientemente precisato in relazione alle cause di estinzione della pena. Trascurando il comportamento tale da far ritenere sicuro il ravvedimento del condannato richiesto dall'art. 176 del codice penale ai fini della liberazione condizionale (prima della sua sostituzione ad opera dell'art. 2 della legge 25 novembre 1962, n. 1634, l'art. 176 richiedeva "prove costanti di buona condotta"), la nozione in esame ricorre espressamente quale presupposto della riabilitazione, concedibile soltanto al condannato che "abbia dato prove effettive e costanti di buona condotta" (art. 179, primo comma, del codice penale); ma le esigenze teleologiche alla base dell'istituto consentono univocamente di riferire al ravvedimento del riabilitando e, quindi, ad una condizione di sicura verifica, la formula utilizzata. Direttamente collegato, poi, a fatti-reato è l'istituto della cauzione di buona condotta prevista dall'art. 237 del codice penale, una espressione chiaramente tralaticia e comunque non connessa al conseguimento di condizioni di favore.

In secondo luogo, solo apparenti affinità con quella prevista dalla norma denunciata hanno quelle situazioni, ipotizzate dal legislatore, ove la buona condotta acquista una designazione ancor più specifica in quanto ragguagliata ad un microsistema nel quale il comportamento - genericamente valutabile in rapporto all'accesso a determinati benefici - assume rilevanza significativa e connotati di assoluta tipicità proprio in rapporto alla posizione rivestita dall'interessato. Ci si riferisce, più in particolare, sia alle "norme di condotta" dei detenuti e degli internati indicate sin dalla intitolazione dell'art. 32 dell'Ordinamento penitenziario (legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni), sia agli artt. 30-ter, commi 1 e 8, e 56 del suddetto Ordinamento penitenziario per la specifica menzione della "regolare condotta" ai fini dell'ottenimento di "permessi-premio" e "della remissione del debito per le spese di procedimento e di mantenimento". Il fenomeno, infatti, si giustifica in forza di un particolare status che impone, in relazione alle esigenze del trattamento, un tipo determinato di contegno che solo sulla base di valutazioni elastiche, collegate alle esigenze teleologiche proprie di quell'ordinamento, è in grado di assegnare un ruolo esponenziale ad un modo di essere di altrimenti difficile definizione. Considerazioni non dissimili potrebbero essere fatte per quell'altro microsistema che è rappresentato dalle misure di prevenzione, dove "la condotta e il tenore di vita" figurano tra i presupposti per l'adozione di dette misure (art. 1, n. 2, della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, e successive modificazioni).

5. - Il requisito della "buona condotta", evocato dalla decisione del giudice rimettente sotto il profilo attinente alla prova della sua esistenza in capo all'interessato, rappresenta la base per vari giudizi di affidabilità devoluti all'autorità amministrativa e, come tale, non può essere giudicato in sé stesso lesivo di quei principi di ragionevolezza ai quali ogni ordinamento è tenuto ad ispirarsi. Tuttavia la latitudine di apprezzamento che a tale requisito è connessa esige, per non confliggere con inderogabili esigenze di determinatezza e perché sia evitato il

pericolo di sconfinare nell'arbitrio, una specificazione finalistica, riferita cioè alle particolari esigenze che l'accertamento deve soddisfare per le finalità correlate con il tipo di abilitazione o di autorizzazione richiesta. Questo bisogno di evitare ogni genericità ha portato l'ordinamento successivo alla Costituzione ora a forme di obsolescenza di concetti precedentemente ricorrenti nelle leggi ed ora, più radicalmente, alla eliminazione del requisito stesso della "buona condotta" da quei settori nei quali esso si poneva con caratteri apparsi incompatibili con l'accesso a posizioni che per criteri di eguaglianza e pari dignità debbono poter essere ottenute sulla base di condizioni chiare ed oggettivamente determinabili. L'esempio più tipico di questo secondo tipo di trasformazione appare rappresentato dalla legge 29 ottobre 1984, n. 732, che ha stabilito che "ai fini dell'accesso agli impieghi pubblici non può essere richiesto o comunque accertato il possesso del requisito della "buona condotta"", così esplicitamente abrogando il n. 3 dell'art. 2 del testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato (d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3), che tale requisito aveva mutuato dall'art. 3 del r.d. 24 novembre 1908, n. 756: "regolare condotta" da accertarsi dall'amministrazione "con tutti i mezzi di cui dispone" e in ogni caso sorretta dal "certificato di buona condotta". Si trattò indubbiamente di una innovazione molto importante, sia per l'eliminazione della fonte di una discrezionalità ritenuta troppo ampia in quanto legata ad un giudizio dai margini piuttosto indeterminati, sia per i numerosi riverberi sulla vigenza di precetti espressamente o implicitamente richiamanti la norma abrogata. Ed è noto che a tale innovazione ha fatto séguito, su un piano più generale, l'eliminazione, avvenuta con l'art. 64, lett. c), del nuovo Ordinamento delle autonomie locali (legge 8 giugno 1990, n. 142), dello stesso certificato comunale di buona condotta, già previsto dall'art. 7 del testo unico della legge comunale e provinciale del 1934 (r.d. 3 marzo 1934, n. 383).

Quanto alla caducazione per desuetudine o per incompatibilità con i principi costituzionali (ritenuta nella pratica amministrativa e giudiziaria senza la formulazione di questioni di illegittimità) di altri riferimenti legislativi alla buona condotta contenuti in leggi anteriori alla Costituzione, basterebbe ricordare tutti i casi nei quali si erano venuti aggiungendo al requisito stesso altri attributi specifici, o dati di qualificazione, dal dubbio contenuto: segnatamente quelli della "buona condotta civile, morale e politica". Una legislazione caratterizzata da un alto numero di previsioni, che ha contribuito ad aumentare, nonostante l'apparente specificazione, il relativismo proprio della nozione (specie per quanto attiene alla buona condotta morale) o l'anticostituzionale discriminazione tra cittadini (per quanto attiene alla buona condotta politica).

E tuttavia il requisito della buona condotta è stato richiesto ancora in disposizioni contenute in leggi recenti o persino recentissime, come quelle relative all'autorizzazione, alla coltivazione, produzione di sostanze stupefacenti o psicotrope (art. 17, secondo comma, della legge 22 dicembre 1975, n. 685, riprodotto nel testo unico d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309) o quelle relative all'apertura di autoscuole (art. 123, quinto comma, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, con il quale è stato approvato il "nuovo codice della strada"). Né possono ritenersi espunte dalla legislazione le norme che esigono la buona condotta per le autorizzazioni di polizia, tra le quali rientra quella denunciata; che anzi alcuni ritengono che tra gli argomenti adducibili in favore della loro vigenza sia da annoverarsi proprio quello ricavabile dall'avvenuta eliminazione del requisito della buona condotta per l'accesso ai pubblici impieghi.

Non pare dubbio, comunque, che la permanenza in vita di disposizioni emanate antecedentemente all'entrata in vigore della Costituzione che rispetto a pretese giuridiche dei privati richiedono il requisito della buona condotta, se e comunque qualificata, è legata ad una interpretazione del requisito in questione particolarmente attenta ai valori costituzionali. E se, di norma, non si sono ancora verificati immediati effetti caducator/', una delle ragioni è da ravvisarsi nell'esistenza della tutela giurisdizionale delle pretese stesse nei confronti della pubblica amministrazione, tutela garantita dall'art. 113 della Costituzione, al quale la giurisdizione amministrativa ha fatto ampio ricorso al fine di realizzare in concreto il sindacato

dell'azione amministrativa.

6. - I sommari accenni che precedono, se comprovano come l'estrema varietà dei criteri in grado di pervenire ad un'operazione di riempimento e di conseguente tipizzazione del requisito della buona condotta talora implica l'insorgere di zone di assoluta incertezza quanto alla verifica dei parametri sui quali la pubblica amministrazione deve attestarsi nel valutare la sussistenza del detto requisito, divengono peraltro decisivi quando si tratti di riscontrare la conformità alla Costituzione delle norme che, ai fini del riconoscimento di pretese di soggetti astrattamente legittimati, non soltanto richiedono la buona condotta ma addossano al privato l'onere di provare l'esistenza di tale requisito.

Diviene, infatti, intrinsecamente irragionevole addebitare all'interessato un onere che talora neppure l'amministrazione è in grado di adempiere proprio per la varietà dei parametri di verifica dai quali può scaturire la preclusione alla realizzabilità di posizioni soggettive di cui il privato è titolare. Del resto, quanto irragionevole ed arbitraria dovesse ritenersi, in via generale, l'esistenza di un simile onere probatorio, risulta essere stato avvertito dal legislatore allorché con l'art. 10 della legge 4 gennaio 1968, n. 15, contenente norme sulla documentazione amministrativa e sulla legalizzazione e autenticazione delle firme, ha statuito che la buona condotta (al pari dell'assenza di precedenti penali e di carichi pendenti) è accertata d'ufficio, presso gli uffici pubblici competenti dalla amministrazione che deve emettere il provvedimento. Un precetto - questo della legge n. 15 del 1968 - che ha introdotto nell'ordinamento un criterio ermeneutico di valenza decisiva in virtù della portata generale delle sue previsioni, che sono ostative quanto all'operatività di ogni onere di documentazione attinente al requisito in esame. Tuttavia non sembra che la vis abrogans dell'art. 10 della legge n. 15 del 1968 abbia un'efficacia espansiva in grado di sovrapporsi di per sé sola alla disposizione oggi denunciata alla Corte, così da aver determinato sin da allora la cessazione della sua vigenza, anche perché il detto art. 10 si riferisce esclusivamente all'onere di produrre il certificato di buona condotta, non, quindi, al requisito da dimostrare.

Del resto, la giurisprudenza amministrativa in tema di autorizzazioni di polizia, pur attenta a rimarcare in base a criteri di lodevole permissività relativamente all'onere della prova il requisito della buona condotta, ha continuato a riconoscere alla pubblica amministrazione un ampio potere valutativo in presenza di dati sfavorevoli quanto al comportamento dell'interessato; così venendo a gravare quest'ultimo dell'onere di rimuovere l'effetto preclusivo conseguente alla verifica compiuta dall'autorità amministrativa. E se è vero che resterebbe preclusa la possibilità che il potere discrezionale dell'amministrazione trasmodi in arbitrio non soltanto esaminando la progressiva evoluzione giurisprudenziale e dottrinale che ha svincolato la nozione di buona condotta dalle incrostazioni socio-politiche caratterizzanti il sistema precostituzionale, tentando di storicizzarne la portata, è anche vero che si è trattato, di frequente, di un'operazione interpretativa priva di risultati favorevoli in concreto, rimanendo demandato ai soli titolari della potestas decidendi il compito di determinare il contenuto dei presupposti e imponendosi così all'interessato una prova talora diabolica volta a contrastarne la forza cogente.

D'altra parte, non pare decisiva la considerazione (contenuta nelle deduzioni dell'Avvocatura Generale dello Stato) che comunque un provvedimento amministrativo di diniego di autorizzazione resterebbe assoggettato al controllo giurisdizionale i cui contenuti sono stati elaborati dalla giurisprudenza secondo precise regole ermeneutiche. E ciò, sia perché l'immanenza di un onere probatorio volto a contestare una situazione non fondata su criteri prestabiliti rischia talora di impedire al privato un controllo effettivo sulla motivazione sia perché resisterebbe comunque l'irragionevole struttura di un sistema in cui, pur in presenza di un onere probatorio in taluni casi impossibile da adempiere, l'unica potenzialità per la realizzazione della sua pretesa rimarrebbe, per l'interessato, l'accesso alla via giurisdizionale.

La presenza di un indirizzo giurisprudenziale amministrativo nel senso di un controllo giurisdizionale sulle determinazioni dell'amministrazione non può, quindi, esimere da una pronuncia d'illegittimità. La fattispecie portata ora all'esame della Corte sta univocamente a dimostrarlo con il richiamo da parte del giudice a quo alla legittimità del diniego ed all'esigenza che sia il privato a dover dimostrare la sua buona condotta.

Non immuta, infatti, il giudizio negativo sulla legittimità dell'art. 11, secondo comma, ultima parte, del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, la circostanza che, anche alla stregua del valore interpretativo da assegnarsi in questa materia all'art. 10 della legge n. 15 del 1968, l'onere della prova gravi sull'interessato soltanto allorché sussista un dato negativo accertato dalla pubblica amministrazione, perché pure in tale ipotesi, non essendo predeterminati né i canoni cui la pubblica autorità deve uniformarsi né gli schemi attraverso i quali il privato è posto in condizione di ribaltare la detta valutazione, sussiste sempre, per un verso, un'ampia possibilità di abuso dell'organo decidente, solo in parte ovviabile attraverso l'accesso alla giurisdizione e, per altro verso, la necessità per il privato di addurre elementi dimostrativi in grado di superare il giudizio negativo formulato nei suoi confronti e di cui non sempre è posto in condizione di disporre.

Con il che risulta evidente che se pure la lettura dell'art. 11, secondo comma, ultima parte, del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza deve essere - come è riscontrabile in una giurisprudenza amministrativa così costante da ritenere vero e proprio diritto vivente - l'onere probatorio è posto a carico del privato soltanto in presenza di elementi accertati dall'amministrazione, l'adempimento di un tale onere può rivelarsi, e concretamente spesso si rivela, di difficile realizzazione, lasciando conseguentemente esposto l'interessato all'arbitrio della pubblica autorità, non potendo egli disporre di elementi da contrapporre alla valutazione negativa; donde la persistenza, ancora, di una situazione giuridica non in grado di potersi concretizzare o destinata ad essere posta nel nulla nonostante la presenza e la persistenza di posizioni di legittimazione.

7. - I limiti segnati dal giudizio sulla rilevanza - il venire, cioè, qui in considerazione, non soltanto un'autorizzazione di polizia, ma un atto permissivo dotato di specifica valenza teleologica quale è quello concernente l'uso delle armi - non rappresenta un dato ostativo alla individuazione di quegli aspetti di irrazionalità che si sono ora denunciati. Occorre infatti rilevare che - come ha già avuto occasione di statuire questa Corte (sentenza n. 24 del 1981), sia pure ai soli fini dell'ammissibilità del quesito referendario volto a conseguire l'abrogazione della norma che abilita al porto d'armi - la "facoltà" conferita al prefetto dall'art. 42, terzo comma (unico comma rimasto in vigore, dopo che il primo ed il secondo comma sono stati abrogati dall'art. 4, nono comma, della legge 18 aprile 1975, n. 110), "di concedere, in caso di dimostrato bisogno, licenza di portare rivoltelle o pistole" costituisce "una deroga al divieto sancito dall'art. 699 del codice penale e dall'art. 4, primo comma, della legge n. 110 del 1975". Tutto ciò, del resto, in una linea pressoché conforme alla giurisprudenza del Consiglio di Stato, attenta a rimarcare come il porto d'armi non costituisce un diritto assoluto, rappresentando, invece, eccezione al normale divieto di portare le armi e che può divenire operante soltanto nei confronti di persone riguardo alle quali esista la perfetta e completa sicurezza circa il "buon uso" delle armi stesse; in modo tale - così è testualmente detto in alcune decisioni - da scagionare dubbi o perplessità sotto il profilo dell'ordine pubblico e della tranquilla convivenza della collettività, dovendo essere garantita anche l'intera, restante massa dei consociati sull'assenza di pregiudizi (di qualsiasi genere) per la loro incolumità.

Dalla eccezionale permissività del porto d'armi e dai rigidi criteri restrittivi regolatori della materia deriva che il controllo dell'autorità amministrativa deve essere più penetrante rispetto al controllo che la stessa autorità è tenuta ad effettuare con riguardo a provvedimenti permissivi di tipo diverso, talora volti a rimuovere ostacoli a situazioni giuridiche soggettive di cui sono titolari i richiedenti. Ed una univoca conferma pare scaturire dalle progressive restrizioni che, sul piano normativo, non solo hanno introdotto innovazioni di grande rigore

nella disciplina del porto illegale di armi (legge 2 ottobre 1967, n. 895; legge 14 ottobre 1974, n. 497; legge 18 aprile 1975, n. 110; legge 21 febbraio 1990, n. 86, nonché decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306 convertito dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, con modificazioni), ma anche quanto ai requisiti soggettivi per il rilascio di licenze in materia di armi (si vedano, ad esempio, gli artt. 8, 9 della già ricordata legge n. 110 del 1975).

In tale ottica la formula adottata dalla norma denunciata e che è peraltro da accostare all'ulteriore potere negativo nei confronti di chi non dia affidamento nell'uso delle armi, viene a rivestire una sua precisa collocazione precettiva cui fa da riscontro l'assegnazione all'autorità amministrativa di margini di accertamento e di verifica particolarmente ampi. Al contempo, la nozione di "buona condotta" assume una valenza più determinata anche se non proprio puntuale sul piano dei valori giuridici da tutelare. Il diretto collegamento al pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica che l'uso delle armi di per sé comporta, infatti, non può inficiare la natura dell'interesse che è alla base della pretesa, con la conseguenza che neppure qui si è in condizione di precludere che la discrezionalità della amministrazione non trasmodi in arbitrio per l'assoluta atipicità dei criteri che, per quanto "storicizzati", sorreggono la nozione di buona condotta e che, dunque, non escludono che il legislatore abbia creato una presunzione di cattiva condotta, imponendo all'interessato una sorta di probatio diabolica rispetto ad un concetto che, operante nel meta-giuridico, finirebbe per attribuire - come assume il giudice a quo - ai soli titolari della potestas decidendi il compito di determinarne il contenuto.

8. - Ferma l'ampia discrezionalità del prefetto nell'assentire o meno alla richiesta di porto d'armi, la verifica quanto al legittimo esercizio di tale potere, per quanto sindacabile dal giudice amministrativo, sia in relazione ai presupposti alla base dell'accertamento sia alle modalità di esso sia, infine, al suo contenuto, resta, dunque, ampiamente condizionata da quelle zone di indeterminatezza - talora al confine con il merito - che si sono prima individuate.

E se è pur vero che il costante indirizzo interpretativo della giurisprudenza amministrativa ha individuato precisi canoni cui riferire la legittimità del diniego (e non solo qualora vengano addebitati, in relazione a pregresse condanne non assolutamente preclusive, fatti penalmente rilevanti), tutto ciò va contemperato con l'ulteriore condizione, che può divenire ostativa all'autorizzazione al porto delle armi, relativa ai casi nei quali il diniego si fondi su concreti elementi che, pur non tradottisi in una condanna o nell'inizio di un procedimento penale, siano rivelatori di una condotta per di più sintomatica di una possibilità di abuso delle armi. Con il che appare rafforzata la censura di irrazionalità di un regime della prova della buona condotta che contempli come ulteriore garanzia per l'interesse specifico in questione una valutazione che finisce per assegnare alla buona condotta un ruolo marginale, nonostante la complementarità talora individuata dalla giurisprudenza nelle due espressioni: buona condotta e affidamento di non abusare dell'arma.

D'altro canto, se è pur vero che è dal diniego che deve scaturire la motivazione del mancato assenso, con possibilità per l'interessato di contestare in sede giurisdizionale il provvedimento fondato su inesistenti presupposti di fatto ovvero su erronee valutazioni che comprovino l'esercizio di un potere discrezionale in base a canoni manifestamente illogici o irrazionali, si è già visto come un tale presidio non appare esauriente rispetto a situazioni in cui al privato - proprio per la genericità e la variabilità dei contenuti del precetto - resta inibita l'allegazione di un fatto dimostrativo capace di neutralizzare il giudizio formulato dalla pubblica autorità.

Certo, dovrà considerarsi illegittimo quel provvedimento negativo che ometta di indicare le circostanze di fatto ritenute preclusive ovvero si limiti ad indicare le dette circostanze senza procedere alle dovute valutazioni o, ancora, non provveda a considerare il valore significativo di fatti sopravvenuti favorevoli all'interessato, secondo un indirizzo che ha di recente trovato eco anche nella giurisprudenza di questa Corte, quando si è ribadito (ordinanza n. 272 del

1992, avente ad oggetto le violazioni disciplinari delle guardie particolari giurate, in una materia direttamente coinvolgente anche l'art. 138 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza) il dovere di motivazione dei provvedimenti di revoca (e, quindi, di ogni provvedimento avente effetti sfavorevoli per l'interessato), "necessaria" ai fini di "consentire al giudice amministrativo la verifica sulla legittimità del provvedimento stesso": un principio, del resto, riaffermato in via generale dall'art. 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Ma ciò che nella normativa in esame è carente è appunto la sicura percorribilità di tale controllo, non essendo comunque consentito all'interessato contestare in via giurisdizionale né i presupposti né le valutazioni compiute dall'autorità amministrativa. Con conseguente incidenza anche quanto al principio di imparzialità perché le verifiche compiute dall'amministrazione non sempre possono restare ancorate a precisi criteri interpretativi e quindi con il rischio che esse - come paventa il giudice a quo - rimangano affidate alle opinioni personali dei titolari della potestas decidendi.

L'art. 11, secondo comma, del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, nella parte in cui prescrive che le autorizzazioni di polizia possono essere negate a chi non può provare la sua buona condotta deve, dunque, essere dichiarato costituzionalmente illegittimo per contrasto con gli artt. 3 e 97 della Costituzione, così restando assorbita la questione riferita all'ulteriore parametro evocato dal giudice a quo.

9. - In applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 43, secondo comma, del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, nella parte in cui, ripetendo la prescrizione contenuta nella norma denunciata, pone a carico dell'interessato l'onere di provare la sua buona condotta.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, secondo comma, ultima parte, del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), nella parte in cui pone a carico dell'interessato l'onere di provare la sua buona condotta;

Dichiara, in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 43, secondo comma, del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), nella parte in cui pone a carico dell'interessato l'onere di provare la sua buona condotta.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 dicembre 1993.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: VASSALLI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 16 dicembre 1993.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

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.