CAMERA DI COMMERCIO
INDUSTRIA ARTIGIANATO E AGRICOLTURA
DI BRESCIA

VENTITREESIMO CONVEGNO NAZIONALE DI STUDIO SULLA DISCIPLINA DELLE ARMI

LA LEGISLAZIONE ITALIANA TRA NORMATIVA EUROPEA ED INDIRIZZI INTERNAZIONALI

BRESCIA, 14 APRILE 2007

CAMERA DI COMMERCIO, INDUSTRIA, ARTIGIANATO E AGRICOLTURA DI BRESCIA

Le opinioni ed i giudizi espressi nelle relazioni, comunicazioni ed interventi impegnano esclusivamente i loro autori. Alcuni testi sono frutto di mere trascrizioni letterali da registrazione audio del convegno, pubblicate con autorizzazione del relativo autore.

***

È consentita la riproduzione degli scritti apparsi nella presente pubblicazione purché sia fatta menzione della fonte.

Sede convegno Camera di Commercio Industria Artigianato
e Agricoltura di Brescia
Brescia – Via Einaudi, 23
Sala Ridotto

Brescia 14 aprile 2007

Banco relatori

Dr Francesco Bettoni
Presidente della Camera di Commercio di Brescia

Innanzitutto desidero ringraziare il caro amico Pierluigi Vigna per la Sua presenza a questa XXIII edizione del convegno nazionale di studio sulla disciplina delle armi.

A tutti voi il più cordiale saluto di benvenuto a Brescia in questo importante giorno che prevede l'inaugurazione della XXVI edizione di Exa, la mostra delle armi sportive e da caccia, che apre un capitolo nuovo nella storia di questa esposizione. Quest'anno, per la prima volta, avrà anche un settore per la "defense", uno spazio assolutamente nuovo che vuole rispondere alle esigenze di una maggiore conoscenza degli strumenti, delle attrezzature per la sicurezza del cittadino e delle forze dell'ordine, visitabile esclusivamente dagli operatori di pubblica sicurezza.

Per ritornare al convegno di oggi, ricordo che i nostri produttori di armi sportive e di difesa chiedono soprattutto una legislazione moderna, adeguata ai tempi, omogenea ed armonizzata con quella vigente negli altri paesi europei. Storicamente e, in particolare, in questi ultimi anni è apparso evidente a tutti, quanto meno a coloro che seguono il settore delle armi sportive, che il nostro paese è in assoluto il più concorrenziale al mondo. Oggi il tema della competitività è diventato dominante nel dibattito politico ed economico poiché la globalizzazione e l'internazionalizzazione dei mercati ci ha portato ad un confronto soltanto alcuni anni fa impensabile: allora era un confronto fra sistema – paese, oggi è diventato fra singole aziende.

Come Camera di Commercio esprimiamo vivo apprezzamento e ringraziamo tutti coloro che collaborano ogni anno per la realizzazione di questo importantissimo convegno che è diventato ormai il punto di riferimento nazionale per ciò che riguarda gli studi sulla disciplina delle armi.

In particolare a chi ci ha sempre seguito, segnatamente il dott. procuratore Pierluigi Vigna che da anni lo presiede e lo coordina.

Vorrei anche ringraziare l'ANPAM ed in particolare, dottor Carlo Perori, nonché tutti i nostri autorevolissimi relatori che con i loro interventi aiutano i produttori del settore armiero ad avere suggerimenti ed indicazioni preziosi per la loro attività .

Saluto anche con viva cordialità il procuratore antimafia dottor Pietro Grasso ringraziandolo per la sua presenza che essendo per la prima volta ospite a questo convegno, da ulteriore significatività allo stesso.

Auguri e buon lavoro e felice permanenza a Brescia.

Un momento del Convegno

Dr Luigi Morgano
Vice Sindaco di Brescia

MESSAGGIO DI SALUTO

Egregi Signori, Cari Amici,

è con vero piacere che rivolgo oggi un cordiale messaggio di saluto, mio personale e dell'Amministrazione municipale che oggi ufficialmente rappresento.

Un saluto agli illustri relatori ed un benvenuto nella nostra città ai non bresciani, riuniti per il "XXIII Convegno Nazionale di Studio sulla Disciplina delle Armi", dedicato al rapporto, cito dal titolo del nostro incontro, fra legislazione italiana, normativa europea ed indirizzi internazionali.

Una gratitudine particolare intendo rivolgere al già Procuratore Nazionale Antimafia dottor Pierluigi Vigna, che ha accompagnato il nascere e lo svilupparsi del Convegno nazionale sin dalla sua prima edizione, con l'auspicio che continui a seguire questa giornata di studio anche in futuro, nelle sue annuali, sempre puntuali ed apprezzate frequentazioni bresciane. Un cordialissimo benvenuto a Brescia rivolgo anche al dottor Pietro Grasso, attuale Procuratore Antimafia, cui intendo portare, con semplicità, la solidarietà e l'apprezzamento dell'intera città per il suo delicatissimo, pericoloso incarico.

Un ringraziamento sincero, non formale, rivolgo infine agli organizzatori - in particolare al Presidente della Camera di Commercio dottor Francesco Bettoni - per aver saputo promuovere anche quest'anno l'incontro di approfondimento sulle complesse problematiche normative del settore armiero. Incontro ormai tradizionalmente collegato a Exa, l'esposizione internazionale di armi sportive ed accessori: un convegno che, come detto, raggiunge l'importante traguardo della 23a edizione, prezioso momento di dibattito, di discussione, di confronto e di aggiornamento normativo e culturale, la cui funzione appare tutt'altro che esaurita.

Una sorta di abitudine mai sopraffatta dalla routine o dalle difficoltà - questa del Convegno nazionale - il cui successo e la cui continuità

testimoniano dunque dell'idea vincente di mantenere alto il profilo dello studio e della attenta conoscenza del comparto, sia dal punto di vista della complessa legislazione, europea e nazionale, costantemente in evoluzione, sia dal punto di vista degli esiti commerciali e di incidenza nella quotidianità della cittadinanza, come evidenzia il programma stesso del convegno.

Il pregio dell'iniziativa organizzata dalla Camera di Commercio mi sembra consistere, quindi, nella competente analisi di un percorso disciplinare estremamente complesso e variegato, ma nel suo insieme troppo scarsamente indagato, quindi meritevole di approfondimenti, sia teorici quanto operativi, che siano di opportuno supporto all'attività del legislatore.

E certamente il convegno si svolge come tradizione in una città dalla lunga prossimità- storica ed economica - con le armi. Una riflessione che non può non prendere spunto dalla constatazione di come, nel Bresciano, la produzione delle armi affondi le proprie radici in quasi cinque secoli di storia. Questo conferma l'antica vocazione di un settore che vede a tutt'oggi concentrato nel nostro territorio la stragrande maggioranza della produzione nazionale di armi sportive, resa possibile dall'attività di un centinaio di aziende, definendo quindi il segmento come strategico per il nostro territorio.

Una corretta informazione è quindi il primo punto, colto con intelligenza anche dal programma del convegno di oggi, per evidenziare il tentativo di superare la mera visione "razionalizzatrice" e di pura regolamentazione commerciale del mercato globale armiero che la normativa tende troppo spesso ad assumere. Mentre da una parte si vuole combattere una guerra totale contro la criminalità ed il terrorismo, dall'altra si possono allargare le maglie del controllo della vendita delle armi, con tutti i rischi che ne conseguono.

E' chiaro che va operato un preciso distinguo fra la produzione di armi da caccia e sportive da quelle destinate alla polizia dei paesi democratici ed alle forze armate, da quelle destinate alla difesa personale dei cittadini, utilizzate nel rispetto della legislazione attuale, a quelle destinate a paesi che si trovano in situazioni di guerra o di mancato rispetto dei diritti umani, così come evidenziato dalle norme vigenti.

Un convegno che consenta, cioè, di riflettere a fondo circa il diritto del cittadino alla sicurezza personale ed al porto d'armi per la propria legittima difesa, affinché non venga favorita una cultura, questo è l'auspicio che intendo sottolineare, che vede nell'armamento personale da

difesa la soluzione ai problemi di criminalità che affliggono la nostra società. Una cultura estremamente pericolosa, inaccettabile in linea di principio e controproducente nei fatti, che rischia di innescare – se lasciata indebitamente attecchire - meccanismi contorti, nel crescere della spirale della violenza e della guerra per bande, nella delegittimazione delle Forze di Polizia che operano sul territorio.

Concludo con i ringraziamenti, che non intendono essere di rito, ma esplicitazione di una riconoscenza al loro prezioso contributo, ai relatori oggi presenti, con la certezza che i loro interventi contribuiranno ancora una volta a qualificare il tradizionale convegno sulla disciplina delle armi come uno degli eventi di maggior significato per Exa.

Grazie e buon lavoro.

Dr Pier Luigi Vigna
Già Procuratore Nazionale Antimafia

RELAZIONE INTRODUTTIVA

Anche quest'anno la mia vita è scandita dal raccordo con Brescia, 23 anni non sono pochi, anche se i rapporti con Brescia risalgono ad un'epoca anteriore, ovvero al maggio del 1974, a quella tremenda giornata in cui in piazza della Loggia fu fatto esplodere un ordigno esplosivo. È da allora che si è stabilito un rapporto con la città di Brescia. Io impiegherò meno del tempo che mi è stato assegnato per la mia relazione perché non sarà una relazione.

Ho pensato di richiamare alla vostra memoria due norme che sono state introdotte per contrastare il terrorismo internazionale. Dopo gli attentati a Londra del 2005, il nostro governo emanò un Decreto Legge, il 144 del 2005, che poi, nello stesso mese di luglio fu modificato abbastanza affrettatamente come sempre avviene quando si tratta di legiferare d'emergenza. Infatti, già nell'ottobre 2001 vi era stata una legge a seguito dei fatti di New York e Washington, che introduceva appunto delle norme penali dirette a contrastare l'addestramento alle armi, agli esplosivi, alle tecniche che possono servire a compiere atti di violenza per finalità di terrorismo anche internazionale. Il nostro legislatore, introducendo l'articolo 270 nel codice penale, ha cercato di dare una definizione non di terrorismo, ma di condotte con finalità di terrorismo affermando che sono tali quelle che per la loro natura o il loro contesto possono produrre un grave danno allo Stato. Cosa sia il grave danno non si comprende bene, ma si tratta comunque di condotte che possono essere finalizzate o a intimidire la popolazione o a costringere gli organi statali o un'organizzazione internazionale a fare o non fare qualcosa. È per questo che a Firenze, dopo le stragi del 1993, contestammo a Cosa Nostra, anticipando di qualche annetto il legislatore, la finalità di terrorismo, perché si voleva costringere lo Stato a eliminare alcune leggi emanate per contrastare la mafia, e comunque per destabilizzare l'ordine costituzionale economico e le strutture di un Paese. Si considerano anche atti di terrorismo quelli ritenuti tali da convenzioni internazionali ratificate dell'Italia. Ora ce n'è una del 1999 relativa al finanziamento del terrori-

smo, la quale definisce atto di terrorismo solo quello, che si rivolge contro l'innocente, cioè contro colui che non partecipa al conflitto. Bene: questa norma introdotta con l'articolo 270 quinques c.p., prevede l'addestramento all'attività con finalità di terrorismo anche internazionale e punisce sia chi addestra per quei fini, sia l'addestrato, ma anche chi fornisce informazioni al fine di rendere una persona edotta dei sistemi per creare armi, per addestrarsi nelle armi, negli esplosivi o in altre tecniche. L'addestramento è un qualche cosa che si fa sul campo e che implica un rapporto fra chi addestra e chi è addestrato, ed è per questo che la legge punisce anche l'addestrato, mentre nell'ipotesi di fornire informazioni, che possono essere fornite anche via internet, per telefono, o in qualche altro modo, viene punito solo l'informatore, e non colui che riceve l'informazione. Ma questa legge del luglio 2005 ha modificato anche l'articolo 2 della legge del 1967, introducendo un comma 2 bis. Con questa disposizione si punisce chiunque, fuori dai casi consentiti da disposizioni di legge o di arruolamento, addestra taluno o fornisce istruzioni in qualsiasi forma, anche anonima o per via telematica, sulla preparazione o sull'uso di materiali esplosivi, armi da guerra, aggressivi chimici, sostanze batteriologiche, nocive, pericolose o altri congegni micidiali. Qui come vedete manca la finalità di terrorismo, tant'è che se c'è la finalità di terrorismo ricorre la prima ipotesi che è punita molto più gravemente. La diversità è dunque che non viene punito neppure l'addestramento e neppure colui che riceve informazioni, proprio perché non ci si riferisce ad attività di tipo terroristico. Naturalmente tutta la prima disposizione sul terrorismo, prevede poi che le norme sull'addestramento a fini di terrorismo non si applicano se uno già deve rispondere del delitto di associazione per finalità di terrorismo, il che ha portato qualcuno a sostenere che in questo modo si indebolisce un po' la portata della disposizione perché, in punto di prova, è molto più difficile provare il reato associativo che non quello di addestramento all'uso di esplosivi per fini di terrorismo. Queste sono dunque le due nuove disposizioni. Come dicevo all'inizio il legislatore le avrebbe potute ben inserire nella legislazione emanata già nell'ottobre del 2001 perché sono attività così funzionali, così strettamente correlate all'attività di un terrorista, che sembra quasi impossibile sia stata necessaria la strage di Londra del luglio 2005 per risvegliare l'attenzione del nostro legislatore. Ma è il momento di dare inizio alle relazioni che si presentano numerose. Con molto piacere do quindi la parola a Pietro Grasso, Procuratore nazionale antimafia, sul tema "la direttiva 477/91 e Protocollo ONU 2001 sulle armi".

Dr Pietro Grasso
Procuratore Nazionale Antimafia

LA DIRETTIVA 91/477 E PROTOCOLLO ONU 2001

La direttiva 91/477/CEE ed il Protocollo addizionale sul traffico illegale di armi allegato alla Convenzione ONU sulla criminalità transnazionale.

La direttiva 91/477/CEE, recepita nell'ordinamento nazionale con il D.Lgs. n.527/1992 ed il connesso regolamento di esecuzione emanato con il D.M. n.635/1996, si applica solo al commercio legale di alcuni tipi di armi (ad esempio, sono da essa escluse le armi da guerra) e, ovviamente, nel solo contesto del mercato interno all'Unione.

Essa rappresenta il compromesso fra la soppressione delle frontiere interne e la necessità di mantenere i necessari controlli, all'interno della Comunità, in ordine all'acquisto e spostamento delle armi da fuoco: in definitiva, il compromesso, appunto, fra l'attuazione del principio del libero spostamento di persone e merci con la necessità di tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico e dei cittadini.

In funzione dell'obiettivo che la direttiva si propone è anche la sua struttura. La disposizione, in particolare:

- non pregiudica la facoltà degli Stati membri di adottare provvedimenti contro il traffico illecito di armi;
- stabilisce le misure minime che devono essere adottate dagli Stati membri, ferma restando la possibilità dell'adozione di misure più rigorose. Fra le dette misure possono collocarsi anche taluni requisiti soggettivi minimi indicati nell'art. 5 fra i quali, tra gli altri, rileva quello dell'età di 18 anni richiesto per l'acquisto o la detenzione di armi;
- offre la definizione delle armi da fuoco, classificandole in quattro categorie: quelle proibite (ad es. le armi automatiche e quelle "camuffate")pur ammettendo casi particolari di deroghe quando *"non lo impediscano la pubblica sicurezza e l'ordine pubblico"* (art.6); quelle soggette ad autorizzazione (armi semiautomatiche od a ripetizione); quelle soggette a dichiarazione (armi da fuoco a ripetizione a canna lunga); altre armi da fuoco (quelle a canna lunga e liscia);

- definisce il suo campo di applicazione alle armi da fuoco individuate secondo la predetta classificazione, stabilendo la sua applicabilità anche alle parti essenziali delle armi medesime (otturatore etc.);
- esclude dal suo campo di applicazione quelle che, seppure armi da fuoco, sono utilizzate per scopi industriali, tecnici o per la macellazione; analogamente per le armi antiche e l'acquisito ed il possesso di armi da parte delle Forze Armate e di Polizia o collezionisti; ed ancora per i trasferimenti commerciali di armi da guerra;
- fissa il livello minimo di armonizzazione delle condizioni per il commercio delle armi (autorizzazione o dichiarazione, secondo la categoria delle armi, per l'esercizio della professione di armaiolo);
- fa salva l'applicazione delle disposizioni nazionali in tema di porto d'armi, della caccia e del tiro sportivo;
- stabilisce il generale principio secondo cui è proibito spostarsi da uno Stato membro all'altro con armi da fuoco, nel contempo prevedendo ad esso delle deroghe e stabilendo le relative procedure sia in ordine ai trasferimenti di armi da fuoco fra Stati membri (art. II: rilascio di licenza da parte dello Stato membro di origine; trasferimento di armi fra commercianti) che da parte di singoli durante il viaggio (art.12: permessa solo dietro ottenimento dell'autorizzazione degli Stati interessati);
- sempre in ordine ai trasferimenti di armi prevede regole più elastiche per la caccia ed il tiro sportivo mediante l'introduzione della carta europea d'arma da fuoco e sempre che lo Stato membro di destinazione che non vieti l'acquisizione e la detenzione dell'arma da trasferire;
- regola l'acquisto (e, per il commerciante, la cessione a persona residente in altro Stato membro) ed il possesso di armi da fuoco in uno Stato membro da parte di un residente in un altro Stato membro, stabilendo condizioni diverse a seconda della categoria (secondo la classificazione disposta dalla stessa direttiva) di appartenenza dell'arma interessata.

Per l'esercizio della caccia o del tiro sportivo, la direttiva contiene talune deroghe.

In particolare, i cacciatori (per talune categorie di armi) ed i tiratori (per tutte le categorie di armi con esclusione di quelle proibite), possono detenere, senza autorizzazione preventiva, le rispettive armi da fuoco durante il viaggio, alle condizioni che:

- lo scopo del viaggio sia quello di esplicare attività di caccia o di tiro;

- gli interessati siano in possesso di una carta europea d'arma da fuoco, indicante le armi da fuoco in questione;
- gli interessati possano spiegare la ragione del loro viaggio (ad es., mediante esibizione di un invito).

Da notare che il diritto degli Stati membri di adottare norme più severe è soggetto ai diritti dei residenti di altri Stati membri nell'ambito della predetta deroga (art.3).

La citata deroga non si applica, però, ai viaggi verso uno Stato membro che proibisce o sottopone ad autorizzazione l'arma in questione. Un' esplicita dichiarazione in tal senso deve allora essere riportata sulla carta europea d'arma da fuoco.

Gli Stati membri, in virtù di accordi per il reciproco riconoscimento di documenti nazionali, possono comunque prevedere norme più flessibili di quelle indicate nella direttiva per i viaggi che spostano armi da fuoco nei loro territori.

Va preliminarmente osservato che l'attuazione della direttiva ha consentito l'armonizzazione, nella specifica materia, della normativa negli Stati membri precedentemente regolata, in alcuni casi, in modo differente da Stato a Stato anche se, taluni di questi ultimi, hanno segnalato che le rispettive legislazioni sull'acquisto e la detenzione di armi prima dell'introduzione della direttiva già soddisfacevano in gran parte i requisiti di questa.

Il primo risultato conseguito dalla direttiva ha perciò riguardato più l'organizzazione del controllo sui trasferimenti nell'ambito della Comunità che quello sull'acquisto e il possesso.

Per quanto specificamente concerne l'Italia è ben noto che, all'epoca della direttiva suindicata, già era in vigore una dettagliata disciplina normativa in materia di armi (le più importanti e recenti innovazioni intervennero con la ben nota L. n. 110 del 1975 che istituì, fra l'altro, il catalogo nazionale delle armi da sparo e impose l'immatricolazione - art.II legge cito - delle armi).

Fra le disposizioni contenute nella suindicata direttiva, le novità più rilevanti per l'ordinamento italiano concernevano, dunque, l'istituzione della carta europea d'arma da fuoco, la disciplina relativa all'acquisito ed il possesso di armi da fuoco da parte di un cittadino residente in un altro Stato membro ed, infine, lo scambio di informazioni tra Stati membri.

Un'ulteriore problematica nasce, poi, dalla classificazione delle armi con particolare riferimento al fatto che taluni Stati classificano come

armi da guerra, o vietano, armi che altri Stati considerano da caccia. Da ciò consegue la necessità di armonizzazione delle categorie di armi, tenuto conto che la carta europea d'arma da fuoco è l'unico documento che accompagna i trasferimenti di armi da fuoco fra Stati membri per cacciatori e tiratori.

Interventi chiarificatori sul contenuto e l'applicazione della direttiva venivano poi ritenuti necessari con riferimento alle armi da fuoco "neutralizzate" ed a quelle antiche.

Poco dopo il recepimento della direttiva suindicata da parte di tutti gli Stati membri (per alcuni dei quali la scadenza era fissata alla fine del 1997), l'ONU poneva le basi per la convenzione internazionale contro la criminalità organizzata, poi adottata a Palermo nel 2000, ratificata dall'Italia con la legge 146 del 16 marzo 2006, alla quale si sarebbe unita, fra gli altri, il Protocollo addizionale sul traffico illegale di armi, che la Commissione, con atto del Consiglio del 16.10.2001, veniva incaricata di firmare a nome della Comunità europea.

Allo stato non risulta ancora operata alcuna modifica sulla direttiva in argomento, anche se, in tal senso, già risulta una proposta (COM 2006) 93 def. - 2006/0031 (COD), che si limita ad adeguare le disposizioni della citata direttiva al nuovo contesto normativo indotto dall'adesione della Comunità europea al Protocollo ed in coerenza alla politica comunitaria.

La citata proposta, in particolare, risponde alla necessità di adeguare la legislazione europea nella specifica materia ed a contrastare il mercato clandestino delle armi ad uso civile.

Ciò non disgiuntamente dalla ulteriore necessità, per motivi di chiarezza, sicurezza e coerenza giuridica, di riprendere, nella direttiva, talune delle definizioni offerte dal Protocollo (in specie relativamente ai concetti di fabbricazione e traffico illecito di armi da fuoco). Vi è, poi, una ulteriore previsione del Protocollo che deve trovare spazio nella direttiva: la tracciabilità delle armi da fuoco mediante la marcatura delle medesime.

Tale previsione risultava infatti solo marginalmente contenuta nella direttiva laddove si faceva riferimento ai dati di identificazione dell'arma da riportare nel registro degli armaioli.

L'inserimento dell'apposizione di contrassegni di marcatura sulle armi da fuoco, contenuto nella proposta sopra richiamata, risulta pienamente coerente con le esigenze di contrasto alla criminalità ed alla tutela della sicurezza che si pone, quest'ultima, come condizione primaria

per l'esercizio di ogni libertà. Ed infatti, come è stato osservato, il traffico di armi, oltre a costituire una minaccia per l'integrità degli Stati dell'Unione, è anche un fattore di rischio per gli affari interni ad essa.

Più specificamente, i proposti interventi di modifica della direttiva in argomento riguardano:

- la precisazione della nozione di fabbricazione e traffico illecito di armi da fuoco, loro parti, elementi e munizioni, basandosi su tale nozione per la tipizzazione dei reati di fabbricazione illecita, di falsificazione e di traffico, accompagnati da pene proporzionate al danno sociale causato e, per taluni casi specifici, prevedendo l'obbligo di sanzioni penali;
- l'adozione di misure idonee a controllare e rintracciare le armi, di cui la marcatura e le norme di neutralizzazione/disattivazione costituiscono i migliori esempi;
- l'instaurazione di norme e misure tendenti ad aumentare il controllo di alcune attività legate al commercio delle armi (in specie: obbligo di conservazione dei registri elevato da 5 a 10 anni; attività di intermediazione rientrante nella definizione di armaiolo).

La direttiva, come già si notava in premessa, persegue l'obiettivo di assicurare la libera circolazione di persone e merci in ambito comunitario, ciò contemperando con le esigenze di sicurezza ed ordine pubblico; il Protocollo, invece, ha come obiettivo la promozione, agevolazione e rafforzamento della cooperazione tra gli Stati firmatari al fine di prevenire, combattere la fabbricazione ed il traffico illeciti di armi da fuoco, finalità essenzialmente perseguite mediante l'adozione di una serie di misure dirette al controllo della circolazione delle armi da fuoco e prevedendo sanzioni penali per talune violazioni. In conclusione, nonostante il campo d'intervento delle due disposizioni in esame sia diverso, si assiste, tuttavia, alla sovrapposizione di taluni concetti che impongono gli adeguamenti della Direttiva al Protocollo.

Una notazione particolare ritengo opportuna per la marcatura delle armi ai fini della tracciabilità delle medesime. L'ordinamento italiano ha da tempo, come già si notava, previsto l'adozione di tale procedura con la L.110 del 1975. La marchiatura e la tenuta di registri sono misure preventive fondamentali da adottare e attuare a livello nazionale. Tuttavia, tali misure non sono di per sé sufficienti e devono essere integrate da una stretta cooperazione tra gli Stati che consenta di rintrac-

ciare le armi oggetto di traffici illegali o dirottamenti. Nessun documento internazionale giuridicamente vincolante prevede disposizioni per un regime complessivo di marchiatura e registrazione. Di conseguenza, nessun documento esistente definisce l'architettura globale di un meccanismo per la rintracciabilità. Tuttavia, vari aspetti di tale concetto sono stati oggetto delle raccomandazioni contenute nel Documento OSCE sulle armi di piccolo calibro e leggere (OSCE, 2000) e nel Programma di azione delle Nazioni Unite per la prevenzione, la lotta e l'eliminazione del commercio illecito di armi di piccolo calibro e leggere in tutti i suoi aspetti (UNGA, 2001b). I due documenti, nonché altri esistenti accordi internazionali giuridicamente vincolanti, quali il Protocollo ONU contro la fabbricazione e il traffico illeciti di armi da fuoco, loro parti e componenti e munizioni (UNGA, 2001a) e la Convenzione inter-americana dell'Organizzazione degli Stati Americani contro la fabbricazione e il traffico illeciti di armi da fuoco, munizioni, esplosivi ed altri materiali affini (OAS, 1997), possono aiutare gli Stati nell'adozione ed attuazione di misure atte a prevenire, combattere ed eliminare il commercio illecito.

Tuttavia, per quanto riguarda la marchiatura e la tenuta di registri relativamente alla fabbricazione e al commercio di armi, la maggioranza degli Stati applica norme o regolamenti nazionali. Poco o nulla è stato fatto finora nella maggior parte del mondo in materia di armonizzazione tra Stati dei sistemi di marchiatura e di tenuta di registri. Nell'intento di porre rimedio a tale situazione numerose organizzazioni non governative specializzate (ONG) hanno presentato proposte per migliorare e armonizzare le prassi seguite dagli Stati.

È fuor di dubbio che la criminalità organizzata transnazionale ed il terrorismo siano realtà che, fra l'altro, entrambe subiscano, come tutte le società moderne, gli effetti della globalizzazione.

Anche volendo trascurare o sminuire il rischio che la criminalità organizzata o il fenomeno terrorismo e gli accertati rapporti fra gli stessi, rappresentano non solo per la sicurezza e l'ordine dei cittadini ma anche per l'integrità e la matrice democratica degli Stati, l'adesione e la ratifica del Protocollo rappresenta un primo passo in avanti per il controllo nel settore delle armi da fuoco e, quindi, per il contrasto ai traffici illeciti.

Per quanto specificamente attiene alla Comunità europea ed in considerazione della semplificazione dell'adozione di norme in seno ad essa, anche alla luce dei delittuosi eventi terroristici degli ultimi anni che hanno indotto all'adozione di severe misure di controllo connesse

agli spostamenti delle persone - penso, ad esempio, a quelle concernenti il trasporto di oggetti al seguito dei passeggeri di vettori aerei - potrebbe essere di utilità l'istituzione di un archivio informatico europeo nel quale vengano inseriti tutti i dati relativi alle armi da fuoco "in movimento" sia al seguito di persone (possessori di carta europea etc.) che per ragioni commerciali.

Il vantaggio sarebbe duplice: il primo costituito dal poter sapere, in tempo reale, dove si trova un' arma; il secondo di aver cognizione e verifica dell'autenticità dei titoli di viaggio delle armi.

L'adozione di un sistema informativo unico cui far confluire le informazioni da parte delle Autorità che concedono le autorizzazioni ai trasferimenti di un' arma (es. autorizzazione annuale per un armaiolo; rilascio della carta europea etc.), quelle inserite da colui che esercita l'attività commerciale (es. armaiolo che spedisce un' arma in altro stato; vettore; commerciante destinatario) nonché quelle circa le armi consentite nei vari Paesi, permetterebbe agli organi addetti al controllo ed alle verifiche di operare più celermente e con certezza delle informazioni ed al contempo di avere, come già sopra si notava, cognizione del luogo in cui un' arma si trova.

Prof. Avv. Claudio Chiola
Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico Università di Roma - La Sapienza

IL D.L. 251: OVVERO L'ESTATE CALDA 2006

1. La calda estate del 2006 è soltanto un episodio e non il più acceso di una lunga guerra contro la caccia su cui si scaricano tutte le pulsioni ecologiste delle formazioni politiche che militano sotto tale bandiera, ma non soltanto. Abbiamo assistito, infatti, ad interventi giudiziali schierati a tutela della fauna con le armi delle ordinanze cautelari, micidiali come effetti e di pronto impiego.

Penso alle ordinanze del TAR e del Consiglio di Stato che hanno sospeso il decreto Matteoli (25.3.05) con il quale, sia pure improvvisamente, veniva dichiarato l' "annullamento" della precedente delibera del 2.12.96 del Comitato delle aree naturali protette, con la quale venivano sottoposte indiscriminatamente tutte le zone di protezione speciale e quelle di speciale conservazione al regime genericamente disposto per le aree naturalmente protette. Il provvedimento cautelare è stato adottato dal giudice amministrativo al dichiarato scopo di recuperare misure di tutela ambientale "più rigorose" o più "incisive". Una scelta ambientale che peraltro mal si concilia con le previsioni normative successive all'adozione della primitiva delibera del Comitato.

Con queste, infatti, si prevede che le regioni possano adottare misure di conservazione diverse da quelle previste per le aree naturali protette per tutte le zone di protezione speciale che ricadono fuori dall'ambito delle aree naturali protette.

Più che annullamento, il decreto Matteoli costituisce un nuovo provvedimento che, essendo adottato alla luce della normativa sopravvenuta, non soltanto non incide sulla validità del precedente, ma va valutato alla luce della nuova disciplina.

La reviviscenza del regime disposto per tutte le aree naturali protette dalla l. n. 394/91 per tutte le Zone di protezione speciale (ZPS) quale conseguenza della "sospensione" del nuovo Decreto "Matteoli" mi sembra, peraltro, dubbia. La sospensione dell'efficacia di un provvedimento non ne determina l'eliminazione dall'ordinamento e, conseguen-

temente, non viene meno la sua efficacia ostativa alla produzione di ulteriori effetti da parte del provvedimento precedente (nega alla sospensiva efficacia ripristinatoria della situazione precedente, Cass. sez. Lavoro, 9.8.2003, n. 12051).

D'altro canto, se con la "sospensiva" si fosse voluto adottare la misura in grado di offrire la migliore tutela ambientale, siffatto intervento avrebbe violato l'ambito della giurisdizione in generale, invadendo la sfera riservata alla discrezionalità della P.A., se non anche quella del legislatore (Cass., ord. S.U. 6.7.05, n. 14211), qualora il Giudice dovesse invocare, quale linea di estrema difesa del suo operato, l'esigenza di tutelare il valore costituzionale dell'ambiente.

Il bilanciamento ha contrapposti interessi, quello della caccia, da un lato, e quello dell'ambiente, dall'altro, indipendentemente dal rispettivo livello gerarchico, rientra infatti nella sfera riservata al legislatore.

2. In questo quadro dagli incerti confini per il mondo venatorio, il Governo, invocando l'esistenza di procedure d'infrazione in itinere promosse dalla Commissione europea contro lo Stato italiano, fondate sul preteso incompleto e insufficiente recepimento ed errata attuazione della Direttiva 79/409/CE del 2.4.79 da parte della normativa statale e regionale, nonché sul timore di azioni di ritorsione da parte della Commissione europea sull'approvazione dei programmi di sviluppo rurale, è intervenuto con il decreto-legge 16 agosto 2006, n. 251, con il quale sono state disposte misure speciali di conservazione per le Zone di Protezione Speciale. Con queste sono state imposte, soprattutto, limitazioni ulteriori all'attività venatoria, tra le quali vanno sottolineate quelle riguardanti la posticipazione dell'apertura della caccia e l'anticipazione della chiusura, la limitazione del periodo concesso per l'attività di addestramento dei cani da caccia, il divieto della preapertura dell'attività venatoria, l'esclusione di ogni attività venatoria "in deroga" ex art. 9, paragrafo 1, lett. "c" della Direttiva 79/409/CEE, il divieto di ripopolamenti a scopo venatorio esclusi quelli realizzati nelle aziende faunistico venatorie e quelli con fauna proveniente dalle zone di ripopolamento e cattura insistenti sul medesimo territorio, l'estensione del divieto di caccia alle specie pernice bianca, combattente e moretta.

Per le suddette zone di protezione, nonostante siano della più varia tipologia, viene quindi pre-fissato un unico calendario venatorio del tutto particolare.

Ma se è irragionevole l'adozione di una disciplina uniforme per realtà diverse, alcune prescrizioni sono ulteriormente viziate da intrinseca irra-

gionevolezza. Così appare privo di giustificazione che in tali zone, da un lato, venga ammesso l'esercizio venatorio, e dall'altro, il periodo venga genericamente ridotto per tutte. Se le specificità ambientali non rilevano, non è dato giustificare la restrizione del periodo di caccia, quando già la disciplina generale, fissata dall'art. 18 della l. 157/92, è rivolta ad assicurare la sopravvivenza e la riproduzione della specie cacciabili (Corte cost. sentt.nn. 391/05; 311/03), inserendosi in un contesto normativo comunitario ed internazionale (Corte Cost. sent. 536/02).

Ma contraddittoria è anche la previsione con la quale si vietano ripopolamenti a scopo venatorio, quando l'esercizio venatorio è ammesso dallo stesso articolo.

Escludere il ripopolamento equivale, infatti, a negare l'esercizio venatorio. Ma se questo è l'obiettivo nascosto che viene effettivamente perseguito, lo stesso risulta viziato anche sotto il profilo dello sviamento e della violazione dei principi di trasparenza e di affidamento.

Escludere la deroga "venatoria" ex art. 9, lett. "c" della Direttiva 79/409/CEE, è invece aprioristica, ove si consideri che tale deroga può essere disposta per il perseguimento di fini generali che potrebbero, in astratto, essere prevalenti rispetto all'esigenza di protezione ambientale.

L'art. 4 affidava ad un provvedimento interministeriale, da adottarsi nel termine di 120 gg., la fissazione di requisiti minimi uniformi che le regioni devono rispettare nel definire le misure di conservazione, nonché il potere di deroga, anche se limitato a quello previsto dall'art. 9, paragrafo 1, della lett. a e b della Direttiva 79/409/CEE, oltre ad ulteriori misure specifiche di protezione e conservazione, applicabili a ciascuna delle tipologie ambientali, anch'esse da individuare.

Un nuovo regime venatorio, dunque, da adottare in futuro e per decreto interministeriale. Ma l'uso del decreto-legge per prevedere l'adozione futura e incerta di una disciplina interministeriale contrasta in modo evidente sia con il requisito dell'urgenza richiesto dall'art. 77 Cost. che con la riserva di legge statale che grava sulla disciplina di aree "miste" in cui s'intrecciano valori affidati allo Stato e valori affidati alle Regioni.

L'alibi comunitario, inoltre, non regge, sia per difetto, che per eccesso. Sotto il primo profilo va sottolineato che i dubbi della Commissione europea riguardano la disciplina della caccia in Italia sull'intero territorio nazionale e non soltanto nelle ZPS (anche se l'elenco di tali zone contenuto nel D.M. 25.3.2005 è di dimensioni molto consistenti). In secondo luogo le censure comunitarie si sono appuntate sulla sostanziale elusione del regime delle "deroghe" dettato dall'art. 9 della diret-

tiva ad opera di numerose leggi-provvedimento regionali, come vengono qualificate con sospetta proprietà di linguaggio tecnico dalla Commissione europea.

Ma il divieto totale delle deroghe soltanto per le ZPS non è sufficiente a superare i rilievi comunitari in tema di deroghe. In chiave di eccesso, invece, non è stato posto in discussione dalla Comunità il calendario dell'attività venatoria (ma semmai la suddivisione temporale non indica espressamente che la stessa risponde alle esigenze di tutelare il periodo della modificazione, la riproduzione, la dipendenza e il ritorno al luogo di nidificazione), né l'elenco delle specie cacciabili, né i ripopolamenti, oggetto delle prescrizioni del decreto-legge.

Ma anche la ritorsione della Comunità nei confronti dei programmi di sviluppo rurale è una preoccupazione "politica", giuridicamente non attinente all'oggetto del decreto legge.

È inoltre dubbio che nell'ambito delle condizioni di straordinaria necessità e urgenza che legittimano l'impiego del decreto-legge possano farsi rientrare anche i timori di sanzioni comunitarie prima della conclusione del procedimento quando sono ancora da espletare tutte le difese da parte dello Stato italiano.

Ma l'evidente mancanza del presupposto del decreto-legge va ravvisata anche in ipotesi di non attinenza della disciplina in concreto adottata rispetto alla motivazione enunciata nel preambolo.

Quando venga rispettato l'obbligo di motivazione introdotto dall'art. 15 della l. 400/88, il decreto legge potrà essere legittimamente scrutinato anche assumendo quest'ultima come parametro. Il distacco della disciplina adottata con il decreto-legge dall'indicato presupposto di necessità e di urgenza, può configurarsi come lesione indiretta dell'art. 77 Cost., se non anche come provvedimento adottato in situazione di carenza di potere, determinata dall'assenza di collegamento tra la disciplina e il suo presupposto.

Il pericolo insito in quest'ultima definizione potrebbe essere quello di aprire le porte ad un possibile sindacato diffuso in termini di disapplicazione del decreto-legge.

Siffatta eventualità, peraltro, sembra remota considerando che realisticamente i tempi processuali sono normalmente di una lunghezza tale da imporre la valutazione non già del solo decreto-legge, bensì, o del decreto decaduto, o del decreto convertito in legge.

In quest'ultimo caso, anche ritenendo viziata la legge di conversione a causa della contaminazione da questa subita ad opera del decreto-

legge invalido perché privo del presupposto di necessità e urgenza, la stessa potrebbe essere sindacata, sotto il profilo dell'invalidità derivata, soltanto dalla Corte costituzionale. È soltanto quest'ultima che potrebbe dichiarare l'illegittimità della legge di conversione perché ha preteso convertire in legge "un atto che non poteva essere legittimo oggetto di conversione" (Corte costituzionale sentenza n. 29/1995).

Il decreto-legge n. 251/2006, che aveva agitato il mondo venatorio, in quanto si sentiva fatto oggetto di ripetuti attacchi, è però decaduto per mancata conversione nel termine di 60 gg., né è stato riproposto. Ne è derivata una situazione di calma apparente perché probabilmente determinata dalla opposta convinzione da parte delle due fazioni in lotta in merito alla reviviscenza o meno del sistema ante-decreto Matteoli.

3. Ma l'estate si surriscalda con la decisione di alcune Regioni di disporre la c.d. pre-apertura della stagione di caccia 2006/2007 anche se circoscritta a poche specie e per un numero limitato di giornate. La LAV apre le ostilità con una raffica di ricorsi che, pur essendo diretti contro le diverse Regioni che si erano macchiate della pretesa infrazione delle misure comunitarie di tutela della fauna, vengono proposti tutti davanti il Tar del Lazio. Il Presidente di una sezione, investito delle relative domande cautelari, inaudita altera parte, ha concesso la sospensione, l'ha confermata in sede collegiale, e, in rapida quanto insolita successione, con sentenza in forma semplificata dallo stesso redatta, ha respinto l'istanza di regolamento di competenza, completando così il disegno protezionistico e rendendolo sostanzialmente immune da ogni revisione. Anche l'intervento censorio del Consiglio di Stato che ha stigmatizzato il rigetto da parte del Presidente di sezione del Tar Lazio della quaestio di competenza è rimasto, infatti, sostanzialmente inefficace giacché, ormai, il provvedimento venatorio aveva esaurito ogni effetto.

Nel merito, occorre comunque sottolineare che nessuna delle considerazioni svolte dal TAR può servire per dimostrare quella efficacia ultraregionale dei provvedimenti impugnati, presupposto necessario per sostenere la competenza del TAR Lazio.

Così, la qualificazione della fauna quale bene indisponibile dello Stato dev'essere intesa come affermazione enfatica e non tecnica: altrimenti, la stessa uccisione e cattura di qualsivoglia esemplare di fauna selvatica dovrebbe presupporre un apposito provvedimento che preventivamente ne faccia cessare il vincolo di indisponibilità.

In ogni caso, nella sua assolutezza prova troppo, perché porterebbe ad escludere qualunque competenza regionale in materia di caccia, con-

centrando tutte le funzioni "venatorie" nelle mani dello Stato. Sotto questo profilo, l'art. 1 della l.n. 157/1992, che qualifica la fauna quale patrimonio indisponibile dello Stato, deve evidentemente essere coordinato con la distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni, in forza della quale, già nel vigore dell'originario art. 117 Cost., veniva riconosciuta alle Regioni competenza legislativa concorrente, mentre attualmente, dopo la riforma introdotta dalla l. cost. n. 3/2001, la materia caccia è stata assegnata in via residuale ed esclusiva alle Regioni.

Il ragionamento del TAR deve quindi essere capovolto: la disciplina dell'attività venatoria spetta in toto alle Regioni, salvo quegli aspetti strettamente connessi alle esigenze unitarie di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema che giustificano un intervento statale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. s) Cost.

In merito, alla pretesa efficacia ultraregionale "oggettiva", che il TAR fa derivare dal carattere migratorio della selvaggina, essa è frutto di una palese confusione tra l'efficacia giuridica dei provvedimenti impugnati, che sola rileva ed è palesemente limitata al territorio della singola regione, ed una generica efficacia di fatto, perché legata alla circostanza che la fauna ornitica (ma non solo questa) naturalmente si sposta senza conoscere confini amministrativi e nemmeno politici, evidentemente.

La pretesa efficacia ultraregionale in senso "soggettivo" dei calendari venatori giacché questi interesserebbero un numero di cacciatori più alto di quello "regionale", va invece decisamente contestata.

La possibilità che la legge n. 157/1992 offre, a determinate condizioni e per un numero limitato di giornate, di svolgere attività venatoria anche al di fuori della propria residenza venatoria non prova affatto l'efficacia ultraregionale dei calendari venatori: al contrario, conferma che l'efficacia di questi atti è propriamente territoriale, giacché essi si applicano a tutti coloro che praticano la caccia in un determinato ambito territoriale, indipendentemente dal criterio soggettivo facente capo alla residenza venatoria.

Il calendario, pertanto, è un provvedimento la cui efficacia è necessariamente limitata all'ambito territoriale regionale.

4. Ma il quadro delle turbolenze che recentemente hanno investito l'ambiente venatorio risulterebbe inadeguatamente raffigurato se non venissero raccontate le vicissitudini passate dalle leggi della Regione Liguria (n. 14 del 2005 e n. 36/2006) con le quali è stata data attivazione al regime delle deroghe disciplinato dall'art. 9 della Direttiva 79/409

CE e dall'art.19bis l. 157/92 (introdotto con la l. 3.10.2002, n. 221). La questione che è stata posta al TAR della Liguria riguardava la legittimità di un intervento legislativo regionale che faceva seguito al provvedimento di sospensione adottato dallo stesso TAR nei confronti di una delibera della G.R. che aveva lo stesso contenuto della successiva legge-provvedimento. Quest'ultima, essendo diretta a superare la misura cautelare disposta dal TAR offriva il fianco a numerosi e pesanti interrogativi sulla sua legittimità che, però, non sono stati affrontati dal Giudice amministrativo. Probabilmente perché le vie da percorrere (giudizio di legittimità della l.r. e/o conflitto di attribuzione Stato – Regione in cui però il ricorso del Giudice, leso nelle sue prerogative doveva in realtà essere proposto dal Presidente del Consiglio dei Ministri (art. 39 l. 11.3.1953, n. 87), entrambe sfocianti in un giudizio affidato alla Corte Costituzionale, avrebbero richiesto tempi inidonei a raggiungere un tempestivo risultato protezionistico diretto a paralizzare la disciplina di una stagione venatoria che dura pochi mesi. La via del giudizio di legittimità di una legge-provvedimento non soltanto subisce gli ordinari tempi processuali di percorrenza ma il giudice a quo resta privo di strumenti cautelari idonei a paralizzarne temporaneamente l'efficacia, giacché la sospensiva è inammissibile nei confronti di una legge. D'altro canto, nel merito, non è detto che la sorte di una legge contrastante con un provvedimento cautelare del Giudice sia segnata. La legge-provvedimento, o è di per se illegittima in quanto estromette non soltanto la P.A., ma anche il controllo giudiziale, oppure non può ritenersi illegittima soltanto perchè detta una disciplina che contrasta con l'orientamento manifestato dallo stesso Giudice. Peraltro, anche la via del conflitto tra poteri, se consente l'apertura di una fase cautelare davanti la Corte (art. 40, l.n. 87/53), non dovrebbe risolversi necessariamente nella decisione sfavorevole al legislatore. E ciò soprattutto se è in gioco un'ordinanza cautelare, cioè un provvedimento provvisorio adottato rebus sic stantibus. È nei confronti di una sentenza passata in giudicato che, semmai, può porsi il problema del conflitto, anche se la legge-provvedimento modifica sostanzialmente lo stesso paradigma sulla cui base la stessa è stata adottata.

Piuttosto, in relazione a tale problema, è la via dello scrutinio necessariamente "stretto" di legittimità della legge-provvedimento che vedo come quella più adeguata per affrontarlo. Anche se nei confronti delle leggi-provvedimento in generale deve porsi il problema dell'accesso alla Corte in via incidentale. Se le domande nei confronti necessaria-

mente diretti di tali leggi, stante l'assenza di una intermediazione provvedimentale, sarebbero astrattamente inammissibili, per evitare una situazione di totale diniego di giustizia occorre sostenere la proponibilità della quaestio legitimitatis della legge – provvedimento, sia pure in un contesto di lis ficta.

In tale difficile contesto il Tar Liguria ha comunque scelto la via apparentemente più piana e più immediata, cioè quella di disapplicare la legge regionale in quanto contrastante con le prescrizioni comunitarie.

Se la via del conflitto comunitario è quella che ha sortito immediati effetti protezionistici, gli stessi sono stati però di breve durata perché il Consiglio di Stato con ordinanza di poco successiva, ha escluso la disapplicabilità della legge regionale soltanto perché contrastante con il diritto comunitario, definendo addirittura la motivazione adottata dal TAR tamquam non esset.

Nulla quaestio sulla astratta possibilità – per il Giudice (come per l'Amministrazione) – di ricorrere all'istituto della "non applicazione" della disposizione interna in contrasto con la normativa comunitaria anche se contenuta in una direttiva. Questa, però, dev'essere self executing e le disposizioni dalla stessa dettate debbono essere cioè "sufficientemente concrete, precise ed incondizionate, nel senso che il loro contenuto non lascia alcun margine di discrezionalità agli Stati membri nella loro attuazione e la fattispecie ivi contemplata è determinata in tutti i suoi elementi" (Cons.Stato, V, 5.9.2002, n. 4468; Cons.Stato, VI, 20.6.1996, n. 843; Cass. civ. I, 1.2.2000, n. 1099; TAR Lazio, I, 26.3.2003, n. 2685). Sicché – in particolare – una direttiva self executing non necessita di "ulteriore intermediazione normativa" (Cons.Stato, IV, 10.5.2004, n. 2883).

È stata invece adottata dallo Stato italiano una legge (n° 221/2002) per dare corretta attuazione al regime delle "deroghe" disposto dall'art. 9, dir. 79/409/CEE con la quale è stata espressamente rimessa alle Regioni la relativa disciplina attuativa.

La discrezionalità "traslata" alle regioni si esprime in due modi: nella possibilità di decidere se esercitare o meno la facoltà di deroga, oppure nella descrizione dei presupposti indicati nelle lettere a), b), c), par. 1, art. 9, dir. 79/409/CEE.

La Regione Liguria ha quindi esercitato con la legge – provvedimento il potere discrezionale conferitole, sia dalla direttiva comunitaria, che dalla legge nazionale attuativa.

5. Le peripezie delle leggi venatorie della Regione Liguria sono

però continuate. La Commissione europea sulla base di un parere relativo alla inadeguata attuazione prestata dall'Italia, specialmente a livello regionale, della disciplina delle deroghe disposta dall'art.9 della direttiva 79/409 rimasto ineseguito, ha investito la Corte di Giustizia, ai sensi dell'art. 226 del Trattato CE, affinché ordinasse alla Repubblica Italiana di adottare i provvedimenti necessari per sospendere l'applicazione della L.R. Liguria n.36/2006 con la quale, analogamente a quanto disposto con la precedente L.R. n.14/2005, veniva ammessa la caccia allo storno in deroga al regime generale di caccia, limitatamente alla stagione venatoria 2006/2007. La stessa Commissione, ai sensi dell'art.84 del Regolamento di procedura, ha chiesto alla Corte di Giustizia il provvisorio accoglimento della domanda inaudita altera parte. Il Presidente della Corte, con provvedimento del 19 dicembre 2006, urgente e senza contraddittorio, ha intimato alla Repubblica Italiana di sospendere l'applicazione della L.R. Liguria n.36/2006 fino alla pronuncia dell'ordinanza di chiusura del procedimento sommario.

Lo Stato Italiano, ha prestato immediata ottemperanza all'ordine del Giudice comunitario nonostante fosse contenuto in un'ordinanza cautelare e, addirittura, con decreto-legge (D.L. 27.12.06, n. 297, convertito in l. 23.2.07, n. 15), con il quale, in esecuzione dell'ordinanza del Presidente della Corte di Giustizia", è stata sospesa l'applicazione della legge della regione Liguria 31 ottobre 2006, n. 36.

Si consideri a tale proposito che in ambiente comunitario i provvedimenti cautelari sono caratterizzati da un'accentuata instabilità, giacché sono modificabili o revocabili in qualsiasi momento, anche d'ufficio. Inoltre, nel caso di specie, poiché l'oggetto del giudizio riguardava una legge regionale dotata di efficacia temporale limitata ad una stagione venatoria, la sospensione di quest'ultima ha finito per sortire l'effetto di una sentenza definitiva, ponendosi così in contrasto con un limite logico delle misure cautelari, quello di non assorbire interamente il petitum .

Anche se l'ordinanza della Corte non è impugnabile, lo Stato italiano avrebbe potuto (se non dovuto) sollecitarne la revoca per tale motivo,oltre che per tutte le altre considerazioni di merito rimaste ignote al Presidente della Corte di Giustizia.

Ma forse più grave è il comportamento tenuto all'interno da parte del nostro Governo. Era in discussione la pretesa inottemperanza di una Regione ad un obbligo comunitario. Tale evenienza e il relativo potere sostitutivo dello Stato sono disciplinati dalla Costituzione, anche se non

è affatto chiaro se la norma di riferimento vada individuata nel V comma dell'art. 117, oppure nel 2° comma dell'art.120.

In realtà il V comma dell'art. 117 sembra rimettere alla competenza del legislatore statale la disciplina del procedimento per l'esercizio del potere sostitutivo dello Stato in caso d'inadempienza comunitaria da parte regionale, mentre il 2° comma dell'art. 120 è dedicato ai casi in cui in generale tale potere può essere esercitato dal Governo, casi tra i quali viene annoverato anche il mancato rispetto della normativa comunitaria.

L'art.8 della legge 5 giugno 2003, n.131,con la quale sono state dettate alcune disposizioni per l'adeguamento della l.cost. n. 3/2001, sembra preoccuparsi soltanto delle "sostituzioni" ex art.120, cioè di quelle da effettuarsi da parte del Governo. Il suddetto art. 8 disciplina, quindi, il procedimento per l'esercizio del potere sostitutivo in tutte le ipotesi contemplate dall'art.120 Cost., dedicando un comma apposito, il 2°,alle violazioni della normativa comunitaria, dove, alla luce del principio costituzionale di collaborazione Stato-regioni, ogni intervento statale è subordinato alla previa diffida rivolta all'ente interessato a provvedere in un congruo termine. Soltanto nei casi di assoluta urgenza, qualora l'intervento sostitutivo non sia procrastinabile senza mettere in pericolo le finalità tutelate dall'art.120 Cost., il comma 4 prevede che il Consiglio dei Ministri adotti i provvedimenti necessari che, però, debbono essere immediatamente comunicati alla Conferenza Stato-Regioni che può chiederne il riesame.

Nel caso di specie, anche a voler ritenere l'esistenza di una situazione di assoluta urgenza di provvedere, non soltanto la Regione interessata o la Conferenza Stato-Regioni non sono state in alcun modo coinvolte, nemmeno successivamente, ma è l'impiego dello strumento del decreto-legge statale, soprattutto ove sia visto in posizione antagonista alla legge regionale che si assume non conforme alle prescrizioni comunitarie, a destare perplessità.

In primo luogo, infatti, è necessario superare il limite generale che si ritiene gravare sull'intervento sostitutivo dello Stato secondo il quale il relativo potere può essere azionato, soltanto in caso d'inerzia da parte della Regione. Sostenere, al contrario, che la sostituzione potrebbe avere anche una dimensione correttiva della legge regionale ritenuta non conforme alle prescrizioni comunitarie, contrasterebbe irrimediabilmente con il principio della competenza-validità, di sicura rilevanza costituzionale. Conseguentemente, non può ritenersi che la necessità e l'urgenza siano sufficienti a legittimare l'impiego di un decreto-legge

in violazione di tale principio. Sulla base di tale premessa, l'impiego da parte della Regione dello strumento legislativo, salvo il giudizio di legittimità, porterebbe all'esclusione di ogni intervento legislativo statale correttivo.

La conseguenza non è eccessiva, anche a voler ritenere che per uscire dall'impasse costituzionale, potrebbe essere sufficiente evocare la costituzionalità del potere sostitutivo in quanto previsto dall'art.120, 2° c. e dal 5° c. dell'art. 117 Cost.

Il richiamo a tali articoli, se vale a giustificare la deroga al riparto delle competenze tra Stato e Regione, da un lato, presuppone la provvisorietà dell'intervento sostitutivo e, dall'altro, non prevedendo l'impiego del mezzo legislativo per realizzare l'intervento sostitutivo, non vale a "coprire" anche siffatta evenienza.

Conseguentemente, mentre può ritenersi lecitamente percorribile la via dell'intervento sostitutivo anche con atto legislativo soltanto in caso d'inerzia del legislatore regionale, giacché in tal caso non s'incontrerebbe altro ostacolo oltre a quello della competenza e purché alla disciplina statale sia attribuita natura cedevole (applicabile fino a quando non intervenga quella regionale), la stessa via risulta preclusa quando lo spazio, anche se illegittimamente, è occupato dalla legge regionale in quanto è quest'ultima che deve necessariamente prevalere su quella statale (in quanto cedevole).

Ma, se il procedimento relativo all'atto sostitutivo è rimesso alla discrezionalità del legislatore statale, è alla disciplina da quest'ultimo fissata che occorre fare capo per valutare la praticabilità dell'intervento sostitutivo con legge statale cedevole in caso d'inerzia regionale.

In questa prospettiva, qualora si debba assumere come parametro l'art. 8 della l. n. 131/03 attuativo dell'art. 120, 2° c. Cost., l'intervento legislativo appare in ogni caso precluso. Come si è visto, infatti, detto articolo disciplina compiutamente il procedimento dell'atto sostitutivo disseminandolo di frequenti passaggi "collaborativi". Ma siffatta eventualità sarebbe illegittima se riferita agli atti legislativi giacché sul relativo procedimento grava la riserva costituzionale che abbraccia tutte le fonti normative primarie.

Peraltro, potrebbe obiettarsi che la disciplina attuativa del potere sostitutivo "comunitario" non va individuata nella l. 131/2003, bensì, in quella speciale dettata dalla l. 4 febbraio 2005, n. 11. In questa, non soltanto viene invocato, quale specifico titolo di legittimazione costituzionale il quinto comma dell'art.117 Cost, ma espressamente è previsto

(all'art.16) che lo Stato adotti disposizioni legislative per l'adempimento degli obblighi comunitari nelle materie di competenza legislativa delle regioni. Dalla disciplina relativa alle condizioni e al procedimento individuata attraverso il rinvio all'art.11, comma 8, secondo periodo della stessa legge, risulta anche che l'intervento sostitutivo statale è previsto nel caso in cui non è ancora in vigore la normativa regionale di attuazione; può essere adottato soltanto dopo la scadenza del termine stabilito per l'attuazione della rispettiva normativa comunitaria e perde comunque efficacia dalla data di entrata in vigore della normativa di attuazione di ciascuna regione e provincia autonoma a causa del carattere cedevole delle disposizioni in esso contenute. Due sono pertanto le condizioni previste per l'ammissibilità dell'intervento legislativo statale: l'inerzia della Regione nell'attuazione di una direttiva e il carattere cedevole della disciplina statale.

Se la condizione dell'intervento sostitutivo dello Stato dovesse individuarsi nella l.r. Liguria 31.10.2006, n.36, in quanto ha adottato una disciplina attuativa della direttiva comunitaria 79/409 del tutto inidonea, nessun spazio potrebbe legittimamente riconoscersi all'intervento correttivo del legislatore statale.

Qualora, invece, l'adempimento dell'obbligo comunitario debba essere riferito all'ordinanza di sospensione della suddetta legge regionale adottata dal Presidente della Corte di Giustizia, l'ottemperanza da parte dello Stato italiano in via sostitutiva, in astratto poteva anche avvenire tramite un atto legislativo. In realtà, invece, siffatta eventualità risulta preclusa dall'art. 10 della legge n.11/2005, peraltro oggetto di esplicito richiamo nelle premesse del d-l n.297/2006. Questo, infatti, condiziona l'atto sostitutivo all'assegnazione di un termine ad adempiere alla Regione, nonché il coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni, incidendo così nel relativo procedimento. Ma siffatto intervento, come si è già detto, risulta precluso al legislatore ordinario quando interessi la formazione di un atto pariordinato di normazione primaria.

Conseguentemente, ove nel caso di specie fosse stata accertata l'inerzia "ottemperativa" della Regione, l'unico intervento sostitutivo possibile era quello disciplinato dall'art. 10l.n. 11/2005, e quindi con atto amministrativo, anche perché detto articolo disciplina proprio l'ipotesi dell'adozione di misure idonee a fronteggiare situazioni di assoluta urgenza.

D'altro canto, le garanzie procedimentali ivi previste, dirette a realizzare il principio di leale collaborazione, costituiscono una condizio-

ne che la stessa Corte Costituzionale ritiene imprescindibile (sentenza n. 240 del 2004) .

In conclusione, l'intervento sostitutivo in sujecta materia con decreto-legge deve ritenersi illegittimo.

Inoltre, va detto che la scelta tra ordinanza di necessità e decreto-legge quale mezzo per intervenire in via sostitutiva non è meramente formale, ove si consideri che soltanto la prima è sottoponibile a controllo giudiziale.

Per concludere questo tormentato capitolo della storia della caccia, va, infine, detto che la Regione Liguria, dopo il decreto-legge 27.12.2006, n.297, con l.r. 2.2.2007, n.4 ha espressamente abrogato la l.r. incriminata n.36/2006. La regione ha così rivendicato la propria autonomia decisionale, anche se dubito che l'atto di sottomissione possa valere a far cessare l'interesse alla prosecuzione del giudizio comunitario, soprattutto in considerazione del fatto che questo ha ad oggetto leggi-provvedimento stagionali delle regioni, la cui abrogazione non implica alcun riconoscimento della loro invalidità.

Avv. Italo Fanton
Vice presidente nazionale di Federcaccia

RETE NATURA 2000 LE MISURE DI PROTEZIONE SPECIALI PER LE ZPS E LE ZSC

PREMESSA

Recenti interventi normativi (decreto ministeriale "Matteoli" 25.03.2005, decreto legge n.251/2006, decaduto per mancata conversione in legge, art.1/comma 1226 legge finanziaria 27.12.2006 n. 296) e giurisprudenziali (ordinanze 24/11/2005 del T.a.r. Lazio pronunciate in sede cautelare, confermate dal Consiglio di Stato in sede di reclamo in data 14/02/2006) hanno proposto all'attenzione del mondo venatorio, agricolo e ambientalista la questione "Rete Natura 2000". Questione invero annosa posto che la previsione di questa "rete ecologica" europea si ricollega a direttive comunitarie certamente non recenti quali la direttiva "Habitat" 92/43/CEE[1] e l'ancor più datata direttiva "Uccelli" 79/409/CEE[2].

Per meglio comprendere e valutare quanto accaduto e ancora sta accadendo è necessario ripercorrere la cronologia dei fatti occorsi a partire proprio dalle previsioni delle due direttive comunitarie e dagli *obiettivi di tutela* dalle stesse perseguiti. *Obiettivi* distinti anche se tra loro collegati. In specie, la direttiva "Uccelli", attraverso l'istituzione di zone di protezione speciale (in sigla: Z.P.S.), ha per *obiettivo* la tutela delle specie ornitiche di cui all'allegato I della direttiva stessa[3] oltre che, più in genere, di tutta l'avifauna migratoria. Per contro, la direttiva "Habitat", attraverso l'istituzione di zone speciali di conservazione (in sigla Z.S.C., del cui procedimento di designazione i S.I.C./pS.I.C. costi-

[1] Direttiva del Consiglio 92/43/CEE del 21 maggio 1992 (G.U.C.E. 22 Luglio 1992, n. 206) relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche.

[2] Direttiva del Consiglio 79/409/CEE del 2 aprile 1979 (G.U.C.E. n. 103 del 25 aprile 1979) relativa alla conservazione degli uccelli selvatici.

[3] L'allegato I della Direttiva "UCCELLI" elenca 181 specie ornitiche per le quali l'U.E. ritiene necessaria l'adozione di misure speciali di conservazione degli habitat per garantirne la sopravvivenza e la riproduzione (art.4/1/1° comma).

tuiscono una fase preliminare), ha per *obiettivo* la tutela degli *habitat* naturali e seminaturali, della biodiversità, delle specie vegetali e delle ulteriori specie animali (per intenderci, quanto a queste ultime, delle specie ulteriori rispetto all'avifauna tutelata dalla direttiva "Uccelli")[4].

Proprio a questo riguardo, occorre opportunamente osservare come le direttive europee si limitino semplicemente a stabilire, come dianzi detto, gli *obiettivi di tutela*, ma lascino agli Stati membri il compito di disciplinare del tutto liberamente ed autonomamente i *metodi* e le *modalità* attraverso cui garantire il conseguimento degli obiettivi proposti.

IL RECEPIMENTO DELLA DIRETTIVA "UCCELLI" EX LEGE N.157/1992 E L'INTERVENTO DEL COMITATO NAZIONALE PER LE AREE PROTETTE EX LEGE N.394/1991.

Questione annosa, dicevamo, ma non certamente trascurata posto che, ancor prima del formale recepimento nel nostro ordinamento della Direttiva "Habitat" (avvenuto nel 1997[5]), già in sede di recepimento della precedente Direttiva "Uccelli", operato con legge 11 febbraio 1992, n.157[6], il nostro Legislatore si era premurato di disporre sia norme prescrittive all'indirizzo delle Regioni e delle Province autonome, finalizzate all'attuazione degli obiettivi di tutela indicati dalla direttiva, sia norme di controllo di tale operato, prevedendo per i casi di omissione o di inerzia degli enti territoriali e su segnalazione dell'I.N.F.S., un potere di intervento sostitutivo avocato alla competenza congiunta degli (allora) Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste e Ministero dell'Ambiente[7]. In conformità, poi, alle previsioni della l. 9/3/1989 n.86[8], era infine rimesso al Ministero per il coordinamento delle politiche comunitarie (di concerto con i predetti ministeri, con la

---

[4] La Direttiva "HABITAT" estende l'obiettivo di protezione, oltre che agli habitat naturali e seminaturali di particolare valenza ambientale, a circa 450 specie animali e a crica 500 specie vegetali.

[5] con D.P.R. 8/9/1997 n.357 (Gazz. Uff. 23/10/1997, n. 248, S.O.) succ. modificato dal DPR. 12/3/2003 N.120 (Gazz. Uff. 30/05/2003, n. 124).

[6] Legge 11/2/1992 n.157 recante "norme per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio" (Gazz.Uff. 25/02/1992 – Suppl.Ord. Serie gen. n.46).

[7] cfr. art.1/comma 4-5-6 l.n.157/1992.

[8] Legge 9/3/1989, n. 86 (Gazz.Uff. n. 058 del 10/03/1989) conosciuta come legge "La Pergola" (dal nome del relatore) recante Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari, poi abrogata dalla legge 4 febbraio 2005 n.11 (Legge Buttiglione).

collaborazione delle regioni e delle province autonome e sentiti il Comitato tecnico faunistico-venatorio nazionale e l'I.N.F.S.) un potere-dovere di verifica dello stato di conformità della suddetta legge nonché delle leggi regionali e provinciali in materia agli atti emanati dalle istituzioni delle Comunità europee volti alla conservazione della fauna selvatica.

È a fronte di questa situazione normativa che deve registrarsi, qualche anno più tardi, un intervento regolamentare del Comitato nazionale per le aree protette di cui alla legge n.394/1991[9] che, con deliberazione assunta in data 2/12/1996[10] su proposta dell'allora Ministro per l'Ambiente On.Ronchi (in qualità di presidente del Comitato stesso[11]), decideva l'adozione di una nuova classificazione delle aree protette, inserendo nella tipologia precedentemente disposta[12], due nuove previsioni. E precisamente:

- sub "g)" - le zone di protezione speciale (ZPS) ai sensi della direttiva 79/409/CEE concernente la conservazione degli uccelli selvatici;
- sub "h)" – le zone speciali di conservazione (ZSC) ai sensi della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche.

Un *passaggio* questo - come si dirà - tutt'altro che scevro da dubbi di legittimità sotto il profilo giuridico e comunque destinato a riverberare effetti sino all'attualità di questi ultimi giorni.

Occorre, infatti, ricordare come la disciplina di tutela delle aree protette italiane, così come delineata dalla legge n.394/1991 (in particolar modo dagli artt.6-11-13 e 30), si sviluppi attraverso un sistema prescrittivo-sanzionatorio decisamente rigoroso, improntato ad una marcata restrizione -in termini di divieto o di limitazione- delle attività antropiche in genere. Un regime di tutela prettamente vincolistico che risul-

---

[9] Legge quadro sulle aree protette 6/12/1991 n.394 (Gazz. Uff. 13/12/1991 n.292 suppl.ord.n.83).

[10] Deliberazione 2/12/1996 (Gazz.Uff.17/6/1997 n.139).

[11] dal che il ricorrente equivoco di chiamare del tutto erroneamente l'atto deliberativo come "decreto Ronchi".

[12] la precedente classificazione, adottata con deliberazione 21/12/1993, prevedeva le seguenti tipologie di aree protette: a) parco nazionale; b) riserva naturale statale; c) parco naturale interregionale; d) parco naturale regionale; e) riserva naturale regionale; f) zona umida di importanza internazionale (convenzione di Ramsar); g) altre aree naturali protette.

ta del tutto antitetico rispetto allo spirito delle direttive comunitarie le quali, limitandosi a porre *obiettivi di tutela*, nulla impongono di vietare "a priori", lasciando al caso specifico la valutazione della compatibilità (rectius: della *sostenibilità*) dell'attività antropica in esame rispetto all'obiettivo perseguito. E questo anche con riguardo all'attività venatoria[13].

Ne consegue che, alla vigilia del recepimento nel nostro ordinamento giuridico della Direttiva "Habitat", lo *status* d'attuazione della Direttiva "Uccelli" veniva ad avere un duplice riferimento normativo: da un lato le previsioni della l.n.157/1992 (art.1/comma 4-5-6-7), dirette a promuovere oltre che a garantire (attraverso strumenti di controllo e l'eventuale esercizio di poteri sostitutivi) l'identificazione delle zone di protezione[14] oltre che l'adozione di misure di tutela dei siti da parte delle Regioni e delle Province autonome[15]; dall'altro, a seguito del deliberato testè commentato, l'inserzione *ante litteram* delle designande zone di protezione speciale (oltre che delle ZSC, prima ancora del recepimento della direttiva comunitaria di riferimento) tra le aree protette italiane e la conseguente sottoposizione delle stesse alla disciplina di protezione dettata dalla legge-quadro n.394/1991.

Una situazione normativa connotata da palese disarmonia apparendo evidente come la deliberazione assunta dal Comitato nazionale AA.PP. non avesse, in realtà, tenuto in nessun conto la disciplina già introdotta dalla l.n.157/1992. Anzi: ne prospettasse, in effetti, una parziale disapplicazione (quindi abrogazione), sostituendo al regime di tutela ivi ipotizzato un ben diverso e distinto regime di tutela.

---

[13] La L.I.P.U. (Lega Italiana Protezione Uccelli), nel proprio sito web www.lipu.it , nella pagina dedicata a Rete Natura 2000, ha introdotto una rubrica intitolata "VERO/FALSO" nella quale si danno risposte alle più frequenti domande sull'argomento. Il primo quesito affrontato riguarda proprio la caccia. Si chiede se nelle ZPS non si può cacciare. Il sito ambientalista risponde così: "Falso**:** non esiste un divieto di caccia nelle ZPS. L'obbligo è di garantire uno stato di conservazione favorevole alle specie di uccelli migratori o di interesse comunitario individuate nel sito, anche attraverso il mantenimento e il ripristino degli habitat necessari alla loro sopravvivenza e riproduzione. Tutte le attività umane sono quindi a priori permesse purché non pregiudichino questo obiettivo".

[14] La previsione normativa della l.n.157/1992 non parla di "zone di protezione speciale", ma semplicemente e genericamente di "zone di protezione" ai sensi della direttiva 79/409/CEE e successive modifiche ed integrazioni.

[15] L'art.1/5° comma della l.n.157/1992 affida alle Regioni ed alle Province autonome, oltre che il compito di identificare le zone di protezione, il compito di provvedere al ripristino dei biotopi distrutti e alla creazione di biotopi, facendo obbligo alle stesse di relazionare annualmente il Ministro dell'agricoltura e delle foreste e il Ministro dell'Ambiente in merito alle misure adottate ed agli effetti rilevabili.

Ma proprio a riguardo di quest'ultimo aspetto, è però a chiedersi se l'intervento (amministrativo) del Comitato, pur previsto - in termini generali - dalla legge n.394/1991[16], avesse titolo per poter legittimamente determinare l'abrogazione delle previsioni di cui alla l.n.157/1992.

Riteniamo che sussistano fondati e sufficienti motivi per revocare in dubbio tale possibilità. E ciò ancor prima che per i principi enunciati dall'art. 15 delle disposizioni sulla legge in generale che - come notoriconoscono e riservano potere abrogativo solo alla legge posteriore[17].

Al riguardo deve osservarsi che il potere di operare ulteriori classificazioni pur riconosciuto al predetto Comitato dall'art.1/5° comma della legge n.394/1991 risultava[18] espressamente finalizzato "allo scopo di rendere efficaci i tipi di protezione previsti dalle convenzioni internazionali ed in particolare della convenzione di Ramsar di cui al decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 1976, n.448".

La lettera della norma legittima, quindi, un primo dubbio: vale a dire se possano equipararsi i casi di adesione (facoltativa) a convenzioni internazionali (così come letteralmente indicato dalla legge) ai casi di recepimento (obbligatorio) delle direttive comunitarie (così come invece accade nel caso di specie).

Orbene: pur postulando (con tutte le riserve del caso) l'equiparazione tra quest'ultima fattispecie e quella di adesione alle convenzioni internazionali, pare fondato chiedersi se la suddetta previsione potesse trovare applicazione anche nel caso - che è di specie - in cui il Legislatore statale, una volta espressa adesione alla convenzione inter-

---

[16] Oltre alla previsione di cui all'art.3/4° comma della l.n.394/1991 (che prevedeva espressamente, tra i compiti del Comitato, che lo stesso provvedesse ad integrare la classificazione delle aree protette), l'art. 1/5° comma espressamente facoltizzava il Comitato stesso ad operare ulteriori classificazioni per la finalità della presente legge e allo scopo di rendere efficaci i tipi di protezione previsti dalle convenzioni internazionali ed in particolare dalla Convenzione di Ramsar di cui al D.P.R. 13/3/1976 n.448.

[17] per dichiarazione espressa del legislatore o per incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti o perché la nuova legge regola la materia già interamente regolata dalla legge anteriore (art.15 Disp sulla legge in generale).

[18] Appare corretto parlarne "al passato" posto che il Comitato in esame è stato soppresso (in uno con il Gruppo di lavoro per la carta della natura di cui all'art.3 della l.394/1991) in forza del D.Lgs. 28/8/1997 n.281 recante "Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente Stato-Regioni-Province autonome etc." (art.7).

nazionale o dato corso al recepimento della direttiva comunitaria in questione, avesse già provveduto a regolarne le modalità attuative, così disponendo un adeguato sistema di tutela dell'area protetta.

Deve, per contro, osservarsi che il Comitato nazionale per le AA.PP. ha esercitato il potere conferitogli dalla norma dianzi citata,

- quanto alle ZPS (ex Direttiva "Uccelli"), quando il Legislatore nazionale aveva già compiutamente provveduto a regolare le modalità attuative della direttiva comunitaria attraverso la più volte citata legge di recepimento n.157/1992;

- quanto alle ZSC (ex Direttiva "Habitat"), quando il Legislatore nazionale non vi aveva ancora provveduto per la semplice ragione che la Direttiva "Habitat", alla data del dicembre 1996, non era stata ancora recepita nel nostro ordinamento giuridico. Ciò peraltro avvenendo solo alcuni mesi più tardi, nel mese di settembre 1997[19].

D.P.R. 8/9/1997 N.357 RECANTE RECEPIMENTO DELLA DIRETTIVA "HABITAT" 93/43/CEE

È in questo quadro normativo che lo Stato italiano ha provveduto, pur con ritardo rispetto al termine prefisso[20], al recepimento della Direttiva "Habitat", disposto in via regolamentare[21] con decreto del Presidente della Repubblica in data 8/9/1997, n.357 successivamente modificato, anche a seguito dell'intervenuta riforma del titolo V della Costituzione, con successivo decreto in data 12/3/2003, n.120.

La legge sopravvenuta ha compiutamente delineato l'*iter* attuativo delle misure di protezione (provvisorie e definitive) per tutti i siti di Rete Natura 2000, ricomprendendo nelle previsioni non solo le ZSC (designande proprio in forza della Direttiva "Habitat"), ma anche le ZPS (che, ricordiamo, trovano riferimento nella precedente Direttiva "Uccelli").

---

[19] Con il D.P.R. n.357/1997 (vedasi nota 5).

[20] La Direttiva "Habitat" è entrata in vigore il 10/6/1992 ed avrebbe dovuto essere recepita entro il termine del 10/6/1994.

[21] Il recepimento in via regolamentare della direttiva "Habitat" era stato espressamente previsto dall'articolo 4 della legge 22 febbraio 1994, n. 146.

In sintesi, la nuova disciplina normativa:

a) ha previsto un preciso *iter procedimentale* finalizzato all'adozione di misure di salvaguardia (provvisorie, prima) (art.4/1° comma) e di misure di conservazione (definitive, poi) (art.4/2° comma);
b) ha definito specifiche *competenze* per l'adozione di tali misure, identificando nelle Regioni e nelle Provincie autonome di Trento e di Bolzano i soggetti esclusivamente competenti a disciplinare sia le misure (provvisorie) di salvaguardia sia le misure di conservazione (definitive);
c) ha lasciato allo Stato (in specie al Ministero dell'ambiente e tutela del territorio sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano) un solo specifico compito: quello di adottare con decreto le Linee guida per la gestione delle aree della rete «Natura 2000». Una sorta di provvedimento-cornice quest'ultimo alle cui prescrizioni le Regioni e le Province autonome avrebbero poi improntare il proprio intervento di disciplina delle misure di conservazione di cui all'art.4/2° comma.

A tale ultimo riguardo, giova ricordare che l'adozione delle Linee Guida da parte del predetto Ministero è già formalmente avvenuta con D.M. 3/9/2002[22] adottato in conformità a parere favorevole espresso dalla Conferenza Stato-Regioni-Province autonome in data 9/5/2002.

Appare evidente come il sopravvenuto intervento regolamentare, con l'introduzione di un compiuto sistema normativo finalizzato alla tutela dei siti di Rete Natura 2000, confligga sia con le previsioni dettate dalla legge n.157/1992 sia, e ancor più, con la richiamata deliberazione del Comitato nazionale AA.PP., realizzando - in questo caso sì, a parere dello scrivente - una nuova, esaustiva regolamentazione della materia già regolata dalla legge anteriore e quindi sancendone la conseguente abrogazione (art.15 Disp.sulla legge in generale)[23].

---

[22] pubbl. Gazz. Uff. 24/9/2002, n. 224.

[23] L'attuazione in via regolamentare introdotto dalla l.n.86/1989 divenne lo strumento più diffuso di attuazione delle direttive comunitarie. I regolamenti in esame, avendo delega di legge, avevano anche capacità abrogativa rispetto alle norme di rango superiore, potendo lo Stato ricorrervi –su autorizzazione della direttiva comunitaria- anche nelle materie già disciplinate con legge ma non riservate alla legge (art.4).

IL DECRETO "MATTEOLI" 25/03/2005 E LE PRONUNCE GIURISDIZIONALI DEL TAR LAZIO E DEL CONSIGLIO DI STATO.

In questo mutato quadro normativo ed al fine di fare chiarezza sullo stato di attuazione del nuovo sistema di protezione dei siti di Rete Natura 2000, il Ministero dell'Ambiente ha dato corso ad una serie di riunioni tecniche tenutesi presso la segreteria della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome. In esito alle stesse e su parere favorevole espresso dalla Conferenza[24], ha provveduto - con decreto emesso in data 25 marzo 2005[25] - a dettare termini e modalità nel rispetto delle quali dar corso all'adozione delle misure (definitive) di conservazione dei siti, distinguendo - in conformità alle previsioni del D.P.R. 357/1997- tra le ipotesi riguardanti le ZSC e quelle riguardanti le ZPS[26].

Nel frattempo (quindi con riguardo alle misure di salvaguardia), il decreto ministeriale, oltre a richiamare l'operatività di uno strumento-filtro quale rappresentato dalla valutazione di incidenza ambientale su ogni e qualsiasi attività di pianificazione e di intervento da realizzarsi nei siti (ZPS e SIC/ZSC)[27], si è preoccupato comunque di imporre alle regioni l'adozione di opportune misure finalizzate ad evitare il degrado degli habitat naturali e degli habitat di specie, nonchè per evitare la perturbazione delle specie: questo con specifico riguardo alle ZPS classificate o istituite[28].

All'evidente scopo di fare chiarezza sulla situazione pregressa, il decreto ministeriale ha poi sancito l'annullamento del deliberato 2/12/1996 del Comitato nazionale AA.PP. imputato di aver ingenerato -

---

[24] Parere favorevole espresso in data 3 marzo 2005

[25] Pubbl. Gazz.Uff. del 6 luglio 2005, n. 1

[26] Per le ZSC, la fonte di individuazione e di regolamentazione delle misure di conservazione è individuata nei decreti del Ministro dell'ambiente di designazione delle ZSC, da adottarsi d'intesa con ciascuna regione interessata, in conformità agli indirizzi espressi nel decreto 3 settembre 2002 recante le linee guida per la gestione dei siti Natura 2000 (art. 3, comma 2, del decreto n. 357 del 1997).
Per le ZPS si stabilisce che le siano le Regioni a definire entro sei mesi dall'emanazione del decreto le misure di conservazione per le ZPS di propria competenza, conformemente agli indirizzi espressi nel citato decreto 3 settembre 2002.

[27] Art. 5 D.P.R. n.357/1997.

[28] In realtà, l'art.4/1° comma del DPR n.357/1997 prevede l'obbligo di adozione di misure di protezione (provvisorie, in attesa dell'adozione di misure di conservazione definitive) a SIC/ZSC oltre che, per il richiamo estensivo operato dall'art.6, alle ZPS.

attraverso il rinvio al sistema di tutela di cui alla l.n.394/1991 - conflittualità interpretativa[29].

Per iniziativa - tra gli altri soggetti - di un'associazione ambientalista[30], il decreto ministeriale 25/03/2005 è stato fatto oggetto di impugnativa giurisdizionale innanzi al T.A.R. per il Lazio.

Nei ricorsi proposti si è lamentato, come principale motivo di doglianza, il venir meno - a seguito dell'annullamento della richiamata deliberazione 2/12/1996 del Comitato nazionale AA.PP. - di un regime di adeguata protezione dei siti di Rete Natura 2000 così come invece assicurato dall'applicazione della legge n.394/1991.

La questione è stata affrontata e decisa dall'organo giurisdizionale in sede cautelare con ordinanze pronunciate in data 24/11/2005, con le quali il T.A.R. adito ha ritenuto di disporre, in sede incidentale, la sospensione del provvedimento impugnato.

Ha affermato il T.A.R. Lazio che "il ricorso, ad una sommaria deliberazione consentita in sede cautelare, appare assistito da sufficiente *fumus boni juris*, laddove sostanzialmente si contesta la logicità del presupposto della "conflittualità intepretativa" richiamata nel provvedimento impugnato che avrebbe, se mai, legittimato interventi diversi da quelli del mero annullamento della deliberazione 2/12/1996 del Comitato delle aree naturali protette"; ha affermato altresì la sussistenza "del requisito del danno grave ed irreparabile in quanto non risulta contestato che le misure di tutela introdotte nel provvedimento impugnato appaiono meno incisive di quelle conseguenti alla ricomprensione delle ZPS e ZSC nella categoria delle riserve naturali protette di cui alla legge n. 394/1991".

Avverso alle ordinanze rese, il Ministero dell'ambiente ha interposto reclamo al Consiglio di Stato chiedendone riforma. Il Giudice d'appello, con ordinanze rese in data 14/2/2006, ha però confermato la

---

[29] Premette il decreto 25/3/2005: "…Considerato che l'inclusione delle ZPS e delle ZSC nella classificazione delle aree naturali protette operata dalla citata deliberazione del Comitato, con la conseguente necessità di applicazione anche ai siti Natura 2000 delle misure di salvaguardia e dei divieti previsti dalla legge 6 dicembre 1991, n. 394, ha di fatto alimentato una conflittualità interpretativa che ha ostacolato la realizzazione gli obiettivi previsti dalle direttive comunitarie 79/409/CEE e 92/43/CEE e dalla relativa normativa di recepimento".

[30] Sono stati proposti anche altri ricorsi analogamente decisi.

"sospensiva" pronunciata dal TAR Lazio, invero adottando una motivazione solo in parte coincidente con quella espressa dal giudice di prime cure. In specie il Consiglio di Stato ha rilevato che l'accoglimento del ricorso in appello avrebbe determinato "l'immediato venire meno di misure di tutela ambientale più rigorose, ancor prima dell'individuazione da parte della Regione delle misure di conservazione più adeguate".

In sostanza, gli organi giurisdizionali venivano a sancire l'applicazione ai siti di Rete Natura 2000 - in via cautelare - del regime di tutela disciplinato dalla legge-quadro sulle aree protette n.394/1991. Un regime - lo si ripete - particolarmente rigoroso e vincolistico, basato sulla cd. *filosofia del divieto* e non certo sintonico rispetto ai principi di *sostenibilità* fondanti le direttive comunitarie.

Veniva così ad aprirsi sia per le istituzioni pubbliche coinvolte (a partire dall'autorità di governo ed a seguire con le regioni e le province autonome) sia per i soggetti sociali cc.dd. *portatori di interesse* (le associazioni venatorie, agricole ed ambientaliste) una stagione decisamente tormentata o, per richiamare il titolo di altra relazione, "l'estate calda del 2006", avviata con l'approvazione quasi ferragostana di un decreto legge (n.251/2006), seguita da un febbrile lavoro di confronto avviato dal Ministero per le Politiche Agricole Alimentari e Forestali, segnata dalla scesa in piazza - per un'ordinata ma decisa protesta - di alcune decine di migliaia di cacciatori italiani (evento mai prima d'allora verificatosi), passata da reiterati quanto infruttuosi tentativi di formulazione di un documento normativo condiviso da recepire quale emendamento, sfociata nella mancata conversione in legge del decreto e nella sua conseguente caducazione, conclusa da una previsione apoditticamente inserita nella legge finanziaria e non scevra di conseguenze polemiche soprattutto da parte degli enti regionali ritenutisi ingiustamente esclusi da ogni e qualsiasi ruolo decisionale a favore dell'Autorità di Governo (in specie, il Ministero dell'Ambiente)[31].

[31] art.1/comma 1226 legge 27.12.2006 n. 296 – Legge finanziaria 2007 (Suppl. Ord. n. 244 Gazz. Uff. - Serie Generale n. 299 del 27/12/2006).

BREVE E CONCLUSIVO COMMENTO IN MERITO AI PASSAGGI NORMATIVI INTERCORSI ED ALLE PRONUNCE RESE DAL TAR LAZIO E DAL CONSIGLIO DI STATO (IN ATTESA - FORSE VANA - DELLA DECISIONE DI MERITO…)

Lasciando ad altre relazioni l'approfondimento di queste ultimi, più recenti "passaggi" legislativi, affidiamo la conclusione di queste note alla formulazione di qualche spunto di riflessione in merito agli ultimi *passaggi* di questo *affair*, per certi aspetti un po' tutto italiano. In particolare, ai pronunciamenti resi in sede cautelare dal Tar per il Lazio e, in sede di reclamo, dal Consiglio di Stato e, ancor prima, al decreto ministeriale impugnato (il cd.decreto "Matteoli").

Si è già avuto modo di osservare come, pur concludendo entrambi i provvedimenti giurisdizionali per la comminatoria della sospensione dell'esecutività del decreto "Matteoli", in realtà le statuizioni in esame pur nei termini succinti che caratterizzano i provvedimenti interinali non appaiano del tutto coincidenti.

Si è detto che il decreto ministeriale impugnato ha provveduto ad annullare la deliberazione 2/12/1996 del Comitato nazionale AA.PP., ravvisando nella stessa una fonte di "conflittualità interpretativa". Conflittualità questa che - a sommesso parere dello scrivente - non può che discendere direttamente dai quei dubbi di legittimità *ab origine* del provvedimento stesso oltre che, comunque, della sua stessa sopravvivenza rispetto a previsioni legislative posteriormente intervenute (D.P.R. n.357/1997). Dubbi sui quali ci siamo dianzi intrattenuti.

È allora a chiedersi, se sussistevano dubbi di questo tipo, se meglio non avrebbe fatto il Ministero per l'Ambiente a costatarne il "decesso già avvenuto" anziché "pronunciare la condanna a morte" di un provvedimento comunque già "defunto" in quanto superato da *jus superveniens*. Decretarne l'annullamento ha significato, in ultima analisi, (virtualmente) "resuscitarlo" a nuova vita, riconoscendone operatività ed efficacia giuridica.

Forse non a caso, a questo proposito, il Tar per il Lazio, ha segnalato che la "conflittualità intepretativa" richiamata nel provvedimento

impugnato avrebbe, se mai, legittimato interventi diversi da quelli del mero annullamento della deliberazione 2/12/1996 del Comitato delle aree naturali protette.

A quali "interventi diversi" il Giudice amministrativo abbia voluto far riferimento, tuttavia non è precisato. Appare, però, ragionevole ritenere che, in considerazione della conclusione alla quale il provvedimento commentato perviene (l'applicazione del regime di tutela ex lege n.394/1991), il Tar non abbia in alcun modo valutato nella sua pienezza e nelle sue conseguenze il *passaggio abrogativo* sopra ipotizzato.

Ma la diversità tra le pronunce rese dal Tar e dal Consiglio di Stato si manifesta soprattutto in termini che potremmo definire "di indirizzo".

A questo riguardo, mentre il giudice di prime cure si limita ad affermare "che le misure di tutela introdotte nel provvedimento impugnato appaiono meno incisive di quelle conseguenti alla ricomprensione delle ZPS e ZSC nella categoria delle riserve naturali protette di cui alla legge n. 394/1991", il Consiglio di Stato dice, per il vero, qualcosa di più e di diverso. Dice che l'accoglimento del ricorso in appello determinerebbe "l'immediato venire meno di misure di tutela ambientale più rigorose, ancor prima dell'individuazione da parte della Regione delle misure di conservazione più adeguate". Dice, in sostanza, che l'applicazione del regime di tutela previsto dalla l.n.394/1991 può essere ritenuta solo e soltanto come una soluzione temporanea e provvisoria, destinata a garantire la tutela dei siti di Rete Natura 2000 sino al momento dell'adozione di misure di conservazione più adeguate da parte degli enti regionali. E questo non può che avvenire in conformità alle previsioni del D.P.R. n.357/1997, che è e rimane - anche per il Consiglio di Stato - l'unica ed esaustiva normativa di riferimento per la disciplina dei siti di Rete Natura 2000.

Dopo le ordinanze rese in sede cautelare, rimane l'attesa per le decisioni di merito. Un'attesa che, tuttavia, risulterà forse vana stanti le iniziative regolamentari attualmente in corso a seguito della richiamata previsione introdotta dalla legge finanziaria 2007[32] e che potrebbero portare - anzi tempo - alla "cessazione della materia del contendere" e al venir meno dell'interesse alla decisione nel merito dei ricorsi proposti.

[32] Vedasi nota 31.

Dr Edoardo Mori
Magistrato presso il Tribunale di Bolzano

LA CATALOGAZIONE DELLE ARMI DA SPARO È INIZIATO UN PROCESSO INVOLUTIVO?

Per comprendere gli anomali sviluppi del lavoro della Commissione Consultiva per le armi occorrere ripercorrerne la storia.

All'inizio degli anni settanta si sentiva impellente il bisogno di una ridefinizione della nozione di arma da guerra in quanto la dottrina ufficiale della burocrazia e della giustizia insisteva supinamente sulla assurda teoria, nata più nelle menti dei marescialli che degli esperti, priva di ogni appiglio normativo, secondo cui il massimo calibro consentito per le pistole semiautomatiche era il 7,65 Br. mentre per i revolver non vi era limite di calibro perché non più in uso presso gli eserciti. Salvo poi affermare che il revolver del 1889 (arma antica!) e la baionetta erano armi di tale particolare potenza ed efficienza, da dover essere vietati a chiunque. Nel campo delle armi lunghe si continuavano a vietare moschetti di ordinanza a ripetizione manuale, mentre erano consentite potenti carabine semiautomatiche da caccia.

Ciò poneva l'Italia al di fuori del mercato internazionale e limitava in modo irrazionale le possibilità di difesa e sport del cittadino.

Nel 1974 uscì sulla Giustizia Penale un mio ampio studio sull'argomento, tecnicamente documentato, ed indubbiamente esso dette l'impulso decisivo alla questione.

Il Parlamento nel 1975 dette una nuova definizione di arma da guerra, molto soddisfacente, ma poi stravolta da chi era ancora aggrappato a concezioni ottocentesche e non voleva modificare il vecchi assioma "se è arma dei militari = è arma potente" in quello nuovo secondo cui un'arma era da guerra solo se avente per tipologia caratteristiche tali di potenza offensiva da renderla attualmente appetibile per gli eserciti moderni.

Contemporaneamente gli uffici ministeriali che studiavano la legge si inventavano un meccanismo unico al mondo: una commissione apposita per formare un elenco delle armi che non sono considerate da guerra. Per capire l'allucinante astruseria della invenzione si consideri che:

- il problema di definire il limite fra arma comune ed arma da guer-

ra si pone solo per le pistole e per i fucili a canna rigata nei calibri sportivi e venatori, non certo per i missili e le mitragliatrici;

- in altri paesi europei il problema era stato risolto con sole tre righe in cui, senza cercare inesistenti parametri, si affermava semplicemente che tutte le carabine e tutte le pistole sono armi comuni salvo quelle con funzionamento automatico (principio fatto proprio dal legislatore italiano con la legge sul materiale di armamento, ma che il Ministero dell'Interno si è semplicemente rifiutato di applicare).

- era cosa insensata catalogare le armi consentite (decine e decine di migliaia) quando bastava catalogare qualche centinaio di armi da guerra. Anche se si rifiuta il principio sacrosanto della legge sull'armamento, che senso ha catalogare migliaia di pistole in piccolo calibro, che senso ha catalogare migliaia di revolver, i quali per definizione non possono mai essere da guerra, che senso ha catalogare migliaia di fucili che per il calibro o la meccanica non sono mai stati da guerra neppure in passato?

La Catalogazione delle armi non trova alcun modello nelle altre legislazioni europee e potrebbe essere visto come un ostacolo illegittimo alla libera circolazione delle merci nella comunità europea. Il privato infatti non può acquistare all'estero armi, pur se chiaramente da caccia e sportive, perché non può importarle in Italia senza averne chiesto la catalogazione, cosa che comporta sovente costi superiori al valore dell'oggetto. È prevedibile che lo Stato italiano possa essere costretto ad eliminarlo dalla nostra legislazione.

Neppure pare molto ragionevole il sistema per cui chi inventa o intende importare qualche cosa di nuovo, deve farlo sapere con qualche mese di anticipo ai concorrenti, che magari siedono proprio nella commissione e possono copiare o mettere bastoni fra le ruote.

Ma i problemi non si fermavano qui perché si doveva decidere quali armi catalogare e che cosa si intende per prototipo o modello di arma.

Il primo comma dell'art. 7 L. 110/1975, nel testo originario recitava: *è istituito, presso il Ministero dell'interno, il catalogo nazionale delle armi comuni da sparo delle quali è ammessa la produzione o la importazione definitiva*. Esso quindi prevedeva (sia ben chiaro, senza affatto rendersi conto della difficoltà pratiche dell'operazione, visto che solo per le pistole cal. 6,35 si contano quasi 6.000 modelli!) la catalogazione di tutte le armi comuni da sparo (a canna liscia, a canna rigata, lanciarazzi, ad aria compressa, repliche ad avancarica, ecc.) già esistenti in Italia nonché di

quelle di nuova produzione o importazione. Questa soluzione si imponeva sia in base alla lettera della legge (il comma due regola ovviamente solo le armi di nuova produzione o importazione, ma non dice affatto che non devono essere catalogate le altre!), sia per evitare situazioni totalmente assurde: si consideri che non catalogando le armi di vecchia produzione già detenute in Italia, si finiva per catalogare solo quelle per cui veniva casualmente richiesta l'importazione con gravi conseguenze:

- in Italia vi sono in circolazioni armi identiche, alcune con il numero di catalogo (quelle importate), altre senza (quelle già detenute), con grave incertezza in caso di controllo e senza che abbia il minimo senso logico che alcune ne siano casualmente munite;
- mentre per le armi di nuova produzione è in genere l'importatore a sobbarcarsi i costi della catalogazione, per le armi di vecchia produzione si impedisce di fatto al cittadino di importarle perché i costi per la catalogazione superano spesso il valore dell'arma;
- si lasciano molte armi in un clima di incertezza giuridica, non potendosi stabilire se esse siano o meno da guerra; è vero che il ministero ha emanato degli elenchi di classificazione di alcune di queste armi, ma questi pareri del ministero non erano certo idonei ad attribuire in modo definitivo la qualifica di arma comune;
- sovente è estremamente difficile stabilire se un'arma non catalogata sia stata alterata o meno, non essendo stabilite ufficialmente le sue caratteristiche; il che vuol dire che un'arma non catalogata può essere alterata più facilmente di un'arma catalogata.

Come detto, una operazione del genere era impegnativa, ma avrebbe potuto essere risolta catalogando le armi per categorie; ad es. "tutte le pistole in cal 6,35 e 7,35 sono armi comuni da sparo"; invece si è scelto di limitare la catalogazione alle sole armi di nuova produzione o importazione, così che un'arma anteriore al 1979 era priva di catalogo se già in Italia, riceveva un numero di catalogo se importata!

Subito ci si rese anche conto che la catalogazione di certe armi, come i fucili a canna liscia, era un'attività palesemente priva di senso logico, visto che tali armi non possono mai essere da guerra o tipo guerra (salvo un improbabile semiautomatico a raffica!) e che esse sovente sono prodotte in modello unico da valenti artigiani. Perciò l'art. 17 del DM 16 agosto 1977, rimandava l'inizio delle operazioni di catalogazione per i fucili a canna liscia e le repliche di armi antiche ad avancarica, in attesa dell'emanazione di apposite norme, stabilendo che per esse conti-

nuavano a restare in vigore le disposizioni transitorie dell'art. 37 della legge 110/1975. Solo nel 1980, con DM 21 aprile 1980, venivano emanate le necessarie disposizioni e, con DM 2 marzo 1982, le disposizioni per l'aggiornamento del catalogo. Non veniva però fissata alcuna data per la pubblicazione del Catalogo (ma solo quella dell'inizio delle operazioni, fissata al 1° ottobre 1983) e quindi non scattava la fine del regime transitorio previsto nel citato art. 37. Subito dopo, la L. 16 luglio 1982 n. 452 aboliva la catalogazione delle armi in questione. Quindi, in concreto, le armi ad anima liscia e le repliche di armi ad avancarica non sono mai state soggette all'obbligo di apporre il numero di catalogo e per esse non è mai scattato l'obbligo di apporre altri segni distintivi diversi dal numero di matricola.

Attualmente, quindi, il primo comma del citato art. 10 prevede la catalogazione solo per *le armi comuni da sparo, con esclusione dei fucili da caccia ad anima liscia e delle repliche di armi ad avancarica.* Va tenuto presente che si parla di armi da caccia impropriamente, per il fatto che quando venne emanato il DM 16 agosto 1977 non esisteva né la norma che vieta certi calibri per la caccia né la categoria delle armi sportive e dei fucili a canna liscia sportivi e quindi ogni arma lunga veniva considerata idonea ad usi venatori; è però del tutto pacifico che l'esenzione opera anche per i fucili sportivi a canna liscia che, del resto, non è possibile distinguere da quelli da caccia in base a caratteristiche sostanziali. L'esenzione opera perciò per tutti i fucili a canna liscia, salvo una improbabile arma avente caratteristiche tali da renderla inidonea ad usi venatori.

È appena il caso di rilevare che l'inutilità della catalogazione per le canne lisce e le repliche rilevata dalla L. 1982/452 poteva e dovere essere estesa, senza alcun problema, ai revolver e ai fucili da caccia a canna rigata in determinati calibri, eliminando una situazione che provoca solo danni ai cittadini ed ai produttori.

Circa la nozione di prototipo o modello di arma la legge 110 si limitava a dire che "confezioni artistiche od artigianali non alterano il prototipo se rimangono invariate le qualità balistiche, il calibro e le parti meccaniche di esso". Questa indicazione è del tutto insufficiente a delimitare il problema.

La nozione di modello di arma non è affatto univoca e varia a seconda dei tempi e dei produttori. Lo stesso modello può essere in calibri diversi (es. la Beretta 34 in cal. 9 corto e 7,65 Br.) o può aver subito migliorie meccaniche nel tempo; spesso la creazione di un nuovo

modello può corrispondere più ad esigenze commerciali che tecniche. Però sotto il profilo del collezionismo di armi storiche uno stesso modello di arma può distinguersi per altre caratteristiche, come ad esempio il fatto di essere stato prodotto per certi Stati con modifiche oppure con modifiche di particolari non rilevanti su piano tecnico (si pensi ai numerosi tipi di Mauser K98).

Il voler distinguere i modelli in base al calibro era ed è una solenne stupidaggine; uno volta accertato che una carabina a ripetizione manuale (o un revolver) sono per definizione armi comuni, che senso ha valutare se esse sono comuni in tutti i 130 calibri circa, attualmente in commercio? La regola è che chi produce una carabina da caccia, la produce in molti calibri a seconda delle esigenze dei clienti. Per quale motivo si deve catalogare l'arma in venti modelli diversi? La stessa cosa per i revolver: una volta stabilito che un revolver è arma comune, che cosa importa che esso sia in cal .38 o in cal. 38 special o .357?

Ripeto: **il Catalogo non è una banca dati per consentire di individuare le armi importate in Italia o qui prodotte, ma serve esclusivamente per stabilire se un'arma è comune o da guerra.**

Purtroppo sul punto si è instaurato un meccanismo perverso dovuto al fatto che la legge 110 venne fatta da incompetenti burocrati. La legge infatti stabilì delle limitazioni al numero di armi detenibili e stabilì che i collezionisti non potevano detenere più di un esemplare per ogni modello di arma; limitazione questa contraria proprio allo spirito del collezionista di armi che non è un raccoglitore di esemplari, come chi raccoglie farfalle o bustine di zucchero, tutte diverse l'una dell'altra, ma è uno studioso interessato, ad es. ad avere il maggior numero possibile di Mauser K98 per studiarne le minime varianti. e che se ne frega di tutte le altre armi. Da ciò l'interesse dei commercianti di moltiplicare artificiosamente il numero di modelli. La Commissione li ha seguiti su questa strada e così siamo arrivati ad aver ben oltre 16.000 modelli di armi catalogate.

Su questa strada si è arrivati a sofisticherie da sesso degli angeli distinguendo se un'arma è in acciaio normale o inossidabile, se vi è stecher o meno, se vi è o meno freno di bocca o rompifiamma, se vi è un centimetro in più o in meno di canna; cioè il trionfo della burocrazia applicata alle armi, senza alcuna giustificazione razionale o pratica, ma solo per creare vortici di carte con spese e disagi per i cittadini. In un caso, paragonando una SAN Sport Europa e un SIG550 PE, muniti di calcio assolutamente identico, la commissione ha concluso che il calcio della SAN, con bottone di sgancio bloccato con resina era idoneo e

catalogabile mentre invece il calcio del SIG, **saldato**, non poteva essere catalogato perché ripristinabile.

Si è arrivati persino alla sciocca astruseria di voler indicare le scritte che possono comparire sull'arma, a seconda dello Stato od arsenale in cui essa è stata prodotta, ignorando che esse sono del tutto irrilevanti ai fini della classificazione ed importazione; per le armi di ordinanza non si può certo pretendere di attribuire un significato alla fabbrica produttrice … spesso segreta! Vi sono così in Catalogo armi identiche, ma con numero di catalogo diverso perché prodotte da fabbricanti diversi.

Sono cose che, a torto od a ragione, fanno gridare allo scandalo e che diffondono la convinzione che in commissione si guardi più alle lobby e alle amicizie che non alle norme di legge e alle nozioni tecniche.

Queste soluzioni sono anche in contrasto con la legge 110 la quale, nel momento in cui dice che elaborazioni artistiche o artigianali non modificano il modello di base, pone anche il principio per cui il modello rimane unico ogni qual volta non siano modificate le qualità balistiche, il calibro e le parti meccaniche di esso. Anche se non è detto (per insipienza dei giuristi i quali amano giocare con le parole convinti che esse bastino per acchiappare la realtà) che queste modifiche devono avere una certa consistenza, per un tecnico è del tutto chiaro che non sono certo pochi centimetri di canna in più o in meno che cambiano le caratteristiche balistiche di un'arma e che non è una fresatura in una canna che trasforma un'arma comune in arma da guerra!

Ripeto: la Commissione ha il compito di individuare il modello di arma catalogato in base alle nozioni storiche e tecniche che a livello mondiale individuano un'arma; non certo in base ad accessori o a particolari irrilevanti.

Anche sul concetto di "parti meccaniche" di un'arma si è infatti insistito sul percorso erroneo (e purtroppo battuto dalla Cassazione, tratta in inganno dai soliti periti improvvisati i quali, sapendo smontare qualche arma, credono anche di essere esperti di diritto delle armi) per cui ogni variazione alle parti in metallo è una variazione della meccanica. Nulla di più sbagliato: una filettatura, la presenza o meno di un attacco per cannocchiale o per altro accessorio non hanno nulla a che vedere con la meccanica di un'arma. Sarebbe come confondere la carrozzeria di un'auto con il suo motore o gli organi di cambio e frenatura. Meccanismo, dicono i dizionari, è il complesso di parti che compongono una macchina, cioè di quelle parti che contribuiscono al movimento, al funzionamento della macchina. Il sistema di scatto, di ripetizione, di chiusura, di alimentazione

costituiscono le parti meccaniche di un'arma, non certo un gancio incollato da qualche parte per sostenere qualche cosa, poco importa quale! E ogni cosa che si attacca, che si aggiunge ad un'arma già perfettamente funzionante anche senza di essa, non è una parte, ma un accessorio, come si ricava del resto chiaramente dalle convenzione di Strasburgo che, ad esempio, assimilava in via eccezionale i silenziatori alle parti di arma. Anche la convenzione ONU del 31 maggio 2001, art. 3 lett b, ha fatto una eccezione solo per silenziatori, così confermando che ogni altro accessorio non è mai considerato parte di arma.

Questa situazione è stata aggravata dal fatto che né la commissione né il ministero hanno mai voluto mettere nero su bianco i criteri da seguire per stabilire se un'arma è comune o da guerra, esigenza essenziale per poter applicare la legge.

Per l'art. 7 della legge 110/1975 la catalogazione di un'arma come arma comune da sparo è definitiva. Catalogare un'arma significa riconoscere che un certo calibro è civile e non militare, che un certo tipo di alimentazione e ripetizione non sono militari, che un serbatoio con un certo numero di colpi è irrilevante. Tutti principi che si ricavano dalla catalogazione e che a loro volta hanno il carattere della definitività per due motivi: sul piano normativo perché lo dice la legge, sul piano amministrativo poiché la pubblica amministrazione deve operare senza creare disparità di trattamento e senza ledere diritti acquisiti.

Purtroppo i funzionari addetti al settore armi del Ministero cambiano molto spesso e sanno ben poco di armi; i commissari vengono sostituiti in buon numero ogni cinque anni ed è sufficiente leggere i verbali delle sedute per constatare che essi navigano costantemente nella nebbia senza sapere da dove sono partiti (perché manca chi li può informare e le regole non sono mai state scritte) e dove devono arrivare (perché in commissione non vi è alcun giurista esperto e che si intenda anche di armi il quale possa interpretare le norme in modo sensato). Non è il caso di elencare centinaia di esempi, ma ricordo quello emblematico dello Spas 12 della Franchi, fucile semiautomatico da difesa a canna liscia, rispetto a cui l'unico dubbio era se andava catalogato o meno, e che la commissione dichiarò da guerra… principalmente in base all'aspetto eccessivamente aggressivo, cioè perché assomigliava ad un'arma da guerra!

Altro esempio di sbandamento mentale della commissione, che ormai si protrae da vent'anni, è dato dal numero massimo di colpi che deve avere un fucile semiautomatico.

All'inizio parve del tutto ovvio e indiscutibile che un'arma nata come arma da caccia, per cui non si poneva neppure il dubbio che potesse essere da guerra, poteva avere il caricatore previsto dal produttore; per le armi ex ordinanza, per cui si riconosceva essere venuto meno il requisito della destinabilità all'uso militare, era altrettanto ovvio che la capacità del caricatore originario diveniva del tutto irrilevante; il problema si poteva al massimo porre per certi fucili di assalto automatici, prodotti in versione civile, e rispetto a cui era necessario differenziare il caricatore civile da quello militare. Ma è chiaro che il problema non era di numero di colpi, ma di evitare l'intercambiabilità fra i due caricatori.

Ebbene, la commissione ha proceduto per vent'anni a casaccio, pretendendo per ogni arma di indicare il numero massimo di colpi consentito, variabile, a seconda del clima e delle amicizie di chi chiedeva la catalogazione, da 5 a 15 colpi! Di recente qualche bella mente ha persino proposto di limitare il numero dei colpi del caricatore a 5, per ogni tipo di arma lunga e di applicare la regola anche retroattivamente. Miglior esempio non potrebbe trovarsi di esercizio abusivo di potere, con totale disprezzo della realtà giuridica, con norme di legge ridotte a strame.

Il pensiero dominante della Commissione sembra attualmente quello di moltiplicare inutilmente i modelli di arma in relazione a particolari del tutto irrilevanti ai fini della sicurezza pubblica (chi al ministero si ricorda ancora che questo non era lo scopo e la funzione del Catalogo?), ma che servono solo a produrre costi sociali aggiuntivi (la burocrazia è uno dei costi più pesanti della nostra economia, forse ancor prima dell'energia). Si veda, ad esempio emblematico, la "Circolare 557/PAS.50-235/E/04 del 30 ottobre 2006 - Procedura per l'iscrizione in nota a Catalogo di canne intercambiabili dotate di freno di bocca integrale" in cui ci si inventa che:

- è possibile realizzare canne intercambiabili dotate di freno di bocca solo se destinate a carabine a ripetizione semplice ordinaria con chiusura ad otturatore girevole - scorrevole;
- le canne intercambiabili devono avere la stessa lunghezza e lo stesso calibro di quelle originali;
- il freno di bocca deve essere realizzato con la sola foratura della canna, senza possibilità, quindi, di applicarlo tramite filettatura o incastro.

Ma quale norma di legge attribuisce alla Commissione il potere di dire su quale arma comune posso applicare il freno di bocca? Perché mai non dovrebbe essere applicato ad una carabina semiautomatica cal.

22? O vi è il solito esperto il quale ritiene che la carabina potrebbe diventare da guerra? E quale stupidaggine è che la canna con freno di bocca deve essere identica a quella senza freno? Le canne intercambiabili sono per definizione diverse fra di loro.

Quanto poi al requisito che il freno di bocca non deve essere amovibile, si finisce nell'assurdo kafkiano. Cerchiamo di capire il pensiero della circolare: secondo essa è possibile applicare su di un'arma una canna intercambiabile, senza attribuire un nuovo numero di catalogo, ma in forza di semplice nota in calce alla scheda di catalogazione originaria, purché si tratti di canna identica (stupidaggine, si ripete, in contrasto con tutto il precedente orientamento) e purché il freno sia ricavato per fresatura. Il che vuol dire, se la logica non è acqua, che se un produttore fa una canna intercambiabile identica a quella catalogata, ma con una filettatura all'estremità … quella canna deve ottenere un separato numero di catalogo!! Il che vuol dire che se poi uno ci avvita un freno di bocca si trova a detenere un'arma non catalogata.

Un tempo si passava la vita rinchiusi per aver scritto molto meno!

Basta leggere uno qualsiasi dei verbali delle sedute della Commissione per rendersi conto che molti commissari dicono la prima cosa che viene loro in mente, senza alcuna competenza, senza approfondimento, senza essersi informati. Colpa anche della ibrida composizione della Commissione che dovrebbe dare pareri al ministero, ma che poi, per la prevalenza dei componenti di nomina o vocazione ministeriale, finisce solo per ratificare i mutevoli desideri dei dirigenti del ministero.

Ripeto: **la Commissione non ha alcun potere di stabilire come le armi devono essere prodotte ma deve esclusivamente stabilire se un modello di arma è comune o da guerra in base esclusivamente alle norme di legge**. Cosa molto difficile se in trent'anni la Commissione non ha mai avuto la capacità di dire quali regole intende applicare. Cosa grave perché ha impedito al cittadino leso nei suoi diritti di ricorrere al giudice per farne rilevare la illogicità. Cosa preoccupante perché ha istillato nelle menti dei commissari di PS che il diritto delle armi sia una cosa vaga ed incontrollata, in cui ognuno può sparate la prima sciocchezza che gli viene in mente.

Eppure la realtà attuale è che la Commissione si sta arrogando il compito di dettare regole su come le armi comuni da sparo devono essere costruite! Dai verbali risulta che i commissari si preoccupano dell'aspetto dell'arma, come se la legge avesse attributo loro il compito di escludere quelle cattive, che si preoccupano se l'arma è occultabi-

le o meno, dimenticandosi che è la legge che stabilisce le dimensioni minime di un'arma lunga e che una pistola è per sua natura occultabile. Tutto questo sotto diretto influsso del ministero il quale, in un caso recente, chiaramente ha scritto che *è stata valutata, inoltre, l'esigenza di dover adottare, in relazione alle attuali condizioni dell'ordine e della sicurezza pubblica, ogni cautela necessaria ad evitare la circolazione di armi corte in grado di impiegare munizioni che presentano, nelle comuni versioni di caricamento, elevata capacità lesiva e la possibilità di essere agevolmente mutate in armi da guerra*. Ma quando mai la legge attribuisce questo potere al ministero? La legge (scritta apposta per porre un limite alle stravaganze burocratiche, come dimostra la circostanza che inizialmente il parere tecnico della commissione era vincolante!) ha stabilito che può essere vietata solo la circolazione delle armi da guerra e *l'elevata capacità lesiva* di una cartuccia da caccia è una di quelle idiozie che si sperava di non leggere mai più dopo il 1975. Ma è anche possibile che al ministero pensino di vietare persino le Brenneke perché, è lampante, un semiautomatico a canna liscia da caccia può sparare palle con elevata capacità lesiva (lo possono testimoniare intere stirpi di cinghiali che pesavano il triplo di un soldato) e con qualche piccola modifica spara a raffica e diventa perciò da guerra!!

A questo punto non credo che sarà difficile per chiunque concludere che:

- Si deve prendere atto che il 99% delle catalogazioni sono perfettamente inutili e dannose e quindi si deve abolire la loro catalogazione, così come è stato fatto per i fucili a canna liscia e per le repliche ad avancarica (ora quasi tutte persino liberalizzate).
- Si deve prendere atto che la definizione data dalla legge sull'armamento del 1990 è del tutto coerente con le catalogazioni eseguite, salvo il palese errore del ministero in materia di pistole in calibro 9 parabellum; quindi è venuta meno la necessità di una commissione la quale avrebbe l'unico compito di stabilire se un'arma è automatica o semiautomatica!
- La commissione deve essere autonoma dal Ministero ed in grado di fornire pareri sensati ed indipendenti, oppure se ne può fare tranquillamente a meno.
- Se la commissione continua ad esistere deve rientrare nei precisi limiti stabiliti dalla legge: a) distinguere fra armi da guerra e armi comuni, secondo norme di legge; b) individuare la nozione di modello; c) astenersi dallo stabilire come vanno costruite le armi comuni.

Dr. Stefano Dragone
Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Trento

CATALOGAZIONE DELLE ARMI E SICUREZZA DEI CITTADINI

1. Sicurezza dei cittadini.

1.1 Si distingue comunemente fra il bene della sicurezza dei cittadini inteso come interesse dello Stato (si veda intilata la sezione di alcune delle contravvenzioni del titolo 1° del c.p.: quelle concernenti l'ordine pubblico e la tranquillità pubblica), interesse sicuramente preso in considerazione dal legislatore, in quanto meritevole di protezione, in tutta la legislazione sulle armi; e il "senso di insicurezza" dipendente dalla difficoltà delle Forze dell'ordine e delle altre Istituzioni di fronteggiare in misura adeguata le manifestazioni della criminalità. Tant'è che il senso di insicurezza, questo particolare stato emozionale, diminuisce se aumenta la fiducia nelle Forze dell'ordine, e viceversa. È il senso di insicurezza a spingere i cittadini a manifestare pubblicamente ed alcuni esponenti politici a polemizzare con il Ministro della giustizia sulla percentuale dei "rientrati in carcere" dopo l'approvazione del condono.

È stato detto (cito dal 7° rapporto di Transcrime sulla sicurezza nel Trentino) che il senso di insicurezza odierna somiglia alla sensazione che potrebbero provare i passeggeri di un aereo nello scoprire che la cabina di pilotaggio è vuota: per effetto della criminalità, più ancora che per effetto di altri fenomeni della vita contemporanea, si verifica la percezione di questa "assenza di guida" da parte delle Istituzioni.

Vale la pena di insistere sul senso di insicurezza perché, se pure lo depuriamo della componente soggettiva, quella più irrazionale e meno controllabile (la paura di subire un comportamento dannoso indipendentemente da una apprezzabile probabilità che questo si verifichi) residua comunque una componente oggettiva, il sentimento di "ragionata" preoccupazione per gli effetti della criminalità: preoccupazione ben ponderata in relazione all'analisi della effettiva diffusione del fenomeno.

La percezione della insicurezza da parte dell'ambiente nel quale il reato è stato commesso è un dato di fatto non estraneo alla ratio delle norme dell'ordinamento: basti pensare all'art. 381 c.p.p. (la p.g., per esercitare la

facoltà di procedere all'arresto nella flagranza di reato, "deve" tener conto della gravità del fatto, che è espressione che non rimanda alla astratta previsione della fattispecie, ma – anche – alla percezione della gravità delle conseguenze); e in genere, a tutta la legislazione emergenziale che vi si ispira. Più in particolare: quando il legislatore (v. art. 3 D.L. n. 8/2007 in corso di conversione) trasforma in delitto l'utilizzo e il possesso (ma in che cosa si diversifica dal "porto?") di bastoni e di mazze nei luoghi in cui si svolgono le manifestazioni sportive, e senza gioco di attenuanti lo punisce con pene corrispondenti a quelle che possono essere irrogate per il porto di un'arma comune da sparo in una stazione ferroviaria o in un aeroporto, dimostra di aver prestato attenzione non solo ad obiettive esigenze della sicurezza, ma anche al senso di insicurezza proprio di coloro che frequentano gli stadi: i quali vi si debbono poter recare con la fiducia in uno Stato efficiente e garante della loro tranquillità. Ma non può essere sottaciuto che, con riferimento al momento della esecuzione della pena, il legislatore si dimostra in genere non altrettanto sensibile alla sicurezza del cittadino: ma il tema della effettività della esecuzione della pena è estraneo al convegno.

1.2 Non sembra, invece, che il senso di insicurezza induca a una maggiore diffusione della disponibilità delle armi. In base ai dati a disposizione del ministero degli Interni diffusi dall'Ansa, è possibile costruire una mappa (peraltro non aggiornata) sulla diffusione della armi in Italia.

È armato, con regolare porto d'armi, un italiano ogni 1.295, per un totale di 44 mila armi da difesa censite nel 1999.

La regione con più armi in tasca, secondo gli ultimi dati resi noti e relativi al '96, è la Lombardia, con 9.100 porto d'armi, seguita da Piemonte (6.000), Emilia Romagna (3.200), Puglia (3.000), Calabria, Veneto e Sicilia con circa 2.800 permessi.

Tra le città, sempre nel '96, la prima per numero di porto d'armi è Milano con 4.400 seguita da Torino (3.760), Reggio Calabria (2.180), Bari (1.450), Roma (1.400), Bologna (950) e Palermo (660).

Al riguardo, è da dire che, seppure i dati non siano aggiornati, risultano in calo le armi in pugno alle guardie giurate: dalle 34.500 licenze concesse per difesa personale nel '96, si è passati a 31.412 nel '97 e a 31.539 nel '98.

Da una rilevazione effettuata da Transcrime (centro di ricerca dell'Università di Trento e di Milano) con riferimento alle strategie di difesa dell'abitazione, emerge, inoltre, (i dati sono riferibili al 2002) che, a livello nazionale, la media delle famiglie in cui si possiede un'arma è all'11,8%, con punte del 19.1% in Toscana (regione di cacciatori),

del 25% in Umbria, del 9.9% in Sicilia (è ragionevole pensare che si tratti delle "sole" armi denunciate!); del 15,3 % in Calabria (vale la stessa considerazione che per la Sicilia).

Il prospetto è allegato alla relazione.(all.1)

Il dato è quanto mai significativo e consente questa riflessione: nelle regioni in cui la criminalità organizzata non è particolarmente diffusa la detenzione di armi per ragioni lecite risulta maggiore di quella che appare in regioni dove allignano mafia e camorra.

2. Norme nella materia delle armi; reati "concernenti le armi" e reati "commessi con le armi".

2.1 Sembra opportuno muovere da alcune distinzioni, e fare anche chiarezza sulla terminologia.

Vengono, infatti, in considerazione, nella materia delle armi, norme di carattere amministrativo (che potrebbero anche non essere sanzionate penalmente; è depenalizzato il porto abusivo del fucile da caccia derivante dal mancato assolvimento del tributo: art. 6 L. n.36/1990) e norme sanzionate penalmente.

Nell'ambito di queste ultime, occorre però procedere ad una ulteriore distinzione.

Da un lato vengono in considerazione le norme che sanzionano le violazioni della disciplina amministrativa in materia di fabbricazione e di circolazione (in genere) delle armi: la loro specificità sta in questo, che la condotta può essere tout court vietata (alterazione dell'arma, detenzione di arma clandestina, detenzione di armi da guerra); oppure essere lecita, però a determinate condizioni, il cui mancato rispetto costituisce l'in sé dell'antigiuridicità.

Sotto altro e diverso profilo vengono in considerazione le norme che descrivono fattispecie dove rileva l'uso o il porto delle armi, e nelle quali questa condotta è prevista quale elemento costitutivo o circostanza aggravante di altro reato commesso dall'agente (es: violenza privata ex art. 610, rapina ex art. 628 c.p.): in quest'ultimo caso (art. 2 L. 21.2.90 n. 36 che ha introdotto l'u.c. dell'art. 5 L. n. 110) è stabilito che il reato sussiste o è aggravato, anche qualora si tratti di armi per uso scenico o di giocattoli riproducenti armi la cui canna non sia stata occlusa a norma del IV° co. dell'art. 5 L.n. 110.

Diverse, ma in ogni modo riconducibili a quelle del primo gruppo, sono le fattispecie in cui l'arma è oggetto materiale di una condotta senz'altro illecita e non disciplinata in termini di violazione di una

norma regolamentare: si pensi alla sottrazione o distruzione di armi od esplosivi (artt. 21 e 29 L. n. 110); al furto di armi commesso nelle armerie (art. 4 L. n. 533/1977).

Le due categorie dei reati corrispondenti alla distinzione che si è riferita sono ontologicamente diverse: come vedremo – lo anticipiamo - la catalogazione non rileva a nessun effetto quanto ai reati della seconda, mentre "garantisce" – ne è il presupposto – la fruibilità delle armi che possono essere destinate ad usi leciti e socialmente apprezzabili (sport, caccia, legittima difesa).

2.2 Se prendiamo in considerazione la terminologia adoperata dal legislatore, troviamo la puntuale conferma della distinzione. Quando il legislatore definisce alcuni reati come "concernenti le armi" si riferisce a quelli considerati dalla L. n. 895/67 e della L. n. 497/74, che si intitolano "disposizioni sul controllo delle armi"; infatti, l'espressione "reati concernenti le armi" è contenuta nell'art. 6 L. n. 152/75 (che prevede la confisca obbligatoria dell'arma) e la relativa individuazione va necessariamente collegata a quelli ricompresi nella "disciplina per il controllo delle armi" (così, la L. n. 895/67), più propriamente, a quelli che attengono al controllo della loro circolazione, compresa quella "particolarmente" illegale perché strumentale a fatti di terrorismo (art. 21 L. n. 110: distrazione e sottrazione di armi).

Sono, pertanto, reati "concernenti le armi", id est attinenti al controllo della loro circolazione, quelli di fabbricazione, introduzione nello stato, vendita, cessione, detenzione, porto, trasgressione dell'ordine di consegna: ma vi rientrano anche quelli di omessa custodia (art. 20 e 21 bis L. n. 110) per il pericolo di una circolazione illegale, come quello di omessa denuncia di furto e di smarrimento; e anche quello di furto nelle armerie (art. 4 L. n. 533/77), perché anche qui viene in gioco il fenomeno della la circolazione illegale di un'arma vera.

Strutturalmente diversi sono invece altri reati, quelli "commessi con le armi", nei quali l'arma che tipicizza la condotta viene in considerazione in quanto usata o portata, (al limite, anche con l'osservanza delle norme regolamentari), ma la condotta di detenzione, uso, porto, è elemento materiale o circostanza oggetto di reato (336, 337, 393, 610, 612, 625, 628, 629, 633) c.p.: così, anche il delitto di banda armata (306 c.p.), per il quale è il legislatore a dichiarare espressamente che non è un delitto concernente le armi, (vedi l'art. 3 della L. n. 533/77).

Nei reati commessi con le armi, a differenza di quelli concernenti le armi, la confisca non è però stabilita in via inderogabile: infatti, la misura

dipende da una valutazione dell'intrinseca pericolosità della cosa, da effettuare nel caso concreto, sempre che il legislatore non l'abbia espressamente prevista in relazione al titolo di reato (v. art. 28 L. n. 157/1992).

3. Reati commessi con le armi: ulteriore distinzione

Tipico reato commesso con le armi è quello di lesioni (582, 585 c.p.), e nessuno sembra dubitare che all'effetto dell'applicazione della circostanza aggravante l'arma debba essere vera, come d'altronde è espressamente dichiarato nell'art. 585 che vi ricomprende (agli effetti della legge penale) le armi improprie: in realtà, quando il legislatore ha dettato la norma di cui all'u.c. dell'art. 5 L. n. 110, non si è fatto carico di raccordarla con la disposizione di cui all'art. 585, che, peraltro, non è stata espressamente abrogata.

Pertanto, la categoria dei reati individuati nell'ultimo comma dell'art. 5 L. 110 (che equipara all'arma vera quella finta, quando l'uso e il porto è previsto come circostanza aggravante di altro reato) è in realtà una sottocategoria, che ricomprende tutti i reati nei quali il senso di sicurezza del cittadino (per effetto della avvenuta intimidazione) può in concreto essere offeso anche da un simulacro di armi. Il che si verifica qundo l'arma finta sia idonea a ledere il bene della libertà morale. La ragione per la quale il possesso di un'arma finta, comunque inidonea a ledere, è trattato come il possesso di un'arma vera, nonostante la sua obiettiva difformità, sta in questo, che venendo in gioco l'erroneo convincimento della p.o. sulla efficacia intimidatrice dell'oggetto, rileva il senso di insicurezza: anche un'arma finta è, dunque, idonea a mettere in pericolo il bene della sicurezza dei cittadini.

4. La sicurezza dei cittadini e i reati commessi con le armi.

In linea di principio possiamo affermare che in tutti i reati commessi con le armi il bene giuridico offeso dalla condotta è l'ordine pubblico e le sicurezza dei cittadini.

Possiamo aggiungere che tutta la legislazione dell'emergenza (la L. 152 del 1975; la n. 533 del 1977; la n. 401 del 1989; la n. 128 del 2001) risulta, più o meno esplicitamente, dettata a tutela dell'ordine pubblico (anche se, talvolta, è intitolata a tutela di altri interessi: ad es. la correttezza dello svolgimento di manifestazioni sportive; la sicurezza dei cittadini).

Quanto alla nozione di ordine pubblico, bisogna intendersi.

Nelle leggi promulgate in Italia dal 74 (a cominciare, cioè dalla L. 14/10/1974 n. 497, che ha introdotto il reato di trasgressione all'ordine

di consegna delle armi; e quello di far esplodere colpi di arma da fuoco che al fine di incutere pubblico timore) non vi è alcun riferimento alle ipotesi tradizionali dei delitti contro l'ordine pubblico considerati dal c.p. (istigazione a delinquere, associazione a delinquere, devastazione): la tutela dell'o.p. viene piuttosto concepita come salvaguardia delle condizioni generali della sicurezza collettiva rispetto ad attentati contro la vita, la incolumità, la libertà personale, in un quadro di inasprimento delle sanzioni e di progressivo ampliamento dei poteri della polizia (ad es. con perquisizioni sul posto).

È per questa ragione che la tipologia dell'arma e la sua classificazione sono ritenute irrilevanti: così, per effetto dell'art. 7 DL n. 8 del 2007, già citato che ha modificato l'aggravante di cui all'art. 339 c.p. il delitto di resistenza alla forza pubblica è punito con le medesime pene tanto se commesso con armi proprie quanto se commesso con un corpo contundente. Non è irragionevole: offende l'ordine pubblico nello stesso modo tanto un fatto di minaccia o violenza "commesso con armi", quanto una condotta che non impieghi armi nel significato tradizionale di cui all'art. 585. È la seconda eccezione alla regola generale contenuta nell'art. 585 II co. c.p..

5. La sicurezza dei cittadini e i reati concernenti le armi: l'interesse protetto.

La dottrina è invece divisa se i reati concernenti le armi, attinenti in altre parole al controllo della loro circolazione, offendano un bene giuridico e cioè un interesse specifico e preesistente alla norma:

5.1 Si è affermato, per negare l'esistenza di un bene giuridico sottostante:

a. che le fattispecie di reato in materia di armi e munizioni ed esplosivi sono delineate con riferimento a quella che è la disciplina amministrativa di tali oggetti e consistono, nella stragrande maggioranza dei casi, nella violazione degli obblighi connessi allo scopo di assicurare la funzione di controllo statale su tali oggetti. Oggetto specifico dei reati in questa materia, sarebbe dunque, l'interesse statale sul controllo delle armi, delle munizioni e degli esplosivi e delle attività con essi connesse. Con la conseguenza, si dice che i reati in materia di armi, dunque, appartengono, a quella categoria che la dottrina definisce reati ostacolo o di mero scopo, nei quali, cioè, "si incrimina non l'offesa di un bene giuridico, ma la realizzazione di certe situazioni che lo Stato ha interesse a che non si realizzino" (così Delpino);

b. che il possesso non autorizzato di armi non è punito perché offende un bene giuridico facente capo ad un soggetto passivo, ma perché contrasta con l'esigenza di controllo sulla circolazione di strumenti impiegabili in attività illecite (così Mantovani);
c. che la detenzione o il porto abusivo di armi (cioè senza un provvedimento amministrativo che li legittimi) è punita non perché offenda un particolare bene giuridico, ma perché risulta contraria alle esigenze di controllo sulla circolazione di strumenti suscettibili di essere impiegati per attività illecite. In effetti, quand'anche si volesse supporre che la punizione della detenzione e del porto abusivo di armi serva alla tutela di una serie indeterminata di beni giuridici (vita, patrimonio, libertà etc.) aggredibili mediante un'arma, rispetto ai quali la detenzione o il porto dell'arma rappresenterebbero un pericolo (in questo senso si tratterebbe di reati plurioffensivi), bisognerebbe convenire che il pericolo non muta a seconda che la detenzione o il porto siano o meno abusivi: anche un'arma posseduta legittimamente può servire per un omicidio, per una rapina, per una minaccia, e così via dicendo. Sottoponendo a controllo la detenzione e il porto d'armi si mira semplicemente ad evitare che questi strumenti possano circolare liberamente; cioè che, consentendo un approvvigionamento indiscriminato, finirebbe con l'agevolare, secondo la valutazione del nostro legislatore, le più diverse attività criminose (così Padovani);
d. che i reati concernenti le armi si configurano propriamente come reati ostacolo "privi di un contenuto offensivo di beni giuridici preesistenti al sistema prevenzionistico di controllo" (così Palazzo).

5.2 Ma altri autori non sono di questo avviso. Così si afferma che l'interesse tutelato dalla norma è l'ordine pubblico riguardato nell'interesse alla prevenzione dei reati e in particolare dei delitti contro la vita e l'incolumità individuale (così Sabatini, Le contravvenzioni nel codice penale vigente); e che le specifiche norme che prevedono la trasgressione alla disciplina delle armi sono finalizzate alla tutela dei beni della vita e dell'incolumità individuale (Antolisei). Ma, si potrebbe aggiungere: non si è mai vista una banda armarsi con armi detenute legittimamente.

Una volta che si riconosce che l'interesse tutelato direttamente dalla norma è quello di realizzare il puntuale ed integrale controllo delle armi, non in quanto fine a se stesso, ma in quanto strumentale alla individuazione di quelle consentite, al controllo "della legalità" della loro

circolazione, e alla esecuzione dei provvedimenti ablatori conseguenti, si deve anche convenire che la ragionevolezza della sanzione penale - da cui non si può prescindere - sta nella specifica funzione del controllo stesso (invasivo della sfera del privato). Esso infatti è stumentale:

a. ad evitare che il bene giuridico della sicurezza sia messo in pericolo anche in conseguenza dell'inerzia della P.A. (è vero che un omicidio può essere consumato con una pistola detenuta legalmente, ma la detenzione di un fucile a canna mozza è obiettivamente, intrinsecamente pericolosa perché è ragionevole pensare che sarà utilizzato per scopi illeciti);
b. e altresì, a consentire che una attività lecita del cittadino, per la quale vi è una ragionevole aspettativa alla disponibilità dell'arma (es. esercizio della caccia, legittima difesa) sia di fatto esercitata.

D'altronde, al fine che interessa, non sarà inutile ricordare che le contravvenzioni previste dall'art. 695all'art. 707 del c.p. concernono la prevenzione dei delitti contro la vita e l'incolumità individuale.

La Corte Costituzionale (sent. n. 166 del 1982), nel ritenere non fondata – in riferimento all'art. 3 Cost. – le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 38 del r.d. 18 giugno 1931 n. 773; 2 e 7 della L. 2 ottobre 1967 n. 895, 10 e 14 della L. 14 ottobre 1974 n. 497, nella parte in cui prevedono come reato l'illegale detenzione di armi comuni da sparo, senza distinguere, sul piano sanzionatorio, la posizione di chi non abbia mai denunciato la detenzione di tali armi da quelle di chi, denunciata la detenzione di una determinata arma presso l'autorità di pubblica sicurezza o il comando Carabinieri del luogo di originaria residenza; abbia omesso di ripetere la denuncia nel luogo di nuova residenza, ha affermato che la ratio del controllo insita nella normativa denunciata si collega a motivi di ordine pubblico, per cui interessa conoscere, con immediatezza, sia chi detiene l'arma, sia il luogo in cui l'arma è detenuta, in funzione della necessità di intervenire tempestivamente là dove le circostanze lo richiedano; e risulta particolarmente apprezzabile nel presente contesto storico travagliato dal sempre più conturbante dilagare dell'uso delle armi.

"Esclusa l'irrazionalità della norma denunciata (in base alla necessità di avere a disposizione strumenti effettivi di controllo in tema di armi, munizioni e materie esplodenti) - continua la Corte - risultano pienamente rispettati gli ambiti di discrezionalità legislativa insindacabile in tema di determinazione delle pene".

Conclusivamente, è nostra opinione che la legislazione sul controllo delle armi abbia un suo autonomo bene giuridico sottostante, l'interes-

se della P.A. alla efficienza della propria azione di controllo in un settore particolarmente delicato, così da realizzare un fronte di tutela avanzata della sicurezza dei cittadini.

6. Conseguenze del riconoscimento della diversità del bene giuridico.

Il riconoscimento della diversità del bene giuridico comporta, secondo la giurisprudenza, l'applicazione della regola del concorso formale di reati, ciascuno corrispondente alla violazione di ogni norma giuridica. In particolare è stato affermato (è giurisprudenza consolidata) che "i reati previsti dagli artt. 10 e 12 legge 14 ottobre 1974, n. 497, relativi alla detenzione ed al porto illegale di armi da guerra o comuni da sparo, possono concorrere con i reati di detenzione e di porto di armi clandestine di cui all'art. 23 legge 18 aprile 1975, n. 110, trattandosi di norme che tutelano interessi giuridici diversi, rispettivamente la prevenzione dei delitti contro la vita e la sicurezza, e la fede pubblica, con l'effetto che va esclusa la possibilità di assorbimento tra di essi".

La Corte Costituzionale (sent. n. 207 del 1982) ha avallato la interpretazione della Corte di Cassazione affermando: "secondo la giurisprudenza della Corte di cassazione, le condotte criminose previste dalle norme impugnate e da quella posta a raffronto dell'art. 23 della L. n.110 sono diverse e compatibili, in quanto violatrici di due distinti precetti legislativi, ispirati da ragioni ed esigenze diverse; e le relative sanzioni possono irrogarsi anche congiuntamente. La normativa dettata per le armi clandestine soddisfa l'esigenza che tutte le armi comuni da sparo siano catalogate e munite di contrassegni di identificazione (allo scopo di rendere possibile il controllo sulla singola arma nell'ambito di iniziative adottate per corrispondere a precise istanze di difesa e sicurezza sociale). La illegalità della detenzione dell'arma comune da sparo deriva dalla violazione dell'obbligo di denuncia preordinato alla tempestiva conoscenza da parte dell'autorità di p.s. delle persone che detengono armi e dei luoghi dove queste sono custodite. È possibile, pertanto, che si detenga senza aver fatto denuncia un'arma regolarmente catalogata, o si detenga, avendo fatto denuncia, un'arma "clandestina", ovvero che l'omessa denuncia si riferisca ad un'arma clandestina, incorrendo in questa ultima ipotesi nella doppia sanzione (non operando il principio di specialità ex art. 15 c.p., in quanto la tutela giuridica e l'oggettività dei fatti incriminati sono diverse ed autonome).

Ciò posto non appare irrazionale la scelta operata dal legislatore"

Questa giurisprudenza va segnalata per il suo rigore: in realtà, nono-

stante che, in astratto, possa distinguersi fra controllo della persona e del luogo (ove l'arma è detenuta) e controllo dell'arma (della sua catalogazione), potrebbe dubitarsi che vengano offesi interessi diversi: a meno che non si attribuisca autonoma offensività alla violazione dell'interesse della pubblica fede.

7. La catalogazione e la sicurezza del cittadino.

Da quanto è stato detto, possiamo trarre una prima conclusione: nella legislazione dell'emergenza, e in genere quanto alla condizione per cui possa parlarsi di reato commesso con le armi, la catalogazione non spiega alcuna rilevanza nella struttura del reato; ed anzi accade che parifichi alle armi vere quelle finte, e nei reati di violenza e resistenza a p.u. anche degli oggetti il cui porto non è di norma vietato, trattando come armi improprie oggetti per i quali non può valere la regola di cui al co. 2 n. 2 dell'art. 585

In realtà, il legislatore "censura" la graduazione della gravità del fatto che secondo *l'id quod plerumque accidit* è espressa dal giudice, e lo impegna, con riferimento ad es. ad una rapina commessa con armi finte, a tener conto dell'allarme sociale e del senso di insicurezza del cittadino.

Diverso è il discorso quanto ai reati concernenti le armi. La catalogazione, realizzando la possibilità di distinguere (e con accertamento definitivo: art. 7 L.n. 110) fra condotte che concernono le armi da guerra e quelle che concernono le altre armi, da un lato garantisce la razionalità delle diverse incriminazione in relazione alla maggior o minor offensività dello strumento; dall'altro certifica la sussistenza della precondizione perché possa realizzarsi un impiego lecito da parte del cittadino dello strumento in questione. La catalogazione svolge, dunque, anche una funzione di garanzia della sicurezza del cittadino, in quanto, a non parlare d'altro, gli consente i mezzi per l'esercizio della sua legittima difesa.

Ma si impone anche questa ulteriore riflessione. Da un punto di vista dello stato amministrazione, purchè sia riconosciuta riconoscere al cittadino la soddisfazione dell'interesse alla detenzione dell'arma, le caratteristiche di questa debbono poter essere agevolmente individuabili secondo parametri obiettivi, allo scopo di evitare abusi e discriminazioni. E, nella medesima ottica, quando in un procedimento si forma questione della liceità della condotta, la catalogazione evita l'inevitabile ricorso alla consulenza da parte del giudice.

Dr Giovanni Bellagamba
Presidente di Sezione della Corte d'Appello di Firenze

GLI IMPRENDITORI ED I NUOVI REATI TRIBUTARI

Introduzione.

Anche se l'argomento non può dirsi collegato alla materia delle armi ho ritenuto utile parlare dei nuovi reati tributari perché il problema fiscale è uno di quelli che più interessa l'imprenditore e conoscere l'evoluzione delle leggi ed i rischi, anche di carattere penale, cui questi va incontro mi è sembrato potesse formare oggetto di una relazione.

La materia dei reati tributari è tornata di attualità nel 2005, anzi alla fine del 2004, quando con la legge 30 dicembre 2004, n.311, in vigore dal 1 gennaio 2005, il precedente Governo ha reintrodotto il reato di omesso versamento di ritenute da parte del sostituto di imposta, reato che era stato eliminato dal panorama legislativo penale-tributario dalla riforma del 2000.

L'attuale Governo, poi, con l'art. 35, co. 7 del D.L. 4 luglio 2006, n.223 convertito in legge 4 agosto 2006, n.248, ha introdotto due ulteriori nuove figure di reato, l'omesso versamento IVA e la indebita compensazione di crediti inesistenti o non spettanti, operata in sede di versamento unitario di cui all'art. 17 della legge n.241/1997, ampliando, in tal modo, la platea dei reati tributari che era stata ridefinita e limitata, con la riforma del 200, rispetto alla normativa originaria del 1982.

Come percorso storico abbiamo, dunque, la riforma del 1982, che era improntata a sanzionare comportamenti prodromici alla evasione, anticipando l'intervento penale, generalmente prevedendo reati contravvenzionali che colpivano le omesse o irregolari registrazioni o fatturazioni da parte dell'imprenditore. La riforma del 2000 ha, invece, focalizzato l'intervento, sostanzialmente, sul momento della dichiarazione annuale, prevedendo solo ipotesi delittuose e per fatti di un certo rilievo. Ora l'ultimo intervento che in parte riprende un reato già abrogato e ne introduce due del tutto nuovi.

Qui di seguito propongo un esame dettagliato dei nuovi reati.

Art.10 bis
OMESSO VERSAMENTO DI RITENUTE CERTIFICATE (1)

È punito con la reclusione da sei mesi a due anni chiunque non versa entro il termine previsto per la presentazione della dichiarazione annuale di sostituto di imposta ritenute risultanti dalla certificazione rilasciata ai sostituiti, per un ammontare superiore a cinquantamila euro per ciascun periodo di imposta.

1. In generale

La nozione di sostituto di imposta si trae dall'art. 64, co. 1 del D.P.R. n.600/1973, che la individua in colui che, in forza di disposizioni di legge, è obbligato al pagamento di imposte in luogo di altri, per fatti o situazioni a questi riferibili ed anche a titolo di acconto.

La causa del tributo è, dunque, riferibile al soggetto sostituito, ma incombe sul sostituto l'obbligazione di versare all'Ufficio fiscale quanto dovuto a titolo definitivo o a titolo di acconto di imposta.

La legge prevede poi la rivalsa, mediante la quale il sostituto procede a recuperare la somma pagata o da pagare al fisco, nel momento in cui corrisponde al sostituito quanto dovutogli, in base al rapporto tra costoro esistente, e si trattiene la quota per il Fisco.

Il legislatore ha creato questa figura di soggetto passivo di imposta, destinatario, secondo la opinione prevalente, di una vera e propria obbligazione tributaria, per agevolare la riscossione di quanto dovuto da altri per una prestazione lavorativa o, comunque, una situazione che concerne altro soggetto in rapporto col primo.

La categoria dei sostituti comprende tutti coloro che, nell'esercizio di un'attività imprenditoriale, commerciale, professionale, agricola, artistica, di società pubbliche o private, siano obbligati ad effettuare la ritenuta su quanto corrisposto a dipendenti, collaboratori, lavoratori autonomi.(2)

I soggetti indicati dagli artt. 23 e 25 del D.P.R. n.600/1973 effettuano, all'atto del pagamento o della maturazione di determinati compensi, una trattenuta (la c.d. ritenuta) sull'importo lordo spettante a chi riceve i compensi stessi. Essa può essere a titolo di acconto o a titolo definitivo.

Nel primo caso chi riceve la somma deve indicare nella propria dichiarazione dei redditi sia i compensi che le ritenute, detraendo queste ultime dall'imposta globale dovuta.

Nel secondo caso, invece, nella dichiarazione dei redditi non vanno indicati né i compensi né le ritenute perché, appunto, le ritenute sono state già definitivamente considerate.

Tutti questi soggetti sono obbligati a presentare una dichiarazione annuale (modello 770) riguardante tutti i redditi assoggettati a ritenuta alla fonte.

Oggetto della ritenuta possono essere i salari, gli stipendi, le pensioni, le prestazioni dei fondi pensione, i conguagli fiscali di fine anno, le pensioni, vitalizi e indennità per cessazione di cariche elettive, le retribuzioni dei soci delle cooperative, le rendite vitalizie a termine, gli stipendi e pensioni arretrati, i redditi di lavoro dipendente corrisposti agli eredi del lavoratore, i compensi per lavoro stagionale, gli assegni periodici, le indennità di fine rapporto, le indennità, gettoni di presenza per cariche pubbliche diverse da quelle elettive, corrisposti dallo Stato e da enti pubblici territoriali, i compensi per i giudici tributari, giudici di pace, i redditi di collaborazione coordinata e continuativa di amministratori, sindaci e revisori di società ecc.

Queste ritenute sono, in genere, sul 100% del compenso, a parte le prestazioni dei fondi pensione (87,50%) e le rendite vitalizie a tempo determinato (60%) e l'aliquota percentuale da applicare è, di regola, quella IRPEF a scaglioni.

Sono, poi, soggette a ritenute i compensi di qualsiasi natura per prestazioni professionali, anche occasionali, quelli derivanti dal diritto di autore, quelli per cessioni di opere dell'ingegno, quelli a stranieri per diritti di autore ecc.

La percentuale su cui applicare la ritenute è, in genere, il 100% del compenso (per i diritti di autore però è il 75%) e l'aliquota da applicare sull'imponibile il 20%, come regola.

Oggetto della ritenuta possono essere, ancora, le provvigioni di agenti, rappresentanti, le indennità di cessazione dei loro rapporti di lavoro, gli interessi su obbligazioni, titoli e depositi bancari, fondi ecc., gli utili di società di capitali ed enti commerciali, i premi, vincite, indennità di esproprio ecc.

Sinteticamente si ricorda che il sostituto di imposta ha l'obbligo di effettuare all'atto del pagamento dello stipendio, del compenso ecc. la ritenuta di acconto eseguendo, se necessario, il conguaglio a fine anno (entro il 28 febbraio successivo) tenendo conto delle retribuzioni, compensi, ritenute e detrazioni eventualmente calcolate nello stesso anno da parte di altri sostituti di imposta.

I compensi erogati fino al 12 gennaio rientrano tra quelli dell'anno precedente e la relativa ritenuta va versata entro il 16 febbraio. Deve, poi, versare la ritenuta a mezzo del modello F 24 entro il 16 del mese successivo al pagamento dello stipendio, rilasciare al dipendente la certificazione CUD entro il 15 marzo dell'anno successivo e presentare, poi, il mod.770 contenente il riepilogo delle retribuzioni corrisposte con le relative imposte.

2. Precedenti disposizioni

Si deve innanzi tutto ricordare che il legislatore, con la profonda innovazione penale tributaria del 1982,aveva previsto(art .2 D.L. 10 luglio 1982, n.429 convertito in legge 7 agosto 1982, n.516) varie ipotesi di reato relative al sostituto di imposta. Così era previsto un reato per il sostituto che ometteva la presentazione della dichiarazione annuale, oltre una certa soglia di punibilità; altro reato era previsto per l'ipotesi di dichiarazione infedele, con indicazione, cioè, di ritenute in misura inferiore a quelle effettivamente operate; e, ancora, era punita la dichiarazione difforme, nell'ammontare delle ritenute operate, da quanto risultava dalle scritture contabili.

Era, infine, prevista l'ipotesi dell'omesso versamento all'Erario delle ritenute effettivamente operate a titolo di acconto o di imposta sulle somme pagate ai sostituiti.

Con la riforma apportata dal Decreto legislativo 10 marzo 2000, n.74, improntata alla volontà del legislatore di sanzionare penalmente le violazioni tributarie più gravi e che arrechino un considerevole danno allo Stato, tutte le sopraindicate ipotesi di reato afferenti il sostituto di imposta furono abrogate.

Per quanto concerne, in particolare, l'omesso versamento di ritenute effettivamente operate l'abrogazione effettuata dall'art. 25 co. 1 lett. d) del D.Lgs. n.74/2000 (insieme all'intero titolo I del D.L. n.429/1982) non ha creato alcun problema di successioni di leggi nel tempo rispetto alla normativa successiva, perché stato concordemente ritenuto che le violazioni finanziarie dei sostituti di imposta non hanno conservato alcuna rilevanza penale, dopo la riforma del 2000.

Successivamente, però, il legislatore si deve essere reso conto che le somme trattenute dai sostituti di imposta e non versate all'Erario ammontano a cifre consistenti, data la vastità del fenomeno evasivo, per cui ha ritenuto di tornare sui suoi passi reintroducendo l'ipotesi di reato che, tra quelle una volta previste a carico del sostituto di imposta, crea più danni economici allo Stato.

3. La nuova norma: considerazioni generali . (art. 10 bis del D.Lgs. n.74/2000)

La reintroduzione della sanzionabilità penale dell'omesso versamento di ritenute da parte del sostituto di imposta è stata, da alcuni, criticata perché mal si accorderebbe con la indicazione legislativa contenuta nella legge-delega (art.9 della Legge 25 giugno 1999, n.205) secondo cui l'ambito dei reati tributari dovrebbe essere limitato alle ipotesi più gravi , caratterizzate da frode e che arrechino rilevanti danno all'erario.

È stato anche osservato(3), subito dopo la introduzione della norma ora in esame, che era incongruo sanzionare l'omesso versamento di ritenute e non l'omesso versamento dell'IVA.

A parte la considerazione che, anche secondo la precedente normativa, esisteva questa discutibile disparità di trattamento sanzionatorio, il legislatore ha provveduto a sanare l'incongruenza introducendo nell'ordinamento anche il reato di omesso versamento IVA (art. 10 ter aggiunto al D.Lgs. n.74/2000 dal D.L. 4 luglio 2006, n .223 convertito nella Legge 4 agosto 2006, n.248).

La lacuna verificatasi con la riforma del 2000, che aveva abrogato il reato di omesso versamento delle ritenute da parte del sostituto di imposta, risultava, per la verità, assai grave anche perché la cassazione(4) aveva respinto il tentativo di rubricare il fatto suddetto sotto specie di appropriazione indebita di cui all'art. 646 c.p.

Ha affermato, infatti, la cassazione, sul punto, che il mancato versamento all'erario da parte del sostituto (nel caso di specie, il datore di lavoro) delle somme dovute dai lavoratori a titolo di imposta, non configura il reato di appropriazione indebita, la cui essenza consiste nella lesione del diritto di proprietà o di altro diritto reale mediante l'abuso di cosa o di denaro "altrui", mentre sulle somme suddette non può configurarsi una titolarità attiva del lavoratore, che è liberato dalla obbligazione tributaria a seguito della effettuata ritenuta, né una signoria della amministrazione finanziaria, sicchè il denaro trattenuto deve ritenersi rimasto in proprietà del datore di lavoro e sostituto di imposta.

La questione è, ormai, superata dalla reintroduzione del reato già previsto dall'art. 2 della legge n.516/1982 e abrogato dal D.Lgs. n.74/2000. Peraltro la conclusione sopra riportata della decisione della cassazione, circa la non configurabilità del reato di appropriazione indebita a carico del datore di lavoro, appare, a nostro avviso, assai discutibile.

Infatti, in primo luogo, il denaro è bene fungibile per eccellenza, per cui non si richiede che la appropriazione cada su determinate cartemonete ma sul tantundem numericamente precisato.

In secondo luogo la somma, che il datore di lavoro trattiene, appartiene proprio al lavoratore nel preciso momento in cui lo stesso datore di lavoro opera la distinzione sul lordo dovuto, consegnando il netto al lavoratore ed accantonando l'ammontare della ritenuta per il successivo versamento al Fisco. Tale denaro non è più del datore di lavoro bensì del lavoratore per cui, secondo il nostro pensiero, sarebbe ben configurabile l'ipotesi di cui all'art. 646 c.p.

4. Natura giuridica

Il problema giuridico, tuttavia, permane perché non v'è una concorde opinione sulla natura giuridica del reato di omesso versamento delle ritenute effettivamente operate.

Secondo la legislazione del 1982 (vedasi relazione alla legge) la figura era stata strutturata come vera e propria appropriazione indebita, tanto vero che in tale documento si parla chiaramente di appropriazione di somme detenute nomine alieno.

Il sostituto, da taluno(5) è stato visto come un vero e proprio incaricato di un servizio pubblico di riscossione per conto dello Stato. Peraltro dottrina e giurisprudenza prevalente ritengono, invece, che il sostituto non sia un esattore per conto dello Stato bensì un soggetto che è personalmente ed esclusivamente obbligato verso il Fisco per un debito proprio. In tal senso il sostituto è ritenuto direttamente e personalmente responsabile verso lo Stato per cui il mancato versamento all'erario da parte del datore di lavoro delle somme dovute dai dipendenti a titolo di imposta sul reddito delle persone fisiche non può configurare alcuna ipotesi di appropriazione non ritenendo la cassazione che su dette somme vi sia alcuna titolarità attiva da parte del lavoratore. Comunque sia la reintroduzione, attualmente, di una ipotesi di reato rende superflua qualunque discussione sul punto.

Si tratta di reato omissivo, in quanto la condotta tenuta dal soggetto sostituto di imposta, che non esegue il versamento delle ritenute entro il termine previsto per la presentazione della dichiarazione annuale (mod. 770), si concreta nell'omesso compimento di un'azione dovuta ed il cui compimento impedisce il verificarsi dell'evento.

Si ha omissione quando il versamento risulti non ancora eseguito al momento della presentazione della dichiarazione annuale del sostituto di imposta.

A nostro avviso non è configurabile il tentativo

Infatti anche se il D.Lgs. n.74/2000 espressamente lo esclude solo per i reati in materia di dichiarazioni dei redditi ed IVA (artt. 2, 3 e 4) e, dunque, astrattamente tale figura sarebbe possibile, trattandosi di reato omissivo proprio, che si concreta esclusivamente in un non facere , alla scadenza del termine previsto o il versamento è stato effettuato e non c'è reato o è stato omesso e allora si configura il reato in esame.

I soggetti che possono commettere il reato sono tutti quelli prima indicati (cfr. § 1) sia quando agiscono in proprio, come persona fisica, sia quando agiscono nella veste di rappresentante legale di una società o ente, anche l'amministratore di fatto, cioè colui che pur non essendo investito formalmente della carica ne eserciti i poteri.

Specialmente nelle imprese di grandi dimensioni può accadere che il soggetto incaricato di fungere da sostituto di imposta a sua volta deleghi il compito ad un incaricato interno o professionista esterno e questi non esegua il compito affidatogli omettendo il versamento.

In tal caso si è proposto in passato il problema dei limiti della delega di funzioni e la giurisprudenza si è mostrata alquanto rigorosa. Attualmente, essendo il reato strutturato come delitto, sembra difficile affermare la penale responsabilità del sostituto delegante se ha agito per semplice colpa.

5. Condotta e momento consumativo del reato

La condotta del reato consiste in una omissione, il non versare al Fisco le ritenute effettivamente operate, a titolo di acconto o di imposta.

Il delitto si perfeziona a seguito della presentazione del mod.770 senza che, in precedenza, sia stato effettuato il pagamento di quanto dovuto. Si deve considerare che i sostituti non devono versare nulla al momento della presentazione della dichiarazione, perché i versamenti devono essere avvenuti prima, alle scadenze stabilite secondo il tipo di rapporto esistente tra sostituto e sostituito.

Sotto questo profilo il reato può dirsi istantaneo, perché si consuma con la presentazione della dichiarazione, in presenza di omessi versamenti precedenti.

Il modulo di presentazione della dichiarazione può assumere la forma semplificata ed è utilizzato dai sostituti di imposta e anche dalla Amministrazione statale per comunicare in via telematica al Fisco le ritenute operate in un determinato esercizio. Si riferisce ai dati concernenti le certificazioni rilasciate a chi ha percepito redditi di lavoro dipendente, indennità di fine rapporto, redditi di lavoro autonomo, provvigioni e redditi diversi ecc.

Il modello ordinario, invece, concerne la comunicazione in via telematica dei dati relativi ai percettori di dividendi, partecipazioni, redditi di capitale ecc.

Bisogna rilevare, a questo punto, che uno dei problemi più discussi sotto il vigore della precedente normativa del 1982 non ha, attualmente, più ragione di sussistere.

Infatti la norma di cui all'art. 2, co. 2 della legge n.516/82 puniva chi non versava le ritenute effettivamente operate alle varie scadenze, secondo i termini per ogni ipotesi stabiliti. Così il termine per le ritenute previste dagli artt. 23 25, 25 bis, 26, 27, 29 del D.P.R. n.600/1973 (e altri casi minori) era il 15° giorno del mese successivo a quello in cui era stata operata la ritenuta; per le ritenute sugli interessi, premi ecc. il termine era di un mese dalla chiusura del periodo di imposta; per gli importi versati dai soci nel semestre precedente il termine era il 1 marzo e 1 settembre di ogni anno.

Attualmente il legislatore ha voluto sanzionare penalmente solo il momento della presentazione della dichiarazione annuale, se nel corso dell'anno vi siano stati omessi versamenti e sempre che l'ammontare complessivo superi la soglia di punibilità di euro 50.000, per cui non assumono più rilievo i versamenti nel corso dell'anno.

Per questi versamenti in corso di anno si era, dunque, posto il problema se il ritardo fosse equiparato alla omissione e la questione fu portata anche all'esame della Corte costituzionale che, però, rispose affermando non essere irragionevole che il legislatore non avesse previsto sanzioni differenziate per il ritardo e per la omissione del versamento. (6)Anche la Cassazione ritenne non si potesse fare alcuna distinzione tra ritardo e omesso versamento, perché entrambi gli eventi sono collegati alla scadenza di un termine ed entrambi presuppongono che sia decorso il tempo entro cui un atto giuridico può essere compiuto, mentre la giurisprudenza di merito aveva cercato una distinzione per evitare di giungere a sanzioni ritenute troppo pesanti nelle ipotesi di adempimenti, poi, assolti.(7)

Come abbiamo prima rilevato, attualmente, il legislatore ha voluto solamente sanzionare la condotta tenuta dal sostituto durante l'anno, che viene in rilievo al momento della presentazione annuale della dichiarazione; ove risulti che i versamenti sono stati omessi per un ammontare superiore alla soglia di punibilità prima indicata si configura, alla data della scadenza per la presentazione della dichiarazione, il reato di cui si tratta.

Da ciò discende che dovrebbe essere pacifico che eventuali ritardi nei versamenti delle ritenute alle scadenze stabilite non costituiscono reato ma solo una violazione amministrativa.

Ricordiamo che, attualmente, il termine per la presentazione della dichiarazione di sostituto di imposta, nel caso di modello 770 semplificato, scade il 30 settembre dell'anno successivo a quello di riferimento.

Nel caso, invece, di modello 770 ordinario il termine scade il 31 0ttobre dell'anno successivo a quello di riferimento.

In prossimità delle scadenze suddette il sostituto che agisca correttamente ha tutte le possibilità di controllare se e quali ritenute egli abbia certificato nel corso dell'anno precedente e quali versamenti periodici abbia effettuato, potendo mettersi in regola versando le differenze, con gli interessi dovuti.

Non operare questi controlli o, comunque, non versare le eventuali differenze può costituire valido elemento per valutare l'atteggiamento psicologico del soggetto, in caso di superamento della soglia di punibilità.

È stato ritenuto che non si configura la condotta omissiva descritta dalla norma quando il sostituto di imposta dimostri di avere operato la compensazione tra le somme dovute a titolo di ritenuta per l'anno in contestazione con le maggiori somme versate l'anno precedente a titolo di ritenuta erroneamente operata sulle retribuzioni corrisposte allo stesso lavoratore dipendente, come anche risulta da circolare del Ministero delle Finanze n.56/1982.(8)

6. Il presupposto delle "ritenute risultanti dalla certificazione rilasciata ai sostituiti"

Secondo la normativa del 1982, abrogata nel 2000, il reato di omesso versamento si configurava quando l'omissione seguiva alla operazione di effettiva ritenzione delle somme, quando, cioè, il compenso ai sostituiti era stato corrisposto al netto delle ritenute stesse.

La prova della corresponsione di compensi al netto di ritenute effettivamente operate poteva dedursi da vari elementi, primo fra tutti il fatto

che il sostituto avesse annotato le ritenute dovute nelle scritture contabili e rilasciato dichiarazioni (come il mod. 101, ora CUD) nelle quali si attestava di aver operato ritenute per un determinato ammontare.

Era, peraltro, sorto il problema di cosa si dovesse intendere con la espressione "ritenute effettivamente operate", sopra tutto al fine di stabilire se dovesse rispondere del reato il sostituto che avesse operato il calcolo delle ritenute ma non le avesse versate per difficoltà economiche.

Sul punto, mentre la giurisprudenza di merito si era mostrata più propensa ad accogliere la giustificazione suddetta e riteneva non configurabile il reato, la Cassazione, con maggior rigore, aveva statuito, invece, che il reato era configurabile sia che il sostituto avesse effettivamente accantonato le somme per versarle al Fisco, omettendo poi il versamento, sia che non avesse affatto eseguito tale operazione.

L'inciso "ritenute effettivamente operate" era interpretato come espressione della volontà del legislatore di sottolineare che l'obbligazione del sostituto nasceva per effetto di somme di denaro effettivamente corrisposte e non anche di somme che avrebbero dovuto, ma non furono corrisposte, nonché per escludere i compensi in natura.(9)

Per rispondere a chi riteneva che il reato non si configurasse in caso di difficoltà economiche, la stessa Cassazione affermava che se il sostituto non era in grado di far fronte altro che al pagamento dei compensi, invece di omettere il versamento al Fisco, avrebbe dovuto corrispondere compensi inferiori ma versare le relative ritenute.

Attualmente la lettera della norma è mutata perché non si fa più riferimento alle ritenute effettivamente operate bensì a quelle "risultanti dalla certificazione rilasciata ai sostituiti", per cui si potrebbe affermare che il reato si configuri solamente in presenza di questo presupposto necessariamente formale.

Bisogna, peraltro, sottolineare, in ogni caso, che anche sotto l'attuale disciplina come sotto il vigore della precedente, sono sicuramente escluse dall'ambito della sanzionabilità penale le ipotesi in cui il percipiente abbia ricevuto somme "a nero" o "fuori busta". Il fatto può integrare violazioni tributarie, se del caso, ma non il reato in esame perché la condotta non si estrinseca attraverso una certificazione che attesta ritenute operate e viene, in sostanza, a mancare un elemento essenziale del reato.

La previsione, poi, della necessità di una certificazione per la integrazione del reato comporterebbe, seguendo una interpretazione meramente letterale, che sia privo di rilevanza penale il fatto del sostituto che

non rilascia alcuna dichiarazione e si trattenga gli importi che avrebbe dovuto versare all'Erario. Poiché la norma prevede la sanzione penale solo nell'ipotesi di omesso versamento di ritenute certificate sembrerebbe consequenziale ritenere che se certificazione non vi sia non v'è neppure reato. La interpretazione letterale della norma sembra questa ma, sicuramente, simile conclusione non sarebbe conforme alla intenzione del legislatore.

Non pare dubbio che una tale interpretazione determinerebbe una rilevante discrasia tra la norma tributaria che impone, in ogni caso, il versamento delle ritenute ogni volta vi sia stata la corresponsione di somme di denaro da parte di taluno che, come visto in precedenza, rivesta la qualità di sostituto di imposta e la norma penale che, anche ammesso si ravvisino tutti gli altri elementi costitutivi del reato, resterebbe inapplicata per carenza dell'elemento formale, divenuto - secondo questa interpretazione - necessario per la consumazione del reato, della avvenuta certificazione delle ritenute.

Esigendo il dato formale della certificazione il legislatore ha costruito una figura di reato necessariamente ancorata a tale dato, forse senza rendersi conto che sarebbe conseguenza assurda eludere la sanzione penale, semplicemente non certificando alcuna ritenuta.

Si potrebbe verificare, seguendo tale interpretazione, una evidente disparità di trattamento tra la posizione del sostituto di imposta, che abbia superato la soglia di punibilità ed abbia certificato le ritenute operate, andando incontro, pertanto, ad una sanzione penale, e la posizione del sostituto che, in pari condizioni, non abbia rilasciato certificazioni, rischiando così solo sanzioni amministrative.

Parimenti al di fuori dell'ambito della rilevanza penale dovrebbe ritenersi l'ipotesi del sostituto che rilasci certificazioni parzialmente non veritiere quanto all'ammontare delle ritenute. Se viene certificato un determinato ammontare e quello stesso viene versato, la lettera della norma porterebbe a concludere per la insussistenza di fatti penalmente rilevanti anche se risulti, poi, che l'ammontare delle ritenute avrebbe dovuto essere superiore. Il soggetto risponderebbe sotto il profilo tributario ma non penale, per le stesse considerazioni prima espresse circa il fatto che la legge ha ancorato la configurabilità del reato al dato formale della certificazione.

A nostro avviso dovrebbe respingersi questa interpretazione meramente letterale non essendo la lettera della legge l'unico criterio ermeneutico.

Riteniamo più aderente alla volontà del legislatore e costituzionalmente orientata una interpretazione che, invece, sanzioni penalmente non solo la omissione delle ritenute certificate ma anche la omissione del versamento delle ritenute che sarebbe stato corretto, dal punto di vista fiscale, certificare. In tal modo si devono ritenere sanzionati penalmente non solo versamenti inferiori a quanto trattenuto a titolo di imposta o di acconto, in presenza di una certificazione infedele, ma anche la omissione totale di versamenti in assenza di certificazione.

Si deve rilevare, peraltro, che l'accertamento del superamento della soglia di punibilità e, dunque, del reato, è molto più agevole se il sostituto ha rilasciato la certificazione correttamente compilata.

In caso contrario, di parziale fedeltà o di omesso rilascio della certificazione, per accertare il superamento della soglia di punibilità si dovrà ricostruire l'ammontare annuo dei versamenti dovuti e non eseguiti.

Circa, infine, la questione, molto discussa sotto il vigore della legge del 1982, della configurabilità o meno del reato nella ipotesi di sostituto in crisi di liquidità, per quanto abbiamo già ricordato in questo stesso paragrafo, riteniamo che il reato sussista, ogni volta che un certo ammontare di ritenute è stato certificato ma non risulti versato.

7. Il dolo e la soglia di punibilità.

Circa l'elemento psicologico , il reato è integrato quando il soggetto agente omette il versamento delle ritenute, consapevole della certificazione delle stesse nel loro ammontare e della volontaria omissione.

È sufficiente il dolo generico, non richiedendo la norma alcun fine ulteriore come, invece, è previsto per altre ipotesi parimenti disciplinate nel D.Lgs. n.74/2000, in cui si richiede o lo scopo di evadere le imposte sui redditi o IVA oppure di consentire l'evasione a terzi .

Come già rilevato a proposito della normativa precedente, si ritiene che non abbiano alcun valore esimente della responsabilità penale le momentanee difficoltà economiche del sostituto di imposta.

Il dolo, seppure generico, deve comprendere non solo la consapevolezza e la volizione della inutile scadenza del termine, ma anche la consapevolezza della intervenuta effettuazione delle ritenute, della loro epoca e ammontare .Solo in presenza della prova della conoscenza di tali circostanze potrà affermarsi che un soggetto ha agito con la coscienza e volontà di omettere il versamento.

Tale prova può, peraltro, essere dedotta direttamente dal mod. 770, in cui siano esattamente indicate le trattenute effettuate, la data e l'ammontare, nonché i versamenti relativi.

Si ritiene che, per la configurazione del dolo, sia sufficiente la consapevolezza di non adeguarsi alla norma di legge, non essendo richiesto che risulti anche la volontà di appropriarsi delle somme afferenti le ritenute operate.

Dall'ambito della punibilità penale restano escluse tutte quelle ipotesi in cui risulti provato che il fatto dell'omesso versamento è stato determinato da errore per cui al soggetto agente sia addebitabile solamente una condotta colposa.

La norma prevede, come già detto, una soglia di punibilità, per cui l'omesso versamento delle ritenute certificate diventa sanzionabile penalmente solo quando l'ammontare complessivo della omissione risulti superiore ad euro 50.000 per ciascun periodo di imposta.

La soglia di punibilità è stata prevista anche per le altre ipotesi di cui al D.Lgs. n.74/2000 in aderenza alla volontà del legislatore di sanzionare penalmente solo i fatti di evasione più rilevanti.

Nel caso del reato in esame, peraltro, si deve sottolineare che la soglia non sembra elevata, specialmente per aziende di un certo rilievo e dovendo considerare, soprattutto, che il limite è costituito da una cifra fissa, mancando del tutto qualsiasi riferimento (come, invece, nelle altre fattispecie) al rapporto tra gli elementi sottratti alla imposizione e l'ammontare complessivo degli elementi indicati nella dichiarazione.

Bisogna sottolineare che, dal punto di vista concreto, la prova del reato in esame appare più semplice di quella relativa alle altre ipotesi previste nel D.Lgs. n.74/2000.

Per queste ultime, facendosi riferimento all'ammontare della imposta evasa, il giudice deve accertare prima l'imponibile complessivo del periodo e, poi, l'imposta relativa e valutare se sia stata o meno superata la soglia di punibilità.

Nel reato in esame, invece, l'ammontare delle ritenute calcolate nel periodo di imposta risulta direttamente dal mod. 770, così da potersi limitare l'indagine all'accertamento degli avvenuti versamenti alle varie scadenze e dei motivi delle eventuali omissioni.

Circa la natura giuridica della soglia di punibilità, a nostro avviso appare più accettabile la tesi che la ritiene una condizione oggettiva di punibilità, per cui, una volta accertato il superamento della soglia, si configura la sanzionabilità penale del fatto. Se la si considera, invece,

elemento costitutivo del reato occorre dimostrare che il soggetto agente ha conosciuto anche questo elemento costituito dal superamento della soglia. Questa tesi condurrebbe, nella sostanza, a rendere pressoché impossibile la dimostrazione del dolo sul punto.

La prescrizione del reato inizia a decorrere a partire dall'ultimo termine utile per la presentazione della dichiarazione del sostituto di imposta (30 settembre per il modello semplificato; 31 ottobre per il modello ordinario, dell'anno successivo a quello di riferimento).

8. Il giudice competente

L'attuale disciplina in materia di reati tributari prevede una fondamentale distinzione tra tipologie di reato.

Infatti i reati in materia di dichiarazione (dichiarazione fraudolenta, infedele, omessa, artt. 2, 3, 4 e 5) sono di competenza del giudice del luogo in cui il contribuente ha il domicilio fiscale.

I reati diversi da questi (emissione di fatture per operazioni inesistenti, occultamento o distruzione di documenti contabili e sottrazione fraudolenta al pagamento di imposte, artt .8, 10 e 11) sono di competenza del giudice individuato secondo gli ordinari criteri di cui all'art .8 C.P.P.

La scelta del legislatore di indicare il domicilio fiscale del contribuente, come luogo di competenza per i reati in materia di dichiarazione, va correlata col nuovo sistema di trasmissione telematica delle dichiarazioni attraverso determinati soggetti a ciò delegati. È cessata, infatti, la competenza del Comune o dell'Ufficio finanziario a ricevere la dichiarazione che, consegnata ai soggetti abilitati, viene, poi, indirizzata a Roma ove esiste la gestione del sistema informatico.

Poiché, però, non si poteva attribuire a Roma la competenza per tutti i reati tributari in materia di dichiarazione, è stato scelto il Tribunale del luogo ove il contribuente ha il domicilio fiscale.

Per gli altri reati, come detto, si segue il criterio ordinario del luogo del commesso reato o, in subordine, come prevede l'art. 18 , co. 1 del D.Lgs. n.74/2000, il luogo di accertamento del reato.

Il nuovo reato di omesso versamento di ritenute certificate, poiché è reato in materia di dichiarazione e si consuma nel momento stesso in cui scade il termine utile per la presentazione del mod. 770 dovrebbe, seguendo le regole ora indicate, essere di competenza del giudice del luogo ove il contribuente ha il domicilio fiscale.

Peraltro, il legislatore, sicuramente senza accorgersi dell'errore, lo ha inserito sotto il titolo II, capo II e non sotto il capo I, che prevede, appunto, i reati in materia di dichiarazione con la competenza derogata in favore del giudice del luogo di domicilio fiscale del contribuente.

Seguendo la lettera della legge, pertanto, i reati in materia di dichiarazione del sostituto di imposta dovrebbero essere di competenza del giudice ove è stato commesso il fatto o dove il fatto è stato accertato, ma ciò comporterebbe non pochi problemi, data, come si è vista, la trasmissione telematica delle dichiarazioni, specialmente per aziende con varie sedi amministrative, incaricate della effettuazione e del versamento delle ritenute, che rientrino nella competenza territoriale di Tribunali diversi.

A nostro avviso, dovrebbe prevalere il criterio indicato per tutti gli altri reati in materia di dichiarazione dovendosi ritenere competente, nei casi sopraindicati, il giudice del luogo di domicilio fiscale del contribuente, proprio per adeguarsi alla volontà del legislatore sul punto ed al sistema attualmente vigente di gestione centralizzata dei dati risultanti dalle dichiarazioni.

(1) Introdotto con l'art.1, co. 414 della Legge 30 dicembre 2004, n.311 (finanziaria 2005)
(2) Le ritenute alla fonte di acconto o definitive sono previste dagli artt. 23-30 del D P R. n.600/73
(3) Cfr. G Restivo, Sul reato di omesso versamento delle ritenute certificate reintrodotto dalla n.311 del 2004, in Boll.Trib.2005, 13
(4) Vedi sent.cass. 5 ottobre 2001, n.39178
(5) Cfr. Caraccioli, Proposta di uno schema di disegno di legge modificativo, Il Fisco 1983, 4248
(6) Co. Cost. ord.14 ottobre 1987, n.337
(7) Cass. 11 marzo 1988, n.330
(8 Cfr. Trib. Biella 3 aprile 1986, in Corr. Trib. 1986, 235
(9) Cass. sez. III, 8 maggio 1987, n.929, in Il Fisco 1988, 6065

Art. 10 ter
OMESSO VERSAMENTO DI IVA (1)

La disposizione di cui all'articolo 10 bis si applica, nei limiti ivi previsti, anche a chiunque non versa l'imposta sul valore aggiunto, dovuta in base alla dichiarazione annuale, entro il temine per il versamento dell'acconto relativo al periodo di imposta successivo.

1. In generale

Come abbiamo rilevato nel commento all'articolo precedente, l'omesso versamento dell'IVA non è mai stato sanzionato penalmente e talora era stata rilevata la disparità di trattamento rispetto all'omesso versamento delle ritenute da parte del sostituto di imposta, fatto che, invece, è stato considerato penalmente rilevante almeno dalla riforma del 1982 fino a quella del 2000, che abrogò la fattispecie relativa.

Come è noto, questa ultima riforma aveva spostato l'intervento sanzionatorio penale dai fatti prodromici alla evasione per incentrarlo su quelli evasivi veri e propri ,per cui furono abrogate le varie ipotesi di reato costituite dalla omessa annotazione di corrispettivi o ricavi, omessa o irregolare tenuta delle scritture contabili ecc. e l'attenzione venne incentrata sulle dichiarazioni fiscali riportando a quel momento la consumazione dei reati e la valutazione della fedeltà o meno del contribuente.

Peraltro, la pratica ha dimostrato che gli omessi versamenti costituiscono, nella loro globalità, un danno di notevole rilevanza per l'Erario, per cui il legislatore, tornando sui suoi passi, non solo ha reintrodotto il reato del sostituto di imposta che omette il versamento delle ritenute, ma ha aggiunto anche quello in esame, che può essere commesso dal soggetto IVA che non versi, entro la scadenza determinata, quanto risulta in base alla dichiarazione annuale.

La fattispecie di omesso versamento IVA è stata, pertanto, strutturata esattamente su quella di cui all'articolo precedente 10 bis, cosicché è prevista la stessa pena (reclusione da sei mesi a due anni), la stessa soglia di punibilità (50.000 euro per ciascun periodo di imposta) ed un momento consumativo del reato collegato ad un termine di versamento dell'imposta determinato.

2. La struttura del reato

Il delitto può essere commesso, ovviamente, solamente dai soggetti IVA in relazione all'omesso versamento della imposta che risulti dalla

dichiarazione annuale. Anche se la norma parla di "chiunque" non versa l'IVA dovuta in base alla dichiarazione annuale, è chiaro che si tratta di reato proprio omissivo, che può essere commesso solo da determinati soggetti. Per le società o enti risponde, ovviamente, il legale rappresentante.

Si deve rilevare che se, successivamente alla presentazione della dichiarazione annuale e prima della scadenza del termine per il versamento dell'acconto del periodo successivo, intervenga un mutamento della persona fisica dell'amministratore o legale rappresentante, non sembra dubbio che anche costui risponda dell'obbligo di versamento, se il suo predecessore non ha adempiuto.

Colui che non versa l'IVA periodica non commette alcun reato, ma va incontro solo a sanzioni amministrative pecuniarie. Tuttavia, l'imposta non versata mensilmente o trimestralmente contribuisce a formare il debito di imposta rilevante ai fini penali per cui la valutazione se sia stata omessa l'imposta e, soprattutto, l'ammontare della medesima, viene fatta annualmente sulla base della dichiarazione fiscale.

Un problema, a nostro avviso, di notevole entità, è costituto dalla valenza che deve attribuirsi alla espressione "imposta dovuta in base alla dichiarazione annuale" se, cioè, sussiste il reato solo se il contribuente non versa quanto esposto in dichiarazione (sempre che, ovviamente, sia superata la soglia di punibilità) ovvero se si possa valutare anche quanto si sarebbe dovuto indicare da parte di un contribuente fedele e, poi, versare in base alla dichiarazione.

Sostanzialmente è problema analogo a quello già rilevato per l'articolo precedente (vedi § 6) a proposito del quale abbiamo sottolineato che la lettera della norma sembra sanzionare penalmente solo l'omesso versamento di ritenute risultanti dalla certificazione rilasciata al sostituito.

Anche a proposito del reato ora in esame la omissione del versamento dell'IVA sembra sia subordinata alla presentazione della relativa dichiarazione, per cui, seguendo una interpretazione letterale, non dovrebbe rispondere penalmente il soggetto IVA che non presenta alcuna dichiarazione.

La conclusione ci pare aberrante, specialmente se si considera la disparità di trattamento tra il contribuente corretto, che compila e presenta la dichiarazione annuale facendo emergere la somma dovuta, e quello scorretto che si trattiene le somme ricevute per la detta imposta e non presenta neppure la dichiarazione.

Parimenti, in caso di dichiarazione presentata ma con indicazione di somme inferiori alla realtà, cioè di dichiarazione parzialmente infedele, potrebbe ritenersi che la sanzionabilità penale sia limitata dal dato formale emergente dalla dichiarazione .

In effetti la norma, così come è scritta, lascia adito a seri dubbi, risultando evidente la disparità di trattamento tra il contribuente che espone il suo debito IVA, andando incontro a sanzioni penali in caso di superamento della soglia di punibilità e chi, invece, nulla versa e nulla dichiara.

Una interpretazione della volontà del legislatore, che non può esser stata quella di premiare gli evasori, e quindi una interpretazione conforme a Costituzione, impone di ritenere che il reato sussiste quando venga accertata una omissione di versamento IVA superiore alla soglia di punibilità, che la dichiarazione IVA sia stata presentata corretta, ovvero infedele o non sia stata presentata del tutto (in questo ultima ipotesi, se del caso, concorrerà anche il reato di cui all'art. 5 del D.Lgs. n.74/2000).

Non si possono qui che ripetere le considerazioni svolte sub articolo precedente, anche se v'è chi si ferma al dato formale, per cui se la dichiarazione è infedele si deve considerare solo quanto da essa risulta e non quanto venga, poi, accertato a carico del soggetto.

Peraltro, in materia di IVA per l'omessa presentazione della dichiarazione annuale è previsto il diverso reato di cui all'art. 5 del D.Lgs. n.74/2000, mentre nessuna ipotesi di reato sanziona la omessa presentazione, da parte del sostituto di imposta, del mod. 770 annuale.

3. Condotta e momento consumativo del reato

La condotta del reato consiste in una omissione, il non versare all'Erario la somma per IVA accumulata durante l'anno, dovendosi, come già rilevato, valutare quanto dovuto annualmente, non avendo rilievo, sotto il profilo penale, gli eventuali omessi versamenti periodici.

La norma prevede che il reato si perfeziona quando l'omesso versamento perdura oltre il termine utile per l'adempimento fiscale, termine che è indicato nell'ultimo giorno per il versamento dell'acconto relativo al periodo di imposta successivo.

Poiché l'acconto deve essere versato il 27 dicembre dell'anno in corso per l'anno successivo, questa data è anche quella di consumazione del reato di omesso versamento IVA per l'anno precedente. Così, per

l'anno 2006, il contribuente IVA avrà termine fino al 27 dicembre 2007 per mettersi in regola con il versamento. A tal fine è sufficiente il versamento del tributo, senza interessi ed eventuali sanzioni.

Per l'anno 2005 il termine di consumazione del reato, in caso di omissioni di versamento superiori alla soglia di punibilità era, dunque, il 27 dicembre 2006.

A questo proposito, poichè la norma è entrata in vigore il 4 luglio 2006, potrebbe ritenersi che il reato relativo sia configurabile solo in relazione agli omessi versamenti IVA afferenti l'anno 2006 .Peraltro, a nostro avviso, essendo, alla data di entrata in vigore della norma, ancora non scaduto il termine per il versamento IVA del 2005, è configurabile il reato di cui trattasi, proprio perché la condotta costitutiva del reato stesso non si era perfezionata, essendo stato ancora possibile evitare che si tenesse la condotta omissiva, appunto, versando entro il 27 dicembre 2006 quanto dovuto.

Anche per questa ipotesi di reato si pone il problema del mancato pagamento del tributo dovuto per difficoltà finanziarie del soggetto agente.

Come per l'ipotesi di reato precedente, concernente l'omesso versamento di ritenute da parte del sostituto di imposta, la circostanza non può valere ad escludere la punibilità perché l'imposta è stata, in sostanza, incassata e deve essere riversata al Fisco non essendone consentita l'appropriazione o, comunque, la destinazione all'adempimento di obbligazioni diverse da quella verso l'erario.

4. Dolo e soglia di punibilità

L'elemento soggettivo del reato è costituito dal dolo generico, cioè la consapevolezza dell'omesso versamento nel termine stabilito, cioè, come già detto, entro il 27 dicembre dell'anno successivo a quello di riferimento, di quanto dovuto per IVA nel corso dell'anno.

La norma non richiede alcun fine ulteriore come, al contrario, è previsto per altre ipotesi di cui al D.Lgs. n.74/2000, per le quali è richiesto lo scopo di evasione per sé o per altri.

Il dolo seppure generico deve, comunque, comprendere la consapevolezza e la volizione della inutile scadenza del termine nonché dell'ammontare dei versamenti.

Il contribuente, che firma la dichiarazione annuale, ha la possibilità di controllare quanto dovuto per la detta imposta, per cui la conoscenza del fatto da parte del soggetto agente si può dedurre agevolmente da questa circostanza.

Ove si ritenesse, peraltro, che il superamento della soglia di punibilità sia un elemento costitutivo del reato e non una condizione oggettiva di punibilità, la dimostrazione del dolo anche su questo elemento sarebbe alquanto più difficile.

Come pure rilevato sub articolo precedente (cui si rinvia perchè le considerazioni siano analoghe) è irrilevante che il mancato versamento della imposta dovuta sia determinato da difficoltà finanziarie, come ampiamente affermato dalla giurisprudenza sotto il vigore della precedente normativa(2).

L'imprenditore che, in presenza di una situazione economica difficile ometta il versamento dell'IVA risultante dalla dichiarazione annuale, preferendo pagare altri debiti, non pare possa addurre tale situazione come causa di giustificazione della propria condotta omissiva.

Ove, poi, il versamento avvenga dopo la scadenza del termine ultima prima indicato, il reato si configura egualmente, salva la possibilità di concessione della attenuante di cui all'art. 13 D.Lgs. n.74/2000.

La prescrizione del reato inizia a decorrere a partire dall'ultimo termine utile per il versamento e, dunque, il 27 dicembre dell'anno successivo a quello di riferimento perché entro tale data il contribuente può ancora mettersi in regola .

Per quanto concerne il giudice competente valgono le stesse considerazioni svolte a proposito dell'articolo precedente riguardante l'omesso versamento delle ritenute da parte del sostituto di imposta per cui rinviamo al commento sub art. 10 bis § 8.

(1) Articolo inserito dall'art. 35, co. 7 del D.L. n.223/2006 convertito in L. n.248/2006

(2) Cfr. Cass. 16 giugno 1994 n.7099 e Cass. 22 dicembre 1992, n.12081

Art. 10 quater
INDEBITA COMPENSAZIONE (1)

La disposizione di cui all'art.10 bis si applica, nei limiti ivi previsti, anche a chiunque non versa le somme dovute, utilizzando in compensazione, ai sensi dell'art. 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n.241, crediti non spettanti o inesistenti.

1. In generale

La fattispecie è del tutto nuova nel panorama penale-tributario e la sua introduzione appare, in parte, giustificata dall'avere voluto il legislatore sanzionare l'omesso versamento dell'IVA dovuta in base alla dichiarazione annuale.

Come è noto, la somma che viene versata a titolo di IVA è il risultato di un calcolo che tiene conto delle somme ricevute e di quelle pagate nel corso dell'anno, mentre sia per l'IVA che per le imposte dirette si tiene conto di quanto versato non solo per queste imposte ma anche per contributi INPS e somme dovute allo Stato, regioni ed enti previdenziali, operandosi una compensazione parziale delle opposte voci. Se il soggetto agente indica somme pagate in difformità dal vero creandosi artificiosamente dei crediti, il risultato finale della operazione algebrica viene alterato e far risultare di dover pagare meno del dovuto per compensazioni inesistenti è equiparabile al non indicare e non versare quanto realmente dovuto.

Ricordiamo, a questo proposito, che ai sensi dell'art. 17 del D.Lgs. 9 luglio 1997, n.241, i contribuenti possono eseguire versamenti unitari delle imposte e contributi statali e regionali con eventuale compensazione dei crediti riferibili allo stesso periodo, nei confronti dei medesimi soggetti, risultanti dalle dichiarazioni e dalle denunce periodiche presentate.

Il versamento unitario e la compensazione riguardano crediti e debiti relativi a una serie di imposte elencate nell'art. 17, co. 2 del D.lgs. predetto, tra cui le imposte sui redditi e relative addizionali, l'IVA, le imposte sostitutive di quelle sui redditi e IVA, i contributi previdenziali dovuti da titolari di posizioni assicurative in Enti previdenziali, premi per assicurazioni INAIL ecc.

Peraltro, si deve sottolineare che, dalla lettera della norma, il versamento irregolare, per compensazione relativa a crediti inesistenti o non spettanti, non sembra limitato alla imposta sul valore aggiunto perché il legislatore ha usato la formula generale "non versa le somme dovute

utilizzando in compensazione….” apparendo, così, far riferimento a qualsiasi tipo di versamento irregolare.

Secondo taluno(2) sarebbe chiaro, in sostanza, che il legislatore non abbia voluto sanzionare l’irregolare versamento della sola IVA o delle imposte dirette, ove vengano utilizzati crediti inesistenti o non spettanti relativi sia alle imposte sui redditi e IVA che ai contributi previdenziali, omettendo di versare il dovuto e facendo apparire una debenza nel mod. F 24, inferiore alla realtà ma che, invece, abbia voluto sanzionare qualsiasi tipo di irregolare versamento, risultato del calcolo dei debiti e crediti riguardanti sia le imposte sui redditi e IVA sia i contributi previdenziali.

A nostro avviso, peraltro, se ciò fosse vero, il legislatore avrebbe introdotto una sanzione penale che amplierebbe la platea dei reati tributari, contro il dettato della riforma del 2000 che aveva limitato l’intervento sanzionatorio penale ai soli casi di evasione afferenti l’imposta sui redditi e l’IVA.

Sanzionando, con il reato in esame qualunque compensazione per crediti inesistenti o non spettanti nell’ambito delle imposte suddette e dei contributi previdenziali, poiché si colpisce il risultato finale della operazione complessiva di compensazione tra le varie voci, ivi compresi i contributi previdenziali, effettuata a mezzo del versamento unitario, ne deriverebbe che potrebbe essere sanzionato anche il versamento inferiore al dovuto di contributi INPS, adoperando, per il calcolo degli stessi, compensazioni inesistenti o non spettanti, relative agli stessi contributi o alle imposte sui redditi e IVA.

A nostro avviso, però, poiché la legge-delega del 25 giugno 1999, n.205, nell’art. 9, da mandato al Governo solamente per la previsione di reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, riteniamo che la interpretazione più ampia della norma in esame, come sopra specificata, sia sicuramente da escludere perché in conflitto, appunto, con i limiti della delega legislativa. Una interpretazione costituzionalmente orientata non può che ritenere applicabile la fattispecie criminosa in discussione al fatto di chi utilizza crediti inesistenti o non spettanti (e relativi sia ad imposte che a contributi previdenziali) solo se finalizzati al versamento dell’IVA o delle imposte dirette del periodo.

Diversamente si consentirebbe la sanzione penale per un fatto (irregolare versamento, per esempio, di contributi previdenziali mediante compensazioni con crediti inesistenti o non spettanti) non compreso nella delega legislativa e la norma, così interpretata, non potrebbe che ritenersi incostituzionale per eccesso di delega.

2. La struttura del reato

La struttura del reato è del tutto analoga a quella dei reati precedentemente esaminati, cui si deve fare ampio rinvio.

Si tratta, ancora, di un reato omissivo proprio, nonostante la indicazione che possa essere commesso da chiunque, dovendosi, invece, far riferimento ai soli soggetti ai versamenti delle imposte sui redditi, IVA e contributi previdenziali, come sopra meglio precisato. Certamente la platea dei soggetti agenti è molto più vasta di quanto sia previsto per i reati precedenti di cui agli artt.10 bis e 10 ter, limitata, nel primo caso, al sostituto di imposta e, nel secondo caso, ai titolari di partita IVA.

È stabilita la stessa pena della reclusione da sei mesi a due anni, con soglia di punibilità di euro 50.000 nel periodo.

Si tratta di reato istantaneo, che si realizza all'atto della effettuazione della indebita compensazione di crediti inesistenti o non spettanti (per imposte o contributi previdenziali) in sede di compilazione del mod. F24 e versamento in Banca della somma fatta risultare come dovuta ai fini IVA.

Anche qui è necessario il dolo, ma solo generico, non essendo previsto alcun fine ulteriore, a parte la consapevolezza e volontà di versare, mediante la creazione artificiosa di un credito, meno del dovuto portando in compensazione voci di credito inesistenti o non spettanti.

3. La condotta

Come abbiamo detto in precedenza, la condotta del reato consiste nel non versare le somme dovute utilizzando in compensazione, ai sensi dell'art. 17 del D.Lgs. n.241/1997, crediti non spettanti o inesistenti.

Con riferimento a quanto rilevato circa la configurabilità del reato solo se il versamento della somma inferiore al dovuto avviene ai fini imposte dirette e IVA, dobbiamo sottolineare che è del tutto irrilevante, invece, il fatto che il debito tributario sia stato indebitamente compensato con un credito inesistente tributario o previdenziale. Infatti quel che conta è che il versamento inferiore al dovuto sia operato ai fini imposte dirette e IVA in sede di versamento unificato, mentre tra i crediti inesistenti portati in compensazione possono essere fatti figurare anche quelli concernenti contributi previdenziali.

Ricordiamo che il modello di versamento unificato comprende varie sezioni in relazione alla diversa tipologia dei debiti, versamenti e compensazioni ed è possibile verificare la imputazione operata dal contribuente.

La norma incriminatrice contempla le ipotesi della utilizzazione in compensazione di crediti inesistenti o non spettanti , ma le due espressioni ci sembrano assai differenti l'una dall'altra, anche se il legislatore le ha equiparate nella descrizione della condotta.

Nella categoria dei crediti inesistenti si possono far rientrare tutti quelli artificiosamente costruiti o rappresentati, in sede contabile o di dichiarazione o in qualunque altro modo, allo scopo di utilizzarli indebitamente in compensazione. Si tratta di crediti che non hanno riferimento alcuno alla posizione fiscale del contribuente, possono essere supportati o meno da documentazione materialmente o ideologicamente falsa e possono essere anche parzialmente esistenti. In quest'ultima ipotesi si ritiene che, ai fini di valutare l'entità della irregolare contabilizzazione, debba calcolarsi solo la parte di credito creata artificiosamente.

Quanto, poi, ai crediti non spettanti , si ritiene siano quelli che sono effettivamente esistenti, ma non competono al soggetto che esegue il versamento unificato ovvero non possono rientrare nella compensazione in sede di versamento unificato, dati i limiti indicati dall'art.17 D.Lgs. n.241/1997 o, ancora, perché si tratta di crediti già rivendicati in altra sede (per esempio, in sede di dichiarazione annuale della singola imposta). In sostanza il contribuente, in questo caso, non crea alcun credito artificioso, è effettivamente creditore del Fisco ma non può portare in compensazione il credito in sede di versamento unificato.

Facendo un paragone grossolano, ma che rende l'idea, tra crediti inesistenti e crediti non spettanti c'è la stessa differenza che sussiste, nella indicazione delle spese da dedurre dall'imponibile, tra spese comprovate da fatture per operazioni inesistenti e, invece, spese effettivamente sostenute ma non inerenti all'esercizio della attività di cui trattasi.

Possono esserci dei crediti che, affermati dal contribuente, vengono negati dagli uffici fiscali, sia in sede giudiziale che stragiudiziale.

In queste ipotesi non si può dire che il credito sia inesistente, almeno non si tratti di pretesa assolutamente infondata da parte del contribuente, perché esistono elementi che possono far ritenere il buon diritto di quest'ultimo a vedersi compensata una certa somma.

A nostro avviso, la vertenza può avere un rilievo solo sotto il profilo amministrativo-tributario, con esclusione di qualsiasi rilevanza penale, dato, come è noto, che per la configurazione del reato occorre il dolo del soggetto agente. Pretendere di portare in compensazione un credito non spettante perché la "spettanza" è contestata dall'Ufficio non pare possa mai assumere rilievo penale.

Circa la soglia di punibilità di euro 50.000 riteniamo che essa possa essere superata per effetto della sommatoria di più indebite compensazioni operate nel singolo versamento unificato, ovvero in più versamenti unificati intervenuti nel medesimo periodo di imposta.

La formulazione della norma induce ad escludere che la soglia di punibilità sia riferita distintamente a ciascun tipo di imposta mentre sembra si debba far riferimento cumulativo ad ogni tipo, che si tratti di imposte dirette o IVA o altra.

Dobbiamo sottolineare, a proposito dell'elemento soggettivo del reato che, nella ipotesi del reato in esame, più che nelle precedenti di omesso versamento di somme dovute da parte del sostituto di imposta o da parte del soggetto IVA, si pone il problema della individuazione del soggetto responsabile e dei limiti della eventuale delega di funzioni.

È, infatti, notorio che, nella prassi, le operazioni di versamento unificato sono spesso demandate dal contribuente a collaboratori interni o esterni specializzati i quali si occupano sia delle indicazioni dei crediti che dei debiti che, infine, del materiale versamento. In caso di superamento della soglia di punibilità per compensazioni con crediti inesistenti o non spettanti non appare, certamente, agevole l'indagine sul dolo del soggetto agente, perché si deve dimostrare la di lui conoscenza dei dati di fatto essenziali relativi al versamento e dei crediti indicati.

Vengono in rilievo, sotto questo riguardo, i problemi relativi all'errore di fatto sulle norme che regolano le varie ipotesi di compensazione e la formazione stessa dei crediti che si ritengono spettanti al contribuente, oltre quello della colpevolezza del soggetto apparentemente responsabile fiscalmente, in caso di delega ad altri soggetti che abbiano tenuto, in concreto, la condotta incriminata.

Poiché il reato si consuma al momento della indebita compensazione, da questo momento inizia a decorrere il termine di prescrizione.

Circa il giudice territorialmente competente si pongono gli stessi problemi esaminati a proposito dei due reati precedenti, per cui si rinvia integralmente a quanto detto in tale sede.

(1) Articolo inserito dall 'art. 35, co.7 D.L. 4 luglio 2006, n.223 convertito nella Legge 4 agosto 2006 n.248

(2) Vedi F. Brighenti, Novità in tema di reati tributari, in Boll. Trib. 2006, 1263

Dr. Glauco Angeletti
Esperto oplologo nel Ministero Beni Attività Culturali

LA TUTELA DELLE ARMI NEL CODICE URBANI (D.L. 42/ 2004)

Il Decreto Legislativo N. 42 del 2004 recante il "Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio" è stato concepito dal Legislatore a mo di Testo Unico ricomprendendo in sé numerose norme precedenti, che in tal maniera risultano abrogate, aggiornandole ed introducendo nuovi concetti nella valorizzazione e la salvaguardia del patrimonio culturale.

La prima notazione è nel variato concetto relativo all'oggetto della Tutela, non si parla più di "cose" cioè di qualcosa di inanimato dal valore venale più o meno elevato, ma comunque legato al suo interesse soggettivo intrinseco o all'essere utile al ricordo ed alla comprensione di coevi avvenimenti storici o all'essere semplicemente importanti sotto il profilo estetico.

Il Patrimonio culturale della nazione, secondo il nuovo Codice, è l'insieme della memoria della comunità nazionale e del suo territorio, cioè di qualsiasi traccia che lo scorrere della storia ha lasciato nel paesaggio, sia quello naturale che quello man mano costruito dall'uomo, e nell'identità nazionale in una sorta di DNA comune nel sentire propri alcuni aspetti, che vanno dall'archeologia all'arte, senza che questi siano necessariamente acquisiti attraverso lo studio scolastico degli stessi.

In questa nuova ottica, il patrimonio non è più semplice oggetto ma diviene esso stesso soggetto attivo della sua tutela e valorizzazione; essendo sentimento comune esso è certamente in grado di aggregare, attraverso il suo sentire comune, e può altresì concorrere alla sua stessa conoscenza non essendo più essa legata al semplice oggetto o al singolo artista ma all'insieme storico o sociale che ha concorso alla formazione di un certo fenomeno.

Questi nuovi concetti, per brevità solo accennati, sottolineano ancora di più la necessità di vedere nei beni culturali qualcosa che appartiene a tutti, poiché compresi da tutti, prima ancora di esaminarne la proprietà e la detenzione temporanea.

Questi ultimi concetti, molto più presenti nella legislazione precedente, sono legati maggiormente alla conservazione ed alla valorizzazione ma non interferiscono minimamente sul concetto base di bene culturale che esula da qualsiasi contingenza legata all'attualità della condizione.

Premesso ciò, e ricordato che il Patrimonio culturale ricomprende i beni culturali ed i beni paesaggistici, vediamo che le attività principali previste dalla norma sono la Tutela e la Valorizzazione.

Articolo 3 – Tutela del patrimonio culturale

La tutela consiste nell'esercizio di funzioni e nella disciplina delle attività dirette, sulla base di un'adeguata attività conoscitiva, ad individuare i beni costituenti il patrimonio culturale ed a garantirne la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione.

Nel dettato dell'articolo è innovativa la definizione "sulla base di un'adeguata attività conoscitiva". Essa vuole sottolineare la necessità che alla base di qualsiasi azione, preventiva e non, vi sia un precedente ed adeguato approfondimento relativo alla singola situazione che porti alla individuazione dei beni, sulla base di parametri comuni generalizzati ed aggreganti, al fine di garantirne la protezione, cioè la non dispersione fisica o storica, e la conservazione non statica per permettere la fruizione, la conservazione e la riappropriazione nella memoria dell'identità comune del bene stesso.

Da questa prima e fondamentale attività discende la valorizzazione, essa è stimolo alla conoscenza del patrimonio attraverso la fruizione pubblica cioè quel momento in cui il bene tralascia le caratteristiche di momentanea appartenenza per divenire attraverso il rapporto conoscitivo, anche fisico, possesso della cultura di ognuno

E le armi?

Per lungo tempo il settore specifico ha visto prevalere provvedimenti normativi legati più al concetto arma che al suo eventuale portato culturale.

Da qui la necessità di creare veri e propri campi di applicazione che nel settore hanno sempre comportato difficoltà di individuazione e di applicazione proprio per la specificità del patrimonio da salvaguardare.

Ne è necessariamente discesa la nascita di due correnti di pensiero che basandosi, ambedue, su un limite cronologico, il 1890 – peraltro fittizio e legato all'adozione di un singolo oggetto da parte dell'Amministrazione militare italiana – vogliono liberalizzare al massimo oppure continuare nell'attuale controllo.

Tutti e due i concetti hanno bisogno di approfondimenti: liberalizzando, riconoscendo cioè la non pericolosità dell'arma antica e non rilevanza ai fini dell'ordine e sicurezza pubblica, si usa il parametro scientifico per poi negare validità allo stesso; cioè se ad un oggetto, attraverso una adeguata attività conoscitiva (Tutela del patrimonio culturale) riconosco alcune caratteristiche di vetustà, di rarità o di importanza storica non posso poi immediatamente negarle dicendo "si è vero, è antica, o rara o storica, ma non essendo arma ne faccio quello che voglio, dalla detenzione alla conservazione alla dispersione".

Continuando nell'attuale si corre il rischio di cristallizzare i parametri di riconoscimento dando ad essi una validità semplicemente temporale e non concettuale. L'attuale limite italiano differisce dagli altri europei perché tutti sono legati non ad evoluzioni tecniche e quindi a cambiamenti epocali nel settore, ad esempio il passaggio dall'avancarica alla retrocarica, ma all'adozione più o meno veloce, e quindi legata ai fattori quali l'economico o politico, da parte delle singole nazioni di determinati sistemi.

Un concetto vuole: "Se antico non rileva"

L'altro: "è antico solo se….."

Essi peccano di voler estremizzare alcune situazioni ed infatti gli esempi approntati dai sostenitori dell'uno e dell'altro si riferiscono sempre a situazioni al limite. Chi vuole nessun controllo parla sempre di corazze, armature – ma non sono beni culturali ed allora come ne impedisco la dispersione se non li conosco? – chi vuole maggiore controllo ricorda sempre la "mitica" mitragliatrice ante 1890 – ma qualcuno l'ha veramente esaminata tecnicamente, come agisce, quanto è grande, con quali munizioni, quanto è affidabile, cioè, funziona?

La verità, come sempre, è nel mezzo. La gran parte del patrimonio oplologico è ben lontana dagli esempi portati; nessuno, sano di mente, utilizzerebbe armi antiche per delinquere, ma negare la definizione di arma ad esse sarebbe snaturarle e riportarle in un limbo di non comprensione cioè l'inizio, visti i presupposti scientifici della tutela, della loro perdita fisica e scientifica.

Non si comprende perché ciò che è chiaro in altri campi non lo sia in questo. Siamo tutti convinti che i mezzi di locomozione antichi o obsoleti siano una categoria importante con cui difficilmente si va in ufficio o in gita, ma siamo altresì convinti che per la loro conduzione sia necessario avere un'abilitazione, perché per le armi questo non è evidente?

Eppure anche le auto d'epoca non sono veloci o affidabili quanto le contemporanee.

La risposta del Codice dei Beni Culturali è nelle indicazioni normative, non abrogazione degli articoli della legge 110/75 riguardanti le armi antiche e del D.M. 14/04/1982, e nella validazione della prassi di riconoscimento.

Vediamo allora come entrano le armi nei princ*ipi generali ed in quelli attuativi del Codice.*

Art. 10 Beni Culturali

Sono beni culturali le cose immobili e mobili appartenenti allo Stato, alle regioni, agli altri enti pubblici territoriali, nonchè ad ogni altro ente od istituto pubblico ed a persone giuridiche private senza fine di lucro, che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico.

Sono inoltre beni culturali:

- *a) Le raccolte di musei, pinacoteche, gallerie ed altri luoghi espositivi dello Stato, delle regioni, degli altri enti pubblici territoriali, nonchè di ogni altro ente od istituto pubblico;*
- *b) Gli archivi ed i singoli documenti dello Stato, delle regioni, degli altri enti pubblici territoriali, nonchè di ogni altro ente od istituto pubblico*
- *c) Le raccolte librarie delle biblioteche dello Stato, delle regioni, degli altri enti pubblici territoriali, nonchè di ogni altro ente od istituto pubblico*

Sono altresì beni culturali, quando sia intervenuta la dichiarazione prevista dall'articolo 13:

- *a) Le cose immobili e mobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico particolarmente importante, appartenenti a soggetti diversi da quelli indicati al comma 1*
- *b) Gli archivi ed i singoli documenti, appartenenti a privati, che rivestono interesse storico particolarmente importante*
- *c) Le raccolte librarie, appartenenti a privati, di eccezionale interesse culturale*
- *d) Le cose immobili e mobili, a chiunque appartenenti, che rivestono un interesse particolarmente importante a causa del loro riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell'arte e della cultura in genere, ovvero quali testimonianze dell'identità e della storia delle istituzioni pubbliche, collettive o religiose*
- *e) Le collezioni o serie di oggetti, a chiunque appartenenti che, per tradizione, fama e particolari caratteristiche ambientali, rivestono come complesso un eccezionale interesse artistico o storico*

Sono comprese tra le cose indicate al comma 1 ed al comma 3, lettera a)

a) *Le cose che interessano la paleontologia, la preistoria e le primitive civiltà*
b) *Le cose di interesse numismatico*
c) *I manoscritti, gli autografi, i carteggi, gli incunaboli, nonché i libri, le stampe e le incisioni, con relative matrici, aventi carattere di rarità e pregio*
d) *Le carte geografiche e gli spartiti musicali aventi carattere di rarità e pregio*
e) *Le fotografie, con relativi negativi e matrici, le pellicole cinematografiche ed i supporti audiovisivi in genere, aventi carattere di rarità e pregio*
f) *Le ville, i parchi ed i giardini che abbiano interesse artistico o storico*
g) *Le pubbliche piazze, vie , strade ed altri spazi aperti urbani di interesse artistico o storico*
h) *I siti minerari di interesse storico od etnoantropologico*
i) *Le navi ed i galleggianti aventi interesse artistico, storico od etnoantropologico*
j) *Le tipologie di architettura rurale aventi interesse storico od etnoantropologico quali testimonianze dell'economia rurale tradizionale*

Salvo quanto disposto dagli articoli 64 e 178, non sono soggette alla disciplina del presente titolo le cose indicate al comma 1 ed al comma 3, lettere a) e c) che siano opera di autore vivente o la cui esecuzione non risalga ad oltre cinquanta anni.

Già nel primo comma, esulando dalla loro appartenenza che esamineremo successivamente, vediamo il ricomprendere di buona parte del settore. Infatti, non si parla solo di interesse artistico e storico, vedi la legislazione precedente e segnatamente il D.M. 14/4/1982, ma anche di etnoantropologico, strana parola che in sintesi vuole ricordare le espressioni anche giornaliere della nostra cultura sia essa locale o nazionale. D'altra parte, il fiorire ovunque di Musei dedicati alla Cultura ed alle Tradizioni Popolari è il naturale completamento di un iter scientifico che attraverso la conoscenza e la comprensione dei singoli oggetti ha portato alla loro giusta collocazione storica.

A questo principio generale, ed onnicomprensivo, si affiancano la lettera a) del 2° comma e le lettere a), d) ed e) del 3° comma.

Va sottolineato e ricordato che tutto quanto non ha più di cinquanta anni, come si vede non usa una data statica ma dinamica, o è opera di autore vivente non è sottoposto alla tutela.

Il successivo articolo 11 tra i beni oggetto di specifiche disposizioni di tutela ricorda alla lettera h "*i beni e gli strumenti di interesse per la storia della scienza e della tecnica aventi più di cinquanta anni*".

Precisiamo quindi il campo di applicazione, che è certamente vasto, ma che ha al suo interno una serie di distinguo utili non solo all'applicazione della legge ma a comprenderne alcuni principi, primo tra tutti uno che credo ben sintetizzi l'atteggiamento dello Stato in questo settore e che dovrebbe essere di stimolo e generalizzato a sistema di tutte le Amministrazioni pubbliche. Lo Stato ed il settore pubblico hanno obblighi prima di esempio e poi di applicazione verso terzi della norma.

Esempio di questo è che sono, salva successiva verifica contraria, beni culturali tutte le cose mobili od immobili appartenenti allo Stato, alle regioni, agli altri enti pubblici, ecc. aventi più di cinquanta anni o opera di autore non vivente.

Al contrario, sono beni culturali le cose mobili o immobili private solo quando sia intervenuta la dichiarazione di interesse culturale.

È un cambiamento estremamente importante perché vede una inversione di tendenza nella azione di tutela, sia sotto il profilo normativo – differenziazione a seconda dell'appartenenza – sia sotto quello scientifico, necessità di approfondimento che porti al riconoscimento di interesse culturale.

Già nell'uso dei termini, il legislatore ha voluto sottolineare questo trattamento differente, poi normato all'articolo 12, per i beni pubblici. Verificare significa accertare in un momento successivo quanto è generalmente indicato nelle premesse. Ciò sta a significare che tutto quanto è di proprietà pubblica ed ha più di cinquanta anni o è opera di autore non vivente è ope legis sottoposto alla tutela sino alla verifica che potrà riscontrare o no l'interesse culturale. Lo Stato vuole cioè essere il primo attento conservatore delle sue proprietà e non vuole che singole Amministrazioni o amministratori per incuria, negligenza o altro, ne permettano la dispersione, la distruzione o la perdita.

A tal fine e sino all'avvenuta verifica negativa tutti i beni non possono essere distrutti, alienati od adibiti a usi contrastanti con la loro conservazione o dignità.

Vale la pena ricordare, visto l'interesse collettivo nel settore, che il 9° comma dell'art. 12 sottolinea che "*Le disposizioni del presente arti-*

colo si applicano alle cose di cui al comma 1 anche qualora i soggetti cui esse appartengono mutino in qualunque modo la loro natura giuridica".

Discende, da quanto sopra esposto, che il Legislatore ha voluto sottoporre a tutela preventiva tutto il patrimonio pubblico; pertanto restauri, utilizzo, vendita o cessioni debbono essere autorizzate solo dopo l'avvenuta verifica negativa di interesse culturale.

Tutto ciò non è certamente avvenuto negli ultimi anni in cui si è assistito ad una forsennata, ed ingiustificata economicamente, vendita di beni da parte di pubbliche Amministrazioni, segnatamente il Ministero della Difesa, senza che venissero applicate le necessarie verifiche di interesse culturale ed, anzi, in aperto contrasto con la norma vigente.

Il risultato è purtroppo negativo per tutti; se infatti, da una parte, vi è stata dispersione di materiali che potevano avere un interesse culturale – peraltro se cerniti e verificati potevano essere legalmente posti in vendita –, dall'altro non garantiscono l'attuale possessore dagli obblighi sulla prelazione sulla conservazione degli oggetti, obblighi ai quali il privato non è sottoposto sino alla dichiarazione di interesse di cui all'articolo 13.

L'aver acquistato beni di pubblica proprietà senza che sia intervenuta la verifica non cambia, infatti, il loro regime giuridico, ad iniziare dal diritto di prelazione non esplicato, e che porta a non considerare valido il contratto sino a necessitare delle autorizzazioni in tema di uso restauro.

È un settore particolarmente sensibile che vede non solo i privati possessori ma anche Istituzioni e Musei coinvolti in operazioni delicate certamente sotto il profilo scientifico, cosa estremamente importante, ma con risvolti anche e purtroppo di natura penale.

È utile quindi, in sintesi, ricordare che a mente del Codice dei Beni Culturali, le Pubbliche Amministrazioni che detengono armi aventi più di cinquanta anni o di autore non più vivente non possono, sino all'avvenuta verifica negativa di interesse culturale:

- alienare i beni;
- sottoporli ad interventi conservativi non autorizzati;
- utilizzarli per scopi che ne possono diminuire l'integrità o la dignità;
- disperderli o trasferirli fuori dal territorio nazionale.

Sia questo un invito alla riflessione su quanto avvenuto e su quanto si può ancora fare in campo di prevenzione, tenendo conto dell'immenso patrimonio ancora in mano agli Enti Pubblici e dimenticando il mero valore venale o i piccoli interessi di settore.

Riguardo i privati, ed in linea con le premesse, il Codice dà una prima e discriminante indicazione: sono beni culturali quelli appartenenti ai privati, solo qualora sia intervenuta la dichiarazione di interesse culturale.

Essa differisce già nella sostanza con la verifica prevista per i beni pubblici. Per questi ultimi infatti basta il semplice interesse culturale. Per la dichiarazione occorre che l'interesse culturale sia particolarmente importante si vuole cioè considerare, se non preminente scientificamente almeno proceduralmente importante; l'appartenenza del bene ad un privato cui si garantiscono, agli articoli 13 – 14 – 15 – 16, tutte le cautele necessarie ad un provvedimento che, di fatto, limita, non la proprietà come volgarmente si pensa, ma l'utilizzo del bene stesso.

Abbiamo quindi, se in proprietà privata, oggetti o collezioni dichiarate di interesse culturale cui conseguono una serie di obblighi, ma anche di interventi pubblici di sostegno.

Da una parte vi è il concetto, peraltro insito nella natura stessa del bene, della Conservazione della Fruizione pubblica, intesa non solo come possibilità di visita di terzi, ma anche e soprattutto come conoscenza scientifica, della non Dispersione, a seguito di alienazioni, della non Esportabilità fuori dal territorio nazionale.

Dall'altro vi è il riconoscimento scientifico, e quindi basato su parametri culturali certi, del valore, il concorso alle attività di conservazione, siano essi restauri o misure antifurto, e di recupero, in caso di atti delinquenziali.

Si tratta di due attività di sostegno, l'una prettamente economica, anche se con notevoli aspetti scientifici – basti pensare alle controdeduzioni su un progetto di restauro ed alle loro implicazioni sul bene -, l'altra di più vasto respiro con la trasformazione dell'oggetto o della collezione in uno dei punti di passaggio obbligato nella costruzione della memoria collettiva.

Armi – Applicazione della norma in coerenza con la legislazione vigente:

- Sono armi antiche quelle costruite precedentemente al 1890 o successivamente ma se di modello anteriore a tale data.
- Le armi costruite antecedentemente al 1890 non possono essere considerate da guerra o tipo guerra.
- Le armi da guerra o le armi comuni possono essere rare o di interesse artistico o storico; in questo caso esse seguiranno quanto previsto dal D.M. 14/4/1982 e dalla Legge 110/75.

- Tutte le armi aventi più di 50 anni o di autore non vivente se di proprietà o provenienza da Enti Pubblici (Statali e non - vedi articolo 10 comma 1) sono sottoposti alla legislazione di tutela sino all'avvenuta verifica negativa di cui all'articolo 12.

  Tutela preventiva
- Tutte le armi aventi più di 50 anni o di autore non più vivente, in proprietà privata possono avere interesse culturale qualora esso sia particolarmente importante. In questo caso è l'Amministrazione dei Beni Culturali che avvia e porta a compimento il procedimento di Dichiarazione.
- Qualora non sia intervenuta la Dichiarazione di interesse l'arma può avere le caratteristiche di cui alla Legge 110/75 (armi antiche) o al D.M. 14/4/1982 (armi antiche, rare, artistiche e di importanza storica) ma non essere sottoposte a tutela nel territorio nazionale.

  Obbligo alla conservazione.

Tutto il materiale che ha più di 50 anni o di autore non più vivente se di pubblica proprietà; quello dichiarato di interesse se in proprietà privata. Vale la pena ricordare che l'articolo 29 definisce con particolare attenzione cosa sia la conservazione e le attività ad essa afferenti

Conservazione: "Attività programmata di studio, prevenzione, manutenzione e restauro".

Si tratta quindi di una operazione non statica quale il semplice immagazzinamento dei materiali, ma che prevede, prima di ogni attività, lo studio dell'oggetto inserito in un più vasto orizzonte di confronti cronologici, tipologici e storici.

Solo dopo il riconoscimento del bene esso potrà essere sottoposto a:

Manutenzione "Attività ed interventi destinati al controllo delle condizioni del bene ed al mantenimento dell'integrità, dell'efficienza funzionale e dell'identità del bene e delle sue parti.

Per fare una corretta manutenzione occorre cioè conoscere il bene e mantenerlo nella sua attuale integrità, quindi non togliendo o aggiungendo parti sulla scorta di semplici confronti tipologici; garantirne l'efficienza funzionale – da qui il divieto preventivo di sottoporre gli oggetti con più di 50 anni a disattivazioni o altro tipo di interventi che ne alterino la funzionalità – ed infine garantirne l'identità non alterando scritte o marchi e non aggiungendone altri, se non con il rispetto del D.M. 14/4/1982 articolo 4, che possono alterare la realtà storica o permetterne un uso non confacente.

L'uso incondizionato di un'arma con più di 50 anni garantito da una semplice prova forzata, che peraltro può portare alla distruzione stessa

del bene come a volte accade, non ne facilita certo la conservazione o la manutenzione e ne altera l'identità iniziale legata a parametri tecnici ben diversi da quelli indicati nell'ulteriore punzonatura.

Restauro è l'intervento diretto finalizzato alla integrità materiale del bene, al recupero dello stesso alla protezione e trasmissione dei suoi valori culturali.

Restaurare quindi non è reintegrare l'oggetto per garantirne l'uso o la comprensione estetica.

Restaurare significa comprendere l'oggetto e tutelarne i suoi valori intrinsechi, che possono anche essere legati alle sue attuali condizioni di conservazione, combinando alcuni parametri sconvolgiamo la storia dell'oggetto e cancelliamo gli avvenimenti ad essa legati.

Sostituire una canna con altra di calibro diverso attualmente legale non significa restituire integrità all'oggetto al contrario cancellare precisi momenti storici legati a norme di legge specifiche e che hanno comportato interventi di adeguamento. Questi ultimi ben si inseriscono in quelle norme che tutelano la storia della tecnica quando essa è legata alla risoluzione di determinati problemi.

Riconoscimento culturale significa, in primo luogo, il riconoscimento della natura dell'oggetto o delle collezioni.. Esso può portare ad una specifica attività di tutela culturale o più semplicemente alla collocazione cronologica o tipologica.

In tutti i casi è opportuno sottolineare che questa è attività di squisita pertinenza del Ministero Beni Attività Culturali, che non può né è mai stata delegata, pertanto, dichiarazioni rilasciate da Enti terzi o privati non hanno alcun valore giuridico, inficiando tutti i successivi adempimenti di legge.

Giova, infine, ricordare quanto previsto dal Codice circa l'uso di beni culturali dati in gestione ad Enti terzi o privati.

A seguito dell'articolo 32 Legge 110/75 molte armi destinate alla distruzione sono state salvate dal Ministero e consegnate a raccolte pubbliche aventi scopi o proprietà differenti. Tale attività si basava, e si basa tuttora, in un semplice ambito culturale (la ex notifica con procedura d'urgenza del vecchio regolamento della Legge 1089/1939): le armi confiscate o consegnate per la distruzione sono di pubblica proprietà e quindi sottoposte ope legis alla tutela preventiva, la visita dell'esperto del Ministero Beni Attività culturali si prefigura come verifica di cui all'articolo 12 pertanto quelle riconosciute di interesse sono automaticamente Beni Culturali.

A chiunque essi siano stati consegnati sono sottoposti alla normativa pertanto restauri, prestiti ma soprattutto il loro uso strumentale deve essere preventivamente autorizzato – foto, riproduzioni o altro – al fine di non alterare quello che era alla base della sua salvaguardia. Non il mero valore venale, non la semplice ricostruzione di una seriazione o l'ambientazione storica di un avvenimento ma il concetto stesso di bene culturale: testimonianza avente valore di civiltà.

Dr Claudio Lo Curto
Magistrato

BOSSOLAME ED INERTI

Orientamenti giurisprudenziali in tema di bossolame ed " inerti", ovvero come allontanare anche per questa via la realtà giuridica dalla sostanza delle cose.

In un quadro di assoluta ed obiettiva assenza di offensività e di conseguente mancanza di pericolosità per l'ordine pubblico e la sicurezza si iscrivono i manufatti costituiti da:

a) bossoli di risulta e bossoli innescati relativi a munizioni per armi lunghe e corte portatili;
b) bossoli di risulta (e cioè con innesco spento) e bossoli privi d'innesco, relativi, entrambi, a munizioni d'artiglieria;
c) gusci di bombe e di mine (impropriamente chiamati " involucri o carcasse"), spolette ed ordigni similari mancanti della c.d. catena esplosiva.

Ma è in questo settore della materia che pure si iscrivono le pronunce più pericolose della Giurisprudenza di legittimità in tema di certezza delle condotte penalmente rilevanti, pesantemente compromessa dalla loro fragilissima consistenza giuridica, connotabile come produzione segnata da reiterato appiattimento, o supportata, sul piano interpretativo, da percorsi motivazionali che si spiegano solo con un'assoluta mancanza di conoscenza della consistenza strutturale dei manufatti in questione e dei limiti di un loro effettivo e concreto impiego nello stato in cui si trovano; produzione non riconducibile, quindi, alla funzione nomofilattica propria del Giudice della legittimità, quanto, piuttosto, all'impiego di un alto coefficiente di discrezionalità refluente in ipotesi di intransigente sovranità giurisdizionale. Con riserva di dare conto dell'effettività di tale situazione, può anticiparsi che, nel settore che si esamina – a differenza che in altri della stessa materia distinti da delicatissimi e decisivi interventi - è mancata un'attività interpretativa tesa

a privilegiare quelle linee logico-argomentative tracciate alla stregua del diritto vivente che hanno come effetto l'applicazione realistica della norma attraverso l'individuazione dei suoi limiti di funzionalità, al di là, quindi, dell'ambiguità letterale offerta nell'espressione testuale da un legislatore di solito culturalmente non brillante e poco avvezzo a coniugare il linguaggio con i suoi intendimenti effettivi, comunque il più delle volte – bisogna darne atto – sostanzialmente esplicitati nel corso dei lavori preparatori. Situazione quest' ultima – ed anche di questo bisogna dare atto – sicuramente rimediata in prosieguo, quanto meno nella materia delle armi e delle munizioni da guerra, attraverso l'emanazione di due testi normativi di fondamentale importanza in quanto destinati, il primo, ad eliminare in radice qualunque incertezza sull'individuazione delle armi cui spetta la qualifica " da guerra " (la L. 185/90 sui materiali d'armamento, seguita dal D.M. 13/6/2003), ed, il secondo, a sottrarre dall'area di rilevanza penale, in quanto inerti, i manufatti più sopra indicati (il Decreto del Ministero dell'Interno del 19/9/2002, n. 272, costituente il Regolamento d'esecuzione del D.L.vo 7/1997). Ma anche questo non è servito a sensibilizzare la giurisprudenza di legittimità, che, essendo rimasta ancorata in tali materie alle statuizioni di sempre, risulta oggi fortemente in debito anche con l'osservanza delle cennate nuove normative, malamente interpretata la prima e pressoché del tutto ignorata la seconda.

Quanto all'orientamento concernente il bossolame, esso risulta contraddistinto dal comune denominatore di qualificare in ogni caso munizioni da guerra i manufatti sub a), e cioè, bossoli di risulta e bossoli innescati, relativi, entrambi, a munizioni a struttura convenzionale per armi lunghe e corte portatili in dotazione alle FF.AA. ed ai Corpi Armati dello Stato (non consta l'esistenza di pronunce che abbiano specificamente interessato gli inneschi relativi a munizioni per tali armi, e i manufatti sub b); tuttavia, trattandosi di oggetti facenti parte del *genus*, l'esame, per esigenze di completezza, deve essere esteso anche ad essi, costituendo parti di munizioni); orientamento ritenuto dai suoi Autori esatto in quanto ancorato al dato normativo che consentirebbe di esplicitarlo, costituito dall'ultimo comma dell'art. 1 della L.110/75, ove per l'appunto a tali manufatti, pur costituendone parte, viene impropriamente assegnata la qualifica che spetta all'intero.

Superfluo precisare che, quando si parla di " *parti* ", si fa riferimento alla parte od alle parti considerate nella loro autonomia strutturale, avulse, quindi, dal manufatto considerato nella sua unitarietà che, in tali

condizioni, assorbe ogni questione correlata all'essere costituito da un insieme di parti.

Quanto ai manufatti indicati sub c) (gusci di bombe e di mine, spolette e parti similari di ordigni esplosivi privi di carica detonante), anch'essi costituiscono, nella loro autonomia, parti strutturali dell'intero. Occorre tuttavia stabilire quando ad essi spetti la qualifica di (parti di) armi da guerra secondo la previsione indicata nell'art. 1/1° comma della L.110/75 (con il termine improprio di " *armi da guerra* " vengono infatti ivi indicati anche " le bombe di qualsiasi tipo e le loro parti ", donde la qualifica anche per quest'ultime di "arma da guerra"; in realtà non lo sono affatto, facendo parte della più ampia categoria degli ordigni esplosivi). Non consta, ad oggi che anche tali manufatti abbiano formato specifico oggetto di pronunce da parte della giurisprudenza di legittimità che si è sempre occupata delle parti di arma da guerra con riferimento alle armi corte e lunghe da sparo. Tuttavia, appare comunque opportuno farne oggetto di specifica trattazione nella prospettiva di individuare anche per essi la soglia della rilevanza penale; la quale, come per le armi da guerra e le loro parti, pur risultando affermata in linea di principio dalla L. 895/67, come succ. modificata, è subordinata alla precisa condizione che esse siano "*atte all'impiego*". Condizione sussistente anche per le bombe e le loro parti datosi che, come si è indicato, anch' esse sono qualificate in seno all'art. 1/1° c. della L.110 cit. come " *armi da guerra* ".

Senonchè tale situazione sembrerebbe non coinvolgere invece le munizioni da guerra (e le loro parti, erroneamente indicate nell'art. 1, u.c., della L.110 cit. pure con la qualifica di munizioni da guerra), posto che per esse, nell'art. 1 della L.895/67, non si fa menzione, a differenza delle le armi da guerra e delle loro parti, della specifica condizione, per essere qualificati tali, della loro idoneità all'impiego: con la conseguenza che le munizioni da guerra sarebbero assoggettabili in ogni caso a sanzione penale, e, segnatamente, lo sarebbero, per quel che qui maggiormente interessa, i loro bossoli innescati di risulta (quelli, per intendersi, con innesco che ha adempiuto alla sua funzione a seguito della percussione).

Quanto ciò sia vero costituisce il nucleo centrale della problematica, che viene affrontata dapprima con riguardo a quest'ultimi manufatti; non senza precisare che il momento che segna il suo sorgere coincide con l'entrata in vigore della L.110/75, in quanto la previsione delle parti di munizione da guerra è stata disciplinata per la prima volta proprio in seno all' art. 1/3° comma di tale legge; essa infatti non era contenuta né nell'art. 28 del TULPS, né nel D.P.R. 1184/48 (è la normativa eccezio-

nale in tema di armi, munizioni ed esplosivi, varata nel dopoguerra), né nella stessa L.895/67 che sanciva, in argomento, soltanto la rilevanza penale delle munizioni da guerra; normativa, quest'ultima, estesa anche alle parti di munizioni proprio a far data dall'entrata in vigore della L.110/75, a seguito dell' errata ed improvvida qualifica di munizioni da guerra attribuita, in seno all'art.1/3°c., alle loro parti.

Muovendo dal merito delle decisioni che attribuiscono rilevanza penale a quest'ultimi manufatti, essendo le stesse contraddistinte da un appiatito percorso motivazionale, appare sufficiente riportarne una tra le più recenti, la cui scelta, tuttavia, non è casuale, ma è ascrivibile al gravissimo errore che reca in punto di qualificazione giuridica del fatto: conferma della decisione impugnata con riduzione della pena ad un anno e cinque mesi di reclusione, oltre che riduzione della multa (datosi che il giudice dell'appello – nel riformare la decisione assolutoria di I grado - aveva per di più omesso di applicare la riduzione di pena per il rito) per l'indubbia lecita detenzione di sette bossoli di risulta di munizione comune, qualificati invece come (parti di) munizioni da guerra. Decisione che fa il paio con quelle ove la cartuccia cal. 9x19 è stata considerata da guerra perché " dotata di capacità perforante ", qualità mai posseduta dalle cartucce a struttura convenzionale, come quelle in oggetto (Cass.Pen., Sez.I^, 9/12/1999, n.14617, Genovese – ib., 21/5/2002, n.36418, Vito; ib., 4/10/2005 - 22/11/2005, n.41978, Basile).

Nella decisione che coagula l'indirizzo in esame (Cass.Pen., Sez. I – Ud. 6 maggio 2004 (dep. 27 maggio 2004), n. 24267, Reale) si dà anzitutto atto che la Corte territoriale – indicati i bossoli di risulta marca *"Lapua cal. 7,62 per 39 mm."* ed identificato tale calibro nel " *c.d. calibro NATO* " - li aveva ritenuti " *munizioni da guerra…stante la concreta possibilità di utilizzo di essi, indipendentemente dall'espletamento di un accertamento tecnico sulla loro idoneità al reimpiego*". Indi si riafferma il principio che la detenzione ed il possesso dei bossoli esplosi non può essere considerato penalmente irrilevante perché " *…per la configurazione dei reati concernenti il possesso di munizioni da guerra, non è necessario che esse siano atte all'impiego, dovendosi prescindere dalla loro efficienza e considerare sufficiente la loro originaria e normale destinazione (Cass. Sez. I, 13 marzo 2000, n. 1837 Galler). Peraltro, è pacifico che le cartucce cal. 7,62 in dotazione della Nato costituiscono munizioni da guerra e la loro detenzione è penalmente rilevante, a prescindere dalla loro possibile utilizzazione (Cass., Sez. I, 26 maggio 1998, Pandolfi).*

Riservando di dare maggiore contezza del sensibile errore commesso, sia pure per induzione, dai Giudici di Legittimità, il principio che viene quindi affermato (ripetuto sostanzialmente con altre parole nell'ultima parte della motivazione, ove oggetto della decisione richiamata erano effettivamente cartucce e non bossoli di risulta) è che, anche per tale tipologia di manufatti la loro qualifica bellica discende dalla loro originaria e normale destinazione a prescindere dalla loro efficienza, nel senso che non è necessario che essi siano anche atti all'impiego.

Intanto deve rilevarsi che le deduzioni svolte in merito, al di là della loro esattezza, avrebbero dovuto comunque essere esplicitate in termini più calibrati alla fisicità dei manufatti in questione (che sono bossoli e non cartucce), non potendosi prescindere dal precisare, pur in adesione a quanto stabilito nell'ultimo comma dell'art. 1 della L.110/75, che la loro originaria e normale destinazione è quella di avere composto (e non di essere) cartucce, e dallo specificare che per attitudine al loro impiego deve intendersi, trattandosi di bossoli, la loro idoneità concreta a ricomporre l'intero, a costituire cioè una munizione, datosi che se l'attitudine all'impiego viene riferita, come in motivazione, alla munizione, essa deve intendersi come idoneità allo sparo (e i bossoli non assolvono tale funzione).

Quanto ai principi dell' originaria e normale destinazione e della non necessarietà della loro efficienza, posti a base della qualifica bellica anche dei bossoli di risulta (oltre che delle relative munizioni), essi risultano per sé stessi ed al di là delle considerazioni che seguono, destituiti di ogni fondamento sotto il profilo tecnico, logico e realistico, potendosi riflettere che gli Enti Militari ed i Corpi Armati dello Stato si dotano di munizioni, da guerra o no che siano, concretamente efficienti (risultanti, quindi, dall' assemblaggio di parti altrettanto efficienti), perché solo per questa strada passa l'utilizzabilità delle armi che hanno in dotazione. Per non dire che, il considerare penalmente rilevanti in ogni caso i bossoli di risulta delle munizioni impiegate in armi portatili corte e lunghe da guerra, avrebbe dovuto far riflettere in ragione della sua obiettiva patente artificiosità, posto che, così opinando, dovrebbero essere considerati penalmente rilevanti bossoli (anche d'artiglieria) schiacciati, o con il corpo cilindrico crepato, o forato o dimezzato, sol perchè in origine concorrevano a costituire una munizione.

Dato così conto delle prime ragioni dell'inesattezza della posizione giurisprudenziale ancora una volta enunciata nella decisione più sopra indicata, addentrandosi oltre nella sua motivazione è estremamente agevole accorgersi poi del pesantissimo errore in cui sono incorsi i Giudici

di legittimità, che hanno attribuito la qualifica di (parti di) munizioni da guerra ai bossoli di risulta sequestrati distinti dalla scritta " Lapua cal. 7,62x39 mm " apposta sulla base del loro fondello. Errore che, sia pure indotto dal contenuto della decisione impugnata che ha confuso maldestramente tale calibro con quello delle munizioni in cal. 7,62x51 mm NATO sol perché sul bossolo era riportata anche la scritta numerica 7,62, non appare per questo meno grave per il motivo che, ad un controllo *on line*, effettuabile quindi in tempi reali, del Catalogo Nazionale (controllo che compete soprattutto al Giudice di legittimità investendo non il fatto ma la sua qualificazione giuridica), sarebbe emerso che le armi in cal. 7,62x39 mm. e, quindi, le relative munizioni, sono comuni essendo la loro iscrizione aperta al Catologo ove ne risultano, per l'appunto, iscritte tra fucili, carabine e pistole ben ventinove (nn. 8193, 8088, 7260, 6905, 6273, 14952,14025, 14023, 12947, 12935, 12821, 12733, 12732, 12688, 12687, 12219, 11963, 11936, 11521, 11461, 11389, 11386, 10357, 10356, 10338, 10116, 15761,15658,15556). E stando così le cose, tale semplice accertamento avrebbe consentito di porre rimedio all'errore della Corte territoriale con il conseguente annullamento senza rinvio della decisione impugnata e l'assoluzione dell'imputato. E vi erano tutti gli elementi per farlo, in quanto negli atti era stata riportata la descrizione della dicitura stampigliata sul fondello dei bossoli: Lapua – cal. 7,62x39, dove " Lapua" indica la denominazione sociale della ditta finlandese che, come altre, fabbrica tali munizioni (ed anche in altri calibri) e le importa nel nostro Paese ove vengono poste in vendita nelle armerie. E non c'era verso di sbagliare perché i bossoli delle munizioni da guerra delle armi portatili recano obbligatoriamente stampigliato sul fondello il simbolo NATO (il cerchietto con dentro la croce, assente nella specie) che li connota come munizioni caricate secondo determinate specifiche. Peraltro non esiste munizionamento NATO in cal. 7,62x39: ma è bastato che in sede di accertamento la Polizia Giudiziaria si accorgesse che sulla base del fondello era scritto 7,62 per affermare con intransigenza che trattavasi di bossoli di munizioni da guerra, dando per scontato che se su un bossolo (o su una cartuccia) c'è scritto 7,62, esso deve essere per forza da guerra, tralasciando la restante dicitura che l'accompagna, essenziale per acquisirne la qualificazione giuridica; tanto quanto è bastato per innescare a catena la ripetizione di tale errore (nel quale, comunque, non era caduto il GUP, che aveva assolto l'imputato).

Prendendo per primo in esame il principio dell'ininfluenza dell' attitudine all'impiego dei bossoli di risulta ai fini della qualifica bellica

(ma il discorso vale a maggior ragione per le omologhe munizioni), esso, come già segnalato, è stato individuato nel contesto della L. 895/67 ove – nell'art. 1 e nei successivi articoli che ne richiamano il contenuto – l'inciso " *atte all'impiego* " viene riferito alle armi da guerra ed alle loro parti e non alle (parti di) munizioni di guerra. Può osservarsi in contrario – con la conseguenza che l'assunto in contestazione si rivelerebbe ugualmente erroneo anche sotto il profilo tecnico - che la precisazione dell'idoneità all'impiego esplicitamente riferita soltanto alle armi ed alle loro parti avrebbe potuto agevolmente spiegarsi con la circostanza che sono queste a possedere un assetto meccanico mobile esposto ricorrentemente, a seguito dell'attività di sparo, ad usure o ad eventi traumatici refluenti in modo relativo od assoluto sulla loro efficienza, donde la previsione esplicita solo per esse dell'accertamento della loro idoneità all'impiego per essere qualificate tali. Senza che ciò avrebbe potuto significare che lo stato di inefficienza non avrebbe potuto coinvolgere anche le munizioni da guerra e le parti che le compongono: solo che, trattandosi di un' evenienza ascrivibile a tutt'altre cause e molto più rara in quanto costituite da parti assemblate in modo definitivo in un unico corpo e in questa veste destinate all'impiego, l'omissione nella norma di tale qualità si sarebbe già potuta spiegare in tal modo, fermo restando che anche la loro rilevanza penale sarebbe scemata a fronte dell' accertata mancanza della detta qualità. Per poco che si rifletta l'efficienza di un'arma e, quindi delle parti che la compongono, può dirsi infatti in concreto sussistente proprio attraverso l'impiego di munizioni che devono rivelarsi efficienti perché composte, a loro volta, da parti altrettanto efficienti ed in grado, pertanto, di far conseguire all'arma il risultato per cui è stata allestita.

Non potrà poi non notarsi che l' apparente omissione normativa di tale qualità riguarda anche gli esplosivi e gli aggressivi chimici senza che da ciò possa tuttavia derivare la loro rilevanza penale pur quando risultino chimicamente compromessi. Non vi è dubbio infatti che essi, per essere considerati penalmente rilevanti, devono risultare perfettamente efficienti al momento dell'accertamento di una delle condotte di cui costituiscono elemento materiale. Ed una indiscutibile conferma di quanto si sostiene, si rinviene proprio nell'uso del termine " *micidiali* " adoperato con riguardo ai " *congegni* ": mentre qui l'uso di tale termine si spiega perché un "congegno" non esprime in sé alcunché di rilevante in termini di idoneità ad essere impiegato per l'offesa alle persone, ciò è invece insito per definizione nella stessa natura delle munizio-

ni, degli esplosivi e degli aggressivi chimici, donde la non necessarietà della sua specificazione.

Si è parlato con riguardo alle (parti di) munizioni al condizionale perchè – ferma la validità delle considerazioni tecniche esplicitate in argomento – l'indirizzo giurisprudenziale che si avversa è primariamente erroneo per una fondamentale ragione: esso si pone invero in forte contrasto con la precisa volontà del legislatore, orientata al riguardo in senso completamente opposto, come rivela la lettura dei lavori preparatori della L. 895/67; il quale avrebbe fatto opera meritoria oltre che di chiarezza se avesse riportato esplicitamente il suo pensiero nella norma principale (l'art. 1 della L.895/67), se avesse, cioè, detto chiaramente, come intendeva, che l'attitudine all'impiego riguardava – per inferirne la loro giuridica penale rilevanza - tutti i manufatti ivi disciplinati, evitandosi così in radice interpretazioni come quelle sottoposte a scrutinio.

Nel corso dei lavori della legge, veniva fatto rilevare che sarebbe stato meglio riportare le parole " *idonee all'impiego* " in seno ad ogni sua disposizione. Ma si decideva alla fine lasciare le cose come stavano ritenendo che " *Questa aggiunta delle parole < idonee all'impiego> sia superflua, poichè il concetto è già contenuto nella più larga dizione dell'art.1, dove appunto si parla di armi atte all'impiego. È chiaro che questo concetto va esteso anche agli altri articoli e per connessione con l'art.1 non sia necessario ripeterlo in questa sede ed in tutte le sedi successive; comunque si deve intendere che le parti di armi devono essere idonee all'impiego;"* precisandosi immediatamente dopo che " *La dizione dell'art.1, dizione nella quale sono contenute queste parole, si ritiene che possa essere riferita* ***a tutto cio'*** *che dall'art. 1 deriva*". (Atti Parlamentari – Camera dei Deputati – IV Legislatura – seduta del 13 Aprile 1967 – pag. 33380). Ma di fatto, come si sta vedendo, il legislatore sbagliava nel ritenere che, in sede d'interpretazione, l'espressione " *atte all'impiego* " sarebbe stata riferita a tutti i manufatti disciplinati dalla legge.

Il vero è che, la destinazione delle (parti di) munizioni di cui è parola nell'ultimo comma dell'art.1 della L.110/75, non può essere intesa nel senso di destinazione originaria, in quanto, essendo essa intimamente collegata al *"…caricamento delle armi…"* evoca immediatamente il requisito della loro concreta efficienza, funzionale, per l'appunto, alla prima. Con la conseguenza che essa non può essere rappresentata in tale significato dalla sigla riportata sulla base del fondello del bossolo, come pure invece sembra desumersi nella motivazione della riferita decisione nel punto in cui si afferma " *Peraltro, è pacifico che*

le cartucce cal. 7,62 in dotazione della Nato costituiscono munizioni da guerra": in questo caso la certezza di rasentare la risibilità sarebbe dietro l'angolo, in quanto tale sigla non denota una destinazione efficiente, ma unicamente l'appartenenza di tali manufatti agli Enti Militari ed ai Corpi Armati dello Stato, la cui rilevazione può essere utile altri fini nell'eventualità che il loro possessore non sia in grado di esplicitare il titolo d'acquisto. Ancora oggi i Corpi Armati dello Stato sono depositari di numerosi lotti di cartucce convenzionali in cal. 9 corto che sulla base del fondello recano il simbolo NATO (cerchietto con croce centrale), ma non per questo possono qualificarsi, unitamente ai loro bossoli di risulta, da guerra, essendo state catalogate in tale calibro numerose armi.

Non c'e bisogno, a questo punto, di aggiungere altro per sostenere l'esistenza di un ampio spazio normativo, in dipendenza di un interpretazione logica e realistica dell'art. 1 della L.895/67 condotta alla stregua della volontà del legislatore, per collocarvi l'irrilevanza penale dei bossoli di risulta delle munizioni delle armi portatili corte e lunghe da guerra in quanto " inerti " (al pari dei bossoli di risulta delle munizioni comuni) se considerati a sé stanti, e inidonei a ricomporre una munizione da guerra se considerati sotto il profilo di di un loro riutilizzo: ed in entrambi i casi non in grado di generare pericolo per l'ordine pubblico e per la pubblica incolumità, che cosituiscono la ratio della normativa vigente in tema di detenzione e porto illegale di armi, munizioni, loro parti ed esplosivi.

Ma l'indirizzo giurisprudenziale avversato si pone pure in contrasto con quello preesistente, il cui contenuto era (ed è) estremamente coerente alla realtà delle cose, rispecchiando oltretutto gli intendimenti legislativi. Contrasto aggravato dalla circostanza che il mutamento di opinione, avvenuto dopo il 1990, è stato operato senza senza palesarne la ragione, al di fuori di quella costituita dal dato formale della non menzione nella norma per le munizioni dell'idoneità all'impiego per le munizioni, non menzione singolarmente notata dopo oltre ventidue anni di applicazione della legge e dalla quale, comunque, non si facevano discendere ragioni sufficienti in grado di superare il precedente indirizzo o di dimostrare l'erroneità.

Tale orientamento, della cui esattezza non è lecito dubitare, faceva dipendere correttamente la loro qualifica di (parte di) munizione da guerra dalla necessità di un accertamento attestante la loro efficienza e l'attuale e concreta utilizzazione a comporre una munizione in grado di

essere destinata al caricamento dell'omologa arma da guerra: "*Nella ipotesi di detenzione di bossoli per armi da guerra si applica la norma di cui all'art. 1, ultimo comma, della legge n. 110 del 1975 qualora sia accertato concretamente, anche mediante perizia, la loro idoneità al reimpiego per cartucce da utilizzare in arma da guerra. Ne è rilevante per escludere tale riconducibilità alla suddetta ipotesi il fatto che trattasi di bossoli già esplosi perché, data la possibilità di sostituzione delle capsule di accensione, dalla precedente esplosione non deriva sempre e necessariamente la loro inutilizzabilità*".(Cass.Pen., Sez.I,22/3/1990-30/4/1990 n.6279, Collareta).

Ma già dal 1983 tale principio risultava espresso in modo ancora più puntuale, ponendosi in risalto la correlazione funzionale tra i concetti di idoneità all'impiego di cui all'art. 1 della L.895/67 e quello di destinazione di cui all'u.c. dell'art.1 della L.110/75: "… *la destinazione al caricamento delle armi da guerra indica - non diversamente dalla idoneità "all'impiego", prevista per le armi - i limiti dell'intervento penale, essendosi chiaramente inteso escludere che oggetti assolutamente inerti o che abbiano già adempiuto la funzione per cui erano stati creati senza possibilità di "riciclaggio", possano essere ricompresi dell'ampia nozione di "munizioni"*. (Cass. Pen., Sez.I, 23/9/1983-23/12/1983, n.11096, Valenti).

Ma l'indirizzo che si avversa risulta pure incongruo alla luce in un parere obbligatorio emesso dalla Commissione Consultiva, con il quale tale organismo prendeva in materia le debite distanze, sia pure ponendo l'accento sulle particolari caratteristiche tecniche di caricamento che distinguerebbero le munizioni per armi da guerra, non ripetibili dai privati attraverso il riutilizzo dei bossoli di munizioni esplose da tali armi, donde la qualifica di inerti non penalmente rilevanti se considerati a se stanti, e di bossoli di munizioni comuni se considerati nella prospettiva di un loro riutilizzo.

L'occasione che dava origine all'emissione del riferito parere scaturiva alla sorte dei bossoli di risulta residuati dopo le esercitazioni effettuate dai Corpi Armati dello Stato o dagli Enti Militari, che, fino al 1999, venivano scrupolosamente recuperati non per un loro riutilizzo (le munizioni che vengono destinate dagli Enti in questione al caricamento delle loro armi sono sempre nuove di fabbrica), bensì a causa della qualità giuridica agli stessi attribuita dai rigorosi orientamenti giurisprudenziali, pur nella consapevolezza da parte dei predetti Corpi ed Enti che, al contrario, trattavasi di oggetti inerti ed inoffensivi. Proprio tale consapevolezza – cui, sotto il profilo pratico, si assommava un

dispendio di energie e di tempo non indifferente dato l'elevato numero di bossoli da raccogliere dopo le esercitazioni con armi portatili per sottoporli alla conseguente rottamazione (il Ministero della Difesa aveva dovuto, per tale finalità, acquistare dei macchinari costosissimi) – determinava nel 1999 il Ministero della Difesa a porre al Ministero dell'Interno il preciso quesito se "*i bossoli risultanti dallo sparo di munizioni per arma da guerra portatile individuale debbano ricomprendersi tra le parti di munizioni da guerra ai sensi dell'art. 1, 3° comma, L. 18/4/1975 n. 110*". (e, in pratica, delle munizioni in cal. 9 mm NATO, in cal.5,56 Nato e in cal.7,62x51 NATO essendo solo queste le munizioni caricate secondo specifiche NATO per le armi corte e lunghe in dotazione agli Enti Militari ed ai Corpi Armati dello Stato).

La risposta veniva formalizzata nella Circolare del Ministero dell'Interno N. 559/C-50,133-E-99 del 22 marzo 1999 avente ad oggetto "*Bossoli per armi portatili da guerra sparati. Quesito"*, indirizzata Al Ministero della Difesa – Ispettorato logistico dell'Esercito – Dipartimento dei trasporti e Materiali. Reparto Materiali per il combattimento – Ufficio Armamento, che si riporta per esteso:

"Con la nota in riferimento codesto Ispettorato ha chiesto di conoscere se i bossoli risultanti dallo sparo di munizioni per arma da guerra portatile individuale debbano ricomprendersi tra le parti di munizioni da guerra ai sensi dell'art, 1, 3° comma, legge 18 aprile 1975, n. 110.

Al riguardo si comunica che la Commissione consultiva centrale per il controllo delle armi, nella seduta del 3 marzo 1999, considerato che le munizioni destinate alle armi da guerra sono prodotte in risposta a rigorosi capitolati emessi dall'Amministrazione Difesa e di conseguenza una cartuccia allestita ricaricando un bossolo usato di provenienza militare ***non*** *sarebbe destinabile al caricamento delle armi da guerra, ha espresso il parere, condiviso da questo Ministero, che in relazione al 3° comma dell'art. 1 della legge 110/75, i bossoli in argomento non possono essere considerati parti di munizioni per armi da guerra* ***mancando il requisito della destinazione, espressamente previsto dalla norma;*** *ad essi, piuttosto, appaiono applicabili le previsioni di cui all'art. 97 del Regolamento al T.U.L.P.S. (liberamente detenibili in numero illimitato,* ***ancorché preinnescati****), posto che la loro disponibilità derivi da ordinaria procedura di alienazione da parte dell'Amministrazione Difesa o da rinvenimento quali "res derelictae".*

Esaminando il contenuto di tale parere, degne della massima sottolineatura appaiono le motivazioni poste a sostegno del medesimo, che

sconfessano l'avversato orientamento giurisprudenziale facendo leva proprio sull'insussistenza degli stessi elementi assunti a suo fondamento. Vi si precisava, infatti, in definitiva, ed al di là delle ragioni addotte, che una cartuccia allestita dal privato ricaricando un bossolo usato di provenienza militare non era destinabile al caricamento delle armi da guerra, con l'ovvia implicita conseguenza che la munizione così ottenuta non poteva che essere annoverata tra quelle c.d. "comuni". Dato, quest'ultimo, implicitamente, ma chiaramente, individuabile in seno al parere, nel punto in cui la Commissione Consultiva dichiarava applicabili ai detti bossoli le previsioni di cui all'art. 97 del Regolamento al T.U.L.P.S. e cioè che gli stessi erano liberamente detenibili in numero illimitato senza licenza prefettizia, *ancorché preinnescati.* Si aggiungeva poi che - a cagione dell'impossibilità, così operando, di realizzare una munizione con quelle specifiche NATO in grado di farla qualificare "da guerra" - i bossoli in argomento non potevano essere considerati parti di munizioni da guerra difettando nella munizione ottenuta "*il requisito della destinazione"* ad essere impiegata per il caricamento (delle cartucce) delle relative armi (art. 1, u. c., L. 110/75). Mancanza di destinazione necessariamente legata *allo stato attuale* del bossolo in quanto non più idoneo in concreto, dopo lo sparo della cartuccia di cui esso costituiva parte, ad essere ricaricato dal privato a fini militari, ciò che escludeva a tali fini la sopravvivenza di una qualunque valenza – come invece sostenuto dalle pronunce avversate – riferibile alla destinazione posseduta originariamente dal manufatto quale parte costitutiva della munizione da guerra. Peraltro, la stessa Commissione, ponendosi il problema in termini di possibilità di riutilizzo, manifestava chiaramente di correlare il requisito della destinazione, rappresentato nell'u. c. dell'art. 1 della L. 110/75, con quello della sua attualità. Indicazione con la quale non si può che essere d'accordo, riflettendo realisticamente che l'espressione " *destinati al caricamento* " riferita alle munizioni ed ai suoi componenti evoca senza dubbio in capo ai medesimi una situazione di attualità (*destinati*) e di efficienza(*al caricamento*).

Deve poi aggiungersi che, per quanto il quesito posto dal Ministero della Difesa avesse avuto riguardo ai bossoli di risulta delle munizioni esplose con le armi portatili in dotazione ai predetti Enti, la risposta fornita dalla Commissione Consultiva veniva resa con riguardo ai bossoli di tutte le munizioni da guerra, compresi, quindi, i bossoli di risulta d'artiglieria"… *considerato che le munizioni destinate alle armi da guerra…"*. Ma al di là di questa specifica notazione, è del tutto certo

che il principio affermato dalla Commissione Consultiva non poteva non valere ragionevolmente anche per quest' ultimi manufatti.

La quale non mancava piuttosto di sottolineare, infine, l'obbligo in capo al privato detentore di dare conto della provenienza del bossolame detenuto, risultando la sua appartenenza agli Enti Militari dalle sigle alfanumeriche e dal simbolo stampigliati sulla base del fondello dei singoli bossoli; provenienza da considerare legittima soltanto nelle ipotesi di acquisto da parte dei privati a seguito di *ordinaria procedura di alienazione* formalizzata dall'Amministrazione (ed è questa la sorte della maggior parte del bossolame di risulta senza che nessuno abbia mai pensato di ipotizzare in capo alle Ditte private acquirenti il delitto di detenzione illegale di (parti di) munizioni da guerra), o di rinvenimento a seguito del loro stato di abbandono.

D'altro canto, giova ripetere, l'indicazione della Commissione di qualificare di tali bossoli, ancorché, preinnescati, alla stessa stregua quelli disciplinati dall'art. 97/I° c., Regolamento cit., non poteva che essere funzionale, allo stesso modo di quest'ultimi, ad un consapevole loro riutilizzo da parte dei privati, della cui liceità non può assolutamente dubitarsi, essendo l'attività di ricarica libera e svincolata da qualunque licenza o autorizzazione; ricarica da eseguire - così come per tutti gli altri bossoli metallici residuati dopo l'attività di sparo svolta dai privati nei poligoni o in altri luoghi che la consentono - con strumenti meccanici di libera vendita, attraverso il decapsulamento dell'innesco già percosso, la ricalibratura del bossolo, l'alloggiamento di altro innesco (in libera vendita nelle armerie), l'inserimento all'interno del bossolo della necessaria dose di polvere da sparo (legittimamente acquistata e detenuta) e l'assemblamento dei proiettili (liberamente acquistabili e detenibili in qualunque quantità trattandosi di inerti). Con la conseguenza che, all'esito dell'attività di ricarica di tali bossoli di risulta, le munizioni ricavate sono a tutti gli effetti munizioni c.d. comuni impiegabili in numerosissime armi che sono pur esse comuni, e non da guerra, in quanto iscritte in Catalogo; armi che pertanto non possono essere che di calibro, al di là del sinonimo adoperato per indicarlo, metricamente speculare (cal. 9 mm Luger - cal. .223 Remington - cal. .308 Winchester) a quello delle tre canoniche munizioni (cal.9 x 19 - cal.5,56 x 45 - cal.7,62 x 51), adoperate in armi corte e lunghe portatili dagli Enti più sopra indicati nel corso delle esercitazioni (per i privati che praticano con armi in tali calibri discipline sportive che richiedono in allenamento un uso elevato di munizioni, come il tiro dinamico ed il

bench-rest, il riutilizzo dei bossoli di risulta costituisce un sensibile risparmio economico). E proprio ai bossoli di tali munizioni faceva riferimento la Commissione Consultiva nel parere espresso nel 1999, più sopra riportato, allorchè affermava che essi non potevano costituire in ogni caso (parti di) munizioni da guerra, chiarendo conseguentemente che il loro possesso da parte dei privati era del tutto lecito alla stessa stregua dei bossoli delle munizioni comuni, "*ancorché preinnescati*": e cioè previamente assemblati ad inneschi liberamente acquistabili nelle armerie e, quindi, sottoponibili a ricarica, chiaro essendo nel pensiero della Commissione il loro impiego nelle tre tipologie di armi di calibro gemellare esistenti in libero commercio. E senza che su tutto questo potesse avere la benché minima influenza il fatto che sulla base del fondello dei bossoli di risulta fosse stampigliata la simbologia di appartenenza agli Enti Militari, solo rilevante, come fatto palese dalla Commisiione, per esigere da parte di chi ne aveva la disponibilità le modalità di acquisto del loro possesso.

Di talché, a fronte del parere contenuto nella riferita Circolare, della qualità di oggetti penalmente irrilevanti rivestita dal bossolame in questione, assorbente il preesistente indirizzo giurisprudenziale che coerentemente condizionava la rilevanza penale di tali manufatti all'accertamento della loro attuale efficienza ad essere destinati al caricamento delle armi da guerra, le reiterate pronunce di segno diverso emesse in questi ultimi anni appaiono veramente poco meditate ed oltretutto involutive (e questo senza considerare che, alla data della pronuncia sopra riportata, era già in vigore il D.M. 272/2002, che sanciva normativamente l'irrilevanza penale di tali manufatti).

Peraltro, la Circolare detta, non esprimeva, come si è indicato, un parere proprio del Ministero, ma veicolava il giudizio, fatto proprio da quest'ultimo, dell'unico organismo deputato ex art. 6/5° comma della L. 110/75, a dare pareri obbligatori sulle qualità "belliche" possedute o meno da un'arma e, conseguentemente, dalle sue munizioni e dalle loro parti. La decisione indicata risulta pertanto resa anche in violazione di un preciso parere tecnico emesso obbligatoriamente da un organo cui istituzionalmente viene riconosciuta tale competenza in materia: certo, si può obiettare che non essendo stato il parere trasfuso in una disposizione di legge o in altro provvedimento normativo (come avviene per quelli in materia di iscrizione delle armi o di rigetto della relativa richiesta nel Catalogo, che, per essere vincolanti devono essere recepiti nei Decreti Ministeriali pubblicati nella Gazzetta Ufficiale), lo stesso, non

avendo acquistato efficacia normativa, avrebbe potuto rimanere inosservato; ma resta pur sempre il fatto che, quanto meno, avrebbe potuto essere utilizzato – se conosciuto – come spunto per una ineludibile riflessione sul tema (superfluo aggiungere che il parere della Commissione veniva recepito dal Ministero della Difesa che da tempo provvede ad alienare a Ditte private i bossoli di risulta).

Quindi ancora una decisione nel 2004 che qualifica in via generale munizioni da guerra bossoli di risulta di cartucce " *in dotazione alla NATO* " (espressione oltretutto errata, dovendosi invece dire "caricata secondo specifiche NATO"). E con la solita motivazione: la sufficienza dell'originaria destinazione e la non necessità che si tratti di (parti di) munizioni atte all'impiego, attribuendosi così artificiosamente all'oggetto del reato una qualità essenziale non più posseduta, laddove essa (la destinazione, cioè) non può, per essere penalmente rilevante, che essere attuale ed immanente al momento del commesso reato, datosi che soltanto munizioni in grado di sparare, in quanto, a loro volta, risultanti dall'assemblaggio di "parti" che consentano di conseguire tale risultato, possono alimentare le armi, ed essere solo in queste ipotesi considerate come manufatti destinabili al caricamento.

Ma l'indirizzo giurisprudenziale che si critica appare vieppiù incongruo con riguardo ai bossoli innescati, in quanto non tiene conto ancora oggi del contenuto del D.M. 272/2002 che ha sancito la generale irrilevanza giuridica di inneschi e bossoli innescati di munizioni di armi corte e lunghe portatili e, conseguentemente, dei loro bossoli innescati di risulta, estendendola, sia pure implicitamente, ai bossoli non innescati d'artiglieria, alle munizioni da guerra (ed alle loro parti) inertizzate, ed a determinati ordigni esplosivi (ed alle loro parti) egualmente inertizzati.

Del cui contenuto occorre pertanto passare all'esame.

Esso costituisce Regolamento di esecuzione del decreto legislativo 2/1/1997, n.7, recante le norme di recepimento della direttiva 93/15/CEE relativa all'armonizzazione delle disposizioni in materia di immissione sul mercato e controllo degli esplosivi per uso civile, nonché (art.11 Direttiva) dell' adozione delle misure necessarie per la limitazione della circolazione di esplosivi e di munizioni **per prevenire la detenzione o l'uso illecito degli stessi**. In altri termini, con il Decreto in questione viene regolata, in attuazione della richiamata Direttiva, l' immissione sul mercato civile degli esplosivi (rectius: prodotti esplodenti, come meglio indicati nel corpo delle relative disposizioni:v., ad

es., art.2, lett.g, h, i, e degli artt. 81 e 82 del Regolamento esecutivo del TULPS) e delle modalità di controllo dell'immissione medesima anche al fine di prevenire l'utilizzazione degli stessi in attività delittuose. Superfluo precisare che l'espressione " *mercato civile* " va intesa in senso lato, e, cioè, nel senso di circolazione dei prodotti esplosivi comprensiva, per un verso, della fase del ciclo produttivo fino a quella del trasporto, della distribuzione all'ingrosso, del deposito, della distribuzione al dettaglio e della regolamentazione delle condotte che i privati cittadini possono instaurare con tali prodotti e delle prescrizioni che devono osservare, nonché, per l'altro, della loro esportazione, importazione e transito e della regolamentazione delle rispettive condotte.

Armonizzazione che il D.M. in questione realizza sia attraverso la posizione di nuove norme, sia attraverso la sostituzione, la modifica o la puntualizzazione di alcune di quelle che hanno finora regolato le condotte appena accennate, contenute nel TULPS e nel suo Regolamento di esecuzione e, con riguardo alle munizioni da guerra e munizioni comuni, in seno alla L.110/75, non a caso richiamata nel preambolo del Decreto unitamente al TULPS ed al suo Regolamento esecutivo.

Il Decreto è accompagnato da tre allegati contrassegnati, i primi due, da numeri ordinali, ed il terzo dalla lettera A. Del secondo allegato e di quello contrassegnato con la lettera A, per la rilevanza che assumeranno in prosieguo, occorre riportare l'oggetto e descrivere brevemente i contenuti.

L'allegato II (v. art. 18 D.M. cit.) recepisce ed elenca dettagliatamente le materie e gli oggetti esplodenti genericamente indicati nel D.M. citato con la finalità del loro adeguamento interno alle raccomandazioni delle Nazioni Unite in tema di trasporto internazionale delle merci pericolose; ogni materia ed oggetto sono contrassegnati da un numero di identificazione (che verrà di seguito indicato come " identificativo ONU"); per ogni materia ed oggetto viene indicato un codice di classificazione alfanumerico ove i numeri indicano le divisioni di rischio e le lettere indicano i gruppi di compatibilità delle materie e degli oggetti esplodenti. L' illustrazione del significato delle une e degli altri è contenuta nell' All.II al D.L.vo 2/1/1997 n. 7, di cui il D.M. in questione costituisce, come si è detto, regolamento di esecuzione. Solo per fare qualche esempio con riguardo alle divisioni di rischio, le materie ed oggetti esplodenti distinti dal numero 1.1 sono quelli comportanti durante il trasporto un rischio di esplosione istantanea in massa, mentre quelli distinti con il numero 1.6 sono manufatti estremamente insensibili e non com-

portanti un rischio di esplosione in massa. I numeri intermedi 1,2 – 1,3 – 1,4 – 1,5 indicano in ordine decrescente il rischio di esplosione di altri manufatti. Per fare invece qualche esempio riguardante i gruppi di compatibilità, le materie e gli oggetti distinti dalla lettera A indicano le materie esplosive primarie; seguono poi i gruppi di compatibilità, distinti dalle altre lettere fino alla L, relativi a diversi oggetti e materie esplodenti di varia composizione. Dalla lettera L si passa direttamente alle lettere N ed S. Con la prima (N) vengono indicati oggetti contenenti soltanto sostanze detonanti estremamente insensibili e con la seconda (S) materie ed oggetti anch'essi privi di alcuna pericolosità all'esterno in caso di attivazione accidentale, in quanto imballati in modo da limitare all'interno del collo ogni effetto pericoloso.

Orbene, il codice di classificazione indicato nell' All.II al D.M. 272 cit. è la rigorosa risultante tecnica della combinazione tra le divisioni di rischio ed i gruppi di compatibilità per ogni materia ed oggetto esplodente. Così, ad es., per lo stifnato di piombo (identificativo ONU 0130), che è uno degli esplosivi detonanti più micidiali, viene stabilito il codice di classificazione 1.1.A, mentre per le polveri senza fumo (quelle utilizzate per caricare o ricaricare munizioni per armi corte o lunghe – identificativi ONU 0160 e 0161) vengono stabiliti i codici di identificazione 1.1 C ed 1.3 C a seconda della loro specifica composizione. E per concludere, massima importanza riveste il contenuto del D.M. 2/9/2003 che - nel recepire per i trasporti interni (capitolo 8.4), l'Accordo europeo sul trasporto internazionale su strada delle merci pericolose, tra cui i prodotti esplodenti - contiene il glossario delle denominazioni delle materie e degli oggetti esplodenti contenuti nell'All.II. Così, per fare anche qui un esempio, il glossario definisce tecnicamente che cosa deve intendersi con l'espressione " *miccia di sicurezza* ", indicata in All.II con codice di classificazione 1.4 S ed identificativo ONU 0105 (anche nel glossario la miccia di sicurezza è indicata con lo stesso numero identificativo ONU di cui all'All.II).

Passando ad esaminare l'All. A al D.M. cit., può notarsi come esso ripeta il medesimo contenuto dell'All.II ma non più nella prospettiva della sicurezza del trasporto su strada dei prodotti ed oggetti esplodenti, bensì sotto l'altro, di maggiore rilevanza ai fini che qui interessano, della loro classificazione nel quadro delle condotte giuridiche che possono costituirne oggetto, disciplinate dal TULPS e dal suo Regolamento d'esecuzione, e costituite dalla loro fabbricazione, dal loro deposito, dal loro trasporto, dal loro acquisto, dal loro impiego, dalla loro deten-

zione ad opera delle imprese e dei singoli consociati. Situazione attestata nell' All. A dall' aggiunta dell' ulteriore riquadro indicante i medesimi prodotti ed oggetti esplodenti nella prospettiva della classificazione generale delineata dall'art. 82 del Regolamento esecutivo del TULPS. In altri termini, il grado di pericolosità indicato dal codice di classificazione dei prodotti esplodenti elencati nei due Allegati al D.M. in esame (All. II e All.A), nel primo (All.II) è preordinato all'osservanza delle condotte da adottare in occasione del loro trasporto interno su strada, e nel secondo, invece, è finalizzato al loro inquadramento in una delle Categorie stabilite dall'art. 82 cit., in relazione alle quali vengono disciplinate nel TULPS e nel suo Regolamento esecutivo le condotte più sopra indicate.

Nell'art. 82 cit. i prodotti esplosivi vengono suddivisi in cinque categorie generali:

1^ – <<polveri>> e prodotti affini negli effetti esplodenti;

2^ -<<dinamiti>> e prodotti affini negli effetti esplodenti;

3^ -<<detonanti>> e prodotti affini negli effetti esplodenti;

4^ -<<artifici>> e prodotti affini negli effetti esplodenti;

5^ -<<munizioni di sicurezza e giocattoli pirici>>.

L'elenco dettagliato dei prodotti esplosivi ricadenti in ognuna di tali categorie era contenuto nell'All. A al Regolamento di esecuzione, senza alcuna specificazione in ordine al loro grado di pericolosità.

È proprio in questo contesto che il D.M. 272/2002 ha introdotto una prima novità, sostituendo tale Allegato con quello annesso al medesimo, recante la medesima lettera (art. 19/2° comma), che è diventato pertanto l'All.A all'art. 82 del Regolamento esecutivo, in sostituzione del precedente.

La seconda e più rilevante novità riguarda invece (art.12 D.M. cit.) la suddivisione, in seno all'art. 82 cit., della 5^ Categoria (munizioni di sicurezza e giocattoli pirici) in cinque Gruppi contrassegnati dalle lettere A, B, C, D, E (in precedenza i Gruppi della 5^ erano tre, erano contenuti nel vecchio Allegato A e concernevano in massima parte materie ed oggetti esplodenti diversi).

Sotto ogni gruppo sono elencati determinati prodotti esplosivi (costituiti da oggetti e non da materie), integrati dagli altri contenuti in All.A ed ivi distinti secondo il gruppo di appartenenza alla 5^ Categoria. Per fare un esempio, nella Categoria 5^/A di cui all'art. 82 del Reg.cit. non sono iscritte le " *granate da esercitazione a mano o per fucile* ", che sono invece iscritte in All.A con l'identificativo ONU 0110

come appartenenti anch'essi alla Cat. 5^/A di cui all'art.82 Reg.TULPS. Lo stesso è a dirsi, per fare un altro esempio, con riguardo ai " *proiettili inerti con traccianti*" non elencati nella Categoria 5^/E di cui all'art.82 Reg.TULPS, ma elencati sotto la stessa Categoria ed il medesimo Gruppo in All. A con l'identificativo ONU 0345. Deve aggiungersi che la modifica in questione ha correlativamente comportato l'introduzione della disciplina delle varie condotte di fabbricazione, deposito, acquisto, vendita e trasporto concernenti gli oggetti esplodenti distinti sotto ogni Gruppo; disciplina inserita dall'art.15 del D.M. cit. nell'art. 98 del Regolamento esecutivo del TULPS in sostituzione del suo precedente contenuto.

Tanto sin qui rilevato, può tornarsi adesso all'argomento riguardante l'irrilevanza penale del *genus* bossoli innescati e i inneschi di munizioni relativi ad armi corte e lunghe portatili.

Deve premettersi che i bossoli innescati (e, implicitamente, i loro inneschi) formano oggetto di previsione in seno all'art. 97/I c. del Regolamento esecutivo del TULPS a far data dalla sua entrata in vigore (1940). Tale norma regola le condotte di deposito e di trasporto nello Stato di tali manufatti, affrancandole dalla licenza prefettizia, anche per un numero illimitato, obbligatoria invece, al superamento di determinati limiti quantitativi, per le medesime condotte riguardanti altre materie e prodotti esplodenti indicati nella stessa norma. E di ciò non è difficile comprendere le ragioni: la risibile ed irrisoria quantità di prodotto esplodente contenuta negli inneschi – sia considerati isolatamente, sia considerati assemblati al bossolo – ha orientato il legislatore a ritenere che non sono idonei a costituire in alcun modo pericolo per la collettività o a provocare infortuni e disastri. Del tutto ovvio poi che, essendo tali manufatti menzionati nella norma subito dopo le cartucce per pistola o rivoltella e per fucile da caccia, e, cioè, di armi che, per essere nella disponibilità dei privati non possono essere che " comuni ", del tutto ovvio, si diceva, che i bossoli innescati (ed i loro inneschi) di cui all'art. 97/I c. cit. non possono essere che quelli che costituiscono le munizioni impiegabili in armi comuni.

D'altro canto si è già detto che l'art. 697 C.P. sanziona, in violazione della norma precettiva contenuta nell'art. 38 TULPS, l'omessa denuncia delle munizioni comuni ma non delle loro parti, donde l'irrilevanza penale di bossoli innescati ed inneschi (che di esse costituiscono, per l'appunto, soltanto parte) e, a maggior ragione, dei bossoli di risulta (cioè, con innesco spento) pertinenti ad armi comuni. E tuttavia

se è esatto che i bossoli innescati (ed i relativi inneschi), in quanto parti di munizioni comuni, non rientrano tra i manufatti per i quali vige l'obbligo di denuncia ai sensi dell'art. 38 del TULPS (concernente, tra l'altro, le munizioni nella loro unitarietà ed autonomia strutturale), il suo adempimento avrebbe potuto, tuttavia, essere richiesto – nel silenzio della legge – con riguardo al quantitativo di prodotto esplodente contenuto nell'innesco, nonostante la sua risibile esiguità, considerando che tale norma impone di denunciare "….*materie esplodenti di qualsiasi genere e in qualsiasi quantità*".

Ma pur trattandosi di un'ipotesi peregrina, perché il bossolo innescato od il suo innesco perdono la loro autonoma unitarietà strutturale per diventare l'*unicum* costituito nella norma dalla munizione, potendo tuttavia la stessa trovare, sul piano formale, credito interpretativo, gli autori del D.M. 272 cit. – che, a differenza dei precedenti legislatori, hanno guardato alla materia degli oggetti esplodenti, tra i quali i manufatti in questione, con estremo realismo sotto il profilo della loro effettiva pericolosità per la sicurezza e per l'ordine pubblico – non solo hanno provveduto, nel modo che sta per illustrarsi, a disciplinarli esplicitamente nella loro autonomia strutturale, ma lo hanno fatto tenendo in considerazione tutto il *genus*, senza distinguere, cioè, tra inneschi e bossoli innescati per munizioni per armi corte e lunghe portatili comuni e quelli riferibili alle munizioni per armi corte e lunghe portatili da guerra.

Peraltro, l'esenzione dall'obbligo di munirsi di licenza prefettizia per la detenzione in deposito e per il trasporto di bossoli innescati (e/o dei relativi inneschi) in numero illimitato si inquadra in un contesto normativo finalizzato alla prevenzione degli infortuni e dei disastri (le disposizioni in materia sono raggrupate infatti nel TULPS e nel suo Regolamento di esecuzione sotto il titolo " Della prevenzione di infortuni e disastri"), escludendosi, con riguardo a tali condotte, ogni possibilità di verificazione di tali accadimenti; laddove, l'obbligo di denuncia sancito dall'art. 38 del TULPS è esclusivamente finalizzato a rendere agevole all'Autorità di Polizia di conoscere in qualsiasi momento da quali persone ed in quali luoghi siano detenuti armi, munizioni ed esplosivi al fine di rendere possibili gli opportuni controlli funzionali alla prevenzione di fatti delittuosi (va qui precisato, con riguardo alla condotta di deposito di cui all'art. 97 cit., che essa non evoca una condotta riferibile soltanto a chi con le munizioni entra in relazione commerciale, ma è sinonimo anche di mera detenzione delle stesse da parte dei singoli all'interno di un determinato luogo coincidente di solito con

l'abitazione. Ed in questo senso l'espressione è stata sempre recepita in sede amministrativa e giudiziaria. Del resto, che il legislatore del '40 intendesse riferirsi con tale termine anche alle dimore dei privati emerge chiaramente dalla lettura dell'art. 50 del T.U.L.P.S., in seno al quale il legislatore del '31 preannunciava che il relativo Regolamento avrebbe dovuto determinare le qualità e le quantità delle polveri e degli altri esplodenti che "*possono tenersi in casa o altrove…. senza licenza"*; e l'unica norma che nel Reg. cit. disciplina tale ipotesi è, per l'appunto, il 1° comma dell'art. 97 ove i luoghi "*in casa"* ed "*altrove"* venivano resi con il termine omnicomprensivo "*in deposito*").

Nella direzione che ha animato gli Autori del D.M. 272, non deve sfuggire un altro dato della massima importanza che emerge dall'esame dell'art. 82 del Regolamento esecutivo del TULPS e del suo All.A in conseguenza delle modifiche apportate, e cioè che l'espressione " *prodotti esplosivi "* adoperata in tale norma (e nell'art. 81 – ove viene riportata, con omologo significato, come " *prodotti esplodenti "*) viene usata in senso amplissimo, tanto che con la stessa vengono indicati – come attestano i relativi parametri delle divisioni di rischio e dei loro gruppi di compatibilità - sia gli esplosivi micidiali, sia manufatti sostanzialmente privi di capacità lesiva. E così, per fare un esempio, è prodotto esplodente la pentrite (identificativo ONU 0150) con codice di classificazione 1.1.D, indicante quelli aventi massime capacità dirompenti e demolitorie, e sono prodotti esplodenti le munizioni giocattolo (identificativo ONU 0486) indicati con codice di classificazione 1.6.N, contenenti irrisori quantitativi di polvere pirica, qualificati oggetti esplosivi estremamente insensibili e privi di effetti lesivi in conseguenza dell'espletamento delle condotte che li riguardano. Non è superfluo precisare, nella prospettiva appena indicata, che i prodotti esplodenti aventi massima micidialità sono quelli che nell'art. 82 del Regolamento cit. e nel suo All.A fanno parte della 2^ e 3^ Categoria.

Nel quadro della novità introdotta dal D.M. 272 cit. poco più sopra anticipata, è necessario adesso esaminare nel dettaglio taluni degli oggetti esplodenti suddivisi tra i cinque Gruppi della 5^ Categoria di cui all'art. 82 del Regolamento esecutivo del TULPS, non senza prima rimarcare:

- <u>che la finalità del D.M. 272 cit. è quella di regolare – in esecuzione del D.L.vo 7/97 – la circolazione (immissione sul mercato civile) ed il controllo delle materie ed oggetti esplosivi indicati nelle cinque Categorie e nei Gruppi dell'ultima armonizzandoli, attraverso</u>

le modifiche introdotte, con le disposizioni che compongono l'ampio quadro normativo già delineato dal TULPS, dal suo Regolamento e dalla L.110/75 (che disciplina, tra l'altro, le munizioni da guerra e quelle comuni), richiamati proprio a questo fine, nel preambolo del D.M. 272 cit.; processo di armonizzazione che viene delegato alle nuove norme anche in funzione chiarificatrice di schemi classificatori contenuti nel generale assetto normativo preesistente;

- che il D.M. 272/02, in uno al contenuto del suo All. A (che ha sostituito quello che accompagnava il Regolamento esecutivo del TULPS), non si sottae al principio generale della sua qualità di fonte sott'ordinata alla legge, dotata, come tale, di efficacia puntualizzatrice ed integratrice, (in questo caso, per quel che qui interessa, del T.U.L.P.S. e della L. 110/75, richiamate nel suo preambolo), sulla scia, peraltro, di una consolidata giurisprudenza sviluppatasi anche in materia di armi (v., ad es., Cass. Pen., Sez. I, 14/6/1995, Diakouski), confermata efficacemente in altra pronuncia (Ib. 18/4-23/5/2002, n. 20244, Bucci).

Detto ciò, esaminando gli oggetti esplodenti elencati nei cinque gruppi **della medesima 5^ Categoria** può notarsi come **alcuni di essi vengono indicati attraverso la qualifica delle armi al caricamento delle quali risultano destinate**. E così nel **Gruppo A** si specifica che ne fanno parte (n.1) i ***bossoli innescati per artiglieria***, destinati all'assemblamento delle munizioni impiegabili in armi non portatili in uso agli Enti Militari, costituiti da cannoni, obici, mortai ed altri manufatti consimili distinti da un calibro metricamente consistente; si passa poi ai vari tipi di ***spolette*** (nn.2, 3 - definibili genericamente come congegni destinati a provocare l'esplosione della carica interna dei proiettili delle munizioni d'artiglieria e di altri ordigni). Al n. 4 vengono indicate le ***cartucce da salve per armi comuni e da guerra;*** e al n. 5 vengono indicate le ***cartucce per armi comuni e da guerra.*** Ed ancora, nel **Gruppo D** vengono indicati, ai nn. 1 e 2, i manufatti da segnalazione utilizzati **dalle Forze Armate e dai Corpi Armati dello Stato**.

Orbene, quel che sinora è stato rilevato serve per mettere in evidenza che la dislocazione di tali manufatti all'interno dei vari Gruppi operata distinguendo la loro specifica destinazione, non può che essere correlata alla diversa disciplina giuridica delle condotte che possono formarne oggetto. Così, solo per fare un esempio e giusta quel che dispone l'art. 97/1° c. del Regolamento, le condotte di deposito e di traspor-

to senza licenza concernono eccezionalmente le cartucce comuni (e fino al numero di 200 per pistola e di 1.500 per fucile da caccia), ma non certo le cartucce da guerra, le cui omologhe condotte poste in essere dalle imprese sono invece sempre sottoposte dall' art. 98/1°c, Reg. cit., come sostituito, alle autorizzazioni previste dalla legge (e cioè dal TULPS) e dal medesimo Regolamento.

Ne consegue necessariamente che, se per gli altri prodotti esplodenti indicati nei Gruppi della 5^ Categoria tale distinzione – pur ammissibile - non è stata operata, ciò è accaduto perché essa è stata ritenuta del tutto giuridicamente irrilevante. È l'ipotesi che riguarda proprio i ***bossoli innescati per munizioni per armi di piccolo calibro*** e degli ***inneschi per munizioni per armi di piccolo calibro***, di cui ai nn. 3 e 4 del successivo Gruppo E, i quali sono stati rispettivamente indicati nel loro *genus*, a prescindere dall'essere distintamente impiegabili per l' assemblamento delle munizioni da guerra e delle munizioni comuni per armi da sparo portatili corte e lunghe.

Del tutto ovvia poi la ragione per la quale è stata adoperata l'espressione "*armi di piccolo calibro*" correlata agli inneschi ed ai bossoli innescati delle relative munizioni, essendosi inteso con essa distinguere quest'ultimi da quelli che compongono le munizioni d'artiglieria, costituita per definizione da armi di grosso calibro non portatili, con la conseguenza che le armi di piccolo calibro vanno identificate con quelle *portatili* corte (pistole e rivoltelle) e lunghe (fucili, carabine). E la conferma che proprio questo è stato l'intendimento legislativo si coglie in tutta la sua portata se si considera che, come si è già accennato, in seno alla 5^ categoria vengono elencati sotto il Gruppo A i *bossoli innescati per artiglieria*, armi di grosso calibro non portatili, in contrapposizione, per l'appunto, a quelle che, per essere portatili, non possono che essere funzionali a munizioni di piccolo calibro costituite dai relativi bossoli innescati e, quindi, dagli inneschi isolatamente considerati prima di esservi incapsulati.

D'altronde la conferma dell'adozione dell'espressione " *armi di piccolo calibro* " nel significato di "armi portatili" è offerta in modo puntuale e specifico dallo stesso allegato A al Reg. del T.U.L.P.S., che, come si è detto, elenca dettagliatamente i prodotti esplodenti delle prime quattro Categorie di cui all'art. 82 cit. ed integra gli oggetti esplodenti indicati nei Gruppi pertinenti alla V^ elencati nella medesima norma.

Se si prendono infatti in considerazione i detonatori per munizioni (espressione anomala per indicare gli inneschi delle cartucce) di cui agli

identificativi ONU 0364, 0365 e 0366, potrà rilevarsi che fra essi appartengono alla Categoria V/E soltanto i *detonatori per munizioni* solo quando si identificano con *inneschi per bossoli per armi portatili* (0366), giusta il contenuto della nota 14 a piedi pagina dell'Allegato, in implicita ma chiara contrapposizione, pertanto, alle due precedenti tipologie di detonatori (0364, 0365) contenenti materie esplodenti di tipo detonante (tanto da rientrare nella III^ Categoria) e progettati per innescare il funzionamento di una catena di detonazione.

Ma il significato dell'espressione *cartucce per armi di piccolo calibro* (identificativo ONU 0012), in relazione agli inneschi ed ai bossoli innescati delle prime, è anche definito normativamente, sotto il profilo metrico-dimensionale ed in senso pienamente conforme a quanto sin qui sostenuto, dal Glossario introdotto dal D.M. 2/9/2003, che, nella sua qualità di fonte sott'ordinata alla legge, integra e specifica il significato da attribuire alle stesse materie ed agli stessi oggetti esplodenti che sono elencati sia nell' All.II sia nell'All. A al D.M. 272 cit. : ma, come si è detto, nel primo in un contesto volto a garantire la sicurezza del loro trasporto regolato dal D.L. 7/97(v.intestazione dell'All.II), e nell' All. A in funzione della loro classificazione ex art. 82 del Regolamento esecutivo del TULPS, finalizzata alla disciplina della loro circolazione attraverso le condotte tipizzate nel TULPS e nello stesso Regolamento. Orbene, il Glossario definisce la qualifica di *cartucce per armi di piccolo calibro* nel modo seguente:"*Munizioni costituite da un bossolo con innesco a percussione centrale o anulare contenenti una carica propellente e un proiettile solido. Esse sono destinate ad essere tirate da armi da fuoco aventi un calibro non superiore a 19,1 mm. Le cartucce da caccia di qualsiasi calibro sono comprese in questa definizione*". Superfluo precisare che il dato metrico fa rimento al diametro del proiettile, e che le armi superiori a tale calibro appartengono alle artiglierie.

Pertanto, all'esito della disamina sin qui compiuta appaiono legittime queste prime conclusioni:

a) che in punto di condotte disciplinate dal TULPS e dal Regolamento d'esecuzione aventi ad oggetto inneschi e dei bossoli innescati relativi a munizioni di armi corte e lunghe di piccolo calibro non è operabile alcuna distinzione basata sulle qualifiche "da guerra" e "comuni"; agli stessi viene pertanto attribuita identica rilevanza giuridica a prescindere dalla loro destinazione all'assemblaggio di munizioni comuni o da guerra;

b) che bossoli innescati ed inneschi di armi di piccolo calibro, considerati nella loro autonoma unitarietà strutturale, sono quelli destinati ad essere assemblati a tutte le munizioni, comuni e da guerra, di calibro non superiore a mm 19,1;

c) entro tale dimensione metrica sono compresi i bossoli e gli inneschi delle munizioni delle armi corte e lunghe portatili comuni, anche i bossoli e gli inneschi delle munizioni delle armi corte e lunghe portatili in dotazione agli Enti Militari ed ai Corpi Armati dello Stato e, segnatamente, quelle nei calibri mm 9x19, mm 5,56x45 e mm 7,62x51.

Resta da esaminare, a questo punto, quali sono le condotte disciplinate dal Regolamento esecutivo del TULPS e da quest'ultimo che hanno ad oggetto gli inneschi ed i bossoli innescati come individuati per *genus* in seno alla classificazione fatta a tal fine dall'art. 82 del Regolamento cit. come modificato dal D.M. 272 cit..

Non ve ne sono. O meglio, sono previste ma non hanno alcuna rilevanza giuridica.

In questa direzione si è infatti mosso il D.M. 272 cit. che ha aggiunto al primo comma dell'art. 97 del Regolamento cit. un periodo che, per la fondamentale importanza del suo contenuto nella materia che si tratta, deve essere riportato per intero:"***Possono essere acquistati, trasportati ed impiegati senza licenza, nonché detenuti senza obbligo della denuncia di cui all'art. 38 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, i prodotti esplodenti della categoria 5), gruppo D), fino a 5 Kg netti e della categoria 5), gruppo E, in quantità illimitata.***".

E della 5^ Categoria, Gruppo E, fanno parte, per l'appunto, proprio i bossoli innescati e gli inneschi di cui si è sin qui parlato e, cioè, quelli pertinenti a munizioni per armi corte e lunghe portatili di calibro non superiore a mm 19,1 (senza che possa farsi questione di distinzione tra *comuni* e *da guerra*, nulla essendo detto al riguardo nel corpo dell'indicazione, a differenza di altri manufatti contenuti nella stessa V^ Categoria e per i quali, invece, tale distinzione è stata operata).E solo per maggiore chiarezza e conoscenza al riguardo, non è superfluo rammentare che i bossoli innescati e gli inneschi impiegati nell'assemblamento delle munizioni nei calibri mm 9x19, 5,56x45, e 7,62x51 in dotazione agli Enti Militari ed ai Corpi Armati dello Stato sono del tutto identici sotto il profilo strutturale e metrico a quelli rispettivamente impiegati dai privati per l'assemblamento delle cartucce nei calibri sinonimi 9 Luger, 223 Remington e 308 Winchester in libera vendita

nelle armerie per l'altrettanto libero esercizio dell'attività del loro caricamento (deve essere denunciata solo la polvere da sparo legittimamente acquistata). Ad un confronto tra tali bossoli non c'è verso di stabilire, appaiandoli tra loro, quale sia quello appartenente agli Enti Militari ed ai Corpi Armati dello Stato e quelli acquistabili dai privati, se non attraverso la simbologia apposta sulla base del fondello dei primi, che indica esclusivamente l'appartenenza ai suddetti Enti e dalla quale non può promanare sotto il profilo funzionale, per le ragioni già dette, alcuna qualità bellica di tali manufatti. Per non dire dei loro rispettivi inneschi: gocce d'acqua, ed anch'essi liberamente in vendita nelle armerie per l'attività appena indicata.

Lucidissimi ed estremamente realisti, gli autori del D.M. 272, hanno avuto piena consapevolezza dell'assoluta irrilevanza giuridica di tali manufatti sotto plurimi profili, primo fra tutti quello di ritenerli tali anche se pertinenti a munizioni da guerra per armi portatili lunghe e corte. E se si riflette, tale conclusione – delineata normativamente – completa il percorso tracciato dalla Commissione Consultiva nell'esprimere, nel 1999, il parere più sopra riportato con riguardo ai medesimi manufatti di risulta. Parere certamente reiterato, assieme agli altri riguardanti l'intera materia, allorché, come attestato nel suo preambolo, tale organismo veniva compulsato ex lege in fase di preparazione del D.M. 272 cit., e - deve ritenersi - coerentemente esteso anche all'assetto giuridico degli inneschi e dei bossoli innescati di munizioni delle armi da guerra portatili corte e lunghe, valutando la sussistenza di ragioni, diverse e più ampie di quelle per le quali era pervenuto ad affermare l'irrilevanza penale dei primi, comuni ad entrambe le tipologie di manufatti.

Irrilevanza sancita, infatti, dal D.M. 272 cit. per l'intero "genus" di bossoli innescati ed inneschi per munizioni per armi corte e lunghe di piccolo calibro, anzitutto sotto il profilo della loro inidoneità, per assenza di pericolosità anche in numero illimitato, a provocare infortuni e disastri, sia che tali manufatti interessino l'area privata sia che interessino quella militare; inidoneità non riconosciuta invece ad altri diversi prodotti ed oggetti esplodenti la cui circolazione è presidiata dalla disciplina prevista per le specifiche condotte che li riguardano (si vedano, ad es., le condotte di cui al 3° e 4° comma dell'art. 97 Reg. cit.; o quella di cui al 2° comma dello stesso articolo che impone il confenzionamento in scatole metalliche degli esplosivi di cui al 1° comma, e cioè di quelli della 1^ Categoria, rappresentati dalle polveri da sparo e dai prodotti affini negli effetti esplodenti - gli *artifici*, che fanno parte

della 4^ Categoria, e le cartucce, i bossoli innescati e gli inneschi che fanno parte della 5^, sono invece confezionati in normali sottili scatole di cartone).

Irrilevanza, ancora, stabilita con riguardo alle condotte di acquisto, di trasporto e di impiego di tali manufatti, *in quantità illimitata*, che possono essere svolte senza essere assistite da alcuna licenza. L'unica pecca addebitabile agli autori del D.M. 272 è di ordine sistematico, avendo gli stessi omesso di raccordare il periodo aggiunto al 1° comma dell'art. 97 cit. con il contenuto di tale (precedente) comma attraverso l'eliminazione delle parole " *…di bossoli innescati e…* " essendo tali manufatti, come si è già detto, disciplinati ex novo ed in modo completo al n. 3 del Gruppo E della 5^ Categoria.

Ma gli autori del D.M. si sono spinti oltre l'area di disciplina dei prodotti esplodenti nell'ottica della prevenzione degli infortuni e dei disastri, spaziando anche in quella che guarda agli stessi sotto l'ottica della tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico.

Nel periodo aggiunto al I comma dell'art. 97 cit. è infatti stabilito che tutti i prodotti esplodenti di cui al Gruppo E della V^ Categoria, oltre che acquistati, trasportati ed impiegati senza licenza in numero illimitato, **possono altresì essere detenuti in quantita' illimitata *senza obbligo della denuncia di cui all'art. 38 TULPS;*** e fra questi sono compresi, come si è già rilevato, i bossoli innescati e gli inneschi pertinenti a munizioni per armi corte e lunghe portatili di calibro non superiore a mm 19,1; senza che, giova ripetere, possa farsi questione di distinzione tra *comuni* e *da guerra* nulla essendo detto in merito nel corpo dell'indicazione che li riguarda, a differenza di altri manufatti contenuti nella stessa 5^ Categoria, per i quali, invece, tale distinzione è stata operata in ragione della sua rilevanza giuridica (al n. 5 del Gruppo A della stessa Categoria le cartucce sono infatti distinte secondo la qualifica delle armi che le impiegano e, cioè, in *comuni* e *da guerra.* È appena il caso di precisare che l'indicazione delle cartucce da guerra deve intendersi comprensiva anche di quelle d'artiglieria, non essendo le stesse oggettivizzate in nessun' altra voce della 5^ Categoria né nell'elenco integrativo dei prodotti esplodenti riportati nell' All.A all'art. 82 del Regolamento cit.). Quindi, per riassumere, esenzione per l'intero *genus* e senza limiti quantitativi dall'obbligo di licenza per la loro accertata inidoneità tecnica a ledere la pubblica incolumità e, per evitare in radice qualunque loro coinvolgimento sotto gli altri profili tutelati dall'art. 38 TULPS, esenzione anche dall'obbligo della loro denuncia.

Ora, salvo abbaglio, quando un manufatto viene espressamente svincolato dall'obbligo di denuncia ex art. 38 TULPS, è perché si riconosce normativamente che lo stesso non possiede alcuna caratteristica idonea che possa costituire o rappresentare un pericolo per l'ordine pubblico e per la sicurezza pubblica, in quanto non assolutamente in grado, né in astratto né in concreto, di comprometterle; per cui i controlli stabiliti dalla norma appena indicata si rivelano per essi del tutto superflui, e ciò a prescindere dalla loro destinazione militare; così come del resto viene disposto per i manufatti pirotecnici da segnalazione utilizzati dalle Forze Armate e dai Corpi Armati dello Stato che contengono singolarmente un quantitativo di prodotto esplodente mai pari a quello contenuto anche in un elevato numero di inneschi di munizioni per armi portatili, datosi che pure per essi (nn. 2 e 3 del Gruppo D della 5^ Categoria) è stato consentito ai singoli consociati di detenerli senza denuncia ex art. 38 TULPS per un quantitativo non superiore a cinque chilogrammi netti, oltre che, nello stesso limite, di acquistarli, trasportarli ed impiegarli senza licenza. E così è stabilito anche per tutti gli altri prodotti esplodenti indicati nel Gruppo D della stessa V^ Categoria.

È necessaria un'ultima notazione con riguardo alla condotta di detenzione in deposito dei manufatti di cui al Gruppo E e, segnatamente, degli inneschi e dei bossoli innescati di cui fanno parte. Può notarsi che essa non è stata indicata nel periodo aggiunto tra quelle di *acquisto, trasporto* ed *impiego*: ma non si tratta di una dimenticanza, quanto del fatto che la previsione di tale condotta sarebbe stata del tutto superflua, dal momento che dei prodotti esplodenti della V^/E è disciplinata la stessa condotta senza denuncia in numero illimitato, che assorbe, pertanto, quella di deposito e la cui ripetizione sarebbe stata un inutile doppione. Ed una conferma di ciò di rinviene in modo esplicito in seno all'art. 98 Reg., come sostituito dal D.M. 272 cit., che, come si è detto, regola con compiutezza tutte le condotte che hanno ad oggetto i prodotti esplodenti dei cinque Gruppi. Nell'ultima parte del 3° comma di tale disposizione è infatti stabilito che: "*Per le relative attività di deposito, detenzione, vendita, acquisto, trasporto, importazione, esportazione, impiego dei prodotti esplodenti della Categoria 5), gruppo E,* ***non sono richieste*** *le autorizzazioni di cui alla legge ed al presente regolamento di esecuzione* "

E la liberalizzazione dell'obbligo di denuncia ex art. 38 TULPS per inneschi e bossoli innescati in qualunque quantità di munizioni per armi corte e lunghe portatili di calibro non superiore a mm 19,1, conduce ineludibilmente a ritenere , *a fortiori*, che sono esenti da tale obbligo

anche i bossoli innescati di risulta, e cioè quelli con innesco percosso o, come si dice, spento. Ed invero, se gli Autori del D.M. hanno escluso nei primi, costituiti da materiale esplodente seppur in quantitativi irrisori, qualunque loro idoneità a costituire pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica e per pubblica incolumità al punto da affrancarli dall'obbligo di denuncia ex art. 38 TULPS, a maggior ragione tale pericolo risulta assente in quei bossoli che, per essere privi d'inneschi (bossoli di conio) o privi per consunzione (bossoli di risulta) di quell'esiguo quantitativo di materia esplodente da cui erano costituiti i loro inneschi, non possono che essere considerati oggetti inerti e del tutto irrilevanti sotto il profilo giuridico e penale. Proprio per questo, a differenza dei primi, essi non risultano menzionati tra i prodotti esplodenti della 5^/E, e proprio per tale ragione non potevano far parte di quelli per i quali è stata sancita espressamente l'esclusione dall'obbligo di denuncia essendo costituiti pur sempre da materiale esplodente, sia pure in esigua quantità. E, pertanto, anche per essi può dirsi asseverata, sia pure implicitamente, la loro irrilevanza penale, che assorbe qualunque considerazione sulla possibilità di un loro riutilizzo.

E discorso non dissimile è a farsi per i bossoli non innescati d'artiglieria (di conio) e per quelli d'artiglieria con innesco consunto o spento (relativi a munizioni di calibro superiore a mm. 19,1). Se si torna infatti a controllare l'elenco dei prodotti esplodenti della 5^/D, non potrà sfuggire che tale qualifica (quella di prodotto esplodente) viene attribuita (n. 1, Gruppo A) esclusivamente ai *bossoli innescati per artiglieria* ma non a quelli privi d'innesco o, il che è lo stesso, a quelli di risulta (con innesco consunto). Ma, per i *bossoli innescati per artiglieria*, gli Autori del D.M. 272 non hanno disposto alcunché volto a sottrarli, in tali condizioni, al loro originario regime giuridico di (parti di) munizioni da guerra, a differenza del trattamento giuridico riservato ai bossoli innescati ed agli inneschi pertinenti sia a munizioni per armi corte e lunghe portatili comuni sia a munizioni per armi corte e lunghe portatili da guerra, di calibro non superiore a mm 19,1. E la ragione è estremamente intuitiva: l'essere i singoli inneschi dei bossoli d'artiglieria (considerati autonomamente o in assemblamento ai bossoli) costituiti da un rilevante quantitativo di materia esplodente innescante, conferisce loro, per ciò stesso ed in tali condizioni, la qualifica di prodotti esplodenti (loro attribuita dall'art. 82 Reg. cit.) costituenti pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica oltre che per la pubblica incolumità. Il fatto poi di essere destinati, in tali condizioni, a costituire munizioni in

grado di conferire alle armi che le impiegano *spiccata potenzialità di offesa* (rectius: spiccata capacità distruttiva, demolitoria e lesiva) li porta per un verso ad essere qualificati (parti di) munizioni da guerra e, per l'altro, a non poter formare né oggetto di detenzione da parte dei singoli consociati (consentita solo per le munizioni comuni) né oggetto di raccolta o di collezione (v. art. 10/1° c., L.110/75 cit.).

Ma per essere stati indicati i bossoli d'artiglieria in seno alla 5^ Categoria quali prodotti esplodenti solo se innescati, porta alla logica e realistica conclusione che tali non possono essere considerati allorquando sono privi d'innesco o si presentano con innesco consunto o spento. Ed in tali condizioni, non possono non valere per essi le medesime argomentazioni svolte a proposito delle ragioni per cui non risultano menzionati tra i manufatti affrancati dalla denuncia ex art. 38 TULPS i bossoli di risulta delle munizioni per armi corte e lunghe portatili, refluenti nella conclusione che tale loro stato preclude, diversamente da quando si presentano innescati, di poterli considerare manufatti pericolosi per l'ordine e la sicurezza pubblica e per la pubblica incolumità.

Ma anche a voler teorizzare in un bossolo d'artiglieria privo d'innesco la sua qualità bellica nella prospettiva di una sua riutilizzazione, nella realtà essa rimarrebbe priva di esiti non essendo prefigurabile nemmeno l'astratta possibilità di un loro caricamento ad opera dei privati. Sotto il profilo tecnico (che è quello su cui vanno modellati i concetti di concreta "idoneità" o di "assoluta inidoneità" all'uso delle armi, delle munizioni e prodotti esplodenti, refluenti rispettivamente su quelli di rilevanza penale e del suo opposto) l'operazione di caricamento dei bossoli d'artiglieria è per i privati assolutamente irrealizzabile, essendo esclusivamente attuabile con l'uso dei complessi ed ingombranti macchinari industriali posseduti solo dalle imprese deputate all'allestimento originale delle munizioni per l'artiglieria pesante, medio-pesante e leggera (costituita da obici, cannoni di vario calibro e mitragliatrici non portatili). E ciò vale, ed a maggior ragione, in relazione ai bossoli di risulta, il cui riutilizzo richiederebbe in aggiunta, a seguito della loro patente dilatazione conseguente allo sparo, la ricalibratura del bossolo prima del suo nuovo caricamento, che andrebbe eseguita attraverso l'uso di altri macchinari complessi quanto i primi. Ed il condizionale è d'obbligo, datosi che, per ragioni di insufficiente sicurezza legate alla possibile compromissione della struttura metallica del bossolo provocata dalle non indifferenti pressioni conseguenti allo sparo, i competenti stabilimenti militari o le imprese delegate provvedono soltanto all'in-

nescamento ed al caricamento di bossoli d'artiglieria nuovi di conio, ma non al riallestimento di quelli già sparati; non è senza importanza rammentare al riguardo che, nel corso dei due conflitti, tali manufatti, dopo lo sparo, venivano abbandonati sul terreno divenendo *res derelictae* e, quindi, *nullius* (del resto, la questione che si tratta acquista una qualche rilevanza proprio in relazione alla detenzione da parte di privati di tali manufatti di risulta rinvenuti abbandonati su terreno teatro di operazioni belliche). In definitiva, a conferire a tali manufatti l'inidoneità ad essere reimpiegati sono gli stessi Enti Militari che non li ritengono a ragione utilizzabili in tale prospettiva a prescindere anche dalla obiettiva possibilità concreta di un loro riutilizzo. Allo stesso modo, d'altro canto, di ciò che avviene per i bossoli di risulta delle munizioni delle armi portatili corte e lunghe.

Quindi, conclusivamente, risultano del tutto asseverate ad opera del D.M. 272 l' irrilevanza penale indiretta dei bossoli d'artiglieria quando non sono nello stato descritto nella V^ Categoria (utili, per quel che si è appena detto, per essere impiegati come originali contenitori, quali portaombrelli, vasi di fiori, etc.) e, *per tabulas*, l'irrilevanza penale sancita dal medesimo D.M. per gli inneschi ed i bossoli innescati di munizioni impiegabili in armi corte e lunghe portatili, per averli affrancati dall'obbligo di denuncia ex art. 38 TULPS a prescindere dalla circostanza che detti manufatti siano destinati all'assemblamento di munizioni per armi comuni o da guerra portatili, come emerge in modo certo e non seriamente contestabile dall'assenza di alcuna distinzione in merito nel corpo dell'indicazione che li riguarda, espressamente operata invece – siccome rilevante - per altri manufatti appartenenti alla stessa V^ Categoria. Ciò che porta ad escludere ogni prospettiva che l'espressa esenzione dall'obbligo di denuncia ex art. 38 TULPS abbia potuto interessare soltanto gli inneschi e i bossoli innescati delle munizioni impiegabili in armi comuni(che sono tutte portatili): può riflettersi al riguardo, che una tale limitata previsione sarebbe stata del tutto superflua in quanto tali manufatti sono penalmente irrilevanti ex lege (la sanzione stabilita dall'art. 697 C.P. riguarda infatti le munizioni nella loro unitarietà strutturale e non le loro parti, laddove la L.497/74 punisce le condotte riguardanti le parti di armi e non le parti di munizioni).

E di tale *genus* viene poi identificato il calibro attraverso il Glossario che forma oggetto del D.M. citato, il quale provvede in definitiva a tradurre normativamente un dato che è patrimonio conoscitivo comune e cioè che il calibro minimo in artiglieria è pari a 20 mm e che sotto tale

misura le armi vengono considerarate portatili (con la conseguenza che vi sono in ogni caso compresi i bossoli innescati e gli inneschi pertinenti a munizioni nei tre calibri sopra indicati destinati alle omologhe armi di reparto in dotazione agli Enti Militari ed ai Corpi Armati dello Stato, in quanto portatili).

L'avere pertanto sancito il D.M. 272/2002 l'irrilevanza penale del *genus* costituito dai manufatti sin qui considerati, porta al superamento di quegli orientamenti giurisprudenziali di legittimità che - in conseguenza di soluzioni approssimative e scorrette sotto il profilo tecnico-balistico, ed appiattite su una rigida ed indiscriminata interpretazione dell'ultimo comma dell'art. 1 della L. 110/75, indotta dal generico riferimento che ivi vien fatto al termine " bossoli" - hanno sinora equiparato i bossoli di risulta alle (parti di) munizioni da guerra, ritenendo (erroneamente) in legittima ogni caso, dal 1990 in poi, l'estensione anche a tali manufatti del pesante regime sanzionatorio previsto, dalla L. 895/67. Orientamenti che, per per avere assunto a loro fondamento la sufficienza dell'originaria destinazione e l'irrilevanza dell'accertamento del loro stato di efficienza per inferire la rilevanza penale dei manufatti in parola, si rivelano oltre che contrastanti con il dato normativo e da questo del tutto superati, anche involutivi rispetto al precedente indirizzo, pur esso superati dal D.M. 272 cit., ma, in ogni caso, sicuramente da privilegiare rispetto a quello più recente per la giustezza del loro ragionevole contenuto, puntuale e coerente al dato normativo, costituito dalla correlazione funzionale tra il concetto di idoneità all'impiego di cui all'art. 1 della L.895/67 e quello di destinazione al caricamento di all'u.c. dell'art. 1 della L.110/75.

L'accertato stato giuridico dei manufatti in discorso riverbera poi i suoi effetti in chiave individualizzante sull'assetto definitorio che li concerne in seno al 3° comma dell'art. 1 della L.110/75, con quel che legittimamente consegue sul piano sanzionatorio. In tale disposizione è detto genericamente che " *Sono munizioni da guerra le cartucce ed i relativi bossoli….destinati al caricamento delle armi da guerra*" (espressione infelice non solo perché, come si è già rilevato, i bossoli non sono munizioni ma solo loro parti, ma soprattutto perché le armi da guerra - e qualunque arma – non si carica con i bossoli, per cui sarebbe stato più tecnicamente corretto dire " destinati al caricamento delle cartucce delle armi da guerra").

La prima conseguenza è che inneschi e bossoli innescati impiegabili nell'assemblamento di munizioni per armi portatili corte e lunghe in dotazione di reparto agli Enti Militari ed ai Corpi Armati dello Stato e,

segnatamente, quelli impiegabili nell'assemblamento delle munizioni nei tre calibri più sopra riferiti, non possono essere identificati con i " *bossoli* " di cui all'u.c. dell'art. 1 della L.110/75, che sono oggetto delle condotte vietate di cui alla L.895/67; e tali invece non sono quelli in questione che sono detenibili, acquistabili, impiegabili, trasportabili, depositabili e vendibili in numero illimitato alla stessa stregua degli inneschi e dei bossoli innescati pertinenti alle armi comuni da sparo, salva dimostrazione, gravante sul possessore, del titolo che ne legittima la disponibilità in capo al medesimo (derivante esclusivamente da ordinaria procedura di alienazione da parte dell'Amministrazione della Difesa – per l'ipotesi riguardante l'Amministrazione della Polizia di Stato v. art. 36/2° c. D.P.R. 359/91; è del tutto ovvio che tale materiale non lo si può acquistare nelle armerie perché è nella sola disponibilità delle imprese e delle ditte delegate dagli Enti Militari alla loro produzione). Come per gli inneschi ed i bossoli innescati pertinenti alle munizioni delle armi comuni, infatti, viene anche per essi a mancare (per dettato normativo) quella situazione di pericolo per l'ordine pubblico e per la sicurezza nonché per la pubblica incolumità che costituiscono la ratio della normativa vigente in tema di detenzione e porto illegali di armi, munizioni ed esplosivi (L. 895/67 come succ. mod.).

La seconda conseguenza, dipendente dalla prima, è che il regime giuridico appena indicato attrae *a fortiori* i bossoli innescati di risulta e quelli di risulta privi d'innesco (che sono poi quelli che formano oggetto del quotidiano giudiziario). Salva anche qui la dimostrazione, gravante sul possessore, del titolo che legittima la loro disponibilità in capo al medesimo (derivante di massima da ordinaria procedura di alienazione da parte dell'Amministrazione della Difesa o da rinvenimento quali *res derelictae).*

La terza conseguenza, anche questa di non poco momento, è che il termine " *bossoli* " di cui all'u. c. dell'art. 1 della L. 110/75, deve essere esclusivamente riferito a quelli d'artiglieria che sono di calibro superiore a mm 19,1. Gli inneschi, i bossoli innescati ed i bossoli innescati di risulta pertinenti a munizioni per armi corte e lunghe portatili sia comuni che in dotazione di reparto agli Enti Militari ed ai Corpi Armati dello Stato seguono, come si è detto, la disciplina stabilita dagli artt. 97/1° c., seconda parte, e dall'art. 98/3° c. Reg. cit. introdotta dal D.M. 272 cit, nel senso che sono penalmente irrilevanti.

La quarta conseguenza è che il termine "*bossoli"* di cui all'u. c. dell'art. 1 della L. 110/75 non può che far riferimento ai "bossoli innesca-

ti" d'artiglieria, essendo solo essi a rivestire, in seno all'art. 82 Reg. cit. come modificato dal D.M. 272 cit., la qualità di prodotti esplodenti. La cospicua quantità di propellente posseduta dai loro inneschi li rende oggetti idonei a provocare quella situazione di pericolo per l'ordine pubblico e per la sicurezza nonché per la pubblica incolumità, che costituiscono la ratio della normativa vigente in tema di detenzione e porto illegali di armi, munizioni ed esplosivi (L. 895/67 come succ. mod.). Peraltro la riprova che il termine "*bossoli"* faccia riferimento ai bossoli innescati è costituita proprio dal fatto che, in seno al 3° comma della disposizione appena citata, non vengono menzionati, quali "parti" a sé stanti, gli inneschi, proprio perché implicitamente ricompresi nel termine "bossoli": si ponga mente al fatto che – data la tassatività dell'elenco delle parti di munizioni da guerra di cui all'u. c. dell'art. 1 della L. 110/75 - una diversa interpretazione porterebbe a svincolare dall'area penalmente rilevante tali inneschi, costituenti l' effettivo (e cospicuo) prodotto esplodente dei bossoli innescati d'artiglieria.

La quinta conseguenza è, infine, che il termine " bossoli" di cui all'u. c. dell'art. 1 della L. 110/75 non può essere riferito ai bossoli d'artiglieria privi d'innesco ed a quelli di risulta, non essendo essi, in tale stato, destinabili all'assemblamento delle omologhe munizioni per il caricamento delle relative armi, tanto che l'art. 82 Reg. cit., come modificato dal D.M. 282 cit., non li qualifica prodotti esplodenti, qualità conferita invece soltanto ai bossoli innescati: ciò che impedisce di qualificarli (parti di) munizione da guerra, riservata a pieno titolo ai bossoli innescati sia *ex se*, sia perché destinati ad attivare munizioni che conferiscono – queste si – alle armi che le impiegano indubbia spiccata potenzialità offensiva. Peraltro è assolutamente escluso, come si è detto, che i bossoli d'artiglieria di risulta vengono riutilizzati dagli Enti Militari, e questo stesso li rende già concretamente inidonei ad essere destinati al caricamento di munizioni di armi da guerra; ed è altresì escluso che, unitamente a quelli di conio privi d'innesco, possano essere ricaricati dai privati.

E quanto a quest'ultimi (bossoli di conio privi d'innesco e bossoli di risulta d'artigleria) ed ai bossoli di risulta di munizioni di armi portatili corte e lunghe in dotazione a Enti Militari ed ai Corpi Armati dello Stato, l'orientamento giurisprudenziale che li considera (parti di) munizioni da guerra prescindendo dalla loro efficienza e per il fatto che in origine erano comunque destinate a comporre munizioni per il caricaricamento delle relative armi, si pone pure in contrasto con altre due disposizioni normative che si muovono su un piano del tutto opposto.

L'elenco dei materiali d'armamento di cui al D.M. 13/6/2003 dispone, in esecuzione della relativa Legge 185/90, che non sono sottoposti ad autorizzazione per le attività di esportazione, importazione e transito, *le munizioni demilitarizzate tramite foratura o deformazione del bossolo* (Categoria 3, nota n. 2, lett.a). Ora, a prescindere da qualunque questione riguardante il significato dell'espressione " *Ai fini della presente legge, sono materiali di armamento….*" (art. 2/1° c.), non vi è dubbio che tali manufatti si pongono fuori sia da tale normativa, che per l'appunto, non li sottopone ad autorizzazione, sia dall'art.1/3° c. della L.110/75 che li indica come destinabili al caricamento (delle munizioni) delle armi da guerra, e, quindi come manufatti di impiego militare. Ne consegue che il concetto di demilitarizzazione, riferito a tale tipo di manufatti, esprime una situazione di obiettiva esclusione dall'ambito dell' area di originaria appartenenza, conseguente alla perdita delle originarie caratteristiche distintive. Nel caso di specie, la norma attribuisce la perdita di tali caratteristiche alla foratura o alla deformazione del loro bossolo, evenienze ricollegabili all'intervento dell'uomo e, la seconda, anche a fatti accidentali di tipo traumatico o naturali (esposizione ad agenti atmosferici). Quindi, nessuna prospettiva giuridica, al compimento di tali operazioni o al verificarsi di tali accadimenti, che ai manufatti in discorso possa essere attribuita quella qualità bellica o di destinazione al caricamento di armi da guerra in grado di consentirne l'inquadramento giuridico nell'ambito dell'art. 1/3° comma della L.110/75. Né è pensabile un riutilizzo di munizioni in tale stato: quelle con bossolo deformato non potrebbero essere introdotte in camera di cartuccia; mentre l'attuazione di un tal proposito con riguardo a quelle con bossolo crepato o forato attraverso la reintroduzione del necessario quantitativo di propellente tramite il foro praticato sul bossolo o tramite la crepa (operazione facile a dirsi ma tutt'altro che agevole a compierla), lascerebbe i segni concreti della dissennatezza dell'idea che l'ha preceduto.

In tema con l'orientamento giurisprudenziale condiviso, che correttamente individua i limiti dell'intervento penale in materia di parti di munizioni alla concreta ed attuale destinazione d'uso dei medesimi, ed in sintonia con le considerazioni sin qui svolte, è recente una decisione di merito (GUP Tribunale Trento, Sent.n.680/05 del 21/12/05, Martini ed altri, confermata sul punto dalla Corte d'Appello, n.24/07 del 24/1/07) che ha ritenuto penalmente irrilevante la detenzione di munizioni per mitragliera in cal.20 mm ed in cal.25 mm con bossolo forato

e privi del propellente, sul presupposto che la cartuccia con il bossolo forato non è riparabile e che, essendo pure deformato, risulta disallineato l'aggraffamento (o crimpatura) del proiettile sul relativo bossolo. Ed allo stesso modo ha concluso in relazione ad una cartuccia in cal.50 Browning mancante di carica di lancio e sottoposta a smantellamento precisando che *"...la carica di lancio prevista dal progetto non è reperibile sul mercato civile. Inoltre per l'assemblaggio del proiettile al bossolo occorre effettuare l'aggraffatura, con apposita" attrezzatura, in modo da garantire il corretto funzionamento dell'arma senza pericolo per l'utilizzatore"; i componenti integri di ogni singolo reperto possono essere impiegati per l'assiematura della singola 'munizioni solo se vengono introdotti, previo controllo fisico dimensionale, nel ciclo produttivo della ditta costruttrice, in quanto essa è l'unica ad avere i rimanenti componenti e le particolari attrezzature per il corretto assemblaggio della munizione. Pertanto i singoli componenti non sono dotati di autonomia funzionale"* (l'unico rilievo che può muoversi alla decisione in parola è il richiamo, " a conforto ", di giurisprudenza di legittimità attinente, in argomento, alle armi e non alle munizioni e loro parti "*Cass. 11.4.2001, Marengo; Cass. 3.3.1995, Veneto; Cass. 26.1.1993, Manone; Cass. 17.10.1989, Capodieci"*).

Per di più, i manufatti demilitarizzati cui fa riferimento il D.M. del 2003 cit. in tema di materiali d'armamento, sono le munizioni e non i loro bossoli: ne consegue che il disposto normativo attrae a maggior ragione nella sua sfera anche quest'ultimi manufatti quando sono interessati dagli interventi manuali o dai fatti accidentali poco sopra indicati. Per non dire che il corpo di tutti i bossoli, dopo lo sparo, risulta sempre deformato per dilatazione, tanto che per riportarlo alle originarie dimensioni bisognerebbe sottoporlo a ricalibratura; operazione esclusa in radice dagli Enti Militari, lo si è già detto, non tanto perché temporalmente dispendiosa, quanto per ragioni di sicurezza legate alla possibile compromissione della struttura molecolare delle sue pareti per i fenomeni pressori conseguenti allo sparo.

La seconda disposizione, sulla quale si infrange, ancora una volta, l'orientamento criticato, si rinviene ancora tra le modifiche apportate dal D.M. 272 cit. al Regolamento di esecuzione del TULPS e conferma, con riguardo al genus di manufatti in trattazione (ma anche nei riguardi di altri manufatti, come si vedrà a breve), che la loro rilevanza penale deve essere sempre presidiata dall'accertamento della loro efficienza e, soprattutto, dall'essere in grado di assolvere in atto concretamente la loro originaria destinazione.

Il D.M. 272/2002 cit., all'art.16, lett. d (sostitutivo dell'art. 2, comma 2, settimo capoverso del Capitolo VI dell'All. B del Reg. del T.U.L.P.S.), sancisce la piena liceità dell' esposizione sugli scaffali, all'interno dei locali delle armerie ove è ammesso il pubblico, dei prodotti esplodenti di 4^ e 5^ categoria di cui all'art. 82 Reg. al T.U.L.P.S. purchè *"inertizzati e/o loro simulacri"*. Tra i prodotti esplodenti di 5^ e per quel che qui interessa, sono compresi i bossoli innescati per artiglieria e le cartucce per armi comuni e da guerra; e le cartucce da guerra, anche qui salvo abbaglio, sono proprio quelle indicate nell'ultimo comma dell'art. 1 della L.110/75, comprensive, quindi, di tutto il munizionamento per artiglieria (cartucce per mitragliatrici, per cannoni, per obici, per mortai, etc.). Si è poi detto che la disposizione normativa più sopra indicata qualifica demilitarizzati e, pertanto, non più attraibili nell'orbita dell'ultimo comma dell'art.1 della L.110/75, le munizioni i cui bossoli sono forati o deformati. Orbene, munizioni così ridotte costituiscono per un verso simulacro di quelle originarie, e, per l'altro, vanno connotate con la qualifica inerti in quanto non più assolutamente idonee all'uso. Sono proprio in tali condizioni le cartucce da guerra ed i bossoli d'artiglieria che possono pertanto essere legittimamente collocati e detenuti (con gli altri manufatti di cui sta per dirsi) sugli scaffali delle armerie, situazione che si pone in netto contrasto con l'indirizzo giurisprudenziale che ritiene sufficiente per la qualifica di munizione da guerra la sua originaria destinazione. Né può farsi questione di condotta legittimata, in tale ipotesi, dalla qualità professionale del detentore, il quale è in ogni caso un privato cui, come a tutti i privati, sarebbe assolutamente interdetto, a tenore del cennato indirizzo, detenere munizioni da guerra e loro parti pur ridotte in tali condizioni. Al contrario, quel che rileva è che la completa inefficienza di tali manufatti, da un lato impedisce di ritenerli idonei ad assolvere la loro funzione originaria e, quindi, a rivestire in atto la qualifica di munizioni da guerra, e, dall'altro, consente di ritenere tutelata l'incolumità pubblica al punto da consentirne l'esposizione nei locali ove, per l'appunto, è ammesso il pubblico.

Anche attraverso i due percorsi normativi appena indicati, che possono definirsi complementari a quelli tracciati normativamente per tutto il *genus* dal D.M.272/2002, risulta pertanto destituito di fondamento l'indirizzo giurisprudenziale che attribuisce la qualifica di (parte di) munizione da guerra ai bossoli di risulta in discorso.

A margine della disciplina che riguarda le parti di munizioni, deve richiamarsi l'attenzione sul contenuto del Protocollo contro la fabbrica-

zione ed il traffico illecito di armi da fuoco, loro parti ed elementi, e munizioni, addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità trasnazionale organizzata, adottati dall'Assemblea generale il 15/11/2000 ed il 31/5/2001, ratificata con L.16/3/2006, n.146.

Procedendo ad un controllo di rispondenza della traduzione italiana dal francese dell'art. 3 del Protocollo(il testo originale è in inglese) dedicato alla " Terminologia ", non sorprende, in ragione dell' atecnicismo di chi vi ha provveduto, che la nomenclatura di alcune delle parti di arma è stata indicata in modo errato o con pesante approssimazione con quel che di negativo puo' conseguirne in fase applicativa.

1) L'espressione "*arme a canon portative"* è stata resa come "*arma a canna portatile*" anziché "arma portatile" o, a tutto concedere, "arma portatile con canna".

2) Il termine "*plombs* " come sinonimo di proiettile, in francese non esiste. Quello appropriato è "*projectil*", ma viene adoperato subito dopo per cui si ha una sua ripetizione. Il termine "*Plomb*" si usa peraltro soltanto accompagnato dagli aggettivi "*petit*" e "*gros*" per indicare in gergo rispettivamente il pallino ed il pallettone. Qui è stato addirittura tradotto come "piombini", il cui corrispondente francese è riferibile soltanto ai piombini per sigillare, a quelli da scandaglio ed a quelli da pesca. Conforta che il tutto è inizialmente riferito all' espressione "arma da fuoco" e che l'azione di sparo di tutti i manufatti che vengono indicati nel I comma è correlata all'azione "di un esplosivo" (nel senso di materia esplodente, e, cioè, di povere da sparo), di guisa che viene evitato in radice il dubbio che potrebbe attanagliare taluno che la norma faccia riferimento anche alle armi ad aria compressa; sarebbe oltretutto esilarante immaginarte una criminalità trasnazionale organizzata che traffica in armi…ad aria compressa.

3) "*boite de culasse*" traduce "scatola di culatta" e non "coperchio di culatta";

4) "g*lissière*" traduce "congegno scorrevole a slitta" e, in termini tecnici, "otturatore scorrevole", e non "guida", termine privo di riscontro materiale come parte dell'arma;

5) "*culasse mobile*" traduce "carrello" e non "culatta mobile".

Ma non è questo il punto.

Quel suscita forti sconfortanti perplessità è il momento in cui la difformità supera i limiti terminologici invadendo il terreno di quella concettuale. In punto di elementi costitutivi delle munizioni (art.3 lett. c), il testo francese recita infatti esattamente che " *Le terme < munition*

> designe l'ensemble de la cartouche ou ses élémements, y compris les étuis, les amorces, la poudre propulsive, les balles ou les projectiles, utilisés dans une arme à feu, ***sous riserve que*** *lesdits éléments soient eux-memes soumis à autorisation dans l'État Partie considéré")*; testo che, tradotto in italiano, andava reso nel senso che i detti elementi (bossoli, inneschi, bossoli innescati, proiettili e polvere da sparo) possono ricadere nella normativa del traffico illecito transnazionale **a condizione che** essi siano sottoposti a regime autorizzatorio nello Stato-parte che viene in considerazione.

Orbene, la traduzione italiana introduce un fortissimo elemento di crisi sull'effettivo stato giuridico di tali manufatti che, nel nostro ordinamento, è svincolato da qualunque autorizzazione, eccezion fatta per la polvere da sparo, il cui solo acquisto è subordinato al possesso di un titolo che lo legittima (porto d'armi o autorizzazione di p.s.- peraltro l'art. 97/1° Reg.cit. ne consente la detenzione in deposito ed il trasporto in quantità non superiore a 5 Kg senza licenza prefettizia e, negli stessi limiti quantitativi, ne è consentita la detenzione senza obbligo di denuncia ai sensi dell'art. 38 TULPS, come indicato da Cass.Pen., Sez. 1, 21/11/2002 - 08/01/2003 n.110, Germano). Ed invero, l'espressione condizionale ***sous riserve que*** è stata tradotta ***"….fermo restando che…"*** anziché ***"…a condizione che…"*** con la conseguenza che tutto il senso della frase ne risulta stravolto, dal momento che i detti elementi vengono indicati erroneamente come manufatti che nello Stato-parte sono sottoposti tout-court a regime autorizzatorio:" " ….*fermo restando che tali elementi sono anch'essi sottoposti ad autorizzazione nello Stato Parte considerato"*. Al contrario, come si è già rilevato, inneschi e bossoli innescati di armi corte e lunghe portatili in calibro non superiore a mm 19,1, sono detenibili in deposito, acquistabili, impiegabili, vendibili e trasportabili senza licenza prefettizia e, comunque, non sottoposti ad alcuna autorizzazione in numero illimitato, ed affrancati altresì in numero illimitato dall'obbligo di denuncia ex art.38 TULPS (artt. 97/ 1° c., seconda parte, e 98/3°c. Regolamento di esecuzione del TULPS, come modificati dal D.M.272/2002); e lo stesso è a dirsi per ciò che concerne i proiettili ed i pallini, non essendo qualificabili prodotti esplodenti ma inerti, come può argomentarsi dalla normativa sulla sicurezza e sulla prevenzione degli infortuni e dei disastri concernente i locali delle armerie (v. ancora ancora l'art. 16 del D.M. citato).

Resta a trattare l'argomento riguardante gli ordigni esplosivi in genere indicati nell'art.1/1° c. della L.110/75 con l'espressione " *bombe di qualsiasi tipo* ".

La norma le qualifica (impropriamente, essendo, come detto, ordigni esplosivi) " armi da guerra " ed inoltre qualifica allo stesso modo le loro parti. In conseguenza, le une e le altre risultano assorbite, quali oggetti delle condotte vietate dalla L.865/67, nella locuzione " *armi da guerra…o parti di esse* ". A differenza delle munizioni da guerra (e delle loro parti), essendo la rilevanza penale delle armi da guerra e delle loro parti espressamente condizionata alla sussistenza della loro concreta ed attuale efficienza (" *atte all'impiego* "), anche la rilevanza penale dei manufatti in questione è sottoposta – essendo qualificati armi da guerra - alla verifica della sussistenza di analoga condizione.

La breve analisi che segue è volta proprio a delineare un concetto realistico e sostanziale di inidoneità all'impiego di tali manufatti, alla stregua degli orientamenti giurisprudenziali di legittimità e di merito, ma soprattutto all'insegna della conoscenza degli elementi tecnici che governano la materia, sui quali il più delle volte risultano fondate le decisioni di secondo tipo, assunte, per l'appunto, a seguito di giudizi espressi da tecnici professionalmente qualificati in veste di periti del Giudice.

Gli ordigni e le loro parti, nel profilo che qui interessa, vengono in considerazione, per la loro peculiare composizione strutturale e meccanica, in differenti aspetti: i primi come manufatti mancanti di una o piu parti e, in tal caso, l'indagine verterà sull'accertamento della funzionalità dell'intero in dipendenza o meno della presumibile concreta possibilità della sua ricostituzione attraverso l'agevole reperimento della parte mancante e, a seguire, attraverso l'altrettanto agevole riallocazione della medesima, nel senso che tale operazione risulti effettuabile senza l'uso di particolari macchinari o di speciali strumentazioni, in guisa da fare ritenere praticabile l'impiego dell'ordigno secondo l'uso originario; le seconde, come elementi avulsi dall'intero e dotate di autonomia strutturale, e, in tale ipotesi, l'indagine verterà anzitutto sulla intrinseca funzionalità della parte, e, risolto positivamente tale accertamento, sull'idoneità delle stesse ad essere qualificate componenti essenziali dell'intero, nonché, a seguire, anche per esse, la possibilità di una loro agevole riallocazione nel senso già precisato.

Prima di illustrare le implicazioni concrete discendenti dai differenti cennati accertamenti, occorre porre in evidenza che, a differenza delle armi, gli ordigni esplosivi sono generalmente composti da pochissime parti: un guscio ferroso-acciaioso (impropriamente chiamato involucro), un determinato quantitativo di materia esplodente, la spoletta e i meccanismi di scatto (la c.d. catena esplosiva).

Se così è, risulta agevole inferirne come l'unica parte essenziale di un ordigno non può essere che costituita da quest'ultima che rappresenta il " cuore " del manufatto. Con la conseguenza che il suo guscio non potrà mai essere considerato essenziale ai fini del suo allestimento in quanto facilmente sostituibile con qualsiasi contenitore.

Tale constatazione trova una conferma indiretta proprio nel Regolamento esecutivo del TULPS che al 2° comma dell'art.58 dispone: "*Non è ammessa la detenzione di bombe cariche* ", che lascia in conseguenza intendere come sia del tutto lecita la detenzione di ciò che di esse residua quando sono prive degli elementi che ne consentono l'attivazione, e cioè la carica e il detonatore. L'efficacia operante di tale norma non risulta del resto incompatibile con la L.110/75 nè, segnatamente, con l'art.1/1° c. cit. di tale legge. E ciò perché in essa non si fa questione se le bombe siano o non siano armi da guerra, perché indubbiamente lo sono; nella norma viene soltanto ribadito il divieto di detenzione di tali manufatti, e ciò appare del tutto coerente oltre che all'art.1/1° comma della L.110/75, anche e soprattutto alla norma che proibisce tale condotta in seno alla L. 895/67. Per cui il 3° comma dell'art. 58 cit. risulta in perfetta sintonia con quanto disposto dall'art. 40 della L.110/75 e cioè che, per tutto quanto non previsto dalla stessa, continuano ad applicarsi le norme del TULPS e del suo Regolamento d'esecuzione. Anzi la disposizione in questione, nonostante la sua non giovane età, finisce per possedere la capacità di automodellarsi ai nuovi principi introdotti dalla nuova normativa del 1975, essendo di ausilio nell'individuazione della parte che in un ordigno deve ritenersi essenziale.

D'altro canto, l'espressa previsione del divieto indicato dell'art. 58 Reg. con riguardo alla detenzione delle bombe non rappresenta la posizione di un autonomo principio introdotto dal legislatore del ' 31; essa s'inquadra invece in un diverso orientamento nel modo di disciplinare le condotte riguardanti tali manufatti. E ciò perché la detenzione delle bombe da parte dei privati previa denuncia delle stessa all'Autorità di p.s., sotto il vigore del TULPS del '26 era del tutto lecita. L'art. 37 disponeva infatti:" *Chiunque detenga…..bombe….di qualsiasi genere e in qualsiasi quantità deve farne immediata denuncia….*"; e a tale disposizione faceva eco quella del suo Regolamento, emanato nel '29, che, nel regolare i modi con cui doveva essere fatta la denuncia (art.59), indicava che " *Nelle stesse forme deve essere denunziata qualsiasi modificazione nella specie e nella quantità….delle bombe….detenute o conservate*".

Passando ora all'esame degli orientamenti giurisprudenziali di legittimità in materia, deve rilevarsi che gli stessi hanno riguardato esclusivamente le armi vere e proprie e non i manufatti in questione che, come si è detto, sono strutturalmente e meccanicamente diversi da quest'ultime. I principi enunciati, ad es., in materia di caricatori, definiti parti perché suscettibili di autonomia funzionale consistente nel rendere l'arma atta allo sparo o più pericolosa per volume o rapidità di fuoco, mai potrebbero essere attagliati agli ordigni in questione. Donde i principi utilizzabili che consentono di giungere, per le peculiarità materiali che distinguono tali manufatti, ad approdi condivisibili e tranquillanti, sono quelli che ne individuano l'inefficienza nell'impossibilità di reperire pezzi di ricambio o nella non sostituibilità di essi con altri accorgimenti (Cass.Pen., Sez.VI^, 22/2/2001-11/4/2001, n.15159, Marengo), o perché si tratta di oggetti assolutamente inerti (Cass. Pen., 29/9/1983-23/12/1983, n. 11096, Valenti).

E inerte è, come si diceva, il guscio di un ordigno privo della c.d. catena esplosiva, e non tanto perché non può essere qualificato come parte strutturale del medesimo, quanto perché in tali condizioni degrada a mero contenitore e si pone sullo stesso piano di centinaia di oggetti in grado di assolvere la medesima funzione perdendo così ogni significato di specifica funzionalità ed acquistando la qualità di parte non essenziale.

Discende da tale principio che la portata del divieto di detenere un congegno privo di funzionalità, ma suscettibile di ripristino o di trasformazione, oppure una parte di arma o munizione, non può essere estesa fino alla teorica possibilità di realizzare con esso un qualsiasi strumento offensivo dotato di efficacia micidiale; se così fosse, si arriverebbe alla assurda conclusione di ritenere responsabile di detenzione di (parte) di ordigno esplosivo anche chi detiene una pentola od uno spezzone di tubo idraulico; di contro la sfera di applicazione della norma incriminatrice deve concernere quei casi in cui vi sia il concreto pericolo - o perché l'intero congegno o la parte presentano caratteristiche inequivocabili o perché sussistono ulteriori elementi indiziari (ma qui il discorso si sposta sul campo probatorio) - di un ripristino o di trasformazione in un determinato ordigno o di una sua ricomposizione con altre parti; infatti solo ricorrendo tali presupposti l'ordine pubblico è la pubblica incolumità vengono ad essere concretamente messi in pericolo. Per fare un esempio, un involucro ricavato dalla demolizione di una mina diventa praticamente ed utilmente riutilizzabile non perché in ori-

gine era assemblato alla catena esplosiva ma perché è praticamente riutilizzabile allo stesso modo in cui lo sarebbe un qualunque contenitore.

Se poi quelli che vengono in considerazione sono ordigni (o loro parti) in condizione di assoluto degrado, la possibilità teorica che il reperto sia utilizzabile per realizzare un manufatto micidiale diventa in concreto impossibile perché tale stato impedisce la trasformazione nel corrispondente ordigno originario ad uso ordinario.

In tale direzione deve richiamarsi ancora la decisione del GUP di Trento, pure confermata in questa parte dalla Corte d'Appello, con la quale sono stati considerati inutilizzabili reperti costituiti da involucri di bombe a mano e gusci di mine sia perché " *…i componenti integri possono essere impiegati per l'assiematura.…solo se vengono introdotti, previo controllo fisico dimensionale, nel ciclo produttivo della ditta costruttrice, in quanto essa è l'unica ad avere i rimanenti componenti e le inneschi per mine antiuomo da esercitazione, piastra per mine antiuomo, mine antiuomo da esercitazione, mina antiuomo inerte, ricambi per mine antiuomo";* sia perché "*per la realizzazione pratica di un qualunque ordigno dotato di caratteristiche tali da renderlo micidiale in misura eguale ad ordigni bellici di uso militare è estremamente semplice e non necessita di strumentazione o apparecchiature o materiali particolari di difficile reperimento...per quanto concerne l'involucro contenitore, la carcassa, non è necessario disporre di involucri di munizioni, private dell'esplosivo o dell'impasto originario in quanto un qualunque contenitore metallico (ad esempio uno spezzone di tubo idraulico, una pentola o altro recipiente simile) può essere utilmente impiegato per realizzare un congegno micidiale equiparabile ad una munizioni militare".*

Anche in ordine a reperti costituiti da due bombe da fucile Energa e da due bombe da fucile Superenerga da esercitazione, è stato accertato esse che esse "… *dopo essere state usate, rimangono a terra nelle aree di addestramento; attraverso il loro utilizzo vengono demilitarizzate di fatto; vengono poi raccolte e conferite per lo smaltimento quali rifiuti a ditte specializzate.* ***In tale stato si ritrovano in libera vendita in mercatini e negozi specializzati..."***

Si pongono poi dall'area di rilevanza penale tutti quei manufatti che – pur essendo costituiti da materiale ferroso-acciaioso riproducenti all'esterno le sembianze di in ordigno – di fatto rappresentano solo simulacri degli originali costruiti a scopo dimostrativo ed esplicativo. Ed in questo senso è ancora da condividere la riferita decisione nel

punto in cui ha esaminato un proiettile inerte per cannone contraereo da 40/70, ed un proiettile da esercitazione con finta spoletta per cannone 40/70 per i quali è stato rilevato che "*non si tratta, a dire il vero, di materiale di pertinenza militare, consistendo in meri simulacri prodotti a scopo dimostrativo ed esplicativo…detti simulacri sono campioni gratuiti, che le ditte non commerciano, ma mettono a disposizione che gli esperti. Di conseguenza l'amministrazione militare non procede all'acquisto di oggetti di questo tipo*".

E sulla stessa scia si pone un'altra decisione del Tribunale di Vicenza (12/12/06-9/1/07, n.728/06, Storti) che ha considerato del tutto penalmente irrilevanti 12 bombe con manico di legno, 8 bombe con manico di legno con elica direzionale, 6 cilindri metallici con congegno di percussione ed una bomba del tipo "ananas", in quanto inerti, perché si presentavano internamente del tutto vuote, laddove per il loro funzionamento, sarebbe stata necessaria tutta la catena esplosiva, data dalla carica e dal detonatore con funzionamento a strappo: d'altronde, in ordine ai rispettivi involucri, pur rilevandosi che gli stessi si presentavano in buono stato di conservazione, si precisava che essi non presentavano " *in sé nulla di diverso da un qualsiasi contenitore, come una lattina, suscettibile anch'essa di essere corredata da una catena esplosiva*". Nella riferita decisione si precisava inoltre per una parte che trattavasi di materiale acquistato presso un'esposizione itinerante di *militaria*, mentre, per la parte rimanente che erano frutto di racolta ad opera dell'imputato che svolgeva l'attività di " recuperante" di residuati nei luoghi teatro dei due conflitti mondiali.

D'altro canto, la qualità di inerti di manufatti in tale stato e della loro libera detenzione è sancita, come si è visto, normativamente. Nel richiamare qui tutte le considerazioni svolte a proposito dei concetti di "inertizzazione" anche conseguente agli interventi di demilitarizzazione di cui pure si è parlato, deve aggiungersi che il D.M. 272/2002 cit., all'art.16, lett. d (sostitutivo dell'art. 2, comma 2, settimo capoverso del Capitolo VI dell'All. B del Reg. del T.U.L.P.S.) sancisce la piena liceità della detenzione sugli scaffali all'interno dei locali delle armerie ove è ammesso il pubblico (deve rammentarsi che i titolari delle armerie sono dei privati) dei manufatti di 4^e 5^ categoria di cui all'art. 82 Reg. al T.U.L.P.S. e, cioè, degli *artifici* e prodotti affini negli effetti esplodenti e di tutti gli oggetti esplodenti elencati nei vari Gruppi della 5^ Categoria, quando "*inertizzati e/o loro simulacri*". Solo per fare qualche esempio, possono rammentarsi le), spolette a percussione prive

dell'innesco amovibile o di quello interno(n.2 Gruppo A), le spolette per artiglieria senza effetti(n.3 Gruppo A), le granate da esercitazione a mano o per fucile (All. A n. identif.ONU 0318), etc..

Un'ultima considerazione va svolta con riguardo alle modalità di inertizzazione di tutto il *genus* esaminato (munizioni, parti di munizioni, ordigni esplosivi e loro parti) oltre di demilitarizzazione stabilite dal D.M. 13/6/2003. Si vuole porre l'accento sulla circostanza che, purchè possa dirsi raggiunto tale risultato, non hanno alcuna rilevanza le modalità attraverso le quali vi si è pervenuto.La puntualizzazione è della massima rilevanza perché in alcun modo potrebbero essere imposte al riguardo, se non per legge, indicazioni sul modo di procedervi. Atti, come Circolari e Direttive, non sono dotate di alcuna cogenza e, non vincolando nessuno, possono pacificamente essere disattese (il discorso vale in particolare per la disattivazione e la demilitarizzazione delle armi, oggetto della Circolare del Ministero dell' Interno del 20/9/2002, n.557/B.50106.D.2002, a nulla rilevando che la stessa sia stata emessa su parere della Commissione Consultiva, acquistando i medesimi valore vincolante solo quando vengono recepiti in un atto normativo che glielo conferisce).

Ed in questa direzione si è giustamente mossa la giurisprudenza di merito, sia pure con riferimento ad un'arma, ma con un' enunciazione di principio di ordine generale (GIP Tribunale Bolzano, 6/11/2004, proc. pen. n.8340/2004 RGNR-PM):

"Orbene, nello applicare le norme penali non si deve far capo ad atti amministrativi come le circolari, ma solamente alle norme legislative e da esse si ricava solamente il principio che un'arma non è più tale se è modificata in modo irreversibile nelle sue parti essenziali e tipiche così da non poter più essere utilizzata per offendere e così che le sue parti essenziali non siano più idonee a ricomporre un'arma efficiente. Quali siano le parti essenziali lo dice, per le armi comuni l'art. 19 L. 110/1975 (canna, castello, bascula, otturatore, tamburo, caricatore) e, per le armi da guerra, la stessa circolare citata, la quale aggiunge ad esse i congegni di direzione ed elevazione, treppiedi, tromboncini, meccanismi di scatto per il tiro a raffica.

Quindi poco importa, come e quando l'oggetto sia stato disattivato, ma solo se esso lo è effettivamente.

Secondo l'opinione dei tecnici, di assoluta ragionevolezza, una parte è resa inidonea all'uso quando essa è stata alterata in modo tale che il ripristino dell'originaria funzionalità comporterebbe operazioni di dif-

ficoltà o di impegno almeno pari alla produzione del pezzo ex novo. Ad esempio, se si è saldato un caricatore al suo interno, per ripristinarlo bisognerebbe aprirlo, eliminare le saldature, rimettere a posto perfettamente il lamierino e la molla; a questo punto è chiaro che si può anche partire da un pezzo di lamiera e farselo bello e nuovo. Se, ad esempio, si è forzato e saldato un pezzo di tondino di acciaio nella rigatura, dalla parte della culatta, qualunque operazione di ripristino si compia, si avrà sempre una camera di cartuccia danneggiata e la rigatura danneggiata: a questo punto qualunque tubo di ferro trapanato alla bell'e meglio potrebbe svolgere la stessa funzione.

La Cassazione del resto è sempre stata costante nell'affermare che non è mai richiesta una certificazione ufficiale sulla disattivazione, giungendo ad affermare che non è neppure richiesto un accertamento tecnico; è sufficiente il sano giudizio del giudice:

<Ai fini dell'accertamento dell'efficienza dell'arma non è indispensabile che il giudice proceda a perizia, potendo trarre il suo convincimento anche altrove> (Cass., II, 05/ 02/ 1980, n. 1589).Le circolari pertanto, nella parte in cui impongono al cittadino obblighi non previsti da alcuna legge (ad es. l'obbligo di conservare la dichiarazione del privato che ha effettuato la disattivazione e priva di ogni valore giuridico proprio perché proveniente da un privato e perché prevede obblighi a carico di un oggetto che non è più un'arma e che quindi è sottratto alla competenza del Ministero dell'Interno!) oppure in contrasto con la legge (quali eventuali limiti alla libera circolazione di questi oggetti) sono prive di valore al di fuori dello stretto ambito amministrativo.

La loro osservanza da parte del cittadino adempie solo alla funzione di rendere superfluo ogni controllo sull'arma demilitarizzata o disattivata da parte delle pubblica amministrazione, la quale comunque non avrebbe alcuna legittimazione ad imporre al cittadino di effettuare le operazioni richieste dalla circolare, ma potrebbe solo segnalare il caso all'Autorità giudiziaria per eventuali reati."

Dr Tiberio F. Moro

DEI DIRITTI E DELLE PENE

Premessa.

Precisiamo, innanzi tutto, che il presente esercizio non vuol essere una disquisizione giuridica con implicazioni di ordine filosofico e/o ideologico sullo spirito della legge sulle armi, bensì una modesta considerazione di uno sportivo tiratore e collezionista di armi da tiro.

Infatti, i diritti e le pene citati nel titolo nulla hanno a che fare con articoli del codice, bensì si riferiscono a quelle "concessioni" (o licenze) che la P.A., nell'ambito della sua discrezionalità, può rilasciare al cittadino il quale, da parte sua, una volta ottenutele, ritiene di aver acquisito un diritto. E quelle "pene" (vogliamo chiamarle in altra maniera per dissociarle da quelle comminate a termini di legge? E allora possiamo usare "sofferenze", oppure "momenti angosciosi", o qualche altro sinonimo, a scelta) che lo stesso cittadino prova quando sussiste una possibilità (e probabilità) di differente interpretazione, da parte di chi ha titolo per farla, di quanto da una parte è visto come "graziosa concessione", e dall'altra come diritto acquisito.

Abbiamo un esempio emblematico, ma di viva attualità, che prende forma ogni volta che un nostro conoscente si reca in poligono, e si tratta di una struttura dell'istituzione di Tiro a Segno Nazionale, per allenarsi al tiro nelle specialità previste dall'Unione Italiana del Tiro a Segno (UITS) codificate dai regolamenti di tiro nazionali ed internazionali.

Un tiratore collezionista (o un collezionista tiratore?).

Il sig. F.G. è un ufficiale della Marina Militare in pensione da tempo. Nei suoi anni giovanili ha fatto parte del Gruppo Incursori della Marina (oltre a quello di incursore ha acquisito i brevetti di palombaro, sommozzatore, pilota di motoscafi da corsa, la specializzazione superiore nel settore subacqueo e la laurea in scienze marittime e navali. Al suo

attivo numerosi interventi in mare, dalla demolizione di piattaforme con impiego di esplosivi, al recupero di scafi affondati, alla distruzione di ordigni residuati bellici e via elencando).

All'inizio degli anni '60, anche per dare un'impronta sportiva al suo addestramento specifico, in Nostro si è iscritto alla locale Sezione del TSN dedicandosi alla specialità del tiro con carabina.

Due gare ufficiali e due punteggi utili per il passaggio di classe (allora gli atleti tiratori erano suddivisi in "maestri", "prima" e "seconda" classe, con i relativi campionati di classe e assoluti, una cosa forse antiquata – risaliva, infatti, al periodo pre-bellico – ma gradita dai tiratori quanto invisa al vertice dell'UITS. Oggi ci sono le "fasce di merito", ma è tutto più artificioso e ingarbugliato).

Il Nostro lascia l'arma lunga perché scomoda: c'è da portare la carabina nella sua cassetta, il borsone per il giubbotto da tiro, pantaloni, cuscino, scarponi per il tiro in piedi, cannocchiale per l'osservazione dei colpi e gli altri accessori: un calvario per andare al poligono se non si possiede una vettura. Gli amici e colleghi pistoleri, invece, con una borsetta contenente l'arma e la cuffia anti rumore, arrivano con il bus senza affanno.

Il Nostro passa, allora, al comparto pistole ed inizia con le specialità di pistola standard e grosso calibro.

Più avanti proverà anche con la pistola libera; la specialità di pistola automatica è impossibile praticarla perché il locale poligono è sprovvisto dell'impianto girasagome.

Le gare vanno bene, c'è subito il passaggio di classe in PS e quindi in PGC (raggiunge la qualifica di maestro tiratore, mentre in PL si ferma alla prima classe: la specialità non è semplice e l'allenamento intensivo è doveroso per migliorarsi, ma gli impegni del servizio hanno la priorità. "Majora premunt", direbbero gli antichi). F.G. trasporta la sua attività agonistica dall'ambito sezionale a quello militare – appannaggio ieri come oggi, dei tiratori di Carabinieri, Polizia di Stato, e Guardia di Finanza – vincendo alcuni titoli nel campionato sportivo della Marina Militare e partecipa ai campionati italiani militari.

Acquista la sua prima arma, un revolver Smith & Wesson K 22 Masterpiece, ottima per le gare di pistola standard (allora il tiro di PS e di PGC avevano la stessa procedura: 30 colpi mirati e 30 in tre e sette secondi) e propedeutica per il tiro nella specialità di grosso calibro.

Nei primi anni '60 per le gare di PGC era universalmente usato nei poligoni italiani il revolver in calibro .38 special: andavano le armi della Smith & Wesson e qualche Officer Model Match della Colt.

Non era ancora nata la produzione italiana delle varie IGI Domino e Pardini: nella specialità di PS si vedevano revolver (Arminius, chi lo ricorda?) e qualche automatica: la Walther PP Sport, la Llama, molte Berettine appesantite (c'era stato un periodo in cui l'UITS aveva stabilito che l'arma doveva essere di produzione nazionale). Nella specialità di PL c'era molta Hammerli e qualche strana presenza di Sako e altre strane creature dei tempi andati: Tell, Olympia e, nei poligoni della Toscana, una strana pistola monocolpo che aveva il sistema a ginocchio della Luger: un'arma che F.G. ha sperato di trovare, ma senza esito, per la sua collezione. F.G. è un accanito lettore e, come riporta un suo amico, ha la penna facile. Vuol conoscere la storia del Tiro a Segno Nazionale e fa ricerche di leggi, testi sportivi, articoli di vecchia data e periodici specialistici che trova nei sottoscala delle sezioni, coperti di polvere. Scopre la vecchia e nuova realtà di una Istituzione dello Stato, nata dopo (anzi, quasi contemporaneamente) alla costituzione del Regno d'Italia per scopi paramilitari su cui si è innestata una componente sportiva che nel suo iter dalla fine dell'800 agli anni '30 si è trasformata per ritornare ad una funzione paramilitare, tanto da essere gestita dal Comando Generale della Milizia, e per rinascere nel dopoguerra con priorità sportive ma rimanendo sempre una Istituzione dello Stato, regolata da leggi: una situazione non troppo chiara, se vogliamo, tanto che la sua struttura e finalità sono sempre in discussione.

Tornando all'amico F.G., ci racconta che nel poco tempo che il servizio permetteva si dedicava all'allenamento e partecipava alle gare di livello locale e regionale con qualche puntata a gare nazionali organizzate dalla UITS o dalle sezioni: allora c'era la consuetudine di premiare una percentuale dei tiratori con medaglie d'oro…

In quel periodo l'amico F.G. comincia ad "innamorarsi" delle armi progettate espressamente per le gare di tiro – ovviamente si tratta del comparto pistole – e comincia a leggere tutto ciò che trova sia in Italia che all'estero: per la maggior parte articoli riferiti alle gare di tiro in Europa e negli Stati Uniti. Si tratta dell'evoluzione della pistola secondo la concezione che diversifica i produttori dai tiratori. Compaiono nelle edicole le prime riviste dedicate alle armi quasi la continuazione di quella iniziativa della ditta Ravizza con i suoi notiziari.

F.G. inizia ad acquistare qualche vecchia pistola non più usata dai tiratori, e talvolta male in arnese, che trova nelle Sezioni frequentate. A queste aggiunge volumi sulla storia delle armi che trova durante i suoi viaggi. La sua biblioteca specializzata ha circa un migliaio di questi volumi;

abbiamo visto un libro scritto in fiammingo e alla nostra domanda se conoscesse questa lingua ha risposto: “No, ma ci sono le figure”.

Compatibilmente alle esigenze di servizio e gli imbarchi sulle unità della Marina F.G. frequenta il poligono e partecipa a gare di tiro. Avendo acquistato qualche arma della nuova produzione italiana è necessario richiedere la licenza di collezione dopo avere raggiunto il numero massimo previsto. Quando un suo collega che si dedicava al tiro nella specialità di PA rinuncia all’attività agonistica gli cede la sua IGI Domino (una delle prime con un matricola molto bassa), F.G. scopre che l’impugnatura ad elsa gli sta bene, prova questa nuova specialità. Gli inizi sono deludenti, in compenso trova d’occasione una Walther OSP, primo modello, con l’impugnatura anatomica.

I suoi impegni agonistici non sono assidui dovendo dare priorità ai compiti che l’aumento di grado e responsabilità imponevano. (Ancora oggi F.G. invidia dolcemente i tiratori dei gruppi sportivi di CC, PS e GdF che potevano e possono dedicarsi al tiro con una incredibile frequenza).

Il trasferimento a Roma alla fine degli anni ’80 apre ad F.G. un nuovo orizzonte sia sul piano agonistico che su quello del panorama delle armi. Aumenta la sua collezione di armi specifiche per il tiro con qualche pistola russa (una ricerca ancora in corso per quelle degli anni ’60 presentate a Firenze in una mostra internazionale sulla caccia) e due esemplari di pistola libera di tipo primitivo che descrive in un articolo pubblicato su Diana Armi. Scopre presso la sezione di Roma la pistola Hammerli – Walther che l’allora presidente dell’UITS, Borriello, ha usato nella gara di PA nell’olimpiade di Melbourne del 1956: lo intervista e fa un’ analisi dell’arma pubblicata su Diana Armi nel numero di febbraio 1991.

Finalmente, dopo 36 anni di servizio in Marina F.G. raggiunge il limite di età e si sistema a Roma, sua ultima sede di servizio.

Ha una bella collezione di pistole da tiro, ed una bella ed interessante biblioteca con molti volumi sulla storia delle armi; si interessa anche di storia militare partecipando a convegni internazionali con relazioni specifiche che trattano delle armi (ci ha donato due estratti dei convegni di Quebec e Praga rispettivamente su “L’influenza delle armi nel periodo delle scoperte e della conquista del continente americano” e “L’armamento della Repubblica di Venezia nella guerra dei Trent’anni”).

Ma proprio ora e qui iniziano le sue pene (d’amore per le armi da tiro).

F.G. continua a frequentare (anche se meno assiduamente) la sezione TSN di Roma e vorrebbe poter utilizzare ogni tanto qualche pistola della sua collezione per vedere il comportamento al tiro e confrontarla

con qualche altra nell'ambito di una "verifica tecnica" del funzionamento specifico per il tiro di P.A., considerato che le nuove norme internazionali – e ovviamente nazionali – impongono l'uso di un'arma standard in calibro .22 l.r. al posto del .22 short, mantenendo inalterate, altresì, le altre caratteristiche (peso, impugnatura, lunghezza della linea di mira e della canna, scatto, eccetera).

I confronti tra una PS IGI Domino (ora FAS) ed una PATRO, ad esempio, o una Walther GSP con una Hammerli 208, o la "vecchia" Pardini con la nuovissima Match Gun di Cesare Morini, tutte armi che F.G. ha in collezione, sono l'obiettivo del nostro amico.

Sapendo che chi scrive è un po' "dentro" alle questioni della regolamentazione delle armi, F.G. chiede spesso qualche parere. Recentemente il suo assillo è di poter fare una prova comparativa tra le PS della sua collezione con la procedura del tiro di PA. "Siccome ho la licenza per il Tiro a Volo, posso trasportare una pistola in collezione al poligono, acquistare lì le cartucce, fare qualche serie di tiro e tornare a casa senza incorrere in dispiaceri? Poiché acquisto le riviste del settore armi, ho letto che c'è qualche problema, ma che una circolare del 1998 sembra che autorizzi l'uso delle armi in collezione, pertanto vorrei sapere da te se posso portare in un poligono del TSN (e sottolineo del TSN, nella fattispecie quello di Roma) un'arma della collezione, per essere precisi una delle pistole standard (o anche due in una volta) e fare lì qualche serie di tiro". Premesso che non siamo esperti di diritto, ma disponiamo di quel buon senso che abita presso ognuno di noi, abbiamo sezionato in parti la domanda cercando di esaminarle separatamente con il conforto di qualche riferimento specifico, spulciando tra i parere dei curatori delle rubriche legali pubblicate sulle riviste di armi, relazione di convegni, testi di norme varie e via elencando.

Le armi in collezione.

È necessario fare una distinzione sulla tipologia della collezione in relazione alla sua definizione come configurata dalla normativa attualmente in vigore e precisare che questa non prevede la "collezione di armi da tiro" come quella dell'amico F.G., ma si limita a tre, anzi, in definitiva, a due opzioni:

a) La collezione di armi da guerra non è ammessa per i privati in base all'art. 10 della legge 110/75. Chi era stato a suo tempo autorizzato a detenere tale tipologia di armi (da guerra, tipo guerra o parti di esse)

non poteva cederle se non ad istituti autorizzati o retrocederle ad enti deputati alla distruzione. In alternativa, una volta emanata la normativa (vedasi il graffiante commento di E. Mori alla circolare 11 luglio 1994 n. 559/C.50106.D.94 "Demilitarizzazione e disattivazione delle armi da sparo. Principi generali. Legge 18 aprile 1975 n. 110"; Gazzetta Ufficiale n. 226 del 27.9.1994, negli Atti del XII Convegno Nazionale di studio sulla disciplina delle armi. Brescia 1996, pag. 63 – 80 in cui commenta anche la successiva circolare del 21 luglio 1995, G.U. 180 del 3.8.1995) le armi potevano trasformarsi in oggetti inerti.

b) La collezione di armi antiche artistiche o rare di importanza storica è regolata dall'art. 32 del Testo Unico delle leggi di P.S. e dal D.M. 14 aprile 1982.

   A questo proposito è interessante quanto dispone la circolare del Ministero dell'Interno 559/C – 3159 – 10100 (1) del 14 febbraio 1998 (G.U. 48 del 27.2.1998) "I titolari della licenza di collezione di cui al terzo comma dell'art. 32 del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza possono trasportare, acquistare e vendere le armi di cui all'art. 1 del decreto ministeriale 14 aprile 1982 (antiche, artistiche o rare d'importanza storica)".

   Il nostro amico F.G., quindi, può tranquillamente andare a sparare con la sua pistola antica ad avancarica nelle gare organizzate anche senza avere documenti che consentono il trasporto di armi? Permangono pesanti dubbi, anche se la prospettiva potrebbe essere positiva. Ma egli stesso ne solleva uno grosso: "Ma io ho la licenza di collezione di armi comuni da sparo, non di quelle antiche! E se mi fermano, conoscono la circolare? Devo, eventualmente portare con me la denuncia di arma ad avancarica? Meglio non intrufolarsi in considerazioni fuorvianti".

c) La collezione di armi comuni da sparo è ormai codificata nella sua struttura burocratica: la licenza è permanente e non annuale e non è tassata.

   La prassi è ormai consolidata anche per quanto attiene alle "scritture" relative all'acquisto – sia in armeria che da privati – alla denuncia e all'inserimento in collezione o cancellazione dalla stessa per cessione. Indubbiamente l'acquisto è subordinato al possesso di adeguato titolo che lo autorizza, ma recentemente è sorto un inghippo, come risulta da una nota pubblica sul numero di Maggio 2006 di ARMI Magazine ("Collezione e marche da bollo"; pag. 13-14) che riporta la Circolare 557/PAS. 755.10171 (3) del 13.2.2006.

La Circolare, ad un certo punto, recita:

(…) "A differenza delle licenze per collezione disciplinate dal D.M. 14 aprile 1982 (armi artistiche, antiche e rare di importanza storica) il cui carattere permanente era già stato previsto dall'art. 11 del citato decreto, per le quali l'obbligo di comunicazione delle variazioni sussiste solo quando si tratti di variazioni sostanziali (fermo restando, ben inteso, l'obbligo di denuncia di ciascuna arma detenuta, come prescrive l'art. 7 comma 5 del suddetto Decreto), per le collezioni di armi comuni da sparo ogni variazione deve formare oggetto di preventiva comunicazione al Questore, il quale potrà apportare, alla licenza stessa, oltre alle variazioni approvate, le eventuali prescrizioni del caso, a norma dell'art. 9 TULPS. Si precisa in proposito che l'intenzione di aggiungere un nuovo pezzo alla propria collezione di armi comuni da sparo, come detto, deve essere preventivamente comunicata al Questore, affinché possa verificare l'ammissibilità dell'iscrizione (che si tratti, cioè, di armi comuni da sparo, che non siano già presenti nella raccolta esemplari aventi lo stesso numero di iscrizione al Catalogo Nazionale, salvo documentate differenze rilevanti ai fini collezionistici, secondo le indicazioni già impartite al riguardo) ed affinché possa valutare, alla luce delle successive variazioni, l'idoneità delle prescrizioni impartite per la custodia". (…)

Per quanto attiene a queste disposizioni il consulente della Rivista così commenta:

"(…) in forza di ciò [ossia la domanda preventiva al Questore] si rendono necessarie due marche da bollo (14,62 + 14,62 euro), una per la comunicazione preventiva e un'altra per l'inserimento vero e proprio in collezione. Non possiamo non notare alcuni punti:

- la procedura descritta non è minimamente prevista dalla legge, ma frutto delle invenzioni del ministero dell'Interno che una, volta ogni tanto, pretende di sostituirsi al legislatore giusto per molestare i poveri collezionisti d'armi;
- secondo la circolare, il Questore dovrebbe controllare che quella che si intende aggiungere in collezione è "arma comune da sparo": che cosa credono al ministero? Che le armi da guerra si trovano in armeria e che qualche collezionista per errore potrebbe comprarne?
- il titolare della licenza è responsabile del tipo di armi che detiene in forza di essa e, dunque, ogni eventuale abuso dovrebbe essere sanzionato dopo che è stato commesso. Punto e basta. Evidentemente l'idea dello Stato etico, che controlla i cittadini – sudditi e che dice loro cosa fare e cosa non fare, è ancora molto popolare in certi palazzi. (…)

Secondo la logica del ministero che abbiamo esposto in precedenza, le marche da bollo sono necessarie perché il Questore deve valutare se il collezionista può o non può acquistare una determinata arma; ma quando il collezionista vuol vendere, che cavolo deve valutare il Questore? La coerenza va nuovamente a farsi benedire e il ministero contraddice le sue idee strampalate nella stessa circolare.

Forse qualcuno dovrebbe ricordare a chi scrive certe cose che "la proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge" (art. 42 della Costituzione) e quei dirigenti del più importante ministero dello Stato (lasciamo la "S" maiuscola solo per carità di patria) che pretendono di far pagare un balzello ingiusto per vendere un oggetto di proprietà non contribuiscono certo a rafforzare la credibilità delle istituzioni"

Stando così le cose il Questore (o chi per lui, in periferia) deve valutare se, ai fini collezionistici l'arma può essere acquista e aggiunta. Senza nessuna presunzione possiamo esprimere il parere che nella quasi totalità dei casi ne capisca di più il collezionista - che ha alle spalle esperienze, letture, confronti, - che non un funzionario di commissariato o della stessa Questura.

Trasporto.

Il trasporto di un'arma, a prescindere dal suo status, è regolato da norme ormai ben delineate che si riferiscono al titolare del trasporto stesso o al mezzo utilizzato: vedasi per esempio, il DPR 11 luglio 1980 n. 753 *("Nuove norme in materia di polizia, sicurezza e regolarità dell'esercizio delle ferrovie e di altri servizi di trasporto"*. GU n. 314 del 15.11.1980. Supplemento ordinario n. 314) che all'art. 33 stabilisce la procedura e la modalità per il trasporto in treno di armi e cartucce.

(Vedasi, altresì, il commento di E. Mori pubblicato su Diana Armi, gennaio 1981, pag. 85 - 86).

Per quanto attiene alla normativa vigente, dunque, il testo di riferimento è la nota circolare del Ministero dell'Interno del 14 febbraio 1998 (GU 48 del 27.2.1998) che elenca e riassume ogni tipologia del titolo abilitante ("carta verde", licenza di porto, licenza armi sportive, eccetera) e, nella parte finale specifica, altresì, che

"Qualunque sia il titolo abilitativo il numero di armi comuni trasportabili per singola movimentazione non può essere superiore a 6 (sei)".

L'amico F.G. si sente sollevato e confortato, ma sussiste ancora qualche perplessità.

Tra le varie pagine e fotocopie raccolte in una cartellina pomposamente chiamata "Dossier Legale" ha trovato qualche frase sottolineata. In particolare nella risposta ad un lettore che rappresentava come sul foglio di licenza della collezione il suo Commissariato avesse disposto *"il divieto assoluto di trasportare le armi in collezione dalla propria abitazione al poligono di tiro per poterle utilizzare con le munizioni acquistate preso il poligono stesso"* (Armi e Tiro, n. 7/2001 pag. 16 – 17).

Il consulente legale (G.B.) della rivista risponde che *"(…) L'indicazione del Commissariato è di massima corretta e tuttavia si deve tenere presente che la Cassazione (VI, 24.1.1985) e la migliore dottrina (Carcano – Vardaro. Edizioni Giuffrè 1999) convengono nel negare la possibilità per il collezionista di trasportare le proprie armi, indipendentemente dal loro numero, se non a fronte di espressa autorizzazione e secondo le modalità precisamente nella stessa esposte. È chiaro che si tratta sempre di opinioni, anche se autorevoli, ed è altrettanto pacifico che a essere determinante, alla fine, è soltanto l'impostazione e la soluzione del problema da parte dell'organo di polizia competente. Sicchè, sempre seguendo quel canone di prudente buonsenso che nella materia dà soltanto buoni frutti, credo si debba seguire quanto di norma praticato dal locale ufficio di polizia: così si potrà essere certi di non incorrere in violazioni laddove si omettano autorizzazioni (in quanto si opererebbe sempre con il viatico dell'autorità pubblica) né di gravarsi di formalità inutili e onerose. Giuste, dunque, sono le pregresse osservazioni della rivista sul tema. Pragmatica e logicamente alle stesse correlata è la risposta al quesito"*.

L'amico F.G. storce la bocca, anche perché vicino a questa pagina, un'altra sottolineatura in rosso attira la sua attenzione.

È una fotocopia della pagina di Armi Magazine del dicembre 2003. Un lettore vorrebbe sapere *"se esiste un articolo di legge che vieta l'utilizzo di armi detenute in collezione, sia in poligono che per eventuale difesa personale"*.

Il consulente (M.C.) della rivista risponde citando l'articolo 10, sesto comma della legge 110/75 e per il nono comma "(…) è esclusa la detenzione del relativo munizionamento". La norma, dunque, non proibisce proprio l'uso di queste armi, ma solo la detenzione del relativo munizionamento. La norma non viene infranta se io, ad esempio, porto l'ar-

ma detenuta in collezione al poligono, lì acquisto le relative cartucce che consumo tutte e quindi la riporto a casa.

Tuttavia il ministero dell'Interno, in più occasioni, ha sempre interpretato la norma in senso restrittivo, intendendo con la proibizione della detenzione delle munizioni un implicito divieto all'uso delle armi in collezione. Si vedano al riguardo la circolare n. 10.21.50/10100(2)4 del 16 dicembre 1975 ("… si ribadisce che le armi costituite in collezione non possono essere in alcun senso usate…" e la circolare n.10.10091/12982(10)8 del 31 ottobre 1977 ("… licenza del Questore per la collezione di armi comuni da sparo, senza detenere il munizionamento relativo alle armi, che non possono quindi essere utilizzate").

Per riassumere, dall'interpretazione lessicale della norma non appare illegittimo, in se, l'uso delle armi in collezione, tuttavia si deve tenere presente che esiste il parere contrario del ministero dell'Interno. Qualora, poi, una specifica licenza di collezione contenga fra le prescrizioni imposte dal Questore l'esplicito divieto all'uso delle armi in essa elencate, tale divieto deve essere considerato legittimo e perentorio".

L'amico F.G. fa notare che in un caso c'è un divieto scritto sulla licenza (che certamente troverà il suo fondamento nella semplice discrezionalità dell'autorità che la concede) mentre manca in altri casi, dove, forse si fa riferimento più alle modalità relative alla sicurezza che all'uso. La discussione passa dalle opinioni dei consulenti delle riviste a ipotesi logiche che risalgono ai suoi metodi di ragionamento.

"Senti, ipotizziamo una scena, quasi fosse una fotografia. Una persona che ha titolo per trasportare un'arma (e abbiamo visto che ne può trasportare fino a sei) e un'arma denunciata secondo quanto previsto dalle norme. Quale turbamento comporta il fatto che questa sia inserita in collezione o detenuta in forza di sola denuncia? E, da notare, che questa può essere sia comune che sportiva. Se il titolo per il trasporto è congruo con l'arma non c'è violazione di alcuna norma".

Il ragionamento sembra adeguato, e allora si innesca una ricerca più mirata rispetto ai ritagli delle riviste.

Anche in questo caso la ricerca è facile in quanto nella stessa cartelletta è conservata la copia della relazione presentata dal dott. B. Mazzeo (allora Sostituto Procuratore della Repubblica del Tribunale di Massa) al Convegno Giuridico di Brescia del 1998: *"Il collezionismo di armi comuni da sparo: mortificata la passione per le armi moderne"* (pag. 99 - 109 degli Atti editi a cura della Camera di Commercio di Brescia).

Dopo aver letto l'ampia disamina della situazione normativa in atto illustrata dal relatore, l'amico F.G. sottolinea tre righe:

"Pertanto, ad avviso di chi parla, nessuna violazione di legge può addebitarsi a chi si limita a trasportare l'arma in collezione scarica in poligono e ne faccia in tale sede uso per il tiro a segno con le munizioni ivi acquistate."

"Questo si chiamo parlar chiaro", afferma F.G., "evidentemente il Dott. Mazzeo considera prioritario il fatto che l'arma denunciata costituisca il rapporto primario tra il proprietario e l'autorità di P.S. e del tutto secondario che l'arma sia conservata assieme a delle altre". L'amico F.G: insiste per avere una copia della relazione, non importando che la sua anzianità (1998) sia antecedente ai pareri dei consulenti delle riviste.

"Se lo dice un magistrato…"

Uso in poligono.

Per completare il ciclo logico relativo alla possibilità dell'uso in poligono di un'arma in collezione, dopo aver completato il trasporto, si può affermare che l'operazione non comporta alcuna difficoltà, qualora si tratti di un poligono del Tiro a Segno Nazionale. Qui, infatti, l'acquisto delle cartucce è legittimo e l'uso dell'arma comporta solo la trascrizione dei dati relativi sul Registro previsto dalle norme (art. 31 della legge 110/75). Unica precauzione è di consumare tutte le munizioni acquistate.

Un timido accenno alla possibile frequentazione di poligoni privati e alla possibilità di uso di cartucce autoricaricate (pratica spesso usata dai tiratori della specialità di PGC) non è accolta dall'amico F.G.: "Non frequento poligoni privati e non ricarico. Forse potrebbe essere argomento di una relazione in occasione di un prossimo Convegno sulla disciplina delle armi".

Conclusioni.

A fronte di una logica lineare (titolo per il trasporto e arma denunciata) la normativa relativa alle armi in collezione appare ancora lacunosa, imperfetta e carente, per usare le parole del dott. Mazzeo. Infatti, il relatore sottolinea che "Non si comprende invece in quale fonte normativa sarebbe contenuto il divieto di uso per il tiro a segno, giacchè

all'interno dei poligoni di tiro regolamentari è possibile acquistare le munizioni occorrenti, che dovendo essere utilizzate interamente in loco, non possono considerarsi legalmente "detenute". Tale ultima mozione infatti implica un rapporto di una certa durata con le munizioni, incompatibile con la situazione di acquisto e uso immediato, che si verifica nei poligoni di tiro. (…)

D'altra parte, la previsione del divieto di detenzione delle munizioni è evidentemente diretta ad evitare che presso una sola persona possa realizzarsi un accumulo incontrollato di armi atte all'impiego, quindi efficienti e fornite del relativo munizionamento. Nessun pericolo può derivare invece dall'uso lecito di una singola arma in collezione per l'esercizio del tiro (…)".

L'amico F.G. trasporta le sue armi in poligono ritenendolo un suo diritto a fronte del titolo acquisito, ma soffre le pene dell'inferno sapendo che potrebbe incorrere in qualche disavventura qualora non si accettasse l'opinione di un magistrato. D'altra parte, quali possono essere le controindicazioni a questa interpretazione? Per il momento non ne abbiamo trovate, per cui anche chi scrive nutre molta fiducia nelle parole del Dott. Mazzeo.

Dr Angelo Vicari
Dirigente della Polizia di Stato

OBIEZIONE DI COSCIENZA E DIRITTO AL LAVORO DOPO LA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N.141

Sommario: 1. Considerazioni introduttive.- 2. Limitazioni per le armi e le materie esplodenti.- 3. Limitazioni nelle attività lavorative.- 4. La sentenza della Corte Costituzionale.- 5. I riflessi positivi della sentenza.- 6. Evoluzione storica della normativa, giurisprudenza, dottrina.- 7. Considerazioni conclusive.

1. La presunta disparità di trattamento, sotto il profilo della limitazione del diritto al lavoro, tra coloro che si sono dichiarati obiettori di coscienza al servizio militare e coloro che hanno aderito alla chiamata del servizio di leva, non ha mai trovato una adeguata soluzione sia in dottrina che in giurisprudenza.

Tale presunta, *iuris tantum*, disparità è stata considerata ancor più evidente a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 331/2000 relativa alla istituzione del servizio militare professionale[1], e di quelle di attuazione[2]. In particolare la legge 226/2004, per la quale "le chiamate per lo svolgimento del servizio di leva sono sospese a decorrere dal 1 gennaio 2005", stabilendo definitivamente che sono chiamati a prestare servizio militare "i soggetti nati entro il 1985"[3], avrebbe creato una ingiustificata disparità di trattamento, effettuando una discriminazione basata sul dato anagrafico, tra coloro che sono nati dopo il 1985, non più sottoposti al servizio di leva obbligatorio, e coloro che, invece, essendo nati prima di tale data, sono stati costretti a fare una scelta, dichiarandosi obiettori di coscienza, con le conseguenziali limitazioni per il diritto al lavoro stabilite dalla legge 230/98[4].

---

[1] Legge 14 novembre 2000, n. 331, "Norme per l'istituzione del servizio militare professionale".

[2] D.L.vo 8 maggio 2001, n. 215, " Disposizioni per disciplinare la trasformazione progressiva dello strumento militare in professionale (omissis)". Legge 23 agosto 2004, n. 226, "Sospensione anticipata dal servizio obbligatorio di leva (omissis)".

[3] Art 1, legge 23 agosto 2004, n.226, cit..

[4] Legge 8 luglio 1998, n. 230, "Nuove norme in materia di obiezione di coscienza".

Sebbene, oramai, sia stato abolito il servizio di leva, tuttavia la problematica in premessa riportata riveste la sua importanza, in considerazione delle difficoltà che incontrano, ancora oggi, gli obiettori di coscienza che cercano di entrare nel mondo del lavoro, tanto da determinare l'intervento della stessa Corte Costituzionale, con la sentenza n.141/2006[5].

2. *In limine* è opportuno rilevare che, pur potendo sembrare la trattazione del presente paragrafo strettamente tecnica, tuttavia è da considerare utile perché prodromica alla individuazione di tutte le attività lavorative vietate all'obiettore di coscienza, per le quali l'arma è da considerare strumento di lavoro.

L'art. 15, comma sei, della legge 230/98, stabilisce chiaramente che "a coloro che sono stati ammessi a prestare servizio civile è vietato detenere ed usare, le armi di cui all'art.2, comma 1, lettera a)"[6].

Prima di entrare nel dettaglio della disposizione non possiamo non evidenziare un difetto legislativo di tecnica espressiva. Infatti la formula usata "è vietato detenere ed usare "non ha senso, perché nessuno, nemmeno chi ha espletato il servizio militare, può legittimamente detenere ed usare armi senza aver preventivamente ottenuto le relative autorizzazioni di polizia, per cui sarebbe stato corretto che si fosse usata l'espressione "è fatto divieto di rilasciare autorizzazioni a detenere ed usare armi".

Un secondo difetto di tecnica espressiva nel linguaggio giuridico è relativo alla individuazione delle specie di armi vietate all'obiettore. La semplice indicazione delle "armi di cui all'art. 2, comma 1, lettera a)" induce in errore l'interprete. Infatti, l'omesso riferimento "di cui alla presente legge"[7], fa ritenere che le armi vietate siano quelle elencate nell'art. 2, comma 1, lettera a) della legge sulle armi n.110/75[8]. Solo la lettura di quest'ultimo articolo, ove vengono elencati esclusivamente i "fucili anche semiautomatici", per cui sarebbe riconosciuta all'obiettore l'assurda possibilità di detenere ed usare armi da guerra e comuni, fa dedurre che il legislatore abbia voluto far riferimento all'art. 2 della stessa legge sull'obiezione di coscienza.

---

[5] Corte Cost., sent. 3 aprile 2006, n.141,"Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale", Gazz. Uff. I serie speciale, 12 aprile 2006, n.15.

[6] Legge cit..

[7] Legge 230/98, cit..

[8] Legge 18 aprile 1975, n. 110, "Norme integrative della disciplina vigente per il controllo delle armi, delle munizioni e degli esplosivi".

Infatti, il combinato disposto degli artt. 5 e 2 di quest'ultima legge permette di individuare sia le armi vietate, sia quelle consentite all'obiettore.

Le armi vietate sono quelle "indicate negli articoli. 28 e 30 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza,approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n.773 e successive modifiche ed integrazioni"[9]. Non si riesce bene a comprendere per quale motivo il legislatore abbia fatto riferimento ai suddetti articoli e non agli articoli 1 e 2 della legge 110/75[10], che ha rivisitato la normativa sulle armi e loro classificazione, usando, invece, la generica formula "e successive modifiche ed integrazioni", lasciando così spazio all'interpretazione.

L'obiettore, quindi, non può "detenere"ed "usare":

- armi da guerra e tipo guerra[11];
- armi comuni da sparo[12];
- armi antiche, artistiche o rare di importanza storica[13];
- gli strumenti da punta e da taglio la cui destinazione naturale è l'offesa alla persona, come pugnali, stiletti e simili, cioè tutta la specie delle cosiddette "armi bianche"[14].

Ma il legislatore non ha voluto vietare *tout court* all'obiettore tutte le armi in genere, prevedendo, invece, l'eccezione "delle armi di cui al primo comma, lettera h), nonché al terzo comma dell'art. 2 della legge 18 aprile 1975 n.110, come sostituito dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 1990, n.36"[15].

In particolare, dunque, anche chi ha fatto obiezione di coscienza al servizio militare può "detenere"ed "usare":

- le repliche di armi antiche ad avancarica di modelli anteriori al 1890[16];
- le armi denominate da bersaglio da sala (Flobert) e ad emissione di gas o gas compressi, sia lunghe che corte, i cui proiettili erogano un'energia cinetica superiore a 7,5 joule[17];

---

[9] Art. 2, comma 1, lettera a), legge 230/98, cit..

[10] Legge 110/75,cit..

[11] Art. 28 T.U.L.P.S., così come modificato da art. 1, legge 110/75.

[12] Art. 30 T.U.L.P.S., così come modificato da art. 2 legge 110/75.

[13] Art. 10 comma 7, legge 110/75, cit.; D.M. 14 aprile 1982, "Regolamento per la disciplina delle armi antiche, artistiche o rare di importanza storica".

[14] Artt. 30 del T.U.L.P.S. e 45 relativo regolamento di esecuzione, R.D. 6 maggio 1940, n. 635.

[15] Art. 2, comma 1, legge 230/98, cit..

[16] Art. 2, comma 1, lettera h), legge 110/75, cit. Lascia perplessi la scelta del legislatore di vietare all'obiettore le armi "antiche" e di consentire le "repliche", considerato che queste ultime sono fabbricate con materiali che ne permettono l'uso, mentre quelle antiche sono desinate solo al collezionismo.

[17] Art. 2, comma 3, legge 110/75, così come sostituito dall'art.1, comma 1, della legge 21 febbraio 1990, n. 36, successivamente modificato dalla legge 21 dicembre 1999, n. 526.

- gli strumenti lanciarazzi[18];
- le armi ad aria compressa o gas compressi, sia lunghe che corte, i cui proiettili erogano una energia cinetica non superiore a 7,5 joule[19];
- le repliche di armi antiche ad avancarica di modello anteriore al 1890 a colpo singolo[20].

Il legislatore, quindi, non ha voluto escludere in maniera assoluta la possibilità che l'obiettore possa avere un rapporto con le armi, ritenendo non necessario penalizzarlo anche nelle attività ludico-sportive che si esercitano con tali strumenti, tuttavia limitandole all'uso delle armi ritenute di limitata capacità offensiva.

Conseguenza logico-giuridica è che all'obiettore possono essere rilasciate tutte quelle licenze di polizia relative alle specie di armi sopra elencate. Così, dunque, potrà richiedere ed ottenere il nulla osta per il relativo acquisto[21], la licenza di collezione[22], quella di trasporto delle armi "per uso sportivo"[23].

Inoltre, consentendo il legislatore, oltre alla "detenzione", anche "l'uso", l'obiettore può richiedere ed ottenere le licenze di porto per armi lunghe e corte[24]. È da ritenere, infatti, che "col termine usare la norma abbia voluto indicare anche il portare fuori dalla propria abitazione (porto è già, in fondo, una forma, sia pure minore, di uso)"[25].

All'obiettore, quindi, può essere rilasciata la licenza di porto di fucile per uso caccia, con la limitazione da apporre sulla stessa, ai sensi dell'art. 9 del T.U.L.P.S., per il solo impiego di armi tipo "Flobert" e di repliche di fucili antichi ad avancarica, il cui calibro rientri fra quelli ammessi per l'attività venatoria, ai sensi dell'art. 13 della legge 157/92[26]. In caso di rilascio della licenza, dovrà essere riportata anche la possibilità di acquisto limitata alle repliche di armi ad avancarica da bersaglio da sala (Flobert), ad aria compressa o gas compressi, con

---

[18] Art. 2, legge 110/75, *ibidem.*

[19] Art. 11, legge 21 dicembre 1999, n. 526,"Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 1999", così come modificato dall'art. 27, legge 29 dicembre 2000, n. 422, "(omissis) .Legge comunitaria 2000".

[20] Art. 27, legge 422/2000,cit..

[21] Art. 35, T.U.L.P.S., cit..

[22] Art. 10, legge 110/75, cit..

[23] Art. 3, legge 25 marzo 1986, n. 85, "Norme in materia di armi per uso sportivo".

[24] Art 42, T.U.L.P.S., cit..

[25] Venditti, "L'obiezione di coscienza al servizio militare", Milano, 1999, pag.168.

[26] Legge 11 febbraio 1992, n. 157,"Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio". È sempre più diffuso l'impiego di repliche di armi ad avancarica per la caccia al cinghiale.

potenza superiore a 7,5 joule, nonché agli strumenti lanciarazzi. Inoltre, "in caso di dimostrato bisogno"[27], l'obiettore può richiedere ed ottenere le licenze di porto di pistola o fucile per difesa personale, anche in questa ipotesi con la limitazione alle sole armi per le quali è autorizzato alla detenzione e all'uso. E sempre in merito alla possibilità di "uso", lo stesso può iscriversi ad una Sezione del T.S.N., dovendosi, comunque, limitare al maneggio delle armi sopra individuate..

È conseguenziale alla possibilità di "usare"alcune specie di armi il fatto che l'obiettore possa acquistare e detenere munizioni o polveri per le armi consentitegli. Non solo è una conseguenza logica, ma anche giuridica, ove si osservi che il divieto di "detenere" ed "usare" previsto dall'art. 15, comma 6, della legge 230/98[28], è limitato alle sole armi e non anche alle munizioni o materiali esplodenti, per cui è da ritenere ammissibile la possibilità che l'obiettore si dedichi al collezionismo di munizioni. Né può trattarsi di mera svista del legislatore, atteso che, nello stesso articolo, sempre al comma sei, tra le attività lavorative vietate, sono espressamente elencate quelle che riguardano la "fabbricazione"e "commercializzazione" delle munizioni e dei materiali esplodenti, oltre che delle armi.

3. Come abbiamo in precedenza osservato, le limitazioni imposte all'obiettore in merito alla detenzione e all'uso di armi, assumono, anche se indirettamente, una rilevanza determinante per il pieno esercizio del diritto al lavoro, come per esempio per l'attività di guardia giurata o di vigile urbano. Tuttavia il legislatore ha voluto anche enucleare ed elencare espressamente tutte le attività lavorative precluse a coloro che sono stati ammessi a prestare servizio civile. Infatti, l'art. 15 della legge 230/98 stabilisce che a questi ultimi è vietato "assumere ruoli imprenditoriali o direttivi nella fabbricazione e commercializzazione, anche a mezzo di rappresentanti, delle predette armi, delle munizioni e dei materiali esplodenti"[29], rafforzando questo divieto con l'impedimento per l'autorità di pubblica sicurezza "di rilasciare o di rinnovare ai medesimi qualsiasi autorizzazione" relativa all'esercizio di queste attività[30]. Anche se quest'ultima disposizione può apparire pleona-

---

[27] Art. 42, T.U.L.P.S., cit.. La discrezionalità dell'autorità di P.S. deve limitarsi all'accertamento della sussistenza o meno del "dimostrato bisogno", ma non interferire sulla scelta della specie di arma da usare per la difesa.

[28] Legge 230/98, cit..

[29] Art. 15, comma 6, legge 230/98, cit..

[30] Legge 230/98, *ibidem*.

stica, tuttavia in dottrina si ritiene che il legislatore, con tale precisazione, abbia voluto "escludere la rilevanza di una eventuale autorizzazione rilasciata in violazione del divieto stesso"[31].

Tali divieti, inoltre, sono stati ulteriormente blindati per impedire che l'obiettore possa espletare, anche di fatto, le suddette attività lavorative facendo intestare le relative licenze a prestanomi, essendone stato impedito espressamente l'esercizio "anche a mezzo di rappresentanti"[32].

Comunque, si è ritenuto opportuno lasciare fuori dal divieto "ogni tipo di lavoro meramente esecutivo"[33], cioè quello "che non può considerarsi attività che lucra sulla fabbricazione o sulla vendita di armi"[34].

Il legislatore ha provveduto così a correggere "certe ambiguità della vecchia legge (omissis) ed ha esplicitamente limitato la sfera di applicazione della norma incriminatrice all'ipotesi di assunzione di ruoli imprenditoriali e direttivi"[35]. L'obiettore, pertanto, può espletare la propria attività lavorativa come operaio in una ditta che fabbrica armi, anche se da guerra, come commesso presso una armeria o l'attività di "fochino" in una cava. Così, come, lo stesso può assumere ruoli imprenditoriali e direttivi nella "fabbricazione" e "commercializzazione" di armi, ma limitatamente a quelle che può detenere ed usare, siccome il divieto è riferito alle "predette armi", cioè a quelle di cui all'art. 2,comma 1, lettera a) della legge 230/98, articolo che riconosce l'eccezione per alcune specie utilizzabili anche dall'obiettore.

È importante evidenziare, come peraltro rilevato nel precedente paragrafo, che, mentre per quanto riguarda le attività ludico/sportive, è stato disposto il divieto di "detenere" ed "usare" solo le "armi", invece, per le attività lavorative, tale divieto è stato ampliato ricomprendendovi anche le munizioni e le materie esplodenti.

Il legislatore, comunque, non solo ha voluto limitare l'attività imprenditoriale dell'obiettore, ma anche quella di lavoro nella Pubblica Amministrazione. Lo stesso art. 15, infatti, al comma sette, prevede che "a coloro che sono stati ammessi a prestare servizio civile è vietato partecipare ai concorsi per l'arruolamento nelle Forze armate, nell'Arma dei carabinieri, nel Corpo della guardia di finanza, nella Polizia di Stato,

---

[31] Venditti, op. cit., pag. 168.

[32] Art. 15, comma 6, legge 230/98, cit..

[33] Venditti, op. cit., pag. 113.

[34] Venditti, *ibidem*.

[35] Venditti, op. cit.,pag. 113.

nel Corpo di polizia penitenziaria e nel Corpo forestale dello Stato, o per qualsiasi altro impiego che comporti l'uso delle armi"[36]. La formulazione di questo divieto non lascia spazio a dubbi interpretativi, vietando espressamente non solo l'accesso, ma anche la semplice partecipazione ai concorsi, per tutte quelle attività della P.Amm./ne che necessariamente comportano l'uso delle armi.

Questa scelta del legislatore" ha indubbiamente una sua ratio", che non esprime una volontà di punire colui che non ha voluto servire la Patria con le armi, ma, invece, " sta ad indicare che lo Stato prende sul serio i convincimenti dichiarati dall'obiettore e ritiene conseguentemente impraticabili comportamenti che siano incompatibili con quei convincimenti"[37].

Difficoltà interpretative, invece, ha suscitato e continua a suscitare la formula generica usata dal legislatore relativamente al divieto di partecipare anche a quei concorsi "per qualsiasi altro impiego che comporti l'uso delle armi"[38].

In particolare, non è stata ancora risolta la *vexata quaestio* relativa alla possibilità per l'obiettore di partecipare al concorso per accedere al lavoro di vigile urbano[39].

In conclusione, quindi, con l'art. 15 della legge 230/98, il legislatore ha voluto stabilire divieti per l'obiettore sia relativamente alle attività ludico/sportive, sia per alcune attività lavorative.

In merito alla validità temporale di tali divieti, anche se la parola "permanentemente", presente nell'art. 9 della prima legge sull'obiezione di coscienza 772/72[40], non è stata riportata nell'attuale normativa, tuttavia la giurisprudenza amministrativa ha considerato che i divieti in argomento sono da considerare ugualmente "permanenti e durano tutta la vita"[41].

Pare, comunque, opportuno, in ossequio al principio del *favor laboratoris*, concordare con quella parte della dottrina che ritiene che "la

---

[36] Art. 15, comma 7, legge 230/98, cit..

[37] Venditti, op. cit., pag 113.

[38] Art. 15, comma 7, legge 230/98, cit..

[39] Per un approfondimento della problematica si veda la relazione dello scrivente "Obiezione di coscienza e diritto al lavoro" in "Atti XVI Convegno nazionale di studio sulla disciplina delle armi", tenutosi a Brescia il 15 aprile 2000.

[40] Legge 15 dicembre 1972, n.772, "Norme per il riconoscimento della obiezione di coscienza".

[41] Tar. Lazio, Sez. II, 14 luglio 1988, n 954, pd. Ced 8901255.

[42] Venditti, op. cit., pag. 113.

durata del divieto per tutta la vita del soggetto sia eccessivo"[42], come peraltro riportato in alcune proposte di legge che hanno previsto un limite temporale circoscritto a cinque anni[43].

4. Recentemente il diritto al lavoro per l'obiettore di coscienza al servizio militare è tornato alla ribalta con l'intervento della Corte Costituzionale.

Infatti, il TAR del Piemonte, con ordinanza del 3 settembre 2005, ha sollevato la questione di legittimità costituzionale, con riferimento agli artt. 3, 4 e 35 della Costituzione, relativamente al combinato disposto degli artt. 2, comma uno, lettera a) e 15, comma sei, della legge 230/98[44].

Al TAR Piemonte ha fatto ricorso un obiettore di coscienza, legale rappresentante di una ditta che si occupa della coltivazione di cave di pietra, per ottenere l'annullamento, previa sospensione, del provvedimento della Provincia di Cuneo, con il quale era stata ordinata al ricorrente "l'immediata sospensione dell'idoneità all'impiego di esplosivi nelle attività estrattive", autorizzazione già a suo tempo rilasciata allo stesso sempre dalla Provincia di Cuneo. Tale provvedimento era stato adottato a seguito di segnalazione della Questura di Torino, con la quale si informava la Provincia che l'interessato aveva effettuato servizio civile e che, pertanto, tale scelta era incompatibile con l'attestato di idoneità all'uso di esplosivi.

Il giudice amministrativo, accogliendo la tesi difensiva, oltre a considerare la questione rilevante "poiché il suo accoglimento da parte della Corte Costituzionale determinerebbe l'annullamento del provvedimento impugnato in principalità, che su di esso esclusivamente si basa"[45], ha riconosciuto la non manifesta infondatezza del dubbio di costituzionalità della normativa applicata dalla Provincia di Cuneo.

Il TAR, infatti, ha rilevato un contrasto con l'art. 3 della Costituzione per la omessa individuazione da parte del legislatore dei diversi usi cui può essere destinato il materiale esplodente, considerato che l'utilizzazione, come nel caso di specie, esclusivamente a fini civili/estrattivi, non è in conflitto con la scelta personale dell'obiezione di coscienza, né con i divieti di cui alla relativa legge 230/98.

---

[43] Proposta di legge n.1835 di iniziativa del deputato Cossa, presentata il 23 ottobre 2001, per la modifica dell'art. 15 della legge 230/98. Proposta di legge n. 2491, di iniziativa del deputato Di Teodoro, presentata il 7 marzo 2002.

[44] TAR Piemonte,ord. (Atto di promovimento) 3 settembre 2005, n. 542, "Ordinanza emessa il 3 settembre 2005 dal tribunale amministrativo regionale del Piemonte sul ricorso proposto da Odetto Gianluca contro provincia di Cuneo ed altra", Gazz. Uff. I serie speciale, 16 novembre 2005,n. 46.

[45] TAR Piemonte, *ibidem.*

Sul punto lo stesso TAR ha constatato che il legislatore, nella formulazione della materia *de qua* ha elencato le armi e gli strumenti che possono essere detenuti ed usati dall'obiettore, non prevedendo anche a formulare una esplicita distinzione relativamente agli usi ammessi per il materiale esplodente.

Oltre a ciò, il giudice amministrativo ha evidenziato la disparità di trattamento, generata dall'entrata in vigore della legge 226/2004[46], tra coloro i quali, nati dopo il primo gennaio del 1985, non sono più obbligati al servizio di leva e coloro che, invece, essendo nati prima di tale data, sono stati costretti a fare una scelta che ha comportato limitazioni permanenti al diritto al lavoro.

La Corte Costituzionale, con la sentenza 141/2006[47], ha ritenuto che la questione sollevata dal TAR Piemonte " non è fondata", perché la *ratio* dei divieti imposti agli obiettori trova il suo fondamento nella necessità che gli stessi "mantengano integra, almeno in foro externo, quella coerenza morale, ideale e religiosa che ha motivato il loro rifiuto di prestare il servizio militare. Il divieto loro imposto, a carattere generalizzato e permanente, di usare o detenere armi, è volto a dare effettività e serietà ad una scelta di ripudio della violenza che, se contraddetta da comportamenti successivi incompatibili con le alte ragioni etiche e religiose addotte, perderebbe, in tutto o in parte, la sua natura ideale e rileverebbe una probabile funzione strumentale"[48].

La stessa Corte, tuttavia, ha evidenziato che il legislatore ha fatto esplicito riferimento all'art. 30 del T.U.L.P.S[49], il cui secondo comma "estende la definizione di arma anche alle bombe ed a qualsiasi macchina o involucro contenente materie esplodenti, ovvero i gas asfissianti o accecanti". Quest'utima disposizione prende, quindi, in considerazione gli "ordigni bellici" dotati di capacità di offesa alla persona; "si tratta cioè di una nozione specifica, esattamente calibrata sull'attuale e immediata predisposizione del materiale esplodente per fini di offesa alla persona"[50].

Osserva, inoltre, il Giudice delle leggi che "l'intento del legislatore è quello di circoscrivere in modo preciso il concetto di arma che risulta complessivamente integrato dal primo e dal secondo comma del citato art. 30 del r.d. n.773 del 1931"[51].

---

[46] Art. 1, legge 226/2004, cit..
[47] Corte Cost., sent. 3 aprile 2006, n. 141, cit..
[48] Corte Cost., *ibidem.*
[49] T.U.L.P.S. 773/1931, cit..
[50] Corte Cost., sent.141/2006, cit..
[51] Corte Cost., *ibidem*.,

Conseguenza di tali considerazioni è che il divieto della norma impugnata, relativamente alle materie esplodenti, "riguarda questi ultimi in quanto predisposti per l'offesa alla persona. Si deve trattare di ordigni bellici assimilabili, sia ai fini di pubblica sicurezza, sia ai fini specifici della legge sull'obiezione di coscienza, alle armi in senso stretto"[52]. La Corte Costituzionale ha stabilito, quindi, che "restano esclusi da tale ambito gli esplosivi destinati inequivocabilmente ed esclusivamente a fini civili, quali quelli utilizzati, ad esempio, in cave, miniere, fuochi artificiali e simili, che, per le caratteristiche del loro confezionamento e le modalità del loro impiego, non sono destinati a recare offesa alle persone"[53].

Pertanto, "gli obiettori di coscienza che, muniti delle prescritte autorizzazioni, detengono o usano materiali esplosivi destinati esclusivamente e inequivocabilmente a fini civili, o assumono ruoli imprenditoriali o direttivi nella fabbricazione e commercializzazione, anche mediante rappresentanti, degli stessi, non entrano in contraddizione con la scelta fatta al momento della richiesta di svolgere il servizio civile, ma si limitano ad esercitare, nei modi e nei limiti previsti dalla legge, un'attività o una professione di natura prettamente civile"[54].

5. La Corte Costituzionale, dunque, ha riconosciuto "ammissibile" la questione di incostituzionalità in via incidentale sollevata dal TAR Piemonte, ravvisando così gli elementi minimi necessari per poter entrare nel merito della questione, anche se la Stessa giunge alla conclusione che il dubbio di incostituzionalità sollevato dal giudice *a quo* non sussiste, dichiarando la questione non fondata, atteso che "la corretta ricostruzione ermeneutica delle disposizioni impugnate esonera dall'esame di tutte le censure di legittimità costituzionale contenute nell'ordinanza di rimessione, che devono pertanto essere rigettate"[55].

Indipendentemente dalla conclusione cui è giunta la Corte Costituzionale, la sentenza in argomento deve essere considerata positiva per il diritto al lavoro degli obiettori. Infatti, quest'ultima è da classificare come una "pronuncia di non fondatezza per erronea premessa interpretativa", cioè una "pronuncia di rigetto", ma contestualmente

---

[52] Corte Cost.,sent. 141/2006, cit..

[53] Corte Cost., *ibidem*.

[54] Corte Cost., *ibidem*.

[55] Corte Cost., *ibidem*.

"interpretativa"[56]. Sebbene la stessa non abbia efficacia generale, poiché ogni giudice resta libero di non condividere l'interpretazione suggerita dalla Corte[57], tuttavia è da ritenere che "l'autorevolezza delle interpretazioni formulate dalla Corte Costituzionale, fa sì che per lo più i giudici comuni si adeguino ad esse"[58].

Anche se, quindi, la sentenza *de qua* , a differenza di quella di accoglimento, ha efficacia limitata al solo giudizio in argomento, peraltro non vincolando nemmeno il giudice *a quo*[59], tuttavia, per l'autorevolezza del Giudice delle leggi, è da ritenere che l'interpretazione formulata sull'uso di materie esplodenti da parte degli obiettori debba essere considerata, per il futuro, un punto di riferimento sia per i giudici che per gli organi amministrativi.

6. Dunque, l'atteggiamento della giurisprudenza nei confronti del lavoro degli obiettori, dopo la sentenza della Corte Costituzionale, è da considerarsi indirizzato favorevolmente.

Tale interpretazione trova riscontro anche nella ricognizione storica del fenomeno "obiezione di coscienza", dalla quale si evince una evoluzione di quest'ultimo in senso positivo, sia dal punto di vista culturale che giuridico.

Nel 1949, a Torino, fu celebrato il primo processo penale che portò alla condanna di Pietro Pinna che si era rifiutato di effettuare il servizio militare per principi di non violenza. In considerazione di questo episodio, il 23 novembre 1949 venne presentata la prima proposta di legge sull'obiezione di coscienza al servizio militare, proposta che non ebbe seguito.

Nel 1963, il direttore del "Giornale del mattino" di Firenze fu condannato da quel Tribunale per aver pubblicato un articolo scritto dal sacerdote Padre Balducci in favore della obiezione di coscienza al servizio militare[60].

Bisogna attendere diversi anni, fino al 1972, per vedere riconosciuta legittimità all'obiezione, con l'approvazione della prima legge n. 772, con la quale veniva ammessa la possibilità per l'obiettore di svolgere un servizio civile sostitutivo di quello militare[61].

---

[56] Onida-D'Amico, "Il giudizio di costituzionalità delle leggi", Torino, 1998, pag. 273.

[57] Onida-D'Amico, op. cit., pag. 274.

[58] Onida-D'Amico, pag. 275.

[59] Onida-D'Amico, pag. 368.

[60] Pinzauti,"Ritratti e voci di gente passata", Firenze 2006, prefazione.

[61] Legge 15 dicembre 1972, n.772, "Norme per il riconoscimento della obiezione di coscienza.

Tuttavia, anche se la nuova legge ammetteva tale possibilità, nel contempo penalizzava l'obiettore, non riconoscendogli un vero e proprio diritto soggettivo, ma solo una concessione dello Stato, con riflessi pratici negativi, durando il servizio civile ben otto mesi di più di quello militare e sanzionando i reati commessi dall'obiettore più severamente rispetto a quelli commessi dal militare.

Oltre a ciò "sin dall'inizio dell'applicazione della legge 772 il Ministero della difesa gestì il rapporto con gli obiettori in modo fortemente restrittivo, (diremo anzi punitivo), così da suscitare una permanente conflittualità"[62].

La stessa Corte Costituzionale fu chiamata più volte ad esprimersi sulla legge 772/72, emanando delle sentenze che individuarono dei principi fondamentali ancora attuali.

Con la sentenza n.164/85 la Corte affermò, per la prima volta, che la difesa della Patria può effettuarsi anche attraverso una difesa non armata, stabilendo che "a determinate condizioni il servizio armato può essere sostituito con altre prestazioni personali di portata equivalente, riconducibili anch'esse all'idea di difesa della Patria", riconoscendo nell'obiezione "adeguati comportamenti di impegno sociale non armato"[63]. Con la sentenza n.113/86 stabilì che l'obiettore in servizio civile non era assoggettabile alla giurisdizione militare, ma solo a quella ordinaria[64]. Con la sentenza n.470/89 i giudici della Consulta dichiararono la incostituzionalità della norma che prevedeva un periodo di servizio civile più lungo rispetto a quello militare[65].

Finalmente, nel 1998, con la nuova legge n. 230[66], che ha abrogato espressamente la legge n.772/72[67], l'obiezione di coscienza al servizio militare viene riconosciuta quale diritto soggettivo in ossequio alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione, la cui tutela giurisdizionale può essere fatta valere davanti al giudice ordinario. Recita, infatti, l'art. 1 dell'attuale normativa che il servizio civile è "diverso per natura e autonomo dal servizio militare, ma come questo rispondente al dovere costituzionale di difesa della Patria e ordinato ai fini enunciati nei principi fondamentali della Costituzione"[68].

---

[62] Venditti, op. cit., pag. 85.
[63] Corte Cost., sent. 6 maggio 1985, n. 164.
[64] Corte Cost., sent. 23 aprile 1986, n. 113.
[65] Corte Cost., sent. 19 luglio 1989, n.470.
[66] Legge 230/98, cit..
[67] Legge 772/72, cit..
[68] Art. 1,legge 230/98, cit..

Oltre a ciò, mentre nell'abrogata legge ci si limitava a fare riferimento al solo rifiuto "all'uso personale delle armi"[69], l'attuale legge evidenzia non tanto questo ultimo aspetto, considerato marginale, quanto principalmente il fatto che gli obiettori "non accettano l'arruolamento nelle Forze armate e nei Corpi armati dello Stato"[70].

"Dunque l'obiezione di coscienza non è più soltanto una generica obiezione all'uso personale delle armi: emerge in primo piano la specifica obiezione all'arruolamento nelle Forze armate, cioè una obiezione al servizio militare"[71].

"Chi obietta al servizio militare obietta all'istituzione militare ad un certo tipo di educazione"[72]. In conclusione "l'obiettore non è un vile che si sottrae ai suoi obblighi di solidarietà sociale, ma un cittadino che sinceramente rifiuta l'appartenenza ad un esercito e che lealmente è disposto ad accollarsi altri compiti, magari ancora più gravosi, a servizio della collettività"[73].

Si deve, dunque, riconoscere come l'obiettore, anche se a distanza di anni, abbia avuto riconosciuta, sia dal punto di vista culturale che da quello giuridico, pari dignità rispetto a colui che ha effettuato il servizio militare. Evoluzione in senso favorevole che si può evincere anche dal raffronto tra la precedente e l'attuale normativa; in quest'ultima, infatti, è significativo il riconoscimento del diritto al lavoro subordinato anche in attività relative alle armi e materie esplodenti, vietato nella prima legge.

Tale trasformazione in senso positivo del diritto di cittadinanza dell'obiezione è andata evolvendosi con l'istituzione del servizio militare professionale, previsto dalla legge 331/2000[74] e la conseguente abolizione del servizio di leva obbligatorio[75]. Infatti, l'abolizione del servizio militare di leva ha evidenziato ulteriormente l'attuale " evidente disparità di trattamento tra coloro che, per essere nati dopo il primo gennaio 1985, , in base all'art. 1, legge n.226 del 2004, non sono più chiamati a svolgere il servizio obbligatorio di leva, e coloro che, nati prima di tale data, sono stati obbligati a rendere palese la propria eventuale scelta per

---

[69] Art. 1, legge 772/72, cit..

[70] Art. 1, legge 230/98, cit..

[71] Venditti, op. cit., pag 93.

[72] Venditti, op. cit., pag. 129.

[73] Venditti, op. cit., pag. 16.

[74] Legge 331/2000, cit.

[75] D.L.vo 215/2001, cit..; legge 226/2004, cit..

il servizio sostitutivo, con la conseguenza di essere soggetti alle limitazioni sopra viste, che hanno conseguenze rilevanti anche al fine dell'attività lavorativa"[76].

Giustamente il TAR Piemonte, con la richiamata ordinanza, evidenzia anche che le nuove norme sul servizio militare professionale "sembrano discriminare ingiustificatamente, in base al mero dato anagrafico, il diritto al lavoro di una categoria di soggetti"[77].

Comunque, tale disparità ha avuto riflessi positivi sulla problematica, richiamando l'attenzione dei politici e stimolando la presentazione di due proposte di legge, che, come abbiamo già visto, concordano nel limitare i divieti imposti dall'art. 15 della legge 230/98 sull'obiezione a "cinque anni decorrenti dalla data di congedo dal servizio sostitutivo civile"[78]. Osservano, infatti, i due deputati proponenti che "l'obiezione, prima concepita come diserzione non solo dalle classi militari, ma anche dal comune sentire, è entrata gradualmente nell'animo della popolazione, nella giurisprudenza della Corte Costituzionale e nella legislazione, tanto da arrivare a creare il concetto che i due servizi, militare e sostitutivo civile, sono alternativi, senza più dover invocare motivi di coscienza. Con il cessare della leva obbligatoria la stessa obiezione al servizio militare non ha più senso di esistere, così come non ha senso mantenere gli obiettori di coscienza vincolati alle conseguenze di una scelta fatta a tale riguardo molti anni prima. Il mantenere la scelta vincolata per sempre aveva un senso per evitare lo sgretolarsi del sistema militare italiano fondato sulla leva obbligatoria. Oggi resterebbe semplice vessazione a tutela di un qualcosa che non esiste più. A nessuno sarà più chiesto di fare obiezione per il servizio militare"[79].

7. Dall'excursus storico/giuridico sull'obiezione abbiamo, dunque, potuto rilevare che, anche se con tempi dilatati, il legislatore, la giurisprudenza e la dottrina hanno sentito l'esigenza di riconoscere all'obiettore pari dignità e diritti di colui che ha espletato il servizio militare.

Purtroppo, ancora, questo percorso è da completare, in particolare per quanto riguarda le limitazioni previste per il diritto al lavoro, in quelle attività per le quali si sia costretti a fare uso di armi o materie esplodenti.

---

[76] TAR Piemonte, ord., 542/2005, cit..

[77] TAR Piemonte, *ibidem*.

[78] Proposte di legge n1835/2001 e 2491/2002, cit..

[79] Proposta di legge n. 1835/2001, cit..

Riteniamo, quindi, indispensabile un intervento legislativo che, considerata l'evoluzione del comune sentire sull'obiezione di coscienza, elimini definitivamente i divieti permanenti imposti a chi ha scelto di servire la Patria effettuando servizio civile, a maggiore ragione dopo la cessazione del servizio di leva obbligatorio.

Difficilmente il legislatore è in grado di formulare leggi che possano tenere conto anche dei mutamenti degli stati di coscienza dei cittadini.

Preso atto di tale difficoltà è opportuno lasciare libero il cittadino di rivedere i propri convincimenti morali.

Così è opportuno che l'intervento del legislatore lasci allo stesso obiettore la possibilità di scelta, cioè se continuare nei propri convincimenti morali, religiosi e politici, o se modificare questi ultimi, scegliendo attività lavorative che possono comportare anche l'uso di armi o materiali esplodenti.

INDICE

Dr Francesco Bettoni
Apertura dei lavori pag. 5

Dr Luigi Morgano
Vice Sindaco di Brescia pag. 9
Messaggio di saluto

Dr Pier Luigi Vigna
Relazione introduttiva pag. 13

Dr Pietro Grasso
La Direttiva 91/477 e Protocollo ONU 2001 pag. 15

Prof. Avv. Claudio Chiola
Il D.L. 251: ovvero l'estate calda 2006 pag. 23

Avv. Italo Fanton
Rete Natura 2000 le misure di protezione speciali per
le ZPS e le ZSC pag. 37

Dr Edoardo Mori
La catalogazione delle armi da sparo. È iniziato
un processo involutivo? pag. 49

Dr Stefano Dragone
Catalogazione delle armi e sicurezza dei cittadini pag. 59

Dr Giovanni Bellagamba
Gli imprenditori ed i nuovi reati tributari pag. 69

Dr Glauco Angeletti
La tutela delle armi nel Codice Urbani pag. 95

Dr Claudio Lo Curto
Bossolame ed inerti pag.107

Dr Tiberio F. Moro
Dei diritti e delle pene pag.153

Dr Angelo Vicari
Obiezione di coscienza e diritto al lavoro dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 141 pag.165