CAMERA DI COMMERCIO
INDUSTRIA ARTIGIANATO E AGRICOLTURA
DI BRESCIA

VENTIQUATTRESIMO CONVEGNO NAZIONALE DI STUDIO SULLA DISCIPLINA DELLE ARMI

ARMI E SICUREZZA PUBBLICA

BRESCIA, 12 APRILE 2008

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
Parlamentino

Brescia 12 aprile 2008

Banco relatori

Dr Francesco Bettoni
Presidente della Camera di Commercio di Brescia

Il quale è sempre onorato di portare il saluto della Camera di Commercio a questo Convegno che, come sapete, si svolge durante la terza fiera più importante del mondo che è appunto EXA. E' anche con piacere che desidero ricordare, sia i 24 anni di svolgimento di questo importante Convegno, sia sottolineare l'impegno che le istituzioni e la Camera di Commercio in primis hanno profuso in questi anni per cercare di contribuire a fare in modo che la legislazione sulla disciplina delle armi del commercio, sportive e non solo, del nostro Paese fosse la più moderna, la più europea e la più trasparente. Questo Convegno si svolge in un clima economico particolarissimo. Ormai è riconosciuto da tutti gli economisti che siamo entrati in una crisi e in una recessione "planetaria" e Brescia, che è fra le prime province economiche d'Italia e per di più fortemente orientata all'export (un terzo del pil bresciano viene esportato), stia soffrendo questa fase critica che sta diventando vera e propria stagnazione.

In particolare si sta verificando una situazione per certi aspetti abbastanza strano: voi sapete che Brescia è la prima città di produzione del ferro e del tondino e alcune grandi aziende hanno deciso di chiudere le vendite nelle prossime settimane a causa delle enormi difficoltà a trovare il rottame per poter produrre i metalli ferrosi. Crisi delle materie prime, petrolio e prezzi dei cereali alle stelle, crisi del sistema finanziario americano, stanno sempre di più portando l'asse dell'economia mondiale fuori dal binomio Stati Uniti-Unione Europea verso i paesi dell'est. Questo è un processo molto importante che avrà effetti a ricaduta un po' su tutto il sistema produttivo bresciano che, fra l'altro in questo momento sta scontando anche l'eccesso di apprezzamento dell'euro sul dollaro. Anche il settore armiero bresciano soffre di questa situazione tant'è che alla recente fiera americana dello Shot Show i nostri operatori hanno cercato di aumentare il valore in dollari sulle armi sportive da caccia ma con scarso risultato in quanto la concorrenza dei paesi emergenti si

è fatta più forte, agguerrita, dinamica e aggressiva ed in più in un contesto normativo molto più flessibile del nostro. Gli operatori imputano al nostro Paese la presenza di una legislazione un po' difficile da interpretare, che lascia qualche volta spazio a situazioni non chiare mentre il commercio mondiale oggi ha bisogno di regole certe, precise e di una regolamentazione efficace.

Nell'avviarmi alla conclusione desidero esprimere ancora il piacere e l'onore di avervi presentati a Brescia, in particolare voglio ringraziare il dr Vigna e tutti gli autorevoli relatori. Nell'augurarVi buon lavoro, sono certo che anche questo convegno accrescerà ancora di più la conoscenza ed il dibattito sulla problematica del settore delle armi sportive e non solo, punto di eccellenza dell'economia e dell'imprenditoria bresciana.

Un momento del Convegno

Dr Pier Luigi Vigna
Già Procuratore Nazionale Antimafia

Come risulta dal programma questa mattinata è densa di relazioni, su vari argomenti. Il Convegno viene dedicato a un tema molto suggestivo del quale probabilmente troveremo gli echi nelle relazioni dedicate alla legittima difesa, al ritiro del porto d'armi ed alla sicurezza pubblica. Sicurezza pubblica è un concetto che è richiamato varie volte nella nostra Costituzione, o come limite all'esercizio di certi diritti fondamentali del cittadino (quale quello di muoversi nello spazio del Paese e quello di veder vietate le riunioni che possono compromettere la sicurezza pubblica) o come criterio di ripartizione delle competenze fra lo Stato e le Regioni.

Sotto un altro profilo tutti sappiamo come questo concetto di sicurezza si sia esteso enormemente a fronte del moltiplicarsi delle insicurezze che caratterizzano il nostro vivere. La cosiddetta sicurezza urbana, concetto che è correlato a quello di criminalità diffusa, è caratterizzata dall'avere una serie indeterminata di possibili persone offese, a differenza dell'insicurezza dovuta al sequestro di persona o al terrorismo, dove l'insicurezza si concentra su certi soggetti, tanto è vero che questi soggetti venivano osservati, pedinati e così via. Le maglie dell'insicurezza sono numerosissime, da quella alimentare a quella sanitaria persino a quella che si annida nei giochi (migliaia di giochi sono stati ritirati in Italia perché non offrivano sicurezza ai piccoli utenti) ma c'è poi l'insicurezza legislativa della quale parlava il Presidente della Camera di Commercio, dovuta essenzialmente al fatto che tutta la nostra legislazione, è stata una legislazione di emergenza, caratterizzata da norme emanate su sollecitazioni determinate da certi particolari eventi.Purtroppo non si è avuta ancora la capacità di creare quel testo unico che noi fin dal primo convegno avevamo inutilmente invocato. La parola passa ora ai relatori, il primo dei quali è il Prof. Claudio Chiola, ordinario di Diritto pubblico all'Università La Sapienza, che ci parla del Decreto, Pecoraro Scanio, n. 184/07 sulle zone di protezione speciale.

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

Innocenzo Gorlani mi ha invitato a ricordare il prof. Carlo Mezzanotte, più volte ospite dei convegni bresciani, prematuramente scomparso.

Aderisco all'invito ma con sofferenza: non sono ancora riuscito ad assorbire lo shock che ho provato nell'apprendere dai giornali la notizia.

Compagno di banco quando eravamo allievi di Crisafullie di Sandulli, collega all'Università di Camerino, spirito libero grande giurista anche oggi la mia relazione è legata alla sentenza 303/2003 da lui redatta.

Ma anche Brescia è legata a Carlo: è lui che mi ha introdotto in questa ristretta cerchia di amici e di studiosi.

Caro Carlo, non ti dimenticheremo.

IL DECRETO PECORARO SCANIO N. 184/07 SULLE ZONE DI PROTEZIONE SPECIALE (ALLA LUCE DELLE RISPOSTE ONDIVAGHE DELLA CORTE COSTITUZIONALE)

Un commento al Decreto Pecoraro Scanio n. 184/07 presuppone la verifica dei suoi titoli giustificativi: la legge comunitaria n. 146/94 che ha affidato al regolamento l'attuazione della Direttiva 92/43 (Habitat), il regolamento attuativo, il D.P.R. 357/97 e il successivo intervento legislativo operato con il comma 1226 dell'art. 1 della legge finanziaria 296/06.

1. La legge comunitaria 22.2.94, n. 146, ha affidato al regolamento governativo l'attuazione della Direttiva CEE 92/43 relativa all'individuazione dei siti d'importanza comunitaria (SIC) presupposto per la designazione delle Zone Speciali di Conservazione (Z.S.C.) che dovranno entrare a far parte della rete ecologica europea denominata "Natura 2000".

L'affidamento dell'attuazione della direttiva comunitaria ad un regolamento governativo presupporrebbe, oggi, ai sensi dell'art. 11, l. n. 11/2005, la convinzione che la direttiva incida su materia riservata alla competenza esclusiva dello Stato.

Ai sensi della precedente legge n. 86/89, l'art. 4 nel disciplinare l'attuazione in via regolamentare, non prevedeva, invece, distinzioni in ragione della materia trattata.

Con il regolamento dettato con il D.P.R. 357/97 è stato quindi disciplinato il procedimento per l'approdo alle Z.S.C. (artt. 3 e 4).

Ma con lo stesso regolamento, nonostante l'affidamento della legge comunitaria fosse circoscritto all'attuazione della Direttiva CEE 92/43, il regime dallo stesso disciplinato (art. 4, c. 2: le regioni dettano per la Z.S.C. le misure di conservazione necessarie sulla base di linee guida adottate con decreto del Ministero dell'Ambiente, sentita la Conferenza Stato – Regioni) viene inopinatamente esteso, ex art. 6, alle Zone di protezione speciale (Z.P.S.), benché previste da altra direttiva, la 79/409/CEE cui era già stata data attuazione con la legge 157/92 ed in specie con l'art. 1, c. 5, come, peraltro, dichiarato dal suddetto art. 6 del D.P.R. 357/97.

Tale estensione, a mio avviso, è stata indebitamente attuata per via regolamentare.

Alla Direttiva 79/409, sebbene accomunata dall'8° considerando alla Direttiva 92/43, era già stata data attuazione con legge 157/92.

L'intervento attuativo successivo, autorizzato in via regolamentare, contrasta con la precedente disciplina attuativa dettata con legge 157/92 (art. 1, c. 5), con la quale, tra l'altro, la disciplina delle Z.P.S. è affidata direttamente alle Regioni, con previsto intervento del Ministro dell'Agricoltura e del Ministro dell'Ambiente, unicamente in caso d'inerzia e in via sostitutiva.

2. L'attuazione della direttiva affidata dalla legge comunitaria al potere regolamentare governativo, se, di per sè, può ritenersi di dubbia legittimità qualora siano coinvolte materie di competenza regionale (il dubbio è esplicitato nella sentenza n. 169/99 della Corte costituzionale e quindi prima della riforma del Titolo V della Cost. che al 5° c. dell'art. 117 esclude l'impiego del regolamento statale fuori dalle materie riservate alla sua competenza esclusiva) certamente non consente allo Stato di delegarne l'esercizio a singoli Ministri.

L'affidamento al regolamento governativo implica infatti l'obbligo di rispettare il procedimento dettato dalla c.d. legge comunitaria (art. 4 l. 86/89) secondo la quale occorre la deliberazione collegiale del Governo, parere delle competenti commissioni parlamentari, parere del Consiglio di Stato (Così Corte cost., sent. 169/99).

Comunque, l'attuazione affidata ai singoli Ministri può costituire un'eventualità rimessa alla competenza esclusiva della legge comunitaria. Così, l'art. 11, c. 5, l. 4.2.05, n. 11, ma, anche dovendo fare riferimento alla precedente disciplina dettata dalla l. 9.3.89, n. 86, ai sensi dell'art. 4, c. 7, era prevista un'esplicita disposizione di livello legislativo di autorizzazione al recepimento mediante atto amministrativo. Nel caso di specie, invece, la legge comunitaria 146/94 ha previsto l'attuazione della Direttiva 92/43 in via esclusivamente regolamentare governativa (art. 4 e Alleg. C e non E).

3. L'art. 4 del D.P.R. 357/97 ha invece previsto che la disciplina per la conservazione di tutte le aree della rete Natura 2000, nella quale confluiscono sia le Z.P.S., ex Direttiva 79/409, che le Z.S.C., ex Direttiva 92/43, spettante alle Regioni, dovesse essere subordinata a linee – guida la cui elaborazione è stata affidata al Ministero dell'Ambiente, che le ha già adottate con D.M. 3.9.2002.

A tali linee debbono attenersi le Regioni nell'elaborare le misure per la conservazione delle suddette aree, anche se, mentre le Z.P.S. sono state costituite, nei confronti delle Z.S.C., sussiste soltanto un'elencazione provvisoria di siti di importanza comunitaria che dev'essere completata alla luce delle prescrizioni che provengono dalla Commissione europea (D.M. 5.7.07).

Il problema che tale intervento ministeriale unificato determina, è, in primo luogo, quello della sua compatibilità con l'attuazione di due direttive comunitarie incidenti su materie diverse: mentre la Direttiva 79/409, relativa alla fauna selvatica finisce per incidere sulla materia della caccia, rientrante nella competenza residuale delle Regioni, la direttiva 92/43 ha quale oggetto principale la tutela dell'ambiente. Peraltro, mentre la fauna selvatica, benché venga fatta rientrare nell'ambiente (Corte cost. sent. n. 536/02) viene conformata come limite alla competenza regionale residuale in materia di caccia, che, a sua volta, si risolve nella necessità di definire uno standard minimo uniforme di tutela delle varie specie sull'intero territorio nazionale, la direttiva sull'ambiente ha ad oggetto non già una materia, bensì un valore trasversale. Questo, per sua natura, proprio a causa della trasversalità, presuppone l'interferenza con materie diverse che possono rientrare nelle competenze, sia dello Stato che delle Regioni.

L'ambiente dovrebbe determinare una "concorrenza di competenze e non la ripartizione tra le competenze (Corte cost. sent.n. 50/05).

Conseguentemente, mentre la disciplina del limite, in quanto esterno alle scelte regionali, spetterà unicamente allo Stato titolare del relativo potere, nel caso delle competenze intrecciate, invece, in presenza di valori trasversali, dovrà essere applicato il modulo della compartecipazione e quindi della leale collaborazione dello Stato con le Regioni.

D'altro canto, l'attuazione di una direttiva comunitaria non può consentire la deroga al riparto costituzionale delle competenze (Corte cost. n. 425/99). Vi osterebbe, comunque, il disposto dell'art. 11, c. 8 della l.n. 11/05 che prevede un intervento dello Stato ma "cedevole" (la disciplina statale viene meno nel momento dell'avvento di quella regionale), per prevenire eventuali inerzie delle Regioni (ma già prima della l. 11/05, ex art. 9, c. 4, l. 86/89. Così Corte cost., sent.n. 425/99).

Alla luce delle considerazioni che precedono, l'attuazione unica di due direttive incidenti su materie che, nel riparto delle competenze Stato – Regioni, fanno capo a titolarità diverse o comunque ad accentuazioni diverse nelle competenze, è di dubbia legittimità.

Anche perché, mentre la direttiva che si muove in area di competenza regionale tollera una disciplina statale, sia pure in assenza di attuazione regionale e comunque con norme di natura cedevole, e le direttive comunitarie che, per converso, incidono in ambiti statali, non tollerano competenze attuative diverse da quella dello Stato, qualora vengano coinvolte materie "miste", la soluzione è molto meno netta. Se la disciplina viene affidata alla Regione, la competenza dello Stato si risolve in un limite autonomamente fissato da quest'ultimo. Al contrario, ove si affidi allo Stato la disciplina di queste materie, l'intervento statale, per essere legittimamente adottato, presuppone che le Regioni, titolari di autonome competenze a difesa di peculiari valori a loro affidati, prestino il loro consenso.

4. In tale problematico contesto è intervenuto il comma 1226 dell'art. 1 della l. finanziaria 27.12.06, n. 296, che, al dichiarato fine di prevenire ulteriori procedure d'infrazione, non soltanto ha fissato alle Regioni un termine di tre mesi per adottare le misure di prevenzione delle ZPS e ZSC, previste dagli artt. 4 e 6 del D.P.R. 357/97 in pretesa attuazione delle direttive comunitarie 79/409 e 92/43 previste dagli artt. 4 e 6 del D.P.R. 357/97, ma ha anche imposto un ulteriore limite: criteri minimi uniformi da definirsi con apposito decreto del Ministro dell'Ambiente.

Ma il previsto intervento integrativo ministeriale è atto amministrativo o normativo? La differenza, com'è noto, non è di poco conto anche

se, in presenza della definizione utilizzata dalla stessa legge d'investitura (i criteri minimi uniformi sono affidati ad apposito "decreto" del Ministro dell'Ambiente), nonostante il carattere oggettivamente normativo insito nella nozione di "criterio minimo", il dubbio non ha motivo di sopravvivere giacché l'interprete deve rispettare l'autoqualificazione (anche se dettata dal pericolo d'incorrere nel divieto di regolamento statale imposto dal c. 6, art. 117 Cost. in aree di confine dove è dubbio che la materia rientri tra quelle esclusive dello Stato).

Atto amministrativo, dunque, cui la legge affida, ex novo, il potere d'integrare le precedenti linee-guida già adottate (D.M. 3.9.2002) in virtù dell'illegittima attribuzione, come si è detto, al Ministro dell'Ambiente ad opera dell'art. 4 del regolamento di cui al D.P.R. n. 357/97. L'investitura legislativa se astrattamente idonea a legittimare il potere amministrativo ministeriale nel caso di specie è insufficiente giacché incombono sulla fattispecie in esame due limiti peculiari: uno sul versante comunitario ed uno su quello regionale. Sotto il profilo comunitario, l'attuazione delle prescrizioni contenute nella direttiva 92/43/CEE è stata affidata dalla legge comunitaria (art. 4 l. 22.2.94, n. 146) al regolamento governativo. Ma è consentito al legislatore successivo affidare compiti attuativo-integrativi della direttiva al potere amministrativo del singolo Ministro? La risposta affermativa presuppone l'abrogazione, sia pure parziale, della legge comunitaria. Anche se la competenza attuativa è stata affidata dalla legge comunitaria al potere regolamentare del Governo, e tale attribuzione non consente a quest'ultimo di delegare il proprio potere a fonti subordinate, non può escludersi che leggi successive, ove si ritengano pariordinate alla legge comunitaria affidino compiti attuativi – integrativi ad atti amministrativi del Ministro. Qualora, invece, si riconosca alla legge comunitaria natura di fonte atipica e quindi dotata di una particolare forza di resistenza passiva, l'attuazione da questa affidata alla fonte regolamentare dovrebbe escludere l'affidamento successivo all'atto amministrativo, giacché siffatto mutamento implicherebbe abrogazione con legge ordinaria dell'affidamento alla fonte regolamentare operato dalla fonte privilegiata quale potrebbe essere la legge comunitaria.

Comunque, ove si ammetta il nuovo intervento del legislatore come abrogazione parziale dell'attribuzione in esclusiva al Governo del potere attuativo della direttiva può, sia pure in astratto, ammettersi la coesistenza, accanto alla disciplina normativa dettata dal regolamento attuativo, anche dei provvedimenti amministrativi affidati al singolo Ministro,

purché di natura integrativa. Tale condizione è necessaria perché serve ad escludere ogni possibile contrasto con le disposizioni regolamentari, sicuramente illegittimo, stante il divario gerarchico tra i due atti, contrasto, peraltro, che nel caso di specie mi sembra difficile da escludere. Il regolamento governativo affida, infatti, anche se illegittimamente, al Ministro la definizione di "linee guida" che dovranno essere seguite dalle Regioni nella disciplina delle misure di conservazione delle Z.S.C., estese, anche qui illegittimamente alle ZPS, contraddistinte dall'indicazione dei percorsi da seguire, lasciando del tutto libere le Regioni di individuarli. La definizione dei "criteri minimi" affidata al Ministro dell'Ambiente dalla legge successiva (c.1226 della l. 27.1206, n. 296) equivale, invece, all'attribuzione del potere (oltretutto indeterminato) di fissare puntuali limiti invalicabili da parte delle Regioni. Due poteri profondamente diversi che rendono impossibile la convivenza delle rispettive attribuzioni anche in considerazione della supremazia delle prescrizioni regolamentari su quelle provvedimentali: la fonte regolamentare, superiore, può dare soltanto indicazioni di principio, mentre la fonte inferiore, attraverso provvedimenti amministrativi, può imporre limiti inderogabili.

La censura sul divario gerarchico non potrebbe, peraltro, essere agevolmente superata sottolineando che la determinazione delle linee-guida è stata affidata dal regolamento di attuazione allo stesso Ministro dell'Ambiente cui, successivamente, è stato attribuito dalla l. 296/06, anche il potere di fissare i "criteri minimi".

La "delega" effettuata dal regolamento al Ministro (art. 4 D.P.R. n. 357/97) è, infatti, come si è detto, illegittima in quanto víola l'affidamento della legge comunitaria al potere attuativo del Governo nel suo insieme, oltretutto senza alcuna perimetrazione del potere che viene attribuito "in bianco" al Ministro.

5. Ma è sul versante dell'autonoma regionale che l'intervento limitativo del Ministro si presenta ancor più viziato.

In primo luogo, il contenuto del Decreto, come si è anticipato, più che essere costituito da criteri minimi, è un'insieme di limiti dettagliati che in nome della tutela dell'ambiente gravano sulla caccia, sull'agricoltura, sulla pesca, sullo sport, sulla gestione del territorio.

Un intreccio di materie, molte delle quali rientranti nella competenza esclusiva delle Regioni, la cui disciplina finisce per essere affidata ad un provvedimento ministeriale.

Ma come si è anticipato, in tale contesto, le soluzioni possono essere diverse: un primo criterio indicato dalla stessa Corte costituzionale proprio in presenza dell'intreccio di più materie appartenenti in parte allo Stato e in parte alle Regioni, è quello della prevalenza (213/06; 240/07, 50/05).

Criterio che per l'alto tasso di discrezionalità che lo caratterizza, trascina con sé responsabilità forse eccessive per la Corte costituzionale per la decisione sulla prevalenza e quindi sulla scelta che deve effettuare, inevitabilmente contaminata da considerazioni politico – istituzionali.

La "prevalenza", infatti, in base a quale criterio viene stabilita? In favore per l'autonomia regionale o, all'opposto, per conservare la supremazia allo Stato? Il rapporto tra materie rientranti nelle competenze esclusive e quelle invece "concorrenti" è pariordinato, oppure va riconosciuta prevalenza alle prime?

Comunque, se la prevalenza viene ammessa tra i criteri, va riconosciuto alla stessa carattere pregiudiziale. Conseguentemente, quando non venga applicata, l'accantonamento di tale criterio dovrebbe determinare, quale conseguenza necessaria, l'obbligo di approdare a soluzioni concertate, nelle quali trovino eguale rappresentazione tutti i valori in gioco.

In questa prospettiva, poteva anche affidarsi la disciplina di un'area "mista", in considerazione del coinvolgimento di materie rientranti nelle competenze residuali delle Regioni, ad una legge della Regione anche se, alla luce di alcune decisioni della Corte costituzionale, la riferibilità di una materia alla competenza legislativa esclusiva delle Regioni, non è sicura.

L'argomento "residuale" secondo il quale tutto ciò che non rientra nell'elenco "statale" di cui al 2° comma, né in quello relativo alla competenza concorrente del 3° comma dell'art. 117 Cost., apparterrebbe necessariamente alla competenza esclusiva regionale non viene, infatti, ritenuto inoppugnabile. Così, si è espressa la Corte costituzionale nella sentenza n. 213/06 che però richiama, quale precedente, la sentenza 370/03, dove, però, l'esclusione – inclusione negli elenchi passa per un'interpretazione storico-legislativa delle materie che vi si trovano incluse. La disciplina regionale incontrerebbe, comunque, limiti a tutela del valore ambiente che, però, dovrebbero essere con "legge" statale. Se, ai sensi del 6° comma dell'art. 117 Cost., la potestà regolamentare è consentita allo Stato unicamente nelle materie riconosciute alla competenza esclusiva di quest'ultimo, sembra inconcepibile ammettere, in

aree diverse, l'impiego dello strumento provvedimentale per porre dei limiti alla disciplina legislativa regionale.

La necessità del ricorso al legislatore statale, per la fissazione di limiti, proprio in nome del principio di legalità, trova puntuale conferma nelle sentt. nn. 303/03 e 6/04 della Corte costituzionale.

Soltanto nell'area attribuita alla competenza esclusiva dello Stato, il ruolo delle Regioni potrebbe essere confinato a livello provvedimentale esecutivo, e comunque limitato dai principi fissati dallo Stato anche con Decreti ministeriali. Ai sensi dell'art. 118 Cost, e invocando il principio di sussidiarietà, lo Stato potrebbe infatti avocare a sé, anche in parte, l'attività amministrativa, decidendo la linea di riparto con le Regioni.

Diversamente, in presenza di un intreccio di competenze in cui siano coinvolte anche materie attribuite alla competenza esclusiva delle Regioni, come non è ammissibile l'occupazione da parte dello Stato dell'intera area legislativa, così anche quella amministrativa non potrebbe essere liberamente gestita dallo Stato, non fosse altro per i limiti che le leggi regionali possono autonomamente dettare.

In realtà, però, la Corte ha ammesso delle deroghe all'esclusione statale, sia in virtù della "transitorietà" dell'intervento statale (sent. 213/06 dove si afferma che sebbene "tale circostanza, pur non facendo venire meno l'interesse alla caducazione di tali norme, induce a ritenere che la disciplina introdotta dalle disposizioni censurate trovi giustificazione nell'esigenza di evitare un vuoto di normazione nel periodo intercorrente tra l'emanazione della legge di delega e la sua attuazione. D'altronde, questa Corte, già in altre occasioni (sentenze n. 417 del 2005 e n. 36 del 2004) ha escluso la declaratoria di illegittimità costituzionale di norme statali sul rilievo, sia del loro carattere meramente transitorio, sia della "cedevolezza" difronte al successivo intervento regionale (Corte cost. sent. n. 425/99).

Peraltro, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione la cedevolezza potrebbe essere circoscritta all'ipotesi di adeguamento agli obblighi comunitari in caso d'inerzia delle Regioni (Così, Rodomonte, I regolamenti regionali, Milano 2006, 165).

Piuttosto, in clima di recupero "centralista", qual'è quello seguito dalla Corte costituzionale dopo la riforma del 2001, l'assorbimento da parte dello Stato anche d'interventi naturalmente spettanti alle Regioni, potrebbe avvalersi, anche in area legislativa (Corte cost. sent. n. 303/2003) del richiamo al principio di sussidarietà, principio che se dovesse costituire sinonimo di dimensione nazionale dell'interesse coinvolto, sareb-

be fin troppo facilmente utilizzabile in ambito attuativo degli obblighi comunitari, se non vi ostasse la previsione del comma 5 dell'art. 117 Cost., che ne affida, in primis, la disciplina alle Regioni ammettendo l'intervento dello Stato solo in chiave sostitutiva, in caso d'inadempienza di queste ultime. Comunque, ai fini del nostro problema e cioè quello relativo alla determinazione del tipo d'intervento statale a tutela di un valore, quale l'ambiente, la cui tutela è stata a questo attribuita dall'art. 117 della Costituzione, ma in una situazione d'intreccio di materie e di competenze regionali dove, peraltro, è preclusa l'applicazione del criterio di prevalenza, l'assorbimento da parte dello Stato dovrebbe comportare, non soltanto l'impiego dello strumento legislativo, ma la necessità che la disciplina dallo stesso predisposta debba prevedere, quale corrispettivo, dell'assorbimento della competenza regionale, l'intesa con le Regioni (Corte cost. Sent. 303/03; 6/04; 383/05; 213/06).

6. Intesa che, dovrebbe "passare" per un organo adeguatamente rappresentativo delle Regioni ma anche degli enti locali, a loro volta titolari di molteplici funzioni amministrative condizionate ed incise dalle diverse politiche dell'ambiente e quindi per la Conferenza unificata di cui all'art. 8 D.Lvo 28.8.97, n. 281.

Comunque, anche sotto il profilo dell'intesa la legge 296/06 (art. 1, c. 1226), si presenta viziata in quanto ignora del tutto il necessario coinvolgimento delle Regioni nella fissazione dei criteri minimi affidati esclusivamente al Ministro dell'Ambiente. La "correzione" autonomamente apportata da quest'ultimo con il D.M. 17.10.07 dove si prevede il "parere" della Conferenza Stato-Regioni è, per un verso, insufficiente in quanto non basta il "parere" ma occorre l'intesa (Corte cost. sent. n. 31/05 in cui si sostiene l'inadeguatezza del mero parere della Conferenza a realizzare il rispetto del principio di leale collaborazione essendo necessario un più incisivo coinvolgimento delle Regioni mediante lo strumento dell'intesa) e, dall'altro, si presenta quale auto-integrazione di dubbia legittimità.

Anche a voler ritenere il parere previsto nel Decreto ministeriale come parere facoltativo, questo, ai sensi dell'art. 2 D.Lvo 28.8.97, n. 281, può essere richiesto soltanto dal Presidente del Consiglio dei Ministri. Il parere, comunque, com'è noto, non comporta per l'Amministrazione alcun vincolo che non sia quello in caso di difformità, di natura motivazionale.

Oltretutto il parere e quindi le condizioni previste dall'ausiliare pos-

sono essere disattese dal Ministro che lo ha richiesto. Non a caso la condizione posta nel caso del D.M. Pecoraro Scanio dalla Conferenza Stato Regioni e cioè l'inserimento nel Decreto ministeriale dell'art. 2 bis dove si puntualizza il regime di protezione delle ZPS e ZSC escludendo il protrarsi dell'applicazione della tormentata delibera del Comitato per le aree naturali protette 2.12.1996, è stata disattesa.

7. Infine, il decreto in esame è del tutto esorbitante dal mandato legislativo giacché questo attribuiva al Ministro soltanto il potere di adottare dei criteri minimi.

Ma questi sono sinonimi degli standards uniformi per l'intero territorio nazionale i quali, pur costituendo limiti a difesa di valori costituzionalmente rilevanti, qual'è l'ambiente, non possono comunque esautorare la competenza del legislatore regionale come afferma la Corte costituzionale con giurisprudenza costante (Corte cost. sentt. nn. 407 e 536/02; 307 e 312/03; 259/04 e 62/05; 336/05; 32/06; 380/07).

Il decreto in esame, invece, contiene un minuzioso e dettagliato elenco di divieti ed obblighi che precludono ogni spazio integrativo all'intervento delle Regioni in materia di agricoltura, caccia, pesca, gestione del territorio, sport.

In definitiva occorrerebbe intensificare l'offensiva anche sul piano costituzionale sebbene la giurisprudenza della Corte, quando è in gioco l'ambiente è, come ho già detto altre volte, ondivaga.

Dr Sergio Conti,
Presidente f.f. del Tar di Brescia

IL RITIRO DEL PORTO D'ARMI (ART. 39 DEL T.U.L.P.S.)

1) Nell'esercizio dell'attività di prevenzione, l'Autorità di polizia (Virga Diritto Amministrativo vol. IV pag. 324) è competente a rilasciare un'autorizzazione preventiva per il possesso di quei beni o per l'esercizio di quelle attività, che possono costituire un pericolo per l'ordine o la sicurezza pubblica.

In via generale, va rilevato che l'autorizzazione di polizia presuppone un vaglio della persona che fa la richiesta (art. 11), implica la possibilità di imporre al soggetto autorizzato "prescrizioni nel pubblico interesse" (art. 9), comporta un potere di vigilanza sui locali in cui si svolge l'attività autorizzata (art. 16). L'autorità di P.S. può revocare o sospendere l'autorizzazione "nel caso di abuso" (art. 10), a parte la decadenza in cui il soggetto incorre quando vengano a mancare le condizioni per il rilascio (art. 11). Infine, il carattere personale della autorizzazione di polizia (art. 8) e la limitata durata nel tempo (un anno: art. 13) implicano che il controllo di polizia venga esercitato periodicamente (in occasione di ogni richiesta di rinnovo).

Le autorizzazioni di polizia (art. 11) presuppongono che il richiedente sia immune da determinati precedenti penali (condanna a pena superiore a tre anni per delitto non colposo, non seguita da riabilitazione), non sia sottoposto a misura di prevenzione o di sicurezza, non sia stato dichiarato delinquente abituale o professionale.

In difetto di tali presupposti (art. 11, 1° comma) l'autorizzazione deve essere negata. Quando il soggetto abbia subito altre condanne penali, per reati espressamente indicati (art. 11, 2° comma) l'autorizzazione può essere negata.

La qualificazione necessaria del soggetto (immunità da determinati precedenti penali, buona condotta) distingue le autorizzazioni di polizia da altre autorizzazioni o altri atti abilitanti, che vengono rilasciati *ob rem* (ad es. carta di circolazione degli autoveicoli, certificati di idoneità delle navi, ecc.) e le distingue pure da altri atti simili, che pur essendo riferiti

alla persona, postulano qualificazioni giuridiche astratte, e prescindono dalle qualità morali (es. concessione edilizia, rilasciata al proprietario o altro avente titolo). (CORSO Autorizzazioni di polizia Digesto IV Serie).

E' superfluo sottolineare la correlazione tra i requisiti soggettivi per il conseguimento delle autorizzazioni di polizia e la natura dell'interesse pubblico tutelato (sicurezza pubblica): i precedenti penali o la cattiva condotta lasciano presumere un uso scorretto o pericoloso dell'autorizzazione e per questo ne impediscono o ne sconsigliano il rilascio.

2) Venendo ora a trattare più specificamente delle autorizzazioni di polizia in tema di armi, va ricordato che la detenzione di un arma indica la relazione fra il soggetto e l'arma avente un carattere di stabilità.

A differenza delle armi da guerra, vietate dall'art. 10 della l. 18 aprile 1975 n. 110, la detenzione delle armi comuni non è vietata, ma diviene illegale allorché l'arma non è denunciata ai sensi dell'art. 38 del TULPS (R.D. 18 giugno 1931 n. 773) secondo il quale "Chiunque detiene armi, munizioni o materie esplodenti di qualsiasi genere e in qualsiasi quantità deve farne immediata denuncia all'ufficio locale di pubblica sicurezza o, se questo manchi, al comando dei carabinieri".

Si parla invece di porto d'armi ogni volta che un soggetto abbia con sé un arma fuori della propria abitazione o delle appartenenze di essa.

L'art. 35, 4° comma del TULPS dispone che "È vietato vendere o in qualsiasi altro modo cedere armi a privati che non siano muniti di permesso di porto d'armi ovvero di nulla osta all'acquisto rilasciato dal Questore"

La nozione di porto d'armi si rinviene all'art. 42, 3°comma del TULPS il quale dispone che: "Il Questore ha facoltà di dare licenza per porto d'armi lunghe da fuoco e il Prefetto ha facoltà di concedere, in caso di dimostrato bisogno, licenza di portare rivoltelle o pistole di qualunque misura o bastoni animati la cui lama non abbia una lunghezza inferiore a centimetri 65".

L'art. 43 del T.U. n. 773 del 1931 prevede che la licenza di porto d'armi possa essere ricusata a chi non possa provare la sua buona condotta o non dia affidamento di non abusare delle armi.

3) Sulla qualificazione dei provvedimenti di polizia che consentono il porto d'armi.

La Corte costituzionale, in sintonia con la giurisprudenza del Con-

siglio di Stato, ha da tempo messo in luce che la licenza di portare le armi, non costituisce un diritto assoluto, rappresentando, invece, una deroga al generale divieto sancito dall'articolo 699 CP e dall'articolo 4 della legge 110/75 (Corte costituzione, sentenza n. 24/1981), specificando che detta «eccezione al normale divieto di portare le armi, … può diventare operante soltanto nei confronti di persone riguardo alle quali esista la completa e perfetta sicurezza circa il buon uso delle armi stesse, in modo tale da eliminare dubbi e perplessità sotto il profilo dell'ordine pubblico e della tranquilla convivenza della collettività, dovendo essere garantita anche l'intera restante massa di consociati dall'assenza di pregiudizi (di qualsiasi genere) per la loro incolumità» (Corte costituzione, sentenza 440/93).

In sostanza il porto d'armi viene accostato più ad una dispensa - provvedimento qualificatorio della liceità di comportamenti che, in suo difetto, comporterebbero, con previsione generalizzata, fatti illeciti - che ad un'abilitazione tecnicamente intesa (cfr. Tar Sicilia sezione II 119/94; Tar Sicilia, Catania, sezione II, 758/91).

Con la sopra richiamata sentenza n. 440 del 1993 la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionali gli artt. 11 e 43 del R.D. 18 giugno 1931 n. 773, nella parte in cui prescrivono che le autorizzazioni di polizia possono essere negate a chi non può provare la sua buona condotta, osservando che *diviene intrinsecamente irragionevole addebitare all'interessato un onere che talora neppure l'amministrazione è in grado di adempiere proprio per la varietà dei parametri di verifica dai quali pare scaturire la preclusione alla realizzabilità di posizioni soggettive di cui il privato è titolare*.

In detta sentenza la Corte ha altresì avuto modo di osservare che: "*Dalla eccezionale permissività del porto d'armi e dai rigidi criteri restrittivi regolatori della materia deriva che il controllo dell'autorità amministrativa deve essere più penetrante rispetto al controllo che la stessa autorità è tenuta ad effettuare con riguardo a provvedimenti permissivi di tipo diverso, talora volti a rimuovere ostacoli a situazioni giuridiche soggettive di cui sono titolari i richiedenti. Ed una univoca conferma pare scaturire dalle progressive restrizioni che, sul piano normativo, non solo hanno introdotto innovazioni di grande rigore nella disciplina del porto illegale di armi (legge 2 ottobre 1967, n. 895; legge 14 ottobre 1974, n. 497; legge 18 aprile 1975, n. 110; legge 21 febbraio 1990, n. 86, nonché decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306 convertito dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, con modificazioni), ma anche quanto ai requisiti*

soggettivi per il rilascio di licenze in materia di armi (si vedano, ad esempio, gli artt. 8, 9 della già ricordata legge n. 110 del 1975)".

4) Una disamina degli indirizzi giurisprudenziali in tema di revoca di porto d'armi.Secondo il prevalente, condivisibile, orientamento giurisprudenziale (cfr., *ex plurimis*, Cons. St. Sez. VI 5.4.2007 n. 152, Sez. IV, 8.5.2003, n. 2424, 30.7.2002 , n. 4073; 29.11.2000, n. 6347), in materia di rilascio (o di revoca) del porto d'armi, l'Autorità di P.S., poiché deve perseguire la finalità di prevenire la commissione di reati e/o fatti lesivi dell'ordine pubblico, ha un'ampia discrezionalità nel valutare l'affidabilità del soggetto di fare buon uso delle armi (e quindi anche nel valutare le circostanze che consiglino l'adozione di provvedimenti di sospensione o di revoca di licenze di porto d'armi già rilasciate), per cui il provvedimento di rilascio del porto d'armi e l'autorizzazione a goderne in prosieguo richiedono che l'istante sia una persona "esente da mende e al disopra di ogni sospetto e/o indizio negativo e nei confronti della quale esista la completa sicurezza circa il corretto uso delle armi, in modo da scongiurare dubbi e perplessità sotto il profilo dell'ordine pubblico e della tranquilla convivenza della collettività". E ciò anche perché il rapporto giuridico che scaturisce dal rilascio di detta autorizzazione di polizia resta pur sempre subordinato, in tutto il suo svolgimento, alla coincidenza con l'interesse pubblico, rimesso appunto alla valutazione discrezionale della P.A., il cui giudizio non può essere sindacato se non sotto il profilo del rispetto dei canoni di ragionevolezza e della coerenza.

Secondo la richiamata giurisprudenza, peraltro, la revoca dell'autorizzazione del porto d'armi può essere sufficientemente sorretta anche da valutazioni della capacità di abuso fondate su considerazioni probabilistiche e su circostanze di fatto assistite da meri elementi di *fumus*, in quanto nella materia *de qua* l'espansione della sfera di libertà dell'individuo è, appunto, destinata a recedere di fronte al bene della sicurezza collettiva (cfr. Cons. St., Sez. VI, 20 luglio 2006 n. 4604).

In tale prospettiva un ampio filone giurisprudenziale, nel valutare la logicità dell'apprezzamento discrezionale posto in essere dall'Amministrazione, si è orientato verso una visione non meramente formalistica, quale risulterebbe quella che ritenesse rilevanti esclusivamente i precedenti penali dell'interessato, ma sostanzialistica.

Infatti, la repressione penale e la prevenzione di pubblica sicurezza rispondono a finalità diverse ed hanno distinti presupposti.

Da tale postulato discende, per un verso, che l'esistenza di precedenti penali non vale, di per sé, a sorreggere il diniego, ove il medesimo non sia fondato su di un'autonoma valutazione in ordine all'incidenza degli elementi considerati, ai fini della qualificazione in termini di buona condotta della personalità complessiva del richiedente stesso.

Per converso, non ostano al diniego dell'autorizzazione fatti che, pur non assumendo o non avendo più rilievo nell'ambito dell'ordinamento penale, siano tuttavia considerati tali da far ritenere il richiedente non affidabile, ai fini del rispetto da parte sua della sicurezza pubblica, nell'espletamento dell'attività da autorizzare.

In siffatto quadro sistematico, in sede di giudizio di legittimità, deve quindi valutarsi se tale approfondito e complessivo accertamento della pregressa condotta del richiedente vi sia stato, al fine di pronunciare quel giudizio di probabilità, in positivo ovvero in negativo, di cui si è detto, senza preconcette preclusioni ovvero automatici collegamenti fra passato e futuro; automatismi che l'art. 11 del T.U. di P.S., al primo comma, riserva ai differnti casi di diniego obbligatorio dell'autorizzazione.

L'Autorità di pubblica sicurezza deve quindi valutare se esista pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica sulla base di un giudizio prognostico "ex ante" circa la possibilità e la capacità del soggetto di compiere l'abuso (cfr. Cons. St., Sez. IV, 26 gennaio 2004, n. 238).

In definitiva, ai fini dell'applicazione della misura interdittiva non occorre che vi sia stato un oggettivo e accertato abuso delle armi, essendo sufficiente che il soggetto abbia dato prova di non essere del tutto affidabile quanto al loro uso, anche per non avere posto in essere le cautele necessarie per la loro custodia.

In tale quadro la motivazione del divieto non richiede una particolare motivazione, conformemente al potere ampiamente discrezionale attribuito alla Autorità di P.S., ed il successivo vaglio giurisdizionale deve limitarsi all'esame della sussistenza dei presupposti idonei a far ritenere che le valutazioni effettuate non siano irrazionali o arbitrarie.

5) Va ora disaminato l'art. 39 del TULPS, il quale prescrive che "Il Prefetto ha facoltà di vietare la detenzione delle armi, munizioni e materie esplodenti, denunciate ai termini dell'articolo precedente, alle persone ritenute capaci di abusarne".

Si tratta di un divieto che interviene ad inibire la stessa detenzione e non già il solo porto dell'arma, quindi con un ambito più vasto dell'art. 43 e con una finalità di prevenzione ancora più marcata, anche se, va

detto che spesso l'adozione di tale provvedimento è strettamente connesso con quello di revoca del porto d'armi.

La disciplina dettata dall'art. 39 del TULPS è diretta al presidio dell'ordine e della sicurezza pubblica, alla prevenzione del danno che possa derivare a terzi da indebito uso ed inosservanza degli obblighi di custodia, nonché a prevenire la commissione di reati che possano essere agevolati dall'utilizzo del messo di offesa.

Il beneficiario del provvedimento concessivo dell'autorizzazione alla detenzione di armi deve quindi mantenere una condotta di vita improntata a puntuale osservanza delle norme penali e di tutela dell'ordine pubblico, nonché delle comuni regole di buona convivenza civile, sì che non possano emergere sintomi e sospetti di utilizzo improprio dell'arma in pregiudizio ai tranquilli ed ordinati rapporti con gli altri consociati (Cons. St. Sez. VI, 13 luglio 2006, n. 4487, Sez. VI,. 12 febbraio 2007 n. 535).

Con riguardo alla disposizione di cui all'art. 39, R.D. 18 giugno 1931, n. 773 la giurisprudenza ha avuto modo di svolgere le seguenti considerazioni:

- ai fini dell'applicazione di detta misura preventiva non vi è necessità che vi sia stato un oggettivo e accertato abuso delle armi, essendo sufficiente che il soggetto, in base agli elementi conoscitivi acquisiti, non dia completo affidamento di non abusarne (Cons. St. Sez. VI, sent. n. 63 del 18-01-2007);.

- la motivazione del provvedimento inibitorio ex art. 39, R.D. 18 giugno 1931, n. 773, non richiede una particolare ostensione dell'apparato giustificativo, conformemente al potere ampiamente discrezionale attribuito all'Autorità prefettizia, dovendosi, inoltre, limitare, il successivo vaglio giurisdizionale, all'esame della sussistenza dei presupposti idonei a far ritenere che le valutazioni effettuate non siano irrazionali o arbitrarie (Cons. St. Sez. VI, sent. n. 63 del 18-01-2007);

- ai fini della applicazione della misura interdittiva non occorre che vi sia stato un oggettivo e accertato abuso delle armi, essendo sufficiente che il soggetto abbia dato prova di non essere del tutto affidabile quanto al loro uso, anche per non avere posto in essere le cautele necessarie per la loro custodia (Cons. St. Sez. VI, sent. n. 1528 del 05-04-2007), in quanto volta a prevenire fatti lesivi della pubblica sicurezza, detta misura deve essere adottata ogni qualvolta il detentore non risulti persona esente da mende ed al di sopra di ogni sospetto o indizio negativo, e con venir meno della completa sicurezza circa il buon uso delle armi;

Così, come si è anticipato, spesso si è venuta a fare congiunta appli-

cazione degli artt. 39 e 43, R.D. 18 giugno 1931, n. 773, riconoscendo al Prefetto e al Questore il potere discrezionale di vietare la detenzione di armi e munizioni e il porto di armi ai soggetti ritenuti capaci di abusarne(Cons. St. Sez. VI, sent. n. 2576 del 10-05-2006), osservando che si tratta di potere connotato da elevata discrezionalità, in considerazione delle finalità per cui lo stesso è attribuito. Il fine è infatti la tutela dell'ordine pubblico, non solo in caso di accertata lesione, ma anche in caso di pericolo di lesione, sicché, si tratta di un potere attribuito anche con fini di prevenzione della commissione di illeciti. Ne consegue che il divieto di detenzione di armi, munizioni, esplosivi, così come il diniego di licenza o la revoca della licenza di porto d'armi, non richiedono un oggettivo ed accertato abuso nell'uso delle armi, essendo sufficiente che il soggetto non dia affidamento di non abusarne. La valutazione di inaffidabilità del soggetto è affidata all'Autorità amministrativa, secondo un apprezzamento discrezionale, purché congruamente motivato avuto riguardo a circostanze di fatto specifiche.

Con riguardo alla necessità della previa comunicazione di avvio del procedimento vi è da segnalare che non vi è concordia in giurisprudenza. Secondo un indirizzo nel caso dell'art. 39 si sarebbe in presenza di atti caratterizzati da particolari esigenze di celerità, per i quali l'art. 7 della legge 7 agosto 1990 n. 241 consente che si prescinda dalla comunicazione di avvio del procedimento, rientra il divieto di detenzione di armi, munizioni e esplosivi previsto dall'art. 39 T.U.L.P.S., il quale è ispirato dall'esigenza ineludibile di privare quanto prima delle armi un soggetto ritenuto in grado di abusarne (cfr. Tar Calabria Catanzaro, Sez. I, 16 aprile 2003, n. 1337; T.A.R. Friuli Venezia Giulia, 16 febbraio 1999, n. 88).

Secondo opposto, maggiormente condivisibile, indirizzo invece, anche in tale fattispecie sussiste l'obbligo, sancito dell'art. 7 L. n. 241/1990, di dare comunicazione dell'avvio del procedimento ai soggetti nei confronti dei quali è destinato ad esplicare i suoi effetti, in quanto a fronte di una determinazione restrittiva della sua sfera giuridica, l'interessato deve essere messo in grado di esprimere le proprie valutazioni, così riscontrando ed eventualmente integrando gli elementi di valutazione già raccolti (Cons. St., Sez. VI, 26 maggio 2006 , n. 3150).

Invero, attraverso tale partecipazione procedimentale si consente all'amministrazione di correttamente esercitare, attraverso una compiuta istruttoria, il lato potere discrezionale ad essa commesso in tale materia.

6) Prospettive *de iure contendo*

Va segnalato che nello Schema di disegno di legge recante "Revisione delle norme in materia di porto e detenzione di armi, di accertamento dei requisiti psico-fisici dei detentori, nonché in materia di custodia di armi, munizioni ed esplosivi" (Approvato dal Consiglio dei Ministri del 23 novembre 2007) si prevedeva (all'art. 4) che il secondo comma dell'articolo 43 del TULPS venisse sostituito dal seguente:

"La licenza può essere rifiutata ai condannati per delitto diverso da quelli sopra menzionati e a chi, in ragione della propria condotta o di altri concreti elementi, non dà sufficiente affidamento di non abusare delle armi.";

e che dopo il secondo comma fossero aggiunti i seguenti:

"La licenza può essere rifiutata anche nel caso di sentenza adottata a norma dell'art. 444 del codice di procedura penale."

"Le disposizioni del presente articolo si applicano anche relativamente alla licenza di trasporto ed al nulla osta all'acquisto e alla detenzione di armi."

Lo stesso disegno di legge prevedeva, all'art. 5, che dopo l'articolo 43, fosse inserito un ulteriore articolo, nell'ambito del quale veniva previsto che:

"Fermo quanto previsto dall'articolo 43, la licenza di portare armi ed il nulla osta al loro acquisto ed alla loro detenzione non possono, altresì, essere rilasciati a chi non dimostri di avere l'idoneità psicofisica e la capacità tecnica al maneggio delle armi.

L'idoneità psicofisica e la capacità tecnica devono essere comprovate al momento del rilascio. Per i titolari di licenza di porto d'armi per uso venatorio e di tiro a volo, l'idoneità psicofisica al maneggio delle armi viene verificata con cadenza triennale".

Inoltre, la norma prevedeva che:

"*La perdita dell'idoneità psicofisica comporta l'adozione da parte del prefetto dei provvedimenti necessari ai sensi dell'articolo 39".*

Risulta evidente l'intento del Governo di estendere l'utilizzo di tale misura, così consentendo di intervenire su di un ulteriore aspetto di pericolo, quello della perdita dell' integrità psichica, al fine di ulteriormente restringere la possibilità di abuso del titolo di polizia, a tutela della pubblica incolumità.

Prof. Avv. Ambrogio Robecchi Mainardi
Associato ordinario di diritto amm.vo presso l'Università degli Studi di Pavia

LE REGIONI E IL DECRETO PECORARO SCANIO

Testo definitivo non pervenuto.

Avv. Innocenzo Gorlani,
Avvocato in Brescia

LE RISAIE DELLA LOMELLINA E L'ATTIVITA' VENATORIA

Prima di affrontare il tema, lo devo giustificare. E la domanda è: *perché parlare a Brescia (delle risaie) della Lomellina?*

La risposta è duplice: una giuridica; l'altra storica.

La prima: la Lomellina è entrata nell'elenco delle **Zone di Protezione Speciale** – in sigla **"ZPS"** – individuate dalla Regione Lombardia e costituisce un caso paradigmatico della compatibilità della attività venatoria con il regime di protezione proprio di tali Zone.

La seconda: Brescia è stata per lungo tempo il serbatoio delle "**mondine**". Interi paesi della Bassa bresciana si svuotavano perché le donne venivano reclutate dai risicoltori del Vercellese e della Lomellina per le operazioni di pulizia (appunto, la *monda*) e trapianto del riso

1. Ciò detto, comincio dalla descrizione della Lomellina, che si estende tra il Sesia, il Ticino e il Po ad occidente della Provincia pavese: non più Piemonte, non ancora Lombardia. E'interamente risicola (per 32.000 ha). La storia geologica dice della sua remota formazione, ma a caratterizzarla contribuiscono l'ambiente, il paesaggio, l'agricoltura: in una parola, la coltura risicola. Per secoli i monaci-bonificatori hanno praticato le colture di frumento, mais e foraggi. Ma dopo le riforme agrarie introdotte dagli Sforza, si è via via sviluppata la coltura risicola e può ben dirsi che l'ambiente è il frutto del lavoro dell'uomo, che ha modellato il territorio secondo le tecniche (e le esigenze) di coltivazione del riso, creando una rete idrica tra le più efficienti e, con essa, le linee di un paesaggio immortalato anche nel cinema. Penso a *Riso amaro*: il film del 1949 diretto dal regista De Santis, con tre grandi interpreti (Gassman, Mangano, Vallone), che racconta, sullo sfondo delle risaie (a dire il vero, quelle vercellesi, ma l'ambiente è lo stesso) una vicenda drammatica, e rappresenta le fatiche delle mondine e le loro lotte sindacali, il duro lavoro, l'amore per la terra.

2. Come riconosce il decreto Pecoraio Scanio del 17 ottobre 2007, n.184 - che detta i *criteri minimi uniformi* per la definizione delle misure di conservazione delle ZPS appartenenti alla tipologia XI - le risaie sono un *ambiente artificiale* che ospita una ricca avifauna acquatica. La coltura risicola, infatti, costituisce un *habitat* alternativo alle zone umide naturali per gli *ardeidi coloniali* (cicogne, aironi, tarabusi, ecc.) e una zona di sosta per i *limicoli migratori* e per molte altre specie acquatiche durante la riproduzione e lo svernamento. Tale *habitat* dipende dai cicli di allagamento e dalla gestione delle garzaie, stoppie e bordure, oltre che dalla rete di canali che le alimenta.

3. Le risaie della Lomellina sono:

a) un ambiente caratterizzato da una specifica coltura agricola (il riso) che, nello stato attuale, offre condizioni ottimali per la sosta e la riproduzione delle popolazioni di uccelli che ho menzionato e, più in generale,dell'avifauna acquatica

b) un ambiente da proteggere fintanto che si mantenga la produzione risicola. Nel momento in cui, per l'andamento del mercato o per il cambiamento di tecniche produttive o per altri fattori, la coltivazione del riso venisse a cessare, sparirebbe l'*habitat* relativo.

A questo riguardo formulo due ipotesi, tutt'altro che astratte

La prima riguarda la produzione risicola: se la domanda si mantiene stabile, l'area di produzione non regredisce. Attualmente, secondo Il Sole 24 Ore del 1°aprile 2008, "Il riso è alla ricerca di terreni" perché il fabbisogno è aumentato (si calcola che manchino 26.000 ha) ed il prezzo è cresciuto del 27%. Il *trend* interessa i cereali in genere: il prezzo del mais è salito del 75% e quello del grano del 112%. La coltura risicola non è minacciata, dal momento che il Mercato la stimola, ma i risicoltori diminuiscono le superfici coltivate soprattutto per le varietà meno pregiate, a meno che non vengano incentivati. L'*habitat* è dunque condizionato dalla domanda di riso.

La seconda attiene alle esigenze idriche perché la risicoltura richiede molta acqua, non sempre o non tutta disponibile, come dimostrano le polemiche estive sui consumi di acqua nelle risaie. D'altro canto la coltura del riso *in asciutta* non dà rendimenti comparabili con quella *in sommersione*. Se la crisi dei rifornimenti di acqua dovesse aggravarsi (e i sintomi già si intravedono), l'*habitat* è a rischio

Ne ricavo una considerazione importante ai fini del mio tema: le risaie rappresentano una risorsa faunistica nella misura in cui la coltura del riso si mantiene o si espande, vengono meno se il mercato o la risorsa idrica la rendono non competitiva.

4. Come si vede, c'è una inscindibile interdipendenza fra produzione risicola e fauna acquatica. Ed è stata questa interdipendenza a suggerire alla Regione l'individuazione delle Risaie della Lomellina come ZPS (DGR 18 aprile 2005 n. 21233). La Regione ha poi individuato l'ente gestore nella Provincia di Pavia (con DGR 13 dicembre 2006 n. 3798) e dettato le misure di conservazione transitorie con particolare riguardo alle garzaie (per la presenza degli aironi) e alle zone umide (con DGR 25 gennaio 2006 n. 1791). Le risaie si iscrivono nella categoria delle ZPS europee con la sigla **IT2080501**, che, con le Zone Speciali di Conservazione (ZCS), concorrono a formare l'ambizioso progetto europeo chiamato **Rete Natura 2000**.

5. Ma quale è il regime giuridico ZPS? La fonte primaria è la direttiva 79/409CEE (all'art. 4), recepita dalla legge 11 febbraio 1992, n. 157 (all'art. 1 comma 5), alla quale si è aggiunta la direttiva 92/43/CEE (istitutiva delle ZSC, ma non ancora entrate in vigore). Obiettivo delle ZPS è la tutela degli *habitat* e delle specie che vi abitano o vi sostano: in particolare di quelle dell'allegato I della direttiva 79/409 (in quanto minacciate di sparizione o che possono essere danneggiate da talune modifiche del loro *habitat*), oltre che delle specie migratrici.

In ciò consiste la peculiarità delle ZPS rispetto alle "aree naturali protette" disciplinate dalla legge 394/91 (salvo che per le ZPS, il cui territorio coincida, in tutto o in parte, con quello delle aree naturali protette, per le quali vale il regime di queste ultime, ai sensi dell'art. 4 del D.P.R. n.357/97). Invero, mentre le ZPS perseguono fini specifici e la loro disciplina punta alla conservazione dei (soli) fattori che le caratterizzano (donde la *protezione speciale*), le aree naturali protette ricadono sotto la protezione integrale della legge istitutiva. Per rendersene conto basta leggere la definizione dei parchi naturali regionali dell'art. 2 della legge n. 394: "…… sono costituiti da aree terrestri, fluviali, lacuali …., di valore naturalistico e ambientale, che costituiscono, nell'ambito di una o più regioni limitrofe, un sistema omogeneo individuato dagli assetti naturali dei luoghi, dei valori paesaggistici ed artistici e dalle tradizioni

culturali delle popolazioni locali".

Come si vede, la distinzione fra parchi naturali regionali e zone di protezione speciale è netta: tanto più nella Regione Lombardia, in cui vige una ulteriore distinzione fra i parchi naturali regionali e i parchi regionali imperniata sulla forte caratterizzazione naturalistica dei primi.

Da queste precisazioni discende la compatibilità delle attività antropiche che si svolgono nelle ZPS, con speciale riguardo a quelle produttive (agricole, in particolare) e ludico-sportive (caccia compresa). Sia le une che le altre – per citare soltanto quelle connesse al tema - sono ammesse, fatti salvi gli obiettivi di tutela e la protezione speciale degli *habitat* e delle specie selvatiche che li frequentano. Ne deriva che nelle ZPS non valgono divieti generali, ma prescrizioni o limitazioni o condizioni finalizzate agli obiettivi specifici di ogni Zona.

6. Quale regime per le Risaie della Lomellina ?

La Regione Lombardia – cui tocca disciplinare in dettaglio le ZPS - non ha dettato misure particolari oltre quelle relative agli ambienti con specifiche connotazioni naturalistiche (garzaie, zone umide, ecc.), dove ricorre l'invito a *sensibilizzare* gli agricoltori agli obiettivi di protezione. L'approccio è giusto perché impegna gli operatori a non modificare l'assetto fondiario e colturale quale garanzia di conservazione dell'*habitat*. Parole come: "gli strumenti urbanistici e di gestione con valore pianificatorio *dovrebbero prevedere* la conservazione delle aree aperte, anche incolte, e agricole, regolamentando l'urbanizzazione l'antropizzazione e la realizzazione di infrastrutture..." oppure "*attraverso attività di educazione, informazione e incentivazione* occorre mettere in atto misure per limitare, nelle pratiche agricole, l'utilizzo di pesticidi, formulati tossici, diserbanti…favorendo l'agricoltura biologica e integrata e la certificazione ambientale", *et similia*, sono indicative degli sforzi regionali di coinvolgere nella gestione gli agricoltori (ma allora mi viene spontaneo chiedere perché la Regione non abbia affidato la gestione della ZPS all'ATC territorialmente competente, in cui siedono, accanto ai tre rappresentanti dei cacciatori, altri tre per gli agricoltori, altri due per gli ambientalisti e altrettanti per gli enti locali: l'ATC potrebbe prendersene cura a pieno titolo). Come si è visto, sono proprio le attività agricole (e quelle risicole in particolare) a garantire, da una parte, condizioni ottimali di equilibrio ecologico-faunistico, cioè l'*habitat*, e, dall'altro, adeguati livelli di redditività.

Se le Risaie sono l'*habitat* ideale dell'avifauna acquatica, sono altresì luoghi di lavoro, di produzione, di svago, in una parola, di vita. Del lavoro e della produzione ho già parlato. Quanto allo svago, da sempre la caccia – come la pesca – sono praticate secondo le regole di un prelievo misurato, cioè programmato, con esclusione delle specie selvatiche dell'Allegato I della Direttiva 79/409.

E'pertanto estraneo all'indirizzo regionale un intervento restrittivo e, men che meno, punitivo delle pratiche agricole tradizionali nella convinzione di poter contare sulla corresponsabilità e sulla *incentivazione* (sic!) economica degli operatori diretti – in particolare dei risicoltori - piuttosto che sulla *irreggimentazione* di tutte le attività agricole.

La DGR 20 febbraio 2008 n. 6648 ("Nuova classificazione delle ZPS e individuazione dei relativi divieti, obblighi e attività in attuazione degli artt. 3, 4, 5 e 6 del d.m. 17 ottobre 2007, n.184.."), nel capitolo terminale (allegato C) dedicato alle *attività da favorire*, prevede: "**mantenimento dell'acqua* nelle risaie nel periodo autunnale ed invernale; **conservazione delle risaie*, in particolare delle principali garzaie esistenti; **gestione delle risaie con metodo tradizionale* e agricoltura biologica, in ogni caso disincentivando il livellamento al laser, la "falsa semina" e le coltivazioni "in asciutta".

Insomma: come si vede, tornano puntualmente i rilievi che ho fatto nei paragrafi precedenti.

7. Diverso è l'approccio dei *criteri minimi uniformi* dettati dal decreto Pecoraio Scanio, in particolare all'art.5, dove, per tutte le ZPS e, quindi, senza riguardo alla specificità delle singole Zone, e però anche per le Risaie, sono introdotti molteplici divieti concernenti l'esercizio venatorio che le Regioni debbono introdurre (ne cito alcuni: divieto di caccia nel mese di gennaio; divieto di preapertura della stagione venatoria; divieto della caccia in deroga; divieto di abbattimento delle specie pernice bianca, combattente e moretta; divieto di addestramento dei cani da caccia prima della 1°settimana di settembre e dopo la chiusura della caccia, ecc.).

E quanto alle misure di conservazione (art.6), il decreto, con specifico riguardo alle Risaie (XI tipologia), enuncia in questi termini il criterio-guida: "La gestione di questi siti richiede una *particolare attenzione* ai piani di conversione agricola e ai progetti infrastrutturali. Vanno attentamente valutati anche i piani di controllo delle zanzare effettuati con prodotti chimici di sintesi sia con metodi di lotta biologica" (art. 6,

paragrafo 11). Si può convenire con queste raccomandazioni, non con i divieti indiscriminati appena citati.

8. Qualche parola sulla linea strategica dell'Unione Europea quale si desume dalle dichiarazioni del commissario (Soros) e del direttore generale (Murphy) all'ambiente: si tratta di precise raccomandazioni che invitano gli Stati membri a non considerare le ZPS quali aree in cui le attività dell'uomo non sono tollerate e con particolare riguardo alla caccia, (il secondo, nella nota del 20 giugno 2007) si esprime così: "*La caccia è* una attività che produce benefici sociali, culturali, economici e ambientalmente significativi in diverse regioni dell'Unione Europea ed è a questo titolo *un veicolo potenzialmente importante per promuovere pratiche durevoli e per assicurare l'appoggio locale alle misure di conservazione e di gestione*" perché "*la caccia durevole doveva far parte della soluzione e non del problema*".

Come si vede, l'Unione punta a valorizzare gli operatori *sul* e *del* territorio affinchè le ZPS (e le ZSC) non siano aree precluse ad ogni attività o – che è peggio - assoggettate a regimi talmente restrittivi da determinare l'espulsione degli operatori e degli abitanti, privandole di presenze che, nel tempo, sono state il principale *fattore* dell'ambiente (per gli *habitat* come per le specie) che l'Unione si propone di proteggere. E poiché l'Unione non ha interlocutori diversi dagli Stati membri, li impegna a promuovere, ad opera delle Regioni, l'individuazione, classificazione e gestione delle ZPS (e ZSC) con l'obiettivo di realizzare Rete Natura 2000.

Significativa, a questo proposito, è la decisione della Corte di giustizia delle Comunità Europea, II, 28 giugno 2007, in causa C-235/04, secondo la quale "gli Stati membri sono obbligati ad individuare zone di protezione speciale sufficienti per numero e superficie, al fine di offrire protezione a tutti gli uccelli elencati nell'allegato I della direttiva, nonché alle specie migratrici di uccelli non comprese nel detto allegato"

9. Sono giunto al termine dell'argomentazione. Le Risaie della Lomellina rappresentano, per certi versi, il paradigma – meglio, il banco di prova - del teorema europeo. Infatti se la produzione risicola rappresenta la condizione *sine qua non* dello specialissimo *habitat* che attira le specie selvatiche dell'allegato I e le specie migratrici, una disciplina che mortifichi o scoraggi la complessa rete di interessi economico-produt-

tivi e ludici che vi si concentrano avrebbe riflessi negativi sulla conservazione dell'*habitat*. D'altro canto, e all'inverso, una volta individuata la ZPS delle Risaie della Lomellina, occorre adottare misure adeguate perché non sia frustrato l'obiettivo di protezione che ne è la causa. La Regione Lombardia lo ha fatto.

Ma l'approccio statale al teorema non è rassicurante sia a livello normativo che a livello giurisprudenziale. Li esamino distintamente.

a) Dopo il recepimento formale della direttiva 79/409 (Uccelli) con l'art. 1 della legge 157/92, bisogna arrivare al 1997 per il recepimento della direttiva 92/43 (*Habitat*) con il D.P.R. 357/97. Il ritardo delle Regioni ha offerto il pretesto al Governo per adottare il decreto-legge n. 251 nell'agosto 2006: una *entrata a gamba tesa* nella Rete Natura 2000. Il decreto ignorava la competenza regionale ed interveniva nella disciplina della agricoltura, delle attività ludico-sportive (tra cui la caccia), delle infrastrutture con divieti e prescrizioni generalizzati, senza riguardo alla natura e alle caratteristiche proprie di ciascuna Zona (come si è visto), ma non è stato convertito in legge, mentre è fallito il tentativo di disciplinare per legge la materia.

Per porre rimedio a questa *debacle*, il Ministro dell'ambiente nella legge finanziaria n.296 per il 2007 si è fatto attribuire la potestà (esclusiva: ignora, infatti, il Ministro delle politiche agricole) di dettare *criteri minimi uniformi*: quei criteri enunciati nel decreto del 17 ottobre 2007, già citato. Nel contempo le Regioni hanno completato l'elenco delle ZPS e ZSC.

Come ho detto, la Regione Lombardia ha completato l'elenco delle ZPS e ZSC e adottato regolamenti specifici per ciascuna di esse, ma l'entrata in vigore del decreto Pecoraro Scanio la obbligherà ad adeguarla ai *criteri minimi uniformi*. Come, non è chiaro: infatti la pluralità delle tipologie (tredici) delle ZPS e la varietà delle situazioni (corrispondenti a migliaia di Zone) imporranno interventi normativi o amministrativi mirati, stante l'incisione delle misure di conservazione sulle attività praticate nelle singole Zone, come nel caso delle Risaie. Di "espressa modifica legislativa"."limitatamente agli aspetti connessi all'attività venatoria" parla il DGR 6648/08 (già citato).

10. Ho tenuto per ultimo il capitolo giudiziario, non perché di minor rilievo. Infatti la giurisprudenza ha condizionato finora il processo di adeguamento della normativa italiana agli obiettivi di Rete Natura 2000.

Occorre prendere le mosse dal decreto Ronchi del 2 dicembre 1996, che, conformemente alla coeva deliberazione del Comitato per le aree protette dell'art. 2 della legge 394/91, ha integrato l'elenco delle aree naturali protette includendovi anche le ZPS e ZSC. Ne è nata una accesa controversia sì che il Ministro dell'ambiente Matteoli, con decreto 25 marzo 2005, adducendo un "insanabile conflitto interpretativo", ha annullato il decreto Ronchi. Di qui il recente contenzioso giurisdizionale.

Infatti il decreto Matteoli è stato sospeso da TAR Lazio, II bis, sul presupposto che, ai sensi del decreto Ronchi (risuscitato), nelle ZPS, alla stregua delle aree naturali protette, vige il divieto di caccia dell'art. 6 della legge 394/91 (ordinanza 6854/05).

In appello la Sesta Sezione del Consiglio di Stato, pur confermando l'ordinanza del TAR Lazio, ha spiegato che "l'accoglimento del ricorso in appello determinerebbe l'immediato venire meno di misure di tutela ambientale più rigorose, ancor prima della individuazione da parte della Regione delle misure di conservazione più adeguate" (ordinanza n.798/07).

Come si vede, l'approccio al problema della Sesta Sezione è diverso: il regime più severo della legge 394/91 è transitorio, in attesa della definizione delle misure di conservazione delle ZPS previste dal D.P.R. 357/97. E dunque le Regioni devono approntare le misure definitive di tutela degli *habitat* e delle specie protette che vi sostano nel periodo della riproduzione e dello svernamento.

Nel senso del TAR Lazio si è espresso TAR Campania nella sentenza (in via breve) 23 maggio 2007, n.5941, ritenendo applicabile *tout court* il decreto Ronchi e quindi il divieto di caccia della legge n.394/91".

11. La rassegna giurisprudenziale si chiude con la sentenza n.105 del 2008 del TAR Milano, che, accogliendo il ricorso della Lega per l'Abolizione della Caccia, ha annullato il piano faunistico-venatorio della Provincia di Pavia con specifico riguardo alle Risaie della Lomellina; ma il ragionamento sviluppato dal TAR non è condivisibile perché, da un lato, equipara le ZPS alle aree naturali protette (evocando all'uopo la deliberazione del 2 dicembre 1996), donde il divieto assoluto di caccia; dall'altro, però, circoscrive il divieto di caccia alle specie dell'allegato I della direttiva europea, mentre ammette la caccia alle specie dell'allegato II, perché il divieto opera soltanto nella fase transitoria, fino a che non sia adottato il regolamento, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 394/91. A tale effetto il TAR invoca la delibera regionale n. 1791 del 25

gennaio 2006 (già citata) quale regolamento della zona in questione, sia pure transitorio.

Il risultato non è appagante né per la associazione ricorrente (che attendeva una sentenza dichiarativa del divieto assoluto di caccia nelle Risaie per qualsiasi specie), né per la Provincia di Pavia che contestava l'assimilazione della ZPS ad un'area naturale protetta: restano, infatti, irrisolti i nodi citati in precedenza ed in particolare l'assimilazione appena ricordata, a proposito della quale il TAR Milano ignora (ma non poteva fare altrimenti) la *condizione* imposta dalla Conferenza Stato/Regioni nella seduta del 20 settembre 2007 alla bozza di decreto ministeriale ("Criteri minimi uniformi"), che introduce nella delibera del Comitato 2 dicembre 1996 l'art. 2 *bis*.

La condizione è stata soddisfatta con la deliberazione della Conferenza Stato/Regioni del 26 marzo 2008, che ha introdotto nel testo della deliberazione del 2 dicembre 1996 l'art.2 bis, che recita: "Alle aree dell'art. 2 della presente deliberazione si applica il regime di protezione di cui al D.P.R. 8 settembre 1997, n.357, al decreto del Ministero dell'Ambiente 17 ottobre 2007 ("Criteri minimi uniformi per la definizione di misure di conservazione relative alle ZPS e ZSC") e ai relativi provvedimenti regionali di recepimento e di attuazione, nonché al decreto del Ministro dell'ambiente del 3 settembre 2002 ("Linee guida per la gestione dei siti Natura 2000")

E', pertanto, venuta meno l'equiparazione delle ZPS e ZSC alle aree naturali protette della legge 394/91 e si chiude la *querelle* aperta con la deliberazione 2 dicembre 1996 e con il decreto Ronchi nel senso che non sussiste un divieto assoluto di caccia nelle Zone citate e quindi anche nelle Risaie della Lomellina; ma restano in vigore i divieti di caccia dell'art. 5 del d.m. 17 ottobre 2007 n.184 (già ricordati).

Non resta che attendere gli atti di recepimento annunciati dalla Regione, che ben potrebbe adottare un regime speciale per le Risaie più consono alle loro caratteristiche.

Dr Giovanni Bellagamba,
Presidente presso la Corte d'Appello di Firenze

VECCHIO E NUOVO NELLA NORMATIVA EUROPEA SULLE ARMI

Mi è stato affidato il compito di aggiornamento sulle Direttive europee che sono intervenute o che sono in preparazione in materia di armi in questo ultimo anno.

Si tratta, in particolare, di una Direttiva e di un Progetto di direttiva. La prima è stata approvata dal Parlamento europeo relativamente alle armi da fuoco e modifica in parte la precedente direttiva 91/477 del consiglio relativa al controllo della acquisizione e della detenzione delle armi. La seconda è un Progetto di Direttiva del Parlamento e del Consiglio europei in tema di trasferimento di materiale di armamento all'interno dei Paesi della Comunità.

A.

La prima Direttiva è stata approvata dal Parlamento europeo il 29 novembre 2007 ed è previsto un periodo di due anni da tale data perché possa essere recepita dai singoli Stati per cui, fino a tale momento, non avrà efficacia diretta interna.

Indico qui di seguito quelle che mi sembrano le novità più importanti rispetto alla Direttiva del 1991 che ha trovato, poi, attuazione in Italia col D. Lgs. 30 dicembre 1992, n. 527.

1) la precedente Direttiva tratta delle armi da fuoco e di quelle non da fuoco, anche se di queste ultime fa solo un cenno. Quella ora approvata tratta esclusivamente delle armi da fuoco e ne da una definizione molto ampia e dettagliata rispetto a prima.

Mentre, infatti, la Direttiva del 1991 rinvia per la individuazione delle armi da fuoco alle quattro categorie indicate nell'allegato I (*armi da fuoco proibite,armi da fuoco soggette ad autorizzazione, armi da fuoco soggette a dichiarazione e altre armi da fuoco*) la nuova Direttiva afferma che "si intende per arma da fuoco qualsiasi arma portatile a canna, che espelle, è progettata per espellere o può essere trasformata al fine

di espellere un colpo, una pallottola o un proiettile mediante l'azione di un esplosivo... Ha l'aspetto di un'arma da fuoco e a causa delle sue caratteristiche di fabbricazione o del materiale utilizzato può essere trasformata in un'arma.

Si precisa, poi, molto opportunamente, che non sono considerati armi da fuoco gli oggetti che *sono stati resi definitivamente inservibili mediante una neutralizzazione tale da rendere tutte le parti dell'arma definitivamente inutilizzabili e impossibili da asportare, sostituire o modificare ai fini di una eventuale riattivazione*.

Per quanto riguarda i riflessi sulla legislazione italiana di queste precisazioni, nella sostanza, non ve ne sono né potranno venire dalla legge di attuazione della Direttiva, perché le norme italiane ed i principi acquisiti in giurisprudenza già sono conformi a queste disposizioni. La novità sarà costituita dall'obbligo, per lo Stato membro, di prevedere un sistema di verifica delle misure di neutralizzazione delle armi al fine di garantire che le modifiche apportate siano definitive; a tale scopo si dovrà rilasciare un certificato della avvenuta neutralizzazione e applicare sull'arma stessa una marcatura ben visibile.

Non mi sembrano fondamentali le precisazioni che lo sparo si può avere solo attraverso una canna e che arma da fuoco è solo quella che funziona grazie alla polvere da sparo o materia esplodente equivalente.

E', poi, corretto che arma sia solo quella che ne ha l'aspetto esteriore altrimenti si tratta di arma camuffata o alterata e, dunque, vietata. In questo settore la nostra normativa è già alquanto dettagliata a proposito delle armi-giocattolo e di quelle che imitano armi vere.

Anche circa la esclusione dal novero delle armi degli oggetti resi definitivamente inservibili la nostra legge e la giurisprudenza hanno già elaborato il concetto di arma "atta all'impiego" per cui può essere oggetto di reato solo quell'arma che, anche se smontata in più pezzi o parzialmente inidonea, possa essere agevolmente assemblata o riparata, con esclusione, dunque, di quegli oggetti resi inservibili o raccomodabili con attrezzatura particolare di difficile reperibilità.

2) Una precisazione che, invece, mi sembra importante, ai fini della disciplina interna della materia, è la successiva indicazione di cosa si intenda per "parti" di arma rilevanti sotto il profilo giuridico.

Deve, infatti, trattarsi di un elemento essenziale al funzionamento e che sia progettato specificamente per un'arma da fuoco, come il telaio o la canna con conseguente esclusione di altri pezzi che possono comparire anche in armi a salve o giocattolo.

Da notare che sono considerati parti essenziali di un'arma anche il silenziatore e gli strumenti progettati per attenuare il rumore dello sparo.

3) La direttiva europea contiene, poi, la indicazione di concetti importanti e che, finora, il nostro legislatore ha dato per noti senza fornirne alcuna definizione.

Si tratta del concetto di "fabbricazione illecita", che indica il fabbricare e l'assemblare armi da fuoco senza licenza o autorizzazione, utilizzando loro parti essenziali. Mentre il concetto di "fabbricare" è presente nella nostra normativa (Testo Unico di P.S. e legge n .895/1967) senza spiegazioni, peraltro, quello di "assemblare" è del tutto assente e, quando sarà introdotto, del tutto nuovo.

Nel "fabbricare illecitamente", la Direttiva europea indica, poi, altro concetto che, invece, è ben presente nella nostra normativa, quello di introdurre in circolazione armi da fuoco prive della "marcatura", cioè senza l'apposizione delle indicazioni tutte di cui all'art. 11 della legge n. 110/75 (sigla e marchio del produttore, numero di iscrizione del prototipo, il numero di matricola ecc.).

Si parla, poi, anche di "traffico illecito", concetto inesistente nella nostra normativa, che viene definito come "*l'acquisizione, la vendita, la consegna, il trasporto o il trasferimento di armi da fuoco, loro parti e munizioni a partire dal territorio di uno Stato membro e attraverso quest'ultimo verso il territorio di un altro Stato membro, se uno degli Stati membri coinvolti non lo autorizza in conformità delle disposizioni della direttiva o se le armi da fuoco assemblate non sono provviste di marcatura"*.

Si tratta, nella sostanza, della esportazione o della importazione di armi da fuoco senza licenza o di armi clandestine.

Sarà interessante, veramente, vedere come il nostro legislatore tradurrà in norme interne questo concetto di "traffico illecito" dovendosi tener presente la nostra situazione legislativa attuale sul punto. Nel concetto di "traffico illecito", come si è detto, il legislatore europeo comprende più condotte diverse, come il ricevere, il vendere, il consegnare, trasportare o trasferire armi da fuoco clandestine.

Nel nostro ordinamento, peraltro, attualmente, per la *importazione* dei materiali di armamento, armi da guerra, dunque, dispone la legge n.185 del 1990, prevedendo che le aziende armiere importatrici siano iscritte in un Registro nazionale, in presenza di determinate condizioni di affidabilità e seguano un preciso iter burocratico per ottenere la autorizzazione alla importazione delle armi.

Per le armi comuni da sparo, poi, è prevista la licenza del Ministro dell'Interno.

Disciplina simile si ha per la *esportazione*. Peraltro, mentre la esportazione di materiali da guerra deve sottostare alla normativa specifica della legge n. 185/90 con le sanzioni alquanto severe ivi previste in caso di esportazione senza licenza, la esportazione di armi comuni da sparo deve sottostare solo alla licenza di cui all'art. 28 TULPS che, quanto alle sanzioni, ha subito un recente quanto impreciso aggiornamento, perché la precedente lieve contravvenzione è stata mutata in reato punibile con la reclusione da uno a tre anni e multa, anche se la lettera della legge continua a parlare di "contravventore", come se si trattasse, come era prima del 2005 (vedi D.L. 272 del 2005 per la modifica), appunto, di reato contravvenzionale.

Poiché la Direttiva introduce il concetto di "traffico illecito", comprendente le più diverse condotte vedremo come il nostro legislatore adatterà questo concetto alla normativa interna.

4) La Direttiva fornisce, poi, una definizione della figura dell'*intermediario*, indicandolo come la persona fisica o giuridica, diversa dal semplice armaiolo (che è colui che fabbrica, commercia, ripara o trasforma armi da fuoco o munizioni) che esercita una attività professionale consistente nell'acquistare, vendere od organizzare il trasferimento delle armi. Non so se dipenda da una inesatta traduzione del testo originale; certamente questa definizione non corrisponde a ciò che in Italia si intende per attività di intermediazione per cui si vedrà come risolverà il problema il legislatore.

Si deve tenere presente, infatti, che la figura del mediatore di armi è quasi del tutto ignorata dalla nostra legge mentre, nella realtà, è figura più che attiva e ricorrente.

Secondo la legislazione italiana nessun reato è mai configurabile nei confronti del solo mediatore, per questa sua specifica posizione. Nei casi in cui si verifichi una condotta illecita questa figura risponderà secondo i principi del concorso di persone nel reato, se ne ricorrono le condizioni.

Una sola volta la nostra legge nomina il mediatore ed è nell'art. 11, lett. c) della legge n. 185/1990 che prevede, tra le indicazioni che la azienda esportatrice o importatrice di materiale di armamento deve fornire nella domanda di autorizzazione da presentare al Ministero degli affari esteri, anche quella concernente "l'ammontare di eventuali compensi di intermediazione".

Come si può notare è una richiesta quasi timida del legislatore, che chiede non certo di sapere chi siano i mediatori ma il compenso, ma solo se è previsto (si dice *eventuale*). E' fatto notorio, ma il legislatore non lo vuole sapere, che partite di armi da guerra ben difficilmente sono vendute all'estero senza l'intervento più che remunerato di mediatori internazionali ed è altresì notorio che nel compenso del mediatore spesso, se non sempre, si nascondono compensi illeciti per le persone fisiche che hanno favorito l'accordo.

Secondo la nostra legge, dunque, attualmente la figura del mediatore di armi non ha alcun rilievo concreto perché, a parte la richiesta dell'ammontare del suo eventuale compenso, non si prevede altro, né di lecito né di illecito. Vedremo come sarà risolta questa posizione in sede di attuazione interna della Direttiva che stiamo esaminando, dovendosi tener presente che l'art.4 ter invita gli Stati membri ad istituire un sistema volto a regolamentare la attività degli intermediari attraverso l'obbligo di possedere una licenza di intermediazione o, comunque, di essere iscritti in un apposito Registro degli intermediari di armi.

5) Di particolare importanza mi sembrano le disposizioni, del tutto nuove, di cui al capitolo 2, art. 4 della Direttiva concernenti l'obbligo, per gli Stati membri, di predisporre un sistema tale da consentire la identificazione ed il rintraccio di *qualsiasi arma da fuoco*.

La Direttiva prevede, infatti, che le legislazioni dei singoli Stati al momento della fabbricazione delle armi da fuoco impongano una marcatura unica comprendente il nome del fabbricante, il Paese o il luogo di fabbricazione, il numero di serie e l'anno di produzione. La marcatura deve essere tale da consentire la identificazione agevole del Paese di fabbricazione e deve essere posta su una parte essenziale dell'arma da fuoco la cui distruzione renderebbe l'arma inutilizzabile.

V'è di più, perchè altra disposizione stabilisce che gli Stati membri della Comunità devono garantire che entro il 31 dicembre 2014 essi avranno istituito un archivio computerizzato, centralizzato o decentrato, che conservi per almeno venti anni per ogni arma fabbricata, il tipo, la marca, il modello, il calibro, il numero di serie e l'anno di fabbricazione, nonché i nomi e gli indirizzi del fornitore, dell'acquirente e del detentore.

Analoghe disposizioni, con l'obbligo di tenere un registro aggiornato con i dati identificativi di ogni arma, sono stabilite, poi, per gli "armaioli", cioè per coloro che professionalmente fabbricano, commerciano, riparano o trasformano armi da fuoco, per tutto il periodo della loro

attività, in modo da poter collegare immediatamente la singola arma all'attuale proprietario.

Questa normativa viene ad attuare, almeno nell'ambito europeo, una volta che i singoli Stati l'abbiano recepita nelle loro legislazioni entro il 27 novembre 2009, un sistema che è sempre stato ritenuto fondamentale per il controllo della criminalità e, cioè, la *tracciabilità delle armi da fuoco*, la possibilità di seguire l'arma dal momento in cui viene immessa sul mercato a quello in cui compare perché in qualche modo coinvolta in un fatto rilevante giuridicamente.

Le norme ora ricordate ci sembrano di particolare importanza perchè il tema della tracciabilità delle armi è stato oggetto di molte discussioni a livello internazionale ma vi sono sempre stati alcuni Paesi che hanno ostacolato un serio accordo sul punto. Già nella Convenzione di Palermo del 15 dicembre 2000 si prospettava un accordo in materia ma si discusse a lungo su come deve essere effettuato il marchio sulle armi e sui sistemi tecnologici che consentano di impedire la cancellazione dello stesso. Il segreto che, poi, alcuni Paesi (come la Cina) hanno sempre cercato di mantenere sulla propria produzione ha reso più difficili i lavori, peraltro giunti alla firma del PROTOCOLLO di VIENNA del marzo 2001.

Vi furono due tesi a confronto, una che voleva il massimo della completezza e della trasparenza nella marcatura, l'altra che non voleva si venisse a sapere in quale fabbrica venivano prodotte le armi. Si è giunti ad un compromesso per cui si è affermata la necessità della massima trasparenza, però si è consentito anche la marcatura con simboli geometrici o alfanumerici non decrittabili se non dal Paese produttore. Il detto protocollo è in fase di ratifica da parte dei vari Paesi.

Mi pare siano da farsi alcune osservazioni.

E' la prima volta, in ambito europeo, che si prevede la marcatura anche delle armi da guerra.

La conclusione mi pare indubbia perché la Direttiva, tra le altre disposizioni, ripete anche la classificazione delle armi da fuoco già prevista nella Direttiva del 1991 e la prima categoria, la categoria A è, appunto, quella delle armi *proibite*, che, cioè, il privato non può detenere e che sono le armi automatiche e i congegni bellici, cioè le armi da guerra.

Poiché si afferma, chiaramente, che il sistema della tracciabilità dell'arma deve riguardare *qualsiasi* tipo di arma non sembra dubbio che, d'ora in poi, anche le armi da guerra debbano sottostare a questa marcatura.

Rilevo, peraltro, che la Direttiva, tra le armi proibite, non prevede gli strumenti che, secondo la nostra legge, sono classificati come materiale di armamento, ma si concentra su "le armi automatiche, i dispositivi di lancio e gli ordigni per uso militare ad effetto esplosivo" perché, giustamente, non interessa tanto su quale strumento di guerra (carro armato o aereo che sia) si trovi l'arma, ma è l'arma stessa che deve essere marcata.

Per quanto concerne il panorama legislativo italiano è da notare che per le armi comuni da sparo la nostra legislazione è già conforme alla Direttiva perché l'art. 11 della legge n. 110/1975 prevede che il fabbricante dell'arma imprima in modo indelebile la sigla, il marchio idonei a identificarla, nonché il numero di iscrizione nel Catalogo nazionale, il numero di matricola, il luogo di produzione, la sigla della repubblica italiana e un numero progressivo deve essere impresso anche sulle canne intercambiabili. Le indicazioni oggettive ci sembrano più che esaurienti per rintracciare l'arma,mentre per quelle soggettive, relative all'acquirente ed al detentore, il detto art.11 dovrà subire una modifica.

Per le armi da guerra, invece, non mi pare, proprio, ci sia nulla di comparabile al disposto dell'art.11 legge n.110/1975 per cui vedremo, entro il novembre 2009, come il legislatore risolverà il problema.

Certamente, almeno in Europa, si è fatto un notevolissimo passo in avanti per il controllo di tutte le armi, anche da guerra. Evidentemente la paura del terrorismo, in questo caso, ha favorito la trasparenza ed ha fatto superare la linea di segretezza sempre mantenuta.

6) La nuova Direttiva ripete, nella sostanza, la classificazione delle armi già fornita da quella del 1991, distinguendosi, ancora, tra *armi da fuoco proibite, armi da fuoco soggette ad autorizzazione, armi da fuoco soggette a dichiarazione e altre armi da fuoco* (che sono, essenzialmente, quelle lunghe a colpo singolo ed ad anima liscia).

Da notare che tra le armi proibite sono state aggiunte le munizioni ad espansione, ma ciò non incide sulla nostra situazione legislativa in materia perché già l'art. 2, co. 4 della legge n. 110/1975 vieta che munizioni di questo tipo siano considerate per arma comune da sparo, come pure quelle a nucleo perforante, a carica esplosiva, incendiarie ecc. cosicchè è pacifico che tal genere di munizione deve definirsi da guerra per il nostro ordinamento.

7) Di rilevante, nel nuovo testo, segnalo anche tutta la normativa che prevede limitazioni alla possibilità di acquisire e detenere armi da fuo-

co, nel lodevole intento di limitarne la diffusione. Quindi, a parte la licenza o autorizzazione all'acquisto, chi vuole acquistare e detenere un'arma deve avere un motivo valido che, come sempre, non può che essere o quello di difesa personale o di caccia o di sport. E' stabilito il limite minimo di anni 18 per avere un'arma, a parte le eccezioni per i cacciatori e sportivi (tiro al volo, tiro a segno ecc.) sempre che i minori abbiano l'autorizzazione dei genitori, siano sotto la guida di un adulto con porto d'armi e facciano parte di un centro di addestramento abilitato e, infine, non sia presumibile che il possesso dell'arma da parte del minore costituisca un pericolo.

Sono previsti anche rigidi controlli per gli acquisti di armi da fuoco a distanza,cioè spedite dopo comunicazioni telematiche tra le parti.

Va anche segnalato che gli Stati membri potranno prevedere, per le persone che diano tutte le garanzie, la concessione di una autorizzazione pluriennale a detenere tutte le armi da fuoco detenibili, nei limiti numerici previsti dalla legge, fermi restando, ovviamente, i controlli periodici circa il rispetto delle regole e l'obbligo per il detentore di notificare alla Autorità ogni trasferimento delle armi in modo da consentirne sempre la rintracciabilità.

Su questi ultimi punti vedremo come agirà il nostro legislatore in sede di attuazione della Direttiva.

La licenza pluriennale non è un obbligo ma solo una facoltà dei singoli Stati di introdurla.

Per quanto concerne, poi, le richieste qualità soggettive dell'acquirente e detentore dell'arma (a parte quelle da guerra non acquistabili né detenibili) la nostra legge già prevede norme soddisfacenti come quelle contenute nella legge n. 110/1975 e nel testo unico di P.S.

Per il rilascio delle autorizzazioni di Polizia, infatti, sono richiesti idoneità tecnica, che vi sia un motivo per il possesso dell'arma, che il soggetto possegga i requisiti psicofisici necessari, che non sussistano precedenti penali ostativi ecc.

Forse dovrà subire una modifica solamente la disciplina delle autorizzazioni ai minori perché nel nostro ordinamento, in materia, dispone solo l'art. 44 del T.U.L.P.S. che prevede, però, solo la facoltà del prefetto di concedere la licenza di porto d'armi per uso di caccia al minore di anni diciotto, ma maggiore di sedici, alle sole condizioni del consenso di chi esercita la patria potestà e che sia esperto nel maneggio delle armi.

La normativa europea sembra un po' più rigida sul punto, come abbiamo visto (occorrono la guida di un adulto provvisto di porto d'armi e la iscrizione in qualche centro di addestramento autorizzato).

8) La Direttiva contiene, infine, lievi modifiche alla disciplina della Carta europea per arma da fuoco introdotta con la Direttiva del 1991 allo scopo di agevolare il trasferimento delle armi comuni da sparo all'interno della Comunità europea specialmente a favore dei cacciatori e dei tiratori sportivi.

La Carta europea d'arma da fuoco è, in sostanza, un documento identificativo, congiuntamente, delle armi e del loro possessore, perché nel modello comunitario devono essere compresi entrambi i dati relativi. Deve, inoltre, contenere gli estremi del porto d'armi, della autorizzazione al trasporto, se si tratti di arma per uso sportivo, della denuncia di detenzione e delle autorizzazioni al trasferimento da uno Stato all'altro.

La modifica apportata dalla Direttiva in esame riguarda, in particolare, una facilitazione proprio per i cacciatori ed i tiratori sportivi per le armi che servono al loro sport. Mentre, come regola, per trasferire un'arma da un Paese all'altro della Comunità è necessario ottenere l'autorizzazione di tutti gli Stati in cui entrano le armi, per questi soggetti, invece, basta che siano in possesso della carta per arma da fuoco, senza necessità di alcuna autorizzazione preventiva.

I cacciatori ed i tiratori sportivi, dunque, possono detenere una o più armi da fuoco durante un trasferimento effettuato per praticate il loro sport purchè nella carta da fuoco figurino iscritte le armi di cui si servono e purchè siano in grado di documentare, anche informalmente (basta un biglietto di invito) la veridicità della loro presenza nel Paese di destinazione.

Mi pare, questa, una agevolazione di non poco conto in conformità dello spirito con cui fu già prevista questa figura della carta europea, suscettibile, nella pratica, ancora di miglioramenti.

B.

La seconda Direttiva di cui vi voglio parlare è ancora allo stato di proposta proveniente dal Parlamento e dal Consiglio europei e concerne la semplificazione delle modalità e delle condizioni dei trasferimenti all'interno delle Comunità di prodotti destinati alla difesa.

Si tratta, dunque, della esportazione all'interno del territorio della Comunità di prodotti destinati alla difesa, concetto che corrisponde, nella sostanza, a quello di materiale di armamento oggetto, nella nostra legislazione, della Legge n. 185/1990.

Bisogna, qui, ricordare che la nostra originaria normativa, alquanto rigida e, a mio avviso, giustamente volta a rendere difficile la esporta-

zione di armi da guerra e prodotti equipollenti, ha subito una attenuazione per effetto della legge 17 giugno 2003, n. 148, legge, peraltro, che era obbligatorio emanare, per il nostro Paese, dopo che l'Italia aveva concluso l'accordo internazionale di Farnborough del 27 luglio 2000, con gli altri maggiori produttori di armi da guerra europei e, cioè, la Francia, la Gran Bretagna, la Svezia, la Germania e la Spagna.

Come è noto, le principali modifiche apportate dalla legge del 2003 sono costituite dalle facilitazioni offerte al trasferimento di materiale di armamento ove si tratti di un programma in cooperazione, realizzato congiuntamente tra alcuni dei Paesi firmatari dell'accordo di Farnborough.

Il mezzo per facilitare questo tipo di esportazione tra Paesi firmatari è la c.d. *licenza globale di progetto* che elimina la necessità di tante autorizzazioni specifiche nazionali ed affida ad un solo Paese la responsabilità dell'unica autorizzazione.

Chi è titolare, pertanto, della licenza globale di progetto non deve sottostare ad alcune delle imposizioni previste originariamente dalla nostra legge n. 185/1990, come, per esempio, l'obbligo di comunicare l'inizio delle trattative, i termini limitati di utilizzazione della licenza (che vengono, invece, ampliati fino a tre anni) l'obbligo di documentare la destinazione finale delle armi, l'obbligo di indicare i pezzi venduti, l'ammontare delle mediazioni ecc. Sono tutti adempimenti da cui sono esentati i titolari di licenza globale di progetto.

Lo scopo dell'accordo di Farnborough, inserito, poi, nella nostra legge con le modifiche del 2003, è quello di creare una zona, all'interno del territorio dei sei Paesi firmatari, che consenta una più agevole circolazione del materiale di armamento.

Il pericolo è quello, consueto in questi casi, che le armi si disperdano e finiscano in mani sbagliate, ma ogni liberalizzazione porta con se questa evenienza.

Orbene, in questa situazione si inserisce la Proposta di Direttiva, che vuole cercare di armonizzare, in qualche modo, la normativa in materia e semplificare gli adempimenti burocratici per tutti i trasferimenti all'interno dei 27 Paesi comunitari.

In sostanza si propone di sostituire l'obbligo della licenza di esportazione con una licenza generale o globale, come previsto tra i sei Paesi firmatari dell'accordo di Farnborough basandosi sulla considerazione che, ormai, i trasferimenti di materiale da guerra da un Paese all'altro della Comunità non rappresentano più un pericolo, dopo 50 anni di in-

tegrazione, come, invece, possono esserlo i trasferimenti verso Paesi terzi.

Il Parlamento ed il Consiglio europei avrebbero voluto realizzare una zona in cui gli operatori fossero esentati dall'obbligo di licenza nonché un sistema a gestione comunitaria per il rilascio delle autorizzazioni ai trasferimenti all'interno della Comunità, ma questa idea è stata abbandonata perché ancora non esiste una politica estera comune e l'integrazione politica tra i Paesi è insufficiente.

Si prospetta, piuttosto, una semplificazione ed un riavvicinamento dei vari regimi di licenza con l'attuazione progressiva del sistema delle licenze generali e globali riservando il rilascio di licenza individuale a casi eccezionali.

I sistemi previsti sono due:

a) si prevede il rilascio di *licenze generali di trasferimento,* per cui gli Stati membri emettono licenze generali di trasferimento che autorizzano direttamente i fornitori nazionali, che rispondano a certi requisiti di affidabilità, ad effettuare più trasferimenti di più prodotti destinati alla difesa ad una o più categorie di destinatari situati in altro Stato membro, nei casi in cui il materiale sia destinato alle Forze armate di altro Stato membro oppure se il destinatario è una impresa certificata, cioè che risponda a certi requisiti di essere soggetto sicuramente rispettoso delle regole;

b) si prevede il rilascio di *licenze globali di trasferimento* per cui gli Stati membri rilasciano a singoli fornitori, su loro domanda, licenze globali che autorizzano uno o più trasferimenti di uno o più prodotti destinati alla difesa ad uno o più destinatari situati in altro Stato membro.

La direttiva si applicherà ai "prodotti destinati alla difesa", di cui viene esteso un elenco in allegato che comprende ogni prodotto destinato ad essere utilizzato a fini militari e si va dalle armi ad anima liscia, purchè automatiche o semiautomatiche, alle bombe, ai razzi e simili, alle munizioni per uso militare, ai congegni per la direzione del tiro, agenti chimici, materiali radioattivi ecc.

Dall'elenco, peraltro, si possono trarre utili, anche se indirette, indicazioni circa la classificazione delle armi in una prospettiva europea di armonizzazione delle legislazioni.

Infatti sono esclusi dalla necessità di ottenere l'autorizzazione alla esportazione e, dunque, devono ritenersi non materiali di armamento, i revolver, i fucili e le carabine fabbricati prima del 1938, le riproduzioni di moschetti, fucili e carabine i cui originali sono stati fabbricati prima

del 1890 e anche i revolver, le pistole e le mitragliatrici fabbricate prima del 1890 e relative riproduzioni e, ancora, le armi ad anima liscia utilizzate per la caccia e per lo sport.

Se, dunque, non v'è necessità per l'industria che esporta, di provvedersi preventivamente di autorizzazione, si deve ritenere che queste armi siano trasferibili all'interno della Comunità europea come merce qualsiasi.

Se e quando il Progetto diventerà Direttiva bisognerà vedere, poi, come i singoli Stati risolveranno il problema. Per la nostra legge, per esempio, l'esportazione anche di quelle armi sopraindicate non è affatto libera e, che siano o meno classificabili come armi comuni da sparo o da guerra, la esportazione delle stesse necessita sempre di una autorizzazione.

Quello che mi pare importante sottolineare è che uno dei presupposti della proposta di direttiva agevolatrice è che si tende a considerare i materiali di armamento alla stregua di qualunque altra merce, tanto vero che, nella premessa della proposta, si fa riferimento alla norma del trattato istitutivo della Comunità, che intende eliminare qualsiasi ostacolo alla libera circolazione delle merci all'interno della Comunità stessa. Le uniche disposizioni di salvaguardia sono costituite dalla autorizzazione, che è richiesta allo Stato di partenza del materiale, e alcune garanzie richieste al Paese di destinazione. E', peraltro, lasciata libera la discrezionalità dei singoli Stati nel rilascio della licenza generale, che è la regola prevista, lasciando ampio margine alla cooperazione tra Stati ma, in definitiva, dando ampio spazio alla fiducia reciproca .

Compaiono spesso, infatti, nel progetto di direttiva le parole "fiducia", "cooperazione", "fiducia reciproca", "scambio di informazioni"ecc. e se si può fare una critica, salvo controllare meglio in che termini sarà sviluppata e verrà attuata la Direttiva, è che i materiali di armamento non possono considerarsi merce normale, perché la Comunità mi sembra eccessivamente allargata ed il pericolo che armi letali finiscano fuori controllo è sempre più alto. Si comprendono le esigenze di difesa comune nell'ambito di Paesi che ormai, sotto questo profilo, possono dirsi unificati, anche se non lo sono formalmente e sono pure comprensibili le esigenze commerciali. Peraltro, la merce in discussione è altamente pericolosa e qualche rigidità in più non farebbe male, anzi farebbe molto bene.

Dr Enrico Fischetti,
Presidente della Prima Sezione Penale del Tribunale di Brescia

ARMI E LEGITTIMA DIFESA

1) **La configurazione tradizionale della legittima difesa**.

Comè è noto, l'art. 52 c.p. prevede che "non è punibile chi ha commesso il fatto per esservi stato costretto dalla necessità di difendere un diritto proprio od altrui contro il pericolo attuale di una offesa ingiusta, sempre che la difesa sia proporzionata alla offesa"; trattasi di una causa di giustificazione che, secondo la dottrina prevalente[1], costituisce elemento negativo del fatto, nel senso che al fine della responsabilità penale esso deve mancare[2].

Detto che la legittima difesa rappresenta una delle varie forme di autotutela riconosciute dall'ordinamento al cittadino, in deroga al principio generale del monopolio statuale all'uso della forza[3], si può sinteticamente affermare che gli elementi costitutivi della causa di giustificazione in esame sono: a) il pericolo attuale di una offesa ingiusta ad un diritto; b) la necessità e l'inevitabilità della reazione difensiva; c) la proporzione tra offesa e difesa[4].

---

[1] MANTOVANI, Diritto penale, parte generale, Padova , 2001, 249; RAMACCI, Corso di diritto penale, II, Torino, 1993, 61; PAGLIARO, Principi di diritto penale, parte generale, Milano, 1998, 425 ss.; GROSSO, L'errore sulle scriminanti, Milano 1961, 87 ss. In giurisprudenza, Cass. 15.11.1990, Abate, CED 187319; Cass. 14.11.1990, Berlingieri, CED, 185969.

[2] Altra dottrina, nel contesto della tripartizione tipicità, antigiuridicità, colpevolezza, definisce le cause di giustificazione come requisiti esterni di liceità del fatto tipico. MARINUCCI, Fatto e scriminanti. Note dommatiche e politico-criminali, in Riv. It. Dir. proc. pen, 1983, 1242 ss; VASSALLI, Il Fatto negli elementi del reato, in Studi Delitala, III, 1984, 1647. In giurisprudenza, Cass. Sez. un, 30 giugno 1984, in Riv. pen. 1986, 744.

[3] FIANDACA-MUSCO, Diritto penale 253; GROSSO, Legittima difesa (dir. pen); PADOVANI, Difesa legittima, dpen, III, 1989, 497.

[4] FORTE, I nuovi confini della legittima difesa, in Cass.pen. settembre 2006, 3066; CIPOLLA, La reazione violenta del derubato, tra la nuova legittima difesa e il problema della ragionevolezza dell'erronea supposizione della causa di giustificazione, in Giurisprudenza di merito, 2006, 417; AMATO, Non c'è il temuto strappo nel sistema, in Guida al Diritto, 2006, n. 13, 57 ss.; CADOPPI, La legittima difesa domiciliare (c.d. "sproporzionata o allargata"): molto fumo e poco arrosto, in Diritto penale e processo, 2006, 4, 434; CARCHIETTI, La "nuova" legittima difesa: una proposta esegetica, in Diritto e Giustizia, 1.11.2007.

Il primo dei presupposti per l'applicabilità dell'esimente è, quindi, quello dell'"attualità" del pericolo dell'offesa ingiusta; se per pericolo deve ritenersi la sussistenza di una situazione nella quale vi sia la probabilità, o la rilevante possibilità, del verificarsi di un evento lesivo[5], per attualità del pericolo dell'offesa ingiusta deve intendersi una situazione di attacco illegittima e in corso, la cui cessazione dipenda necessariamente dalla reazione difensiva[6] o, quanto meno, una situazione di pericolo imminente ed incombente con esclusione dell'applicabilità della scriminante quando l'aggressione sia ormai esaurita[7].

La giurisprudenza ha, quindi, interpretato rigorosamente tale requisito nel senso di rischio incombente al momento del fatto escludendo dall'operatività della legittima difesa la reazione anticipata o posticipata[8].

Quanto al problema della determinazione del limite cronologico, a partire dal quale la verificazione del danno può dirsi imminente, deve ritenersi che non sia ancora imminente il danno semplicemente minacciato verbalmente dalla vittima quanto meno sino al momento in cui quest'ultima non dimostri con il proprio comportamento di essere davvero intenzionata a passare a vie di fatto (per esempio, alzando il braccio contro l'imputato, avvicinandosi ad esso con chiaro atteggiamento aggressivo, portando la mano verso la tasca dove si trova l'arma)[9].

Nel contempo, in questa prospettiva, deve ritenersi attuale il pericolo quando l'aggressione sia già iniziata e sia ancora in corso di attuazione, ove la difesa sia funzionale ad evitare ulteriori eventi dannosi o, comunque, ad evitare il consolidamento di una situazione antigiuridica che renderebbe definitivo il danno patito dalla vittima[10]. Il requisito in esame, quindi, non sussiste quando l'aggressore, esaurita la propria con-

---

[5] ANTOLISEI, Manuale diritto penale, 234; FIANDACA-MUSCO, Diritto penale, 179; GROSSO, Difesa legittima e stato di necessità, 1964; MARINUCCI-DOLCINI, 561; ROMANO, Commentario sistematico, 555.

[6] AMATO, op.cit.; cfr. Cass. Sez. I, 10 gennaio 2002, Pica;

[7] Cfr. Cass. Sez. I, 15 aprile 1999, De Rosa.

[8] FORTE, Op. cit.; SZEGO, Ai confini della legittima difesa. Un'analisi comparata, Cedam, 2003, 359 ss; FIANDACA, in Crespi-Stella-Zuccalà, Commentario breve al codice penale, Cedam, 2002, 236 ss; Cass. 28.1.1991, Manti, CED 187110; Cass. 7.10.1991; Cass. 15.4.1999, in Rep. Foro it. 1999, 708; Cass. Sez. I, 10.1.2002, n. 7304, Pica.

[9] Va escluso che l'estremo del pericolo attuale possa consistere nella circostanza che il potenziale aggressore porti l'arma indosso, in difetto di ogni suo comportamento positivo tale da far ragionevolmente presumere un uso immediato della stessa. Cfr. Cass. 28.1.1991, Manti.

[10] MANTOVANI, 268; MANZINI , Trattato, II, 388; PALAZZO, 370. In questa ottica si è affermato che è attuale il pericolo perdurante riscontrabile in quelle ipotesi nelle quali, non essendo del tutto esaurita l'offesa, non si sia ancora realizzato il completo passaggio dalla situazione di pericolo a quella di danno. Cfr. sul punto FIANDACA, Op. cit, 236.

dotta, si stia allontanando dall'aggredito voltandogli le spalle o dandosi alla fuga (a meno che, essendo armato, mostri di voler utilizzare l'arma contro l'offeso), ovvero sia caduto a terra disarmato[11].

Per quanto, poi, concerne il requisito della necessità della reazione, la dottrina prevalente, nel fare ricorso al concetto di inevitabilità, afferma che occorre tener conto di tutte le circostanze del caso concreto[12]; peraltro, ha anche fatto riferimento alla " necessità" della difesa e all'ulteriore requisito della "costrizione" interpretando il concetto di " necessità-inevitabilità" nel senso di farvi rientrare solo quelle condotte che non sono sostituibili da altre meno dannose ugualmente idonee ad assicurare la tutela dell'aggredito[13].

Secondo questa interpretazione, anche prescindendo dal requisito della proporzione, non potrà essere ritenuta legittima la difesa realizzata con mezzo letale se può essere utilizzato altro strumento, ovvero lo stesso in modo da arrecare un danno più lieve, tenuto ovviamente conto di tutte le circostanze concrete dell'azione, tra cui la pericolosità soggettiva dell'aggressore, le caratteristiche dell'aggredito, la natura dell'aggressione.

Ed, allora, il requisito della necessità richiede non solo che il difensore attui una condotta idonea a scongiurare o a ridurre l'entità del pericolo per il bene giuridico minacciato dall'offesa ingiusta, ma obbliga il difensore a porre in essere, fra le possibili condotte difensive idonee, quella meno lesiva nei confronti dell'aggressore, vale a dire la minima difesa necessaria e quella che produca il minimo danno[14].

La giurisprudenza consolidata, dal canto suo, ha affermato che la difesa, per essere legittima, deve essere inevitabile. Infatti, l'inevitabilità del pericolo dell'offesa ingiusta implica l'assoluta necessità (l'inelutta-

---

[11] Cass. 4.2.1982, Coppola, CED 154330; Cass. 13.7.1982, Quaranta, CED 157809; Cass. 2.6.1989, Della Pasqua, CED 183441. Correttamente la giurisprudenza esclude che il semplice timore dell'aggredito, non fondato su di un positivo comportamento dell'aggressore diverso e ulteriore rispetto all'aggressione già esauritasi, possa integrare gli estremi di un pericolo attuale di prosecuzione della condotta aggressiva. Cfr. anche Cass. 12.12.1979, Entradi, CED 144428.

[12] ANTOLISEI, Manuale, op. cit, 249; BETTIOL-PETTOELLO MANTOVANI, Diritto penale, parte generale, Cedam 1986, 384; cfr. FORTE, in Cass. Pen. settembre 2006, op. cit.

[13] MANTOVANI, Diritto penale, parte generale, Cedam 2001, 260 ss.; GROSSO, legittima difesa, in Enc. Dir. XXIV, 1974, 28; FIANDACA-MUSCO, Diritto pen, op. cit., 257, PADOVANI, Difesa legittima, in Dig.d.pen., Utet, 1989,510.

[14] CADOPPI, La legittima difesa domiciliare…op.cit. Così per impedire ad un ladro di rubare l'uva nella vigna, sarebbero idonei sia lo sparo in aria, che lo sparo ad una gamba, sia l'uccisione del ladro. Ma, in ossequio al principio della necessità, il padrone di casa dovrà attuare la condotta meno lesiva, e, quindi, dovrà sparare in aria in quanto se ferisse il ladro o lo uccidesse non vi sarebbe legittima difesa per difetto del requisito della necessità.

bilità) della reazione quale unico modo per salvare il diritto minacciato[15]; inevitabilità che è esclusa allorquando l'aggredito abbia la possibilità di evitare l'aggressione con modalità comportamentali diverse dalla reazione che espone a pericolo l'incolumità fisica dell'aggressore, come nel caso in cui il soggetto abbia la possibilità di allontanarsi dall'aggressore senza pregiudizio e senza disonore[16], oppure, qualora la reazione sia sostituibile con altra meno dannosa, ugualmente idonea a tutelare il diritto esposto al pericolo.[17]

Peraltro, non può negarsi che il requisito della necessità, pur avendo un innegabile effetto di calmiere, potrebbe non essere sufficiente a garantire il rispetto della proporzione fra offesa e difesa potendo non risolvere appieno il problema dei rapporti tra il diritto minacciato (del difensore) e quello leso (dell'offensore)[18]; ecco, allora, che il legislatore del codice Rocco ha introdotto l'ulteriore requisito della proporzione per evitare possibili eccessi.

Infatti, il terzo presupposto della legittima difesa consiste nella proporzione della reazione difensiva rispetto alla aggressione.

La dottrina ha interpretato tale requisito in diversi modi sostenendo, soprattutto nei primi decenni successivi all'entrata in vigore del codice Rocco, che fosse sufficiente una proporzione fra i mezzi a disposizione dell'aggredito e quelli da lui utilizzati[19].

Successivamente, nell'ambito di una concezione della legittima difesa non più improntata ad una sorta di delega della potestà di polizia che lo Stato fa ai privati per ragione di necessità quando riconosce di

---

[15] AMATO, Non c'è il temuto strappo nel sistema, op.cit. Cfr. Cass., sez. I, 17.4.2002, Battarin.

[16] Il cosiddetto *commodus discessus*; cfr. Cass. Sez. I, 28.1.2003, Di Giulio.

[17] Cfr. Cass. Sez. I, 1.12.1995, Velino. Si afferma anche che la necessità di difendersi si ha quando " il soggetto si trova nell'alternativa tra reagire e subire, nel senso che non può sottrarsi al pericolo senza offendere l'aggressore" (Cass. Sez. I 21.4.1994, in Cass pen. 1995, 1834) e che " la reazione è necessaria quando è inevitabile, vale a dire non sostituibile da un'altra meno dannosa, ugualmente idonea ad assicurare la tutela dell' aggredito" (Cass. Sez. IV 25.5.93, in Cass. pen. 1995, 558); nonché " la commissione del fatto, costituente reato, deve rappresentare il solo mezzo per tutelare il diritto posto in pericolo dall'aggressione della vittima" (Cass. sez. I, 7.10.1991, in Giust. Pen. 1992, II, 200).

[18] CADOPPI, Diritto all'autotutela in un privato domicilio op.cit.. Cfr. anche Cass. 25.5.1993, Barraca, CED 195857, che fa derivare dal requisito della proporzione e non da quello della necessità l'utilizzo dell'attività meno lesiva tra quelle praticabili. Va anche sottolineato che se nella maggioranza dei casi l'uso di un mezzo non necessario comporta altresì un difetto di proporzione tra il danno cagionato e quello evitato, i due giudizi potrebbero non sempre coincidere potendo accadere che una condotta difensiva in sé proporzionata non sia tuttavia necessaria perché sostituibile con altra meno lesiva e tuttavia ugualmente efficace e sicura (e viceversa). Naturalmente ogni considerazione è condizionata dall'estensione che si dà al concetto di necessità e al criterio usato per individuare la proporzione, come vedremo più avanti.

[19] Sul punto cfr. SZEGO, op.cit, per i vari riferimenti bibliografici.

non poter efficacemente prestare loro la sua protezione tempestiva[20], ma ad una concezione della legittima difesa, costituzionalmente orientata, che vede la stessa espressione del bilanciamento degli interessi in conflitto, la dottrina, ai fini del giudizio di proporzione, ha fatto riferimento alla rilevanza dei beni coinvolti ed al grado dell'offesa, oltre che alle circostanze concrete del caso[21]. In questa prospettiva interpretativa, che meglio si attaglia al dato letterale della norma, dove il riferimento è all'offesa e non ai mezzi, si afferma che sussiste il requisito della proporzione quando sia congruo e adeguato il rapporto fra i beni posti in conflitto, tenuto conto del diverso valore che agli stessi è attribuito dall'ordinamento e del diverso grado di messa in pericolo o di lesione cui sono esposti i beni che vengono in contrapposizione nella situazione concreta.

Quindi, l'interprete dovrà valutare la proporzione facendo riferimento ai beni dinamicamente in conflitto, mentre il riferimento ai mezzi a disposizione della vittima e a quelli usati viene a rappresentare una delle circostanze concrete che contribuiscono a formare la base del giudizio di valore.[22]

La giurisprudenza più recente ha seguito quest'ultimo orientamento interpretando il requisito della proporzione non solo con riferimento ai mezzi a disposizione della vittima in relazione a quelli utilizzati, ma anche ai beni in conflitto; si è così esclusa la proporzione, nel caso di conflitto tra beni eterogenei, allorchè la consistenza dell'interesse leso (la vita o l'incolumità personale dell'aggressore) sia enormemente più rilevante, sul piano della gerarchia dei valori costituzionali, di quello difeso e il danno inflitto (morte o lesione personale) abbia una intensità di gran lunga superiore a quella del danno minacciato[23]. Si è anche affermato che la reazione è legittima quando la stessa rappresenti l'unica possibile in quelle circostanze e non sia sostituibile da altra meno dannosa pur quando non sussista un rapporto di eterogeneità tra i beni in conflitto [24].

Peraltro, pur non potendosi negare un rapporto di stretta cointeres-

---

[20] In tal senso, MANZINI, Trattato op.cit. 379; MAGGIORE, Principi di diritto penale, I, 1937, 268; VANNINI, Istituzioni di diritto penale.Parte generale, 1939, 268.

[21] FIANDACA-MUSCO, Diritto pen. Op.cit., 258; PADOVANI, voce Difesa legittima op. cit. ; GROSSO, voce Legittima difesa, op. cit, e Difesa legittima e stato di necessità, op. cit. ; CADOPPI, Diritto all'autotutela, op.cit; FORTE, I nuovi confini della legittima difesa, op. cit.

[22] FORTE, I nuovi confini della legittima difesa, op. cit.

[23] Di recente, Cass. sez. I, 10.11.2004, Podda.

[24] Cass. sez. I, 7.3.1996, n. 2554.

senza tra il requisito della proporzione e quello della necessità, nel senso che la necessità incide non poco sugli stessi confini di operatività della proporzione[25], si deve ritenere fuorviante l'insegnamento giurisprudenziale, che riferisce la proporzione tanto ai mezzi a disposizione dell'aggredito quanto ai beni dell'aggredito e dell'aggressore in conflitto, in quanto il richiamo al mezzo meno lesivo deve essere fatto in sede di esame della necessità della condotta difensiva (e non mediante utilizzazione nella verifica della sussistenza del criterio della proporzione); invero, la confusione delle due valutazioni (quella sulla necessità e quella sulla proporzione) in un unico giudizio appare errato in quanto non deve essere dimenticato che per la sussistenza della scriminante occorrono tutti i suindicati presupposti, la cui ricorrenza va accertata autonomamente ed in via successiva, nel senso che la mancanza di quello precedente rende superflua la verifica del successivo (e, pertanto, pur in presenza del pericolo attuale di una offesa ingiusta, laddove risultasse insussistente il presupposto della inevitabilità del pericolo, risulterebbe del tutto inutile passare a verificare il parametro della proporzione[26]).

Va, inoltre, ricordato che l'accertamento dei presupposti della scriminante, da effettuarsi nell'ordine logico sopra indicato, deve essere realizzato mediante un giudizio *ex ante* che tenga conto delle specifiche circostanze del caso concreto; il requisito, quindi, della proporzione tra offesa e difesa, dovendo essere esaminato *ex ante*, va valutato mettendo a raffronto tra loro non le offese rispettivamente subite dall'originario aggressore e dall' aggredito, ma quelle che quest'ultimo poteva ragionevolmente temere dall'aggressore con quelle da lui conseguentemente prodotte a quest'ultimo.[27]

E proprio sul requisito della proporzione che può porsi il problema di possibile configurabilità dell'eccesso colposo in legittima difesa laddove risulti che l'agente abbia colposamente ecceduto nella difesa ponendo in essere una azione sproporzionata rispetto all'altrui azione aggressiva.

---

[25] PADOVANI, voce Difesa legittima, op. cit; FORTE, I nuovi confini della legittima difesa, Op. cit; AMATO, Non c'è il temuto strappo del sistema, op. cit; PADOVANI, Un modello di equilibrio normativo minato da ambiguità ed incertezze, in Guida al diritto, 2006, n. 13, 52 ss.; CADOPPI, Diritto all'autotutela …, op. cit., 431.

[26] AMATO, Non c'è il temuto strappo del sistema, op. cit ; Cass, sez. I, 13.4.1984, Ciatto.

[27] Cass. sez. I, 10.12.2001, Sardu; Cass. sez. I, 17.2.2002, Tripodi. Peraltro, sul requisito della ragionevolezza, per la sussistenza della legittima difesa putativa, cfr. Corte d'Assise di Milano 24.5.2006, e CIPOLLA, La nuova legittima difesa, in Giurisprudenza di merito, op. cit.

2) **La legge 13 febbraio 2006, n. 59: la legittima difesa domiciliare. Condizioni, natura giuridica e limiti.**

La legittima difesa domiciliare ("allargata" o "sproporzionata"[28]) trova i suoi precedenti storici[29], in tempi non recenti, tanto nel diritto romano (il *fur nocturnus* poteva essere legittimamente ucciso dal padrone di casa, salvo limitazioni interpretative proposte dalla dottrina romanistica), quanto nell'ambito del diritto longobardo e negli statuti delle città italiane nei secoli del diritto comune.

In tempi più recenti, il diritto di uccidere il ladro notturno ed il rapinatore ebbe riconoscimento nel codice napoleonico del 1810 e nei codici italiani preunitari (il napoletano del 1819, il parmense del 1820, il sardo del 1839); dal canto suo, il codice Zanardelli, nella parte speciale, confermava le eccezioni della uccisione del ladro notturno nel domicilio, senza condizioni, e del ladro diurno a certe condizioni (peraltro, la dottrina e la giurisprudenza interpretavano restrittivamente tali norme richiedendo, in ogni caso, qualche pericolo per l'incolumità delle persone in caso di uccisione dell'intruso). In tale codice, la legittima difesa trovava anche posto nella parte generale che prevedeva il requisito della necessità ma non quello della proporzione; e ciò in considerazione del fatto che la legittima difesa non si estendeva ai beni patrimoniali. Quando, poi, il codice Rocco mutò la definizione dell'istituto, inserendo i beni patrimoniali tra quelli difendibili, si rese necessario inserire anche il limite della proporzione.

Da un punto di vista di diritto comparato, il requisito della proporzione non è contemplato nei sistemi penali tedesco, portoghese e spagnolo; peraltro, anche in tali paesi la giurisprudenza e la dottrina ricavano interpretativamente il requisito della proporzione richiedendo, quantomeno, una " non intollerabile" sproporzione[30].

Sempre nel diritto penale tedesco (art. 33 codice penale) ed in quello spagnolo, portoghese, olandese, norvegese, sloveno, croato, polacco, ucraino (e in altri sistemi dell'Est europeo) non è punibile chi eccede i limiti della legittima difesa a causa di turbamento, paura o panico; in tutti questi casi, la paura non rileva per rendere legittima la difesa, ma per scusare il difensore escludendone la colpevolezza in quanto non rimproverabile.

---

[28] CADOPPI, La legittima difesa domiciliare, op.cit. 434.

[29] CADOPPI, Riflessioni de *lege ferenda* sulla legittima difesa, in Studi in onore di G. Marinucci, Milano 2006; SZEGO, Ai confini della legittima difesa. Un'analisi comparata, Padova, 2003, 14-68

[30] FORNASARI, I principi del diritto penale tedesco, Padova, 1993, 274.

In altri ordinamenti, tra cui la Francia, sopravvive (codice del 1994, art.122-6) la regola napoleonica della sopprimibilità del ladro o aggressore notturno nel domicilio[31] ed anche dello scippatore diurno; peraltro, la presunzione assoluta prevista dal codice viene interpretata dalla giurisprudenza come presunzione semplice, suscettibile, cioè, di essere superata da prova contraria.

Infine, mentre in Inghilterra la legge tace sulla legittima difesa, negli Strati Uniti la legge varia da Stato in Stato; per lo più, si tratta di leggi particolarmente indulgenti con l'aggredito. Ad esempio, nello Stato di New York, è previsto che "una persona in possesso o controllo di un'abitazione o di un edificio abitato, che ragionevolmente ritiene che qualcuno stia commettendo o stia tentando di commettere un furto in una tale abitazione o edificio, può uccidere tale persona se ritiene ragionevolmente che ciò sia necessario per prevenire o mettere fine alla commissione o al tentativo di un tale furto".

Non crediamo che il legislatore italiano del 2002-2006 avesse conoscenza né del diritto romano, né del diritto comune né degli attuali sistemi penali europei ed extraeuropei; in realtà, sull'onda emotiva di gravi episodi di cronaca giudiziaria che avevano visto privati cittadini incolpati di avere ecceduto nella legittima difesa nel proprio domicilio, nonché di fronte al diffondersi del fenomeno criminale di rapina a mano armata in ville del centro-nord si è ritenuto di legiferare, con un intervento settoriale e del tutto parziale, con l'obiettivo, desumibile dagli stessi lavori parlamentari e da pubbliche esternazioni, di conferire un maggiore potere ai singoli cittadini nel loro diritto di autotutela, riconoscendo loro la sovranità nel proprio domicilio.[32]

Peraltro, pur essendo del tutto comprensibili le preoccupazioni ma-

---

[31] Art. 122-6: " Si presume che agisca in stato di legittima difesa colui che compie l'atto: 1) per respingere, di notte, l'ingresso mediante l'effrazione, violenza, inganno, in un luogo abitato; 2) per difendersi contro gli autori di furti o saccheggi, eseguiti con violenza".

[32] Si legge nella Relazione, che accompagnava il disegno di legge n. 1899 del Senato sulla legittima difesa, che "branchi di uomini feroci-italiani o stranieri che siano- non esitano a versare sangue innocente e inerme, ad uccidere e torturare"; il che richiede l'applicazione del principio federalista di sussidarietà con il riconoscimento ad ogni cittadino del diritto naturale all'autodifesa, " restituendogli la sovranità almeno nel proprio domicilio". Il Ministro della Giustizia, sen. Castelli, commentava così l'approvazione della legge: " Da oggi i delinquenti debbono avere qualche problema in meno. E' stato finalmente sancito il principio per cui un aggressore e un aggredito non sono più sullo stesso piano perché è stato riconosciuto il diritto dell'aggredito di difendersi". Il sottosegretario Santelli, a sua volta, commentava: " E' una legge importante nel principio che aggressore e vittima non sono più sullo stesso piano, è un provvedimento che privilegia la vita, la tranquillità e la sicurezza del cittadino onesto invece di proteggere chi invade la sua sfera privata e personale", cfr. Diritto e Giustizia, 25.1.2006.

nifestate da molti[33] sulla gravità del messaggio politico criminale che la nuova legge manifestava facendo credere che ogni cittadino ha il potere di difendere il proprio domicilio senza limiti quantitativi, con inibizione al potere pubblico ed ai giudici, in particolare, di sindacare tale uso, si deve ritenere, alla luce di un più approfondito e sistematico esame della riforma intervenuta, alla luce dei parametri costituzionali ed internazionali, che i nuovi confini della difesa domiciliare siano, in realtà, molto ristretti e che le novità introdotte siano di scarso significato. E tale conclusione è stata avvalorata non solo dai primi commenti della dottrina ma anche dalla giurisprudenza, pur limitata, della Suprema Corte pronunciatasi sul punto.

Il secondo comma dell'art. 52 c.p. recita: " Nei casi previsti dall'art. 614, primo e secondo comma, sussiste il rapporto di proporzione di cui al primo comma del presente articolo se taluno legittimamente presente in uno dei luoghi ivi indicati usa un'arma legittimamente detenuta o altro mezzo idoneo al fine di difendere: a) la propria o altrui incolumità; b) i beni propri o altrui, quando non vi è desistenza e vi è pericolo d'aggressione"; il terzo comma, poi, prevede che la disposizione di cui al secondo comma si applica anche nel caso in cui il fatto sia avvenuto all'interno di ogni altro luogo ove venga esercitata un'attività commerciale, professionale o imprenditoriale. Appare evidente, attesa l'inequivoca formulazione della norma, che il legislatore sia intervenuto sul rapporto di proporzione introducendo, al riguardo, una presunzione *ex lege*; peraltro, prima di valutare la natura di tale previsione legislativa, sembra opportuno analizzare brevemente le condizioni previste dalla legge per la sussistenza della legittima difesa domiciliare.

Primo requisito è la previa commissione di una violazione di domicilio da parte dell'aggressore, vale a dire il pericolo attuale di un'offesa ingiusta si caratterizza ulteriormente in relazione all'introduzione o all'intrattenimento dell'aggressore, contro la volontà di chi abbia diritto di escluderlo ovvero clandestinamente o con inganno, nell'abitazione altrui[34], in un luogo di privata dimora o nelle pertinenze di essi, ovvero

---

[33] FIANDACA-MUSCO, Diritto penale, parte generale op. cit., 2006, 121; DOLCINI, La riforma della legittima difesa.. op. cit., che ha ritenuto la legge criminogena e incostituzionale; Cfr. anche Appello dei docenti di diritto e procedura penale del 7 ottobre 2005 sul disegno di legge che modifica le norme in tema di legittima difesa.

[34] Per abitazione s'intende il luogo, mobile o immobile, ove una persona vive anche non stabilmente, mentre per luogo di privata dimora s'intende quel luogo ove una persona si soffermi per svolgere una attività inerente la sua vita privata, sia esso studio professionale, stabilimento industriale, una camera di albergo, una cabina di una nave, la sede di un partito, una biblioteca o un circolo privato.

all'interno di luoghi ove viene svolta un'attività commerciale, professionale o imprenditoriale (previsione ridondante e alquanto inutile in quanto tali luoghi sono compresi già nel concetto di privata dimora).

Si ritiene, poi, che il rinvio alle ipotesi di cui all'art. 614 c.p. debba intendersi nel senso che l'aggressore abbia posto in essere l'ipotesi consumata di violazione di domicilio, con la conseguenza che la difesa contro un tentativo di violazione di domicilio continuerà ad essere regolata dal primo comma dell'art. 52 c.p.; lo stesso dicasi nel caso in cui taluno, legittimamente entrato nel domicilio altrui e non espressamente invitato ad allontanarsi dal titolare del diritto di esclusione, e nemmeno trattenutosi clandestinamente o con inganno, compia atti aggressivi contro l'incolumità della persona presente.

Il soggetto agente, poi, nella fattispecie di cui al secondo comma, può essere solo la persona legittimamente presente nei luoghi oggetto dell'intrusione e non, quindi, l'autore della violazione di domicilio o altra persona che si sia illegittimamente introdotta nel domicilio (ad es., l'amante di una donna che, introdottosi clandestinamente nel domicilio della stessa, sia sorpreso dal marito).

Quanto al mezzo utilizzato, la novella fa riferimento all'uso di un'arma legittimamente detenuta o ad altro mezzo idoneo al fine di difesa.

Per armi debbono intendersi, a norma dell'art. 585 c.p., quelle da sparo e tutte le altre la cui destinazione naturale è l'offesa alla persona e tutti gli strumenti atti ad offendere dei quali è dalla legge vietato il porto in modo assoluto o senza giustificato motivo (alle armi vengono, poi, assimilate le materie esplodenti e i gas asfissianti o accecanti); dalla norma citata la dottrina ha operato la classica distinzione tra armi proprie ed improprie, intendendo per le prime (art. 30 T.U.L.P.S.) quelle da sparo e tutte le altre la cui destinazione naturale è l'offesa alla persona (armi da sparo e le c.d. armi bianche, ossia gli strumenti da punta e da taglio che possono essere utilizzati manualmente contro la persona), sia le armi improprie (ossia gli strumenti atti ad offendere dei quali dalla legge è vietato il porto senza giustificato motivo)[35]; ovviamente la legittimità della detenzione va valutata con riferimento al tipo di arma utilizzata per cui potrà considerarsi legittimamente detenuta solo un'arma comune da sparo, ove sussistano le necessarie autorizzazioni di pubblica sicurezza, mentre non potrà considerarsi tale, eccetto le deroghe previste dalla

[35] BELLAGAMBA-VIGNA, Armi, munizioni, esplosivi, Giuffrè; CARCHIETTI, La nuova legittima difesa, op.cit.; LO MONTE, Osservazioni sulle annunciate modifiche in tema di legittima difesa e uso legittimo delle armi, in Critica del diritto, gennaio-marzo 2005.

legge, la detenzione di un'arma da guerra o di un'arma clandestina o alterata[36].

Il riferimento, poi, ad ogni altro mezzo idoneo al fine di difesa, per il quale non è previsto il requisito della legittima detenzione, può intendersi con richiamo a tutti quegli strumenti che non hanno come loro destinazione specifica l'offesa alla persona ma che possono essere utilizzati per offendere (come un piccone o un badile, che possono anche essere di provenienza furtiva).

La finalità prevista dalla norma è, poi, quella della difesa: a) della propria o dell'altrui incolumità; b) dei beni propri o altrui, sempre che non vi sia desistenza e vi sia pericolo di aggressione.

La difesa domiciliare viene ravvisata, innanzitutto, nel caso in cui il soggetto agisca per difendere la propria o l'altrui incolumità; tale espressione ricomprende non solo la vita ma anche l'integrità fisica dell'aggredito (il capo I del titolo XII prevede, infatti, i delitti contro la vita e l'incolumità individuale – artt. 575-593 c.p.)[37].

Il legislatore, nel presumere la proporzione sembrerebbe, quindi, prescindere da ogni valutazione comparativa tra la gravità del danno minacciato e quello patito dall'aggressore richiedendo solamente la finalità di difendere non solo la vita ma anche la semplice incolumità fisica; con la conseguenza che sarebbe ammissibile sparare contro l'aggressore, ferendolo o uccidendolo, anche nel caso di aggressione realizzata a mani nude o con strumenti sicuramente meno lesivi di un'arma. Peraltro, tale conclusione sarebbe non solo in contrasto con i principi costituzionali ma anche con quella che deve ritenersi sia la natura giuridica della difesa domiciliare, vale a dire una specificazione dell'ipotesi generale della legittima difesa.

Quanto alla seconda ipotesi, in cui l'aggredito agisca al fine di difendere i beni propri o altrui, da intendersi come beni patrimoniali, in quanto contrapposti a quelli di natura personale, è necessario che ricorrano due condizioni: a) che non vi sia desistenza; b) che vi sia pericolo di aggressione.

E' evidente, quanto al punto a), che facendo riferimento alla necessità

---

[36] Per le cosiddette armi improprie si deve ritenere sussistente la legittima detenzione in quanto di esse è solo vietato il porto senza giustificato motivo; in caso contrario, dovrebbero essere considerate non come arma ma come altro mezzo idoneo al fine della difesa (FORTE, op. cit.).

[37] Inspiegabilmente non sono comprese le aggressioni a beni primari come quelli della libertà personale, con la conseguenza che, salvo nel caso in cui sia stata usata violenza alla persona, resti applicabile solo il primo comma dell'art. 52 c.p. in caso di aggressione alla libertà sessuale.

che non vi sia desistenza dall'aggressione, il legislatore richieda una persistenza nell'aggressione al bene patrimoniale che certamente non si verifica quando l'aggressore si sia dato alla fuga abbandonando il suo proposito criminoso oppure non opponga alcuna resistenza all'arresto.

Quanto al punto b), deve ritenersi che non sia sufficiente il pericolo di aggressione ad un bene patrimoniale ma che debba riguardare i beni della vita e dell'incolumità fisica; se, infatti, l'aggressione fosse interpretata in relazione ai beni patrimoniali il requisito stesso del pericolo di aggressione, letto alla luce dell'intera fattispecie che fa riferimento alla difesa di tali beni, si rivelerebbe del tutto superfluo[38].

Siffatta interpretazione, del resto, trova conferma nei lavori parlamentari nel corso dei quali diversi esponenti della maggioranza avevano modo di affermare che era falsa la circostanza che la nuova norma avrebbe consentito ai cittadini di sparare anche a semplice difesa dei beni ignorando che, per la tutela dei beni, la reazione dell'aggredito sarebbe stata legittima solo in presenza di ostinazione del ladro nella condotta furtiva e di un pericolo di aggressione fisica al derubato[39].

Non va sottaciuto che ammettere una difesa armata del proprio patrimonio, pur in mancanza di una aggressione o di un pericolo di aggressione all'incolumità fisica delle persone, sarebbe difficilmente compatibile con la Carta Costituzionale.[40]

Pertanto, deve essere esclusa in modo assoluto l'operatività della presunzione di proporzione nel caso in cui il soggetto usi l'arma legalmente detenuta contro il ladro in fuga al fine di recuperare la merce sottratta[41].

Quanto, poi, al significato del pericolo di aggressione all'incolumità fisica, si potrebbe sostenere che venga introdotta la legittimazione ad una autotutela anticipata; pertanto, non sarebbe necessaria una aggressione attuale all'incolumità fisica ma avrebbe rilievo una aggressione futura, ancora non iniziata, da ritenersi probabile o possibile in maniera rilevante.[42]

---

[38] CADOPPI, Diritto all'autotutela, op. cit. ; FORTE, I nuovi confini della legittima difesa, op. cit; CARCHIETTI, La nuova legittima difesa, op.cit.; MARRA, Legittima difesa: troppa discrezionalità, in Diritto e giustizia, n. 5, 2006; FIANDACA-MUSCO, Diritto penale, op. cit.; AMATO, Non c'è il temuto strappo al sistema, op.cit.

[39] Intervento del sen. Bobbio al Senato in data 6 luglio 2005.

[40] L'art. 2 Cost. riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, primo fra tutti, quello alla vita e l'art. 3 vieta che siano poste sulle stesso piano in maniera irragionevole situazioni ed interessi del tutto differenti.

[41] FORTE, op.cit.

[42] Per la critica a questa impostazione legislativa, VIGANO', Spunti per un progetto alternativo di riforma della legittima difesa, in Studi in onore di G. Marinucci, 2005, 2001.

Orbene, in definitiva, ad un primo ed immediato impatto, si potrebbe ritenere che le novità della legge, nel prevedere la presunzione di proporzione, siano sostanzialmente tre: a) nel far riferimento al mezzo usato dell'arma o di altro mezzo idoneo, si dovrebbe prescindere dalla comparazione dei beni minacciati e di quelli lesi in quanto il legislatore, relativamente all'uso dell'arma o di altro mezzo idoneo, non dice quale debba essere questo uso e non fa riferimento all'effetto cagionato da tale uso; il richiamo non solo al bene della vita ma anche dell'incolumità fisica consentirebbe, quindi, di presumere la proporzione anche nel caso di utilizzazione di mezzo del tutto eccessivo rispetto al pericolo posto in essere dall'aggressore; b) la condotta difensiva dovrebbe essere sostenuta dal fine di difendere alternativamente la propria o l'altrui incolumità o i propri beni con la previsione di un *animus defendendi* in capo al soggetto agente e con la valorizzazione del profilo soggettivo della proporzione che porta ad escludere eventuali profili di colpa (in altri termini, sarebbero rese giustificabili le reazioni della vittima dell'aggressione in quanto sottoposta a forti emozioni, incompatibili con qualsivoglia apprezzamento razionale, perfino quello più superficiale, relativo alla dinamica complessiva del fatto ed alle conseguenze delle proprie azioni[43]); c) sarebbe sufficiente un semplice pericolo di aggressione alla incolumità fisica con la legittimazione ad una difesa anticipata nei termini sopra prospettati[44].

Peraltro, al fine di stabilire la reale portata ed i limiti di quelle che risultano essere le principali novità della difesa domiciliare, si ritiene necessario approfondire la natura giuridica della novità introdotta del legislatore; si potrà anche cercare di verificare quale spazio di discrezionalità residui all'autorità giudiziaria (poco rilevando se la presunzione di proporzionalità sia una presunzione "*iuris et de iure*" che vincola il giudice, oppure una presunzione semplice che lascia all'autorità giudiziaria alcuni spazi di valutazione).

Secondo una prima interpretazione dottrinaria[45], la nuova disposizione, di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 52 c.p., configura una scrimi-

---

[43] CREMONESI, Quella legittima difesa stile Far West, in Diritto e Giustizia n. 30, 2005.

[44] Peraltro, non sussisterebbe, in ogni caso, un pericolo di aggressione alla incolumità nel caso in cui l'aggressore non si opponga al proprio arresto o si dia alla fuga con la refurtiva; in tal caso, bisognerebbe sempre valutare il criterio della proporzionalità ai sensi del primo comma dell'art. 52 c.p. e continuerà ad essere qualificabile delitto doloso il fatto di chi, inseguendo il ladro con la refurtiva, gli esplodesse contro colpi d'arma da fuoco uccidendolo o ferendolo gravemente.

[45] PADOVANI: Il modello di equilibrio normativo minato da ambiguità ed incertezze, in Guida al Diritto, aprile 2006 n. 13.

nante diversa dalla legittima difesa, costituita dall'uso legittimo delle armi in un domicilio privato. Infatti, la presenza di specifiche condizioni (la scriminante è doppiamente propria in quanto è riferita ad una cerchia esclusiva di soggetti, qualificati una prima volta, in quanto legittimamente presenti nel domicilio, e una seconda volta come detentori legittimi di un'arma) che sottolineano il carattere proprio della scriminante, e il suo riferimento all'uso dell'arma finalizzato a scopi difensivi, fanno sì che le conseguenze lesive della reazione risultino lecite non perchè la proporzione sussiste, ma perchè la fattispecie normativa è compiutamente realizzata a prescindere dalla proporzione, quindi non per la sua presenza ma per la sua irrilevanza[46]. Peraltro, anche tale configurazione di una nuova scriminante, diversa dalla legittima difesa[47], comporterebbe l'esigenza della presenza di una situazione obiettiva di pericolo attuale; e ciò, sia in quanto consistente in una specifica forma di autotutela, sia per adeguarsi ai limiti imposti dall'art. 2 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali che, imponendo la protezione del diritto alla vita, stabilisce (comma 2, lettera a) che la morte non è cagionata in violazione delle disposizioni convenzionali " se è il risultato di un ricorso alla forza resosi assolutamente necessario per garantire la difesa di ogni persona contro la violenza illegale", sia perchè il fine di difendere, riferito ai beni dell'aggredito, non consente di trasferire il pericolo attuale nella mera rappresentazione soggettiva dell'agente (la rilevanza del pericolo deve essere obiettiva anche se il fine difensivo richiede la sua percezione da parte dell'agente).[48]

Gran parte della dottrina, invece, ritiene che la legittima difesa domiciliare rappresenti una ipotesi di legittima difesa, seppur speciale, con la conseguenza che, ai fini della sua configurabilità, debbano sussistere anche gli altri requisiti di cui al comma 1 dell'art. 52 c.p., ad eccezione di quello della proporzione[49]; tale conclusione è desumibile non solo dai lavori parlamentari, dove si è fatto espresso riferimento al diritto natu-

---

[46] E' quello che succede, del resto, in scriminanti come l'esercizio di una facoltà legittima o l'adempimento del dovere, art. 51 c.p., rispetto alle quali la proporzione sussiste in funzione esclusiva della preminenza riconosciuta a priori alla condotta che realizza un diritto nelle forme e nei limiti stabiliti

[47] Anche il progetto Nordio di riforma del codice penale aveva previsto, nell'ambito non della legittima difesa ma dell'uso legittimo delle armi o di altri mezzi di coazione, una apposita scriminante per chi (comma 3) " fa uso di armi perchè è costretto dalla necessità di difendere l'inviolabilità del domicilio contro una intromissione ingiusta, violenta o clandestina e tale da destare ragionevole timore per l'incolumità e la libertà delle persone presenti nel domicilio".

[48] PADOVANI, op. cit.

[49] FORTE, op. cit; AMATO, op. cit.; CADOPPI. op. cit.

rale del cittadino all'autotutela del proprio domicilio, ma emerge chiaramente dalla dizione letterale della norma che presenta un esplicito rinvio al comma 1 per dettare un principio derogatorio al solo requisito della proporzionalità.

Riteniamo che tale conclusione sia, all'evidenza, preferibile in quanto non avrebbe alcun senso inserire la legittima difesa domiciliare nell'art. 52 c.p. (difesa legittima) e nello specificare che il rapporto di proporzione, di cui al primo comma (legittima difesa tradizionale) sussiste, ricorrendo alcune specifiche condizioni, se non si volesse appunto prevedere un'ipotesi speciale di legittima difesa.

Ma è proprio il richiamo al rapporto di proporzione di cui al primo comma (con previsione di una presunzione di proporzione), senza intaccare gli altri requisiti, che porta a ritenere che, ad eccezione della proporzione, debbano sussistere sia il pericolo attuale di una offesa ingiusta ad un diritto, sia la necessità e l'inevitabilità della reazione.

Ed allora, anche nel caso di difesa domiciliare, prima di passare alla valutazione del criterio della proporzione, deve essere verificato che sussista la probabilità (o rilevante possibilità) di un evento lesivo che abbia le caratteristiche o della situazione in corso o, quantomeno, dell'imminenza e dell'incombenza.

Nel contempo, deve sussistere il requisito della inevitabilità che richiede l'assoluta necessità della reazione quale unico modo per salvare il diritto minacciato e, quindi, della inevitabilità che è esclusa, per concorde giurisprudenza, come si è visto poco sopra, allorquando l'aggredito abbia la possibilità di evitare l'aggressione con modalità comportamentali diverse dalla reazione che espone a pericolo l'incolumità fisica dell'aggressore, oppure qualora la reazione sia sostituibile con altra meno dannosa, ugualmente idonea a tutelare il diritto esposto a pericolo. Ed allora, in questa prospettiva, e prescindendo dal requisito della proporzione, non potrà essere ritenuta legittima, in ogni caso, la difesa realizzata con mezzo letale, se può essere utilizzato altro strumento, ovvero lo stesso in modo da arrecare un danno più lieve (fra le possibili condotte difensive, quindi, dovrà essere utilizzata la meno lesiva nei confronti dell'aggressore, vale a dire la minima difesa necessaria e quella che produca il minimo danno).

La giurisprudenza, fino ad oggi pronunciatasi sul punto, ha confermato tale impostazione interpretativa.

Dopo avere affermato, in alcune sentenze dal contenuto non molto approfondito, che con la legge 13 febbraio 2006, n. 59, all'art. 52 c.p.,

si è stabilito per legge la proporzionalità nel caso di violazione del domicilio da parte dell'aggressore a cui si contrappone, per salvaguardare la propria incolumità o i propri beni, l'uso di arma legittimamente detenuta[50], ed avere ritenuto che la nuova legge ha stabilito la presunzione della sussistenza del requisito della proporzione tra offesa e difesa[51], la Suprema Corte ha stabilito che la causa di giustificazione prevista dall'art. 52, comma secondo, c.p., così come modificato dall'art. 1 della legge 13 febbraio 2006 n. 59, "non consente un'indiscriminata reazione nei confronti del soggetto che si introduca fraudolentemente nella propria dimora, ma presuppone un attacco, nell'ambiente domestico, alla propria o altrui incolumità, o quanto meno un pericolo di aggressione".

Ma è stato con la sentenza dell'8 marzo 2007, n. 16777, che la Corte di Cassazione, ha maggiormente esplicitato il suo orientamento.

Infatti, la Corte ha, innanzi tutto, premesso che, secondo la teoria tradizionale, l'aggressione deve avere provocato un pericolo attuale ed involontario di lesione di quel diritto, cioè il rischio, la elevata probabilità, del verificarsi di una lesione ingiusta al momento del fatto, per cui la reazione non può essere nè anticipata nè posticipata, in quanto il pericolo futuro e quello passato non scriminano, e che la reazione legittima deve essere dal canto suo necessaria per salvaguardare il bene in pericolo nel senso che il soggetto, tenuto conto di tutte le circostanze del caso singolo in concreto, trovandosi nella impossibilità di agire altrimenti, non possa evitare l'offesa se non difendendosi arrecando a sua volta offesa all'aggressore, ponendosi in tal caso l'aggressione come unico modo per salvare il diritto minacciato; ha, poi, sottolineato che, in tale ambito, si colloca il requisito della proporzionalità che, secondo la tesi prevalente ed in sintonia con i parametri costituzionali e con quelli previsti dall'art. 2 Cedu , deve comportare un giudizio *ex ante* non fra i mezzi che l'aggredito aveva a disposizione e quelli usati bensì fra bene minacciato dall'aggressore e bene leso, e cioè tra beni ed interessi in conflitto, non essendo consentito ledere un bene dell'aggressore marcatamente superiore a quello posto in pericolo dall'aggressione illecita.[52]

---

[50] Cass. Sez. 5, 28.5.2006 n. 25339, Abdel Sayed

[51] Cass. Sez. 1, 16.2.2007, Amoroso.

[52] La Corte ha richiamato il precedente Cass. Sez. 1, 10.11.2004, Podda, secondo cui il requisito della proporzione è sempre escluso nel caso di conflitto fra beni eterogenei allorchè la consistenza dell'interesse leso, vita o incolumità personale, dell'aggressore, sia di gran lunga più rilevante, anche sul piano dei valori costituzionali, rispetto a quello minore difeso, come ad esempio, quello del patrimonio.

Ha, poi, affermato, richiamando due precedenti giurisprudenziali[53], che i requisiti previsti dall'art. 52 c.p., con riguardo alla attualità del pericolo dell'offesa ingiusta ed alla necessità della reazione, non sono stati modificati dalla legge 2006 che ha modificato solamente il concetto di proporzionalità; ha, quindi, stabilito che i criteri della attualità della offesa e della inevitabilità dell'uso dell'arma come mezzo di offesa della incolumità o dei beni dell'aggressore debbono essere previamente ed in tale ordine esaminati con la conseguenza che è inibito passare a valutare il criterio della proporzionalità qualora siano ritenuti insussistenti i primi due requisiti.

Tale conclusione, sicuramente in linea con le considerazioni della migliore dottrina, è del tutto condivisibile in considerazione della natura della difesa domiciliare quale ipotesi speciale di legittima difesa; del resto, solo facendo riferimento ai presupposti dell'attualità dell'offesa e dell'inevitabilità e necessità dell'uso dell'arma si possono evitare decisioni aberranti e non in linea con i precetti costituzionali di cui agli artt. 2 e 3 e con l'art. 2 della Convenzione europea.

Va, infatti, notato che, sebbene la norma in considerazione faccia riferimento solo all'uso dell'arma (o dell'altro mezzo prescelto), senza alcun riferimento all'effetto cagionato (il che potrebbe significare che qualsiasi uso dell'arma è ammissibile con qualsiasi conseguenza per l'aggressore), inibendo ogni comparazione tra bene aggredito e quello leso dalla reazione difensiva, l'esigenza di accertare l'estremo della necessità della condotta lesiva, intesa nel senso sopra indicato[54], impedisce conclusioni inaccettabili[55].

Analoga conclusione inaccettabile potrà essere evitata facendo riferimento al requisito della necessità nel caso in cui il soggetto agisca per difendere semplicemente la propria integrità fisica; se, infatti, l'effetto della norma fosse quello di inibire al giudice qualsiasi comparazione tra la gravità del danno minacciato e quello patito dall'aggressore, sarebbe consentito all'aggredito, di fronte al pericolo attuale di essere preso

---

[53] Cass. n. 32282 del 2006 e Cass. n. 25339 del 2006.

[54] Cfr. anche Cass. n. 2554 del 1996; Cass. n. 9695 del 2002; Cass. n. 5697 del 2003; Cass. n. 16908 del 2004.

[55] Cfr. Codice di procedura penale commentato a cura di Giarda e Spangher, Ipsoa III edizione. Con la conseguenza che l'uso dell'arma non potrà ritenersi legittimo laddove la mera minaccia del suo uso ovvero l'uso di una mera forza corporea contro un aggressore palesemente disarmato e magari di esile costituzione fisica sarebbero bastati a neutralizzare l'aggressione. Lo stesso dicasi nel caso in cui lo sparo di colpi di arma da fuoco a scopo di avvertimento sarebbero stati sufficienti a distogliere l'aggressore dai suoi intenti .

soltanto a schiaffi, di uccidere con un'arma da fuoco. In tal caso, solo il vaglio rigoroso del requisito della necessità, inteso nel senso di non sostituibilità della condotta con altra meno lesiva, può evitare siffatte conclusioni che sarebbero in contrasto con i principi costituzionali e internazionali.

Sempre il ricorso al requisito della necessità della reazione impedirà di dare connotazioni soggettivistiche al fine di difendere indicato nella norma[56]; invero, il riferimento esclusivo alle intenzioni della vittima dell'aggressione, che rischierebbe di ampliare il campo della non rimproverabilità a titolo di colpa non solo nel caso di eccesso nella reazione ma anche nell'ipotesi di circostanza erroneamente supposta, a norma dell'art. 59 c.p., deve lasciare il campo ad una valutazione obiettiva dell'esistenza di una situazione di pericolo attuale di una offesa ingiusta che legittimi una reazione difensiva ancorata al criterio della necessità, intesa nel senso sopra detto, di non sostituibilità con condotte diverse meno lesive.

Infine, anche quella legittimazione ad una autotutela anticipata che la norma sembra prevedere, quando parla del semplice pericolo di aggressione, deve trovare la sua mitigazione nel vaglio del requisito della attualità della offesa, da intendersi come pericolo in atto, incombente o, quantomeno, imminente, con esclusione del pericolo futuro e di quello passato.

Del resto, proprio nella sentenza da ultimo segnalata, si ha modo di affermare che "la difesa con armi dei beni, pur nell'ambito del concetto di proporzionalità ora normativamente stabilito, è legittima solo se vi è anche un rischio concreto di un pregiudizio attuale, se non vi è desistenza, per la incolumità fisica dell'aggredito e di altri".[57]

---

[56] BELLAGAMBA, in: Ecco la nuova legittima difesa ai raggi X. Fra bulimia dei fini e anoressia del testo, in Diritto e Giustizia, n. 21, 2006, che rileva come i ripetuti riferimenti fatti allo stato di agitazione e di carente lucidità, in cui versa chi venga aggredito nell'intimità del proprio domicilio, convalidano l'impressione di una norma fortemente contaminata da istanze soggettivistiche, che, in quanto prevalenti, danno concretezza all'ipotesi di un più coerente inquadramento dell'istituto nella categoria delle scusanti più che in quella delle scriminanti.

[57] La sentenza 16677 del 2007 ha avuto anche modo, significativamente , di affermare: " il legislatore, al di là della affermazione di principio per cui sussiste il rapporto di proporzione, non ha voluto operare una completa equiparazione fra qualsiasi tipo di interesse, nel senso che appare evidente che neppure il *novum* legislativo legittima sempre una reazione implicante l'uso indiscriminato e senza limiti delle armi, finalizzato a ledere l'incolumità dell'aggressore, bensì impone ugualmente una comparazione degli interessi perchè consente l'uso dell'arma in difesa della propria o altrui incolumità e, nel caso di difesa dei beni, solo quando non vi è desistenza e vi è pericolo di aggressione". Tale ultima affermazione potrebbe dare ragione a chi, come il FORTE, Op. cit, ha ritenuto che la norma in parola preveda una presunzione semplice che richieda pur sempre una verifica da parte del giudice nel caso di manifesta sproporzione fra i beni dinamicamente coinvolti dal conflitto.

4) **Conclusioni**.

Come avevano previsto numerosi commentatori[58], la norma, al di là della finalità del legislatore storico e dei proclami e commenti di alcuni esponenti della maggioranza dell'epoca, non è destinata a produrre risultati sconvolgenti; anzi, una volta che si sia dato ai requisiti dell'attualità del pericolo e della necessità la loro rigorosa estensione, in sintonia con i principi costituzionali e internazionali, sembra difficile attribuire alla novella legislativa una qualche rilevante importanza.

Invero, anche nella vigenza della nuova normativa, l'ingresso abusivo nell'abitazione altrui, o negli altri luoghi previsti dalla norma, allo scopo di commettere un reato (verosimilmente di furto o di rapina), non è sufficiente a legittimare in ogni caso l'uso indiscriminato delle armi per colpire il responsabile in quanto è pur sempre indispensabile l'attualità di un pericolo per l'incolumità personale propria o altrui che non possa essere in altro modo evitato[59].

Certamente, va sottolineato che la norma, non solo non ha raggiunto l'intento di legittimare l'uso di qualsiasi arma con qualsiasi esito, nonché di chiarire ai cittadini quale dovesse essere il loro comportamento di fronte ad aggressioni illegittime nel proprio domicilio, ma ha introdotto elementi di confusione e di ambiguità che potranno originare anche decisioni non in linea con gli orientamenti sopra prospettati; in più, darà sicuramente la stura a prospettazioni difensive basate su semplici suggestioni ed impressioni di impronta soggettivistica e non su elementi obiettivi.

E' prevedibile, quindi, che si moltiplichino le ipotesi giudiziarie in cui non solo si ricorrerà ad arbitrarie affermazioni difensive circa la effettiva esistenza della scriminante, fondata sulla presunzione di proporzione, ma anche circa l'erronea supposizione della causa di giustificazione della vittima di un'aggressione, senza che l'allegazione dell'errore si fondi su riscontri obiettivi che rendano plausibile la formazione di un erroneo convincimento.

Né è da escludere che l'effetto negativo della riforma possa essere proprio quello di determinare un minore rigore ed una maggiore indulgenza nel valutare la condotta di chi sia stato aggredito nel proprio domicilio, non solo dal punto di vista sostanziale, ma anche dal punto di

---

[58] AMATO, op. cit. CADOPPI, op. cit.; FORTE, op. cit, FIANDACA-MUSCO, op. cit.

[59] AMATO, op. cit. Anche CADOPPI, op.cit., ritiene che la norma legittimi l'uso di mezzi violenti solo dopo che il ladro, successivamente all'intimazione a desistere, insista nel suo comportamento illecito e metta in pericolo l'incolumità personale, restando salvo il limite della necessità.

vista probatorio; anche in questo caso sarà minata la certezza del diritto che richiede un uguale trattamento di ipotesi analoghe.

Fortunatamente in questi mesi il distorto messaggio politico criminale di un diritto di autotutela illimitato, che aveva inizialmente prodotto effetti nefasti, concretatosi in eclatanti episodi di cronaca[60], non ha ottenuto ulteriore spazio mediatico; e ciò anche per merito della restrittiva interpretazione della novella legislativa operata tempestivamente e con grande rigore dalla dottrina e dalla giurisprudenza.

[60] ROSSITTO, Ma l'Italia non sarà un nuovo Far West?, Panorama, 9 febbraio 2006.

Dr Stefano Dragone,
Procuratore della Repubblica a Trento

LA RESPONSABILITA' DI PERSONE DIVERSE DAL CACCIATORE. UN CASO REGIONALE.

1) Oggetto di questa relazione sono le vicende giudiziarie relative all'abbattimento di alcuni animali che – sfortunati loro – non dovevano morire; perchè abbattuti in eccesso rispetto alla quota annuale prevista dal comitato provinciale di Trento sulla base dello specifico programma di prelievo che era stato adottato. Gli episodi di abuso per la verità sono pochi: il che sta a dimostrare che la prevenzione a cura del Corpo della Polizia Forestale della Provincia e il meccanismo della gestione faunistica sono efficaci. Ma vanno a mio giudizio ugualmente riferiti perché al di là dell'interesse che la esiguità delle pene irrogate (da 300 a mille euro di ammenda) merita di attribuire loro, hanno comportato la soluzione di problemi diversi da quelli usualmente dibattuti.

Le cinque storie sono le seguenti:

La prima.

Si tratta dell'abbattimento di un cervo maschio in quel di Denno, il 10.09.2000; emesso il decreto penale, l'imputato proponeva opposizione, che veniva però rigettata e seguiva la condanna (fra l'altro, alla pena di euro 1000 di ammenda, superiore a quella di euro 400 richiesta dal P.M. d'udienza) da parte del Tribunale di Trento, in composizione monocratica.

E' seguito il ricorso per Cassazione; ma la vicenda si chiude con la declaratoria di intervenuta prescrizione.

La seconda.

Si tratta dell'abbattimento di due capi di capriolo maschio, in quel di Zuclo di Trento, il 7/09/2003.

Il P.M., nel redigere la imputazione si fa carico di descrivere la colpa, addebitando:

1) la mancata formazione di squadre;

2) la mancata eventuale turnazione;

3) il mancato accantonamento di alcuni capi alle giornate successive;
4) la mancata limitazione della caccia alla sola mattina.

Emesso il decreto penale, l'imputato propone opposizione, e chiede il giudizio abbreviato: il Tribunale (questa volta su conforme richiesta del P.M. d'udienza) assolve perchè il fatto non costituisce reato, con una motivazione dalla cui esattezza peraltro dissentiamo: ma la sentenza non è stata impugnata.

La Terza.

Si tratta dell'abbattimento di un capo di cervo maschio in quel di Baselga di Pinè. Alle ore 06,50 del giorno 11/09/2005 un cacciatore, A.M., abbatte un esemplare; dopo pochi secondi, un altro cacciatore effettua l'abbattimento di un altro esemplare ad una distanza di circa 100 metri dalla posizione di caccia del primo. Era prevista la possibilità di abbattere un solo esemplare; i cacciatori usciti nel territorio della sezione erano , per contro, ben 38; la disposizione oralmente impartita dal Rettore era stata – solo – quella che in caso di abbattimento di un capo (il primo, e anche l'unico del programma) si avvisassero immediatamente tramite telefono gli altri cacciatori e si consultasse la bacheca alle ore 12, e al rientro dalla caccia serale.

Il Tribunale di Trento ha condannato il Rettore della locale sezione cacciatori con sentenza del 15//02/2007; anche questa sentenza non è stata impugnata, questa volta dall'imputato.

La quarta.

È la storia di due pernici bianche, nella riserva di caccia di Pejo. Il Corpo Forestale Provinciale riferisce che il 13/10/2007, in località alquanto distanti fra loro risultano abbattuti 5 capi, mentre quelli abbattibili erano solo 3. il Rettore, testualmente così si giustifica: "In relazione a tali fatti sono sconcertato e non mi rendo conto del perché al completamento del piano concesso non sono stato avvisato dagli stessi abbattitori". Aggiunge che dal 1989 non si erano verificati abbattimenti in esubero nella riserva di caccia in questione. Il Corpo Forestale dello Stato (che funge da organo filtro delle notizie, per garantire la uniformità di trattamento quanto alla archiviazione e alla sanzione) osserva che il Rettore "giusta la sua posizione di garanzia, in presenza di un numero di capi cacciabili pari a tre, e con un potenziale numero di autori pari a 4, senza limite individuale di abbattimento giornaliero" ha omesso l'adozione di cautele atte ad impedire l'evento, ovvero il verificarsi dell'esubero di prelievo.

Il Rettore, infatti, poteva ragionevolmente costituire due squadre composte da due elementi ciascuna alle quali assegnare un capo, mentre il rimanente terzo capo veniva assegnato mediante sorteggio".

La Procura condivide questa tesi e contesta la omissione di cautele con la richiesta di D.P. per euro 800 di ammenda.

Il quinto caso è emblematico.

Il 09/09/2007 sono abbattuti in quel di Pinzolo ben 11 caprioli maschi in più rispetto a quelli consentiti, che erano in numero di 14: pertanto, il numero complessivo di quelli uccisi nella giornata è risultato di 25. L'addebito contestato al Rettore della riserva (con D.P. la cui sorte al momento si ignora) è quella di aver permesso l'uscita nella stessa giornata di 85 cacciatori non divisi in squadre: tante squadre quanti i capi da abbattere; ognuna abilitata ad un solo capo; oppure un numero di squadre inferiori, riservando alla giornata successiva l'abbattimento dei capi restanti.

2) In diritto, il primo problema da affrontare è quello della impunità del cacciatore, noto o ignoto, autore dell'abbattimento in esubero. La Procura di Trento, nella formulazione della imputazione a carico del Rettore, ha enunciato la volontà di non ritenerlo punibile per difetto dell'elemento psicologico: non lo ha nemmeno iscritto nel registro degli indagati, e, pertanto, non ha chiesto nessun formale provvedimento di archiviazione. La indicazione della causa di non punibilità dell'autore immediato è sembrata peraltro opportuna, per dare la possibilità al G.I.P., richiesto del decreto penale nei confronti del Rettore della associazione locale, di formalizzare il suo eventuale dissenso sul punto richiedendo lo svolgimento di indagini anche nei suoi confronti: il che non si è verificato. Qui occorre però precisare che la ragione della ravvisata non punibilità sta dell'affidamento su di una idonea organizzazione dell'attività venatoria da parte del Rettore; al contrario il G.U.P, di Trento, nella sentenza 6.X.2004, pur convenendo sulla soluzione assolutoria, così motiva: "Già in redazione del capo di imputazione l'accusa prende atto della circostanza che in caso di eventuali esuberi nell'abbattimento dei caprioli nella prima giornata di caccia, quando cioè può avvenire che i capi abbattuti superino il numero di quelli di cui è autorizzata la uccisione nella intera stagione, i cacciatori non sono punibili; e questo perché al momento dei rispettivi abbattimenti non sapevano e non potevano sapere che la quota annuale è stata già raggiunta, da altri in quello

stesso giorno, ed addirittura perché non è possibile sapere con certezza quale di loro abbia ucciso gli ultimi capi, così eccedendo la quota che fino a quel momento si poteva considerare rispettata".

Anche se queste affermazioni del G.U.P. sono astrattamente condivisibili, le ragioni per cui il P.M. ha ritenuto di escludere in via di principio la colpa, sono diverse, e fondate sull'affidamento nell'organizzazione altrui: oltre la ragione, non scritta, di garantire l'ordine pubblico venatorio, perché la contestazione del reato al cacciatore avrebbe comportato il sequestro delle armi ed aperto un inutile contenzioso.

Naturalmente, in concreto, potrebbe ben ammettersi – tenuto conto che il Rettore è un cacciatore *primus inter pares,* non necessariamente di esperienza maggiore degli altri appartenenti della associazione – un sindacato da parte degli altri cacciatori sulla adeguatezza della prescrizioni impartite, e porsi egualmente il problema della responsabilità dell'autore immediato (il cacciatore che abbatte) nel caso di percepita – e dimostrata - insufficienza delle prescrizioni impartite, e ciò nonostante non vi sia stata l'astensione della partita di cacci; riconosciuta ai cacciatori il diritto di critica venatoria, nulla vieterebbe di immaginare la cooperazione colposa del cacciatore e del Rettore nell'evento addebitabile per colpa.

3) Gli altri problemi meritevoli di essere affrontati riguardano:

.a l'applicazione dell'art. 40 del c.p.;

.b l'attribuzione al Giudice penale del potere di valutare la congruità delle prescrizioni impartite dal Rettore.

Quanto al primo punto, vale la pena di riportare la condivisibile motivazione del Tribunale di Trento nella sentenza 10.3.2003:

"Si ritiene che, sulla base degli atti, sia provata a carico dell'imputato la sussistenza di un obbligo giuridico di impedire l'evento, fondato sulla sua posizione di garanzia costituita dall'essere egli Presidente dell'Associazione Cacciatori della sede in cui l'evento si è verificato".

E' pacifico e consolidato orientamento della giurisprudenza della Cassazione quello che per cui a fondare l'obbligo di impedire l'evento di cui all'art. 40 cpv CP può essere una norma di legge o di regolamento di diritto privato o pubblico anche non scritta ed addirittura una mera disposizione negoziale in base alla quale in capo ad un soggetto sussista l'obbligo di attivarsi; o ancora, una situazione di fatto per precedente condotta illegittima che costituisca il dovere di intervento **(cfr. Cass. sez. IVn. 8217 del 9/7/98 Fornari)** o un effettivo esercizio di attività anche volontariamente svolta che comporti l'assunzione di obblighi

connessi a quella posizione, direttamente scaturenti dalle funzioni di fatto esercitate **(Cass. Sez. IV n. 12781 del 7/12/2000 Avallone).**

Nel caso di B.A. si ritiene che il complesso della normativa anche di carattere regolamentare e negoziale che disciplina la materia della caccia in provincia di Trento istituisca con tutta evidenza a carico del Presidente della Sezione cacciatori locale una posizione di garanzia in relazione al rispetto dei limiti quantitativi dei capi da abbattere, fissate con delibere del Comitato Faunistico Provinciale sulla base di specifici programmi di prelievo distinti per specie e per sesso ai sensi degli artt. 28 e 29 L.P. 24/91.

Detti programmi sono consegnati attraverso i competenti Uffici ai Presidenti delle riserve di caccia locali, le quali ai sensi dell'art. 17 L.P. 24/91 adottano regolamenti interni contenenti spesso specifiche disposizioni volte ad organizzare dettagliatamente e per specie l'attività di caccia al fine di evitare il concretizzarsi di esuberi nel prelievo.

Nel caso di specie il regolamento interno della riserva di Denno – firmato e predisposto dall'imputato ed adottato con decreto presidenziale n. 70 del 21/07/2000 – quanto al punto nr. 4 dedicato specificamente alla caccia al cervo si esprime in termini piuttosto generica, senza prescrivere cautele particolari al fine di evitare un eventuale esubero **(E' consentito un solo abbattimento di cervo per stagione venatoria)**

L'art. 11 tuttavia (intitolato "Disposizioni finali attuative") della L.P. 24/91 prevede che "il Presidente della Sezione Comunale Cacciatori o persona ufficialmente delegata dallo stesso cura la registrazione dei capi abbattuti: a tale scopo è tempestivamente aggiornato il numero dei capi abbattuti da esporre nella bacheca della sezione, nonché il registro predisposto secondo il modello elaborato da parte del Servizio Faunistico in accordo con l'Ente gestore".

E' pertanto specificamente previsto, a carico del Presidente della Sezione locale, di curare quegli adempimenti (aggiornamento bacheca, redazione del registro etc.) tesi ad assicurare il controllo numerico e qualitativo dei capi abbattuti; con l'evidente finalità di rispettare i limiti consentiti dallo specifico programma di prelievo.

Considerate le oggettive difficoltà di assicurare detto rispetto stante le particolari modalità della caccia (l'uscita alla caccia al cervo non è subordinata a denuncia preventiva; l'obbligo di denuncia dell'avvenuto abbattimento ha termine di 24 ore) in base alla circolare prot.llo 2549/00 dd. 05/09/00 diramata a tutte le Sezioni Comunali Cacciatori, con riferimento alla stagione venatoria 2000 veniva previsto e suggerito al

Presidente delle Sezioni locali di adottare cautele suppletive al fine di evitare detto esubero.

Sotto il paragrafo "Piano Abbattimenti" si dispone infatti che "il Presidente della Sezione Comunale Cacciatori è autorizzato a disciplinare l'esercizio venatorio ai capi contingentati di ungulati…..in modo da escludere, per quanto possibile, il superamento del piano e per il corretto rispetto delle norme tecniche ivi contenute, adottando tutti gli accorgimenti idonei (squadre, sorteggi delle uscite, capi assegnati singolarmente o altro). Di questo si dovrà dare notizia ai soci nelle bacheche della Sezione Comunale o con altri mezzi di informazione atti allo scopo".

Detta circolare – che si presume essere stata ricevuta anche dal B., essendo indirizzata a tutti i Presidenti delle locali Sezioni Provinciali e non avendo l'imputato contestato detta conoscenza mediante spontanee dichiarazioni – non fa altro che specificare quelle che appaiono con tutta evidenza cautele atte a raggiungere gli obiettivi che il citato art. 11 già pone a carico del Presidente della Sezione Locale, come sopra evidenziato.

Lo stesso Z., teste della difesa, ammette che detta posizione di garanzia non può spettare ad altri che al Presidente (pag. 31: "E' nella disponibilità di ciascun Presidente capire se nella sua sezione, se nella sua riserva c'è la possibilità o meno ….quindi il Presidente nella sua responsabilità può raccomandare ai soci: guardate, non uscite tutti insieme, ma formiamo una squadra").

La conclusione è ben argomentata; ma è stata valorosamente contrastata nei motivi di ricorso, che, peraltro, non sono stati esaminati dalla Corte di Cassazione, che si è limitata a dichiarare la avvenuta prescrizione. La difesa, in estrema sintesi, ha sostenuto che il Presidente della Sezione non ha il potere di intervenire unilateralmente modificando la regolamentazione stabilita dalla associazione provinciale dei cacciatori (che non prevede formazioni di squadre), e avrebbe il solo compito di curare la registrazione dei capi abbattuti; potendo – si dice – l'esercizio della caccia al cervo svolgersi senza accompagnamento e con il solo obbligo di denunciare l'uscita mediante apposito modulo; sicchè l'inconveniente del superamento dei capi previsti dal programma di prelievo sarebbe bilanciato dalla detrazione corrispondente di un numero uguale di capi dal piano di prelievo dell'anno successivo.

Non è una tesi peregrina: il G.U.P. di Trento (sent. 6.X.2004: per la verità apoditticamente), afferma che *"Non compete e non è nei poteri del Presidente della Sezione imporre la caccia in squadre, come avviene*

ad esempio nella ben diversa ipotesi della caccia al cinghiale, a cacciatori che a loro volta non hanno il dovere di recarsi a caccia con tale specifica modalità"; e così ha mandato assolto *A.R. dal reato ascritto, perchè il fatto non costituisce reato*.

Ma non è una tesi convincente: se le norme, anche meramente regolamentari, hanno uno scopo di buona amministrazione e perseguono l'obiettivo di evitare l'anarchia di molteplici cacciatori che si contendono al limite un solo esemplare nella prima giornata di caccia, è chiaro che esse debbono comportare un potere organizzativo e disciplinare.

Se è vero che il Rettore, in quanto organo dell'associazione locale, provvede, a termine dello statuto alla gestione faunistica venatoria, l'attività a lui demandata, di gestione, è di organizzazione: "Gestione significa anche evitare abbattimenti non consentiti di animali" (così la sent. 15.2.2007 del Tribunale di Trento).

Quanto, infine, al potere del Giudice penale di valutare la congruità delle prescrizioni, non può non essergli riconosciuto, posto che la colpa sta proprio nella relativa omissione; e, tuttavia, un margine di fatalità sembra doversi ammettere, ed è a questa evenienza che provvede la riduzione automatica delle quote l'anno successivo a quello della violazione: ma sembra irragionevole ammettere che, quando il rapporto fra cacciatori autorizzati e animali da abbattere è particolarmente elevato, i primi siano lasciati liberi, ciascuno, di abbattere un capo all'insaputa gli uni degli altri.

Dr. Edoardo Mori
Magistrato di Cassazione - Giudice al Tribunale di Bolzano

L'ABOLIZIONE DELL' UITS E LE CONSEGUENZE SUL MONDO DEL TIRO

La storia

L'origine storica dell'UITS risale al 1894, dopo che la legge 2 luglio1882 n. 883 aveva istituito il Tiro a Segno Nazionale (TSN) come ente pubblico legato alla istruzione paramilitare. Per curare invece gli aspetti sportivi del tiro il 26 maggio 1894 venne costituita, per iniziativa privata, l'Unione Tiratori Italiani (UTI). Nel 1910 l'associazione mutò il nome in quello di Unione Italiana di Tiro a Segno (UITS) e successivamente, nel 1919, entrò a far parte del CONI. Questo venne fondato nel 1914 ed attualmente riunisce 45 federazioni sportive, tutte di diritto privato.

L'UITS entra nella legislazione italiana solo con la Legge 17 aprile 1930, n. 479, intitolata "Riforma della legge sul tiro a segno nazionale", la quale, allo art. 2, stabilisce:

"In ogni comune capoluogo di provincia o di mandamento potrà essere istituita una sezione di tiro a segno nazionale, quando i reparti di premilitari e di avanguardisti che abbiano compiuto il sedicesimo anno di età raggiungano i cento iscritti.

Presso ogni sezione funziona il reparto sportivo che fa capo all'Unione Italiana di Tiro a Segno, quando il medesimo raggiunga almeno trenta inscritti."

La norma venne poi modificata, in altri punti, dalla L. 4 giugno 1934 n. 950.

La L. 31 dicembre 1934, n. 2150 (Istruzione paramilitare) espressamente indicava l'UITS (assieme all'UNUCI) fra gli "enti statati o parastatali" chiamati a collaborare[1].

[1] Le posizioni di UNUCI ed UITS sono parallele; Il RD 2352/1926 stabilisce che l'UNUCI ha personalità giuridica e che è sottoposto al diretto controllo della P.A. Nel 1979 il Governo aveva dovuto emanare un decreto per stabilire che all'UNUCI non si applicava l'art. 113 del D.P.R. 616/1977 in cui per gli enti di quel tipo si doveva aprire una procedura per accertare se erano pubblici privati. Vale a dire che anche per l'UNUCI il dubbio era già forte fin d'allora.

La normativa definitiva era contenuta nel R.D.L. 16 dicembre 1935, n.2430, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 giugno 1936, n. 1143, che così stabilisce:

Art. 2. - l'Unione Italiana di Tiro a Segno, previe intese con l'ispettorato generale per la preparazione premilitare e post militare della Nazione, provvede:

- *alla organizzazione e disciplinamento delle gare;*
- *alla organizzazione, alla preparazione e all'intervento delle rappresentanze italiane nelle competizioni internazionali di tiro;*
- *all'allenamento e perfezionamento dei giovani in possesso di particolari attitudini al tiro, segnalati dagli organi incaricati di svolgere le iscrizioni premilitari.*

L'Unione ha personalità giuridica ed autonomia amministrativa; con decreto reale, promosso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ne sarà approvato lo statuto.

Il presidente dell'unione è nominato dal presidente del CONI, di concerto con l'ispettore capo della preparazione premilitare e post militare della Nazione e col Capo di S.M. della M.V.S.N. Fanno parte, di diritto, della presidenza dell'Unione un rappresentante dell'ispettore capo predetto e il capo dell'ispettorato premilitare e sportivo presso il comando generale della M.V.S.N.

Si può concludere quindi che nel 1934 la legge riconosceva la qualità di ente pubblico parastatale alla UITS. Non è chiaro se la legge del 1935, parlando di sola "personalità giuridica" avesse inteso fare un passo indietro. Il punto è sempre stato un po' controverso in dottrina, ma ora la norma della Finanziaria 2008, che stabilisce il venir meno della qualità di ente pubblico, conferma ufficialmente, a torto o a ragione, che tale qualità sussisteva.

A norma dell'art. 7 un delegato dell'UITS fa parte del consiglio direttivo di ogni sezione del TSN. L'art. 8 stabilisce che le sezioni versino un quarto delle tasse annuali di iscrizione incassate all'UITS la quale, per il resto, viene finanziata dalla Presidenza del Consiglio (art. 14).

Non è mai stata abrogata la legge del 1930, da ritenersi ancora vigente per le parti non implicitamente incompatibili.

Quindi l'UITS si inseriva nelle sezioni del TSN solo se e in quanto vi fosse da seguire un reparto sportivo consistente; il che vuol dire che la presenta dell'UITS in una Sezione era puramente eventuale.

Nel 1942 la legge nr. 426 sul CONI (esistente fin dal 1914) ne cambiava il nome in FITS, con significativa equiparazione alle altre federa-

zioni sportive.

Nel 1944, con il D.L.vo 8 luglio 1944 n. 286 il TSN veniva messo alle dipendenze dirette del Ministero della guerra (ora Ministero della difesa) e veniva nominato un Commissario per fare proposte al Ministero su come ricostituire gli organi delle Sezioni del TSN e gli organi centrali dell'UITS (qualcuno ha fatto finta di dimenticarsi del cambiamento di nome). Nel 1947 veniva nominato un consiglio di amministrazione denominato "Consiglio direttivo dell' UITS e delle Sezioni".

Nessun altro provvedimento normativo avente valore di legge interveniva a cambiare il rapporto fra Sezioni del TSN e l'UITS, sebbene questa ed il CONI abbiano tentato di aver titolo per deliberare sulla organizzazione interna di esse, anche al di fuori dell'attività sportiva.

Tenuto conto di questo quadro normativo, inadeguato ma chiaro, è facile capire come la maggior parte dei provvedimenti amministrativi successivi al 1944 sia difficilmente legittimabile sul piano giuridico. Allo stato si deve ritenere che la maggior parte dei provvedimenti dell'UITS concernenti le sezioni del TSN siano illegittimi per mancanza di ogni potere normativo da parte dell'UITS, quanto meno per tutto ciò che non riguarda l'attività sportiva. Di certo non potevano scavalcare le leggi e la legge del 1944 che chiaramente diceva che Sezioni del TSN ed UITS sono due entità separate, ciascuna con i proprio organi di amministrazione i quali, ovviamente, potevano decidere solo per sé e non per l'altro ente! Si consideri che le sezioni del TSN erano enti di diritto pubblico, mentre i reparti sportivi dell'UITS presso le Sezioni del TSN erano di diritto privato, senza alcuna personalità giuridica e quindi necessariamente subordinate. Di certo sono illegittimi i provvedimenti che hanno fissato tariffe e prezzi per attività di precisa competenza esclusiva del TSN (corsi per maneggio armi, corsi per guardie giurate, ecc.) che nulla hanno a che vedere con il tiro sportivo agonistico. Di certo sono illegittimi i provvedimenti con cui l'UITS ha preteso di interferire sulla elezione degli organi sociali del TSN. Di certo l'UITS non poteva cancellare le sezioni del TSN organizzandone i soci come associazioni sportive. Sarebbe come se una associazione di medici o di malati decidesse di chiudere gli ospedali pubblici! Di certo l'UITS non poteva introdurre negli statuti delle Sezioni illegittimi controlli del Ministero dell'Interno il quale non può interferire sulle esclusive competenze del Ministero della Difesa.

Nel 1975 la legge 20 marzo 1975, n. 70 (Disposizioni sul riordinamento degli enti pubblici e del rapporto di lavoro del personale dipendente) già prevedeva che all'UITS venisse tolta la qualifica di ente pubblico in quanto fra le associazioni sportive prevedeva la conservazione della pubblicità solo per il CONI.

Le norme che aboliscono l'UITS

La Legge Finanziaria 24 dicembre 2007 n. 244, (Finanziaria 2008) ha definitivamente abolito l'UITS quale ente inutile.

Recita il comma 636 dell'art. 2 - *Tutti gli enti, organismi e strutture compresi nell'elenco di cui all'allegato A, che non sono oggetto dei regolamenti di cui al comma 634, sono soppressi a far data dalla scadenza del termine di cui al medesimo comma 634. Con regolamento adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, con le procedure di cui ai commi 634 e 635, è stabilita l'attribuzione delle funzioni degli enti soppressi che devono essere mantenute all'amministrazione che riveste primaria competenza nella materia, ed è disciplinata la destinazione delle risorse finanziarie, strumentali e di personale degli enti soppressi.*

I richiamati commi 634 e 635 stabiliscono:

634. Al fine di conseguire gli obiettivi di stabilità e crescita, di ridurre il complesso della spesa di funzionamento delle amministrazioni pubbliche, di incrementare l'efficienza e di migliorare la qualità dei servizi, con uno o più regolamenti, da emanare entro il termine di centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione e del Ministro per l'attuazione del programma di Governo, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro o i Ministri interessati, sentite le organizzazioni sindacali in relazione alla destinazione del personale, sono riordinati, trasformati o soppressi e messi in liquidazione, enti ed organismi pubblici statali, nonché strutture amministrative pubbliche statali, nel rispetto dei seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) fusione di enti, organismi e strutture pubbliche comunque denominate che svolgono attività analoghe o complementari, con conseguente riduzione della spesa complessiva e corrispondente riduzione del contributo statale di funzionamento;

b) trasformazione degli enti ed organismi pubblici che non svolgono funzioni e servizi di rilevante interesse pubblico in soggetti di diritto privato, ovvero soppressione e messa in liquidazione degli stessi secondo le modalità previste dalla legge 4 dicembre 1956, n. 1404, e successive modificazioni, fermo restando quanto previsto dalla lettera e) del presente comma, nonché dall'articolo 9, comma l-bis, lettera c), del decreto-legge 15 aprile2002, n. 63, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 giugno 2002, n. 112;

c) fusione, trasformazione o soppressione degli enti che svolgono attività in materie devolute alla competenza legislativa regionale ovvero attività relative a funzioni amministrative conferite alle regioni o agli enti locali;

d) razionalizzazione degli organi di indirizzo amministrativo, di gestione e consultivi e riduzione del numero dei componenti degli organi collegiali almeno del 30 per cento, con salvezza della funzionalità dei predetti organi;

e) previsione che, per gli enti soppressi e messi in liquidazione, lo Stato risponde delle passività nei limiti dell'attivo della singola liquidazione in conformità alle norme sulla liquidazione coatta amministrativa;

f) abrogazione delle disposizioni legislative che prescrivono il finanziamento, diretto o indiretto, a carico del bilancio dello Stato o di altre amministrazioni pubbliche, degli enti ed organismi pubblici soppressi e posti in liquidazione o trasformati in soggetti di diritto privato ai sensi della lettera b);

g) trasferimento, all'amministrazione che riveste preminente competenza nella materia, delle funzioni di enti, organismi e strutture soppressi.

635. Gli schemi dei regolamenti di cui al comma 634 sono trasmessi al Parlamento per l'acquisizione del parere della Commissione di cui all'articolo 14, comma 19, della legge 28 novembre 2005, n. 246. Il parere è espresso entro trenta giorni dalla data di trasmissione degli schemi di decreto, salva la richiesta di proroga ai sensi del comma 23 del medesimo articolo 14. Trascorso tale termine, eventualmente prorogato, il parere si intende espresso favorevolmente.

Attenzione: la frase del comma 636 "*che non sono oggetto dei regolamenti di cui al comma 634*" non contiene una esclusione o limitazione, ma va letta come "i quali non sono oggetto ecc."; infatti il comma

634 contiene delle norme generali per arrivare all'abolizione o al riordino di altri enti inutili da identificare in futuro; invece il comma 636 si riferisce ad 11 enti elencati nell'allegato A, già dichiarati espressamente inutili e da abolire e cioè: UITS, Unione nazionale ufficiali in congedo d'Italia (UNUCI), Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia, Lucania e Irpinia (EIPLI), Ente irriguo umbro-toscano, Unione accademica nazionale (UAN), Unione accademica nazionale (UAN), Fondazione «Il Vittoriale degli Italiani», Opera nazionale per i figli degli aviatori (ONFA), Ente opere laiche palatine pugliesi, Istituto nazionale di beneficenza «Vittorio Emanuele III», Pio istituto elemosiniere, Comitato per la partecipazione italiana alla stabilizzazione, ricostruzione e sviluppo dei Balcani. Come si vede tutti enti per cui si capisce che non vi è proprio nulla da riordinare o salvare, ma che non hanno ragione alcuna di esistere a carico dello Stato con assunzione di impiegati pubblici. O qualcuno ha il coraggio di sostenere che si può ancora discutere se questi enti, tipo UAN e ONFA o Pio istituto elemosiniere, sono ancora in predicato per restare pubblici o per essere riordinati? Una norma non può essere mai interpretata in modo che non abbia senso alcuno e l'interpretazione proposta vuole invece proprio affermare che il comma 636 dice le stesse cose del comma 634! Suvvia, siamo seri!

L'UITS non può essere oggetto di un regolamento ex comma 634 perché questo non richiama in alcun modo l'UITS. Seguire l'interessata e avventata diversa interpretazione proposta da alcuni, vorrebbe dire che tutti gli 11 enti di cui all'allegato A possono essere salvati, perché tutti sono nella identica posizione dell'UITS. Come dire che quando il legislatore ha deciso di abolire 11 enti, e li ha elencati, faceva solo uno scherzo di carnevale. Ma comunque, anche a voler seguire, per assurdo, l'interpretazione di comodo, è evidente che troverebbe applicazione la norma di cui alla lett. b) per cui l'UITS deve comunque diventare ente privato senza alcun potere di dettare norme al TSN e di riceverne danaro. Il richiamo fatto al regolamento di cui al comma. 634 ha il solo fine di indicare il momento in cui diventa efficace l'abolizione perché il regolamento da emanare ex comma 636 è diverso da quello previsto dal comma 634, anche se le procedure sono poi le medesime.

Ma, si ripete, la norma è di una chiarezza assoluta e non si presta ad alcun dubbio interpretativo. Lo dice chiaramente anche il punto 134 della Relazione del Ministero dell'economia e delle Finanze:

134 - Si individuano 12 (sic) enti pubblici da sopprimere dopo una procedura di validazione (NB: In questo contesto la parola validazione è del tutto priva di significato!) e si prosegue ***negli altri casi*** *con un'azione di razionalizzazione, fissando tempi certi per la trasformazione o l'eventuale soppressione. Ciò non comporta licenziamenti del personale, ma un miglior utilizzo dello stesso.*

Anche il CONI, con circolare 23-1-2008, ha indicato come cosa pacifica che l'UITS deve cessare di esistere come ente pubblico.

In sostanza il governo dovrà emanare entro 180 giorni a partire dal 1° gennaio 2008, (quindi entro il 29 giugno 2008), ma non necessariamente, dei regolamenti per stabilire a chi passare i compiti degli enti soppressi, per stabilire che cosa fare del personale e come pagare eventuali debiti. L'UITS non può più ricevere denaro dal Coni o dalle Sezioni del TSN poiché è abolito ogni finanziamento diretto o indiretto. Non potrà neppure continuare ad utilizzare gratuitamente i poligoni del TSN, salvo accordi fra Coni e Ministero della difesa, che però non potranno privilegiare l'UITS rispetto ad altre analoghe associazioni private. Sia chiaro: la Finanziaria non vuol vietare il finanziamento pubblico di attività sportive, ma vuole che i finanziamenti avvengano secondo i principi di trasparenza ed eguaglianza imposti dalla normativa europea, la quale non accetta più gli enti-carrozzoni.

Importante la lettera g) in cui si dice che il regolamento regolerà il trasferimento, all'amministrazione che riveste preminente competenza nella materia, delle funzioni di enti, organismi e strutture soppressi. L'UITS era alla esclusiva dipendenza del CONI e quindi il ministero di riferimento è quello delle Attività sportive. Il Ministero della difesa ha competenze solo sul TSN.

Nella sostanza va detto che la privatizzazione dell'UITS era praticamente un atto dovuto in quanto, come visto, tutte le federazioni sportive affiliate al CONI sono enti di diritto privato e non vi è ragione al mondo per cui si debba riconoscere il privilegio della qualità di ente pubblico alla UITS, con altrettanto assurdi privilegi per i dipendenti e con il mantenimento di un regime monopolistico e burocratico nello sport del tiro con armi rigate, che ha invece bisogno di ben altra apertura mentale ai nuovi interessi dei tiratori. E se la FITAV, ente privato, ha portato tante medaglie allo sport italiano, non si vede perché non possa fare la stessa cosa l'UITS ente privato.

Ciò che sorprende negativamente è l'atteggiamento dei vertici dell'UITS i quali, invece di prendere atto della situazione, assolutamente non tragica se non per coloro che nel posto pubblico avevano trovato una comoda nicchia, hanno immediatamente sposato la surreale tesi secondo cui l'UITS non è stata abolita, rimane ente pubblico e deve essere solo riorganizzata! Il che ricorda molto il Don Ferrante dei Promessi Sposi, studioso che, in mezzo ai mucchi di cadaveri, negava l'esistenza della peste e ne morì.

E' facile dimostrare che è una posizione sbagliata e dannosa perché:

- non è corretto ingenerare volutamente confusione fra TSN ed UITS, ad esempio sostenendo che l'UITS ha compiti pubblicistici per l'accertamento dell'idoneità al maneggio delle armi e per i corsi di aggiornamento a chi fa uso professionale delle armi: sono compiti che la legge espressamente ha attribuito alle Sezioni del TSN e il volersene appropriare per ragioni di "cassa" è pura malafede.
- l'UITS sta perdendo del tempo prezioso per riorganizzarsi come ente privato, cullandosi nella speranza di un miracolo di San Gennaro. Supponiamo per assurdo che con manovre politiche varie, mestando per i ministeri, essa riesca a far scrivere in qualche provvedimento che essa rimane ente pubblico; ebbene, basta un ricorso a qualsiasi TAR da parte di un qualsiasi cittadino od ente interessato, per far cadere tutto il palco, ed allora il mondo dei tiratori sportivi si ritroverà senza una UITS pubblica e senza una UITS privata; vale a dire allo sbando.
- La legge finanziaria non prevede che l'UITS attuale continui ad esistere come ente privato; quindi se il 29 giugno 2008 l'UITS non si sarà ricostituita come associazione sportiva di diritto privato, con un nuovo statuto in cui tutti gli iscritti votino in condizione di totale democraticità, il mondo dello sport del Tiro a Segno si ritroverà senza che nessuno la rappresenti, perché senza un nuovo statuto non vi può essere una nuova UITS.

Che cosa accade in pratica

Dice la Finanziaria, per gli 11 enti aboliti, che *con regolamento adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, con le procedure di cui ai commi 634 e 635, è stabilita l'attribuzione delle funzioni degli enti soppressi che devono essere mantenute all'amministrazione che riveste primaria competenza nella materia, ed è disciplinata la destinazione delle risorse finanziarie, strumentali e di personale degli enti soppressi*.

Il citato articolo 17 stabilisce che con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato, sono emanati i regolamenti per la disciplina delle materie, non coperte da riserva assoluta di legge prevista dalla costituzione, per le quali le leggi della repubblica, autorizzando l'esercizio della potestà regolamentare del governo, determinano le norme generali regolatrici della materia e dispongono l'abrogazione delle norme vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari.

Ciò significa che entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge finanziaria l'UITS è abolita ex lege e che **prima o dopo** il Governo dovrà emanare un regolamento con cui:

I - abrogare la normativa vigente in materia di UITS (ciò la norma del 1934 e quella del 1944 poiché altre norme non vi sono);

II - stabilire se vi sono delle funzioni dell'ente soppresso da mantenere in capo "*all'amministrazione che riveste primaria competenza in materia*". Al riguardo è facile affermare che:

a) l'UITS non ha alcuna competenza pubblicistica da trasferire ad una pubblica amministrazione poiché le sue uniche competenze, superata da tempo l'istruzione paramilitare dei giovani, sono di tipo sportivo, attualmente interamente di competenza di associazioni private.
b) l'amministrazione che ha competenza sulla materia fino ad ora gestita dall'UITS è il CONI, e sopra di esso il Ministero per le Attività Sportive; di certo non c'entrano nulla il Ministero della Difesa e quello dell'Interno, come vanno blaterando alcuni funzionari dell'UITS.

III - stabilire che cosa fare dei beni dell'UITS (pare si tratti di circa 30 milionidi euro) e del suo personale. Questo, se regolarmente assunto con concorso pubblico, potrà passare ad altre amministrazioni; per il patrimonio sarebbe doveroso restituirlo alle Sezioni del TSN, che dal 1935 hanno mantenuto l'UITS versandole un quarto delle tasse di iscrizione riscosse; ma è probabile che venga incamerato dal CONI il quale dovrà assumersi i compiti dell'UITS. Il patrimonio non può passare ad una nuova UITS che nasca come ente privato, perché la Finanziaria vieta ogni finanziamento di tal genere (attualmente si finanziano specifiche attività ritenute utili, non enti). Inoltre la nuova UITS dovrà competere con altre associazioni che nascano con pari titoli e capacità e non potrà pretendere alcun trattamento privilegiato.

Purtroppo è facile prevedere che a fine giugno il Governo, o perché ancora in alto mare o perché occupato in cose più importanti, non avrà emanato il previsto regolamento. Quali saranno le conseguenze giuridiche? Come appena detto, il regolamento non è collegato all'abolizione dell'UITS; ma comunque, anche se lo fosse, il problema è stato già affrontato e risolto con la sentenza 06/05/2003 n. 2380 del Consiglio di Stato in cui si stabilisce il principio che l'omessa emanazione di un regolamento, anche nei casi in cui esso è obbligatorio, non impedisce di applicare quelle norme che sono già applicabili senza ulteriori chiarimenti o specificazioni. Si può quindi affermare, in base a quanto detto sopra, che il 29 giugno l'UITS cessa comunque da ogni suo compito e funzione perché l'abolizione non è collegata all'emanazione di un regolamento; rimarrà in sospeso solo la destinazione dei beni e del personale.

Sia chiaro quindi che la **data del 29 giugno 2008 non può essere ignorata o spostata se non in forza di una nuova norma di legge.**

E' prevedibili che i compiti sportivi in vista delle Olimpiadi, ora curati dall'UITS, vengano assunti interinalmente dal CONI in attesa che l'UITS si svegli e si riorganizzi come tutte le altre federazioni affiliate al CONI.

Conseguenze per le sezioni del TSN

Non pretendo di avere la soluzione per una situazione che si presenta estremamente complessa, e mi limiterò ad esporre alcune mie ipotesi di lavoro.

I - Il problema principale è che le Sezioni non sono collegate fra di loro, non hanno una organizzazione che le rappresenti e che sviluppi un programma operativo comune.

II - Altro problema non da poco è che la Finanziaria non prevede alcun intervento normativo (in altre parole, non ha dato alcuna delega) per regolare il funzionamento delle Sezioni in futuro, così che rimangono solo due vie da percorrere:

a) provvedimenti amministrativi adottati nell'ambito dei suoi poteri dal Ministero della Difesa
b) iniziative parlamentari per una nuova legge sul TSN.

III - Ulteriore problema è che le nuove norme fiscali e sulla assunzione di dipendenti rendono impossibile la gestione commerciale di una Sezione con i metodi paternalistici di un tempo.

La corretta soluzione di questo problema era stata ben impostata dal-

l'UITS suggerendo il ricorso alla figura giuridica della "associazione sportiva dilettantistica", ma l'idea buona era stata poi sciupata dimenticandosi che le Sezioni avevano compiti pubblicistici che non potevano e dovevano essere sprecati e dispersi. Pare davvero un esempio di giustizia superiore il fatto che proprio l'UITS che voleva privatizzare le Sezioni e fagocitarle, sia stata invece privatizzata al loro posto!

La parte buona dell'idea buona può essere ancora recuperata.

Per il momento le Sezioni del TSN ritornano ad essere sotto il controllo del Ministero della Difesa con un consiglio direttivo la cui composizione potrà essere aggiornata con provvedimento del Ministero: oltre ad un rappresentante del Comune o Comuni interessati, potranno farne parti delegati di associazioni di tiro, delegati di associazioni di soci obbligatori (che tali non sono e non devono essere!) e di gruppi di tiratori di forze di polizia, associazioni militari, ecc.

Se nel frattempo i soci delle Sezioni si organizzeranno nella forma di associazione sportiva (che gode di numerosi vantaggi fiscali e della possibilità di retribuire collaboratori), essi potranno stipulare accordi con il Ministero per l'uso dei poligoni e per la loro gestione e potranno concordare le modalità di partecipazione dominante nel consiglio direttivo.

Al fine di garantire univocità di intenti e di avere un'unica figura di responsabile, sia per i compiti pubblicistici che per quelli privatistici, sarà opportuno che il Presidente della Sezione sia anche il Presidente della Associazione.

Ciò comporterebbe la possibilità di una gestione agile e commerciale, senza burocrazia, salvo che per la parte relativa al rilascio di certificazioni ed alla tenuta dei corsi di tiro previsti per legge.

La situazione da ora fino al 29 giugno

L'UITS formalmente continua ad esistere fino al 29 giugno 2008. I sui rappresentanti nei consigli direttivi delle Sezioni del TSN rimangono in carica fino a tale data; poi decadono automaticamente perché non rappresentano più nessuno.

In teoria l'UITS potrebbe dare ancora delle disposizioni, ma è di tutta evidenza che esse possono essere emanate solo per esigenze sportive. Ogni altro provvedimento lascerebbe il tempo che trova perché basta un qualsiasi ricorso per arrivare a giugno e farlo automaticamente decadere.

Le quote sulle tessere associative da corrispondere all'UITS vanno

versate con cautela perché dopo giugno non saranno più dovute. Meglio accantonarle in attesa che poi decida il liquidatore nominato dal governo. Se venissero versate indebitamente e non fosse possibile il loro recupero, la Sezione potrebbe essere chiamata a versarle nuovamente.

Prospettive future

Non vi è dubbio che sarà necessario che i tiratori italiani si impegnino per una riforma del TSN tenendo conto che:

- l'interesse dei militari per i poligoni del TSN è notevolmente diminuito; essi possono essere ancora interessati ad utilizzare certi poligoni, ma non hanno interesse ad esserne responsabili o coinvolti nella loro gestione;
- nulla impedisce che i poligoni demaniali vengano trasferiti agli enti locali i quali, in tutti quei casi in cui i poligoni si trovano in zone abitate, potrebbero trasferirli in zone più adatte, senza alcun costo perché i terreni dei poligoni hanno un notevole valore (questa operazione è il sogno nel cassetto di molti amministratori pubblici e palazzinari);
- la concorrenza di poligoni privati ha dimostrato che questi possono essere gestiti come aziende commerciali e che non vi è bisogno di interventi pubblici i quali, più che favorire lo sport del tiro, lo hanno spesso strangolato;
- lo sport del tiro deve essere attento alle nuove mode e tendenze ed occorre un'organizzazione non di burocrati, ma di persone con capacità imprenditoriali;
- non è essenziale che le sezioni del TSN continuino ad essere enti pubblici; è importante che ad esse sia affidato il compito di rilasciare il certificato di abilità al maneggio di armi e l'attestato di superamento del corso annuale di tiro per chi porta l'arma professionalmente. Nulla vieta che tale compito rimanga in capo ad un ente privatizzato (si pensi, tanto per fare un paragone, alle Poste Italiane, società per azioni, che effettuano notifiche di atti con efficacia di certificazione pubblica);
- le Sezioni dovranno assumere la struttura di associazioni sportive dilettantistiche;
- è essenziale che venga creata una federazione delle Sezioni e delle Associazioni di tiro a palla (non necessariamente unica, anche se ciò sarebbe auspicabile) che mantenga i necessari collegamenti con il CONI;

- le sezioni devono essere attente a tutte le esigenze dei soci senza privilegiare determinate specialità, solo in base alle esigenze o fisime di pochi;
- deve cessare la dipendenza dalle autorità militari (che ovviamente continueranno ad essere gradite ospiti ed utenti a titolo gratuito), così da consentire progettazioni più agili e meno stereotipate;
- il controllo sull'armeria e sulle registrazioni già previste dalla legge è già affidato all'autorità locale di PS (si vedano gli artt. 31 e 32 L. 110/1975, perfettamente applicabili). Non è necessario alcun tipo di diverso controllo; le disposizioni potrebbero essere estese ai poligoni di privati o di altre associazioni, per opportuna uniformità di trattamento.

Nota

Per completezza si fa presente che la Legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 26, ha rimediato alla eliminazione dell'UITS stabilendo che le norme sugli enti inutili non si applicano alle federazioni sportive. L'UITS rimane perciò l'unica federazione sportiva del Coni con qualifica di ente pubblico!

Dr Carlo Alfredo Clerici *, Dr.ssa Laura Veneroni*,
Dr Angelo de' Micheli **,
* Dipartimento di Scienze e Tecnologie Biomediche, Sezione di Psicologia, Facoltà di Medicina, Università degli Studi di Milano
** Cattedra di Criminologia, Facoltà di Medicina, Università degli Studi di Milano

LA CERTIFICAZIONE DELL' IDONEITA' PSICO-FISICA: DALLA CLINICA AI CODICI

Gravi episodi di violenza compiuti da soggetti in possesso di regolari autorizzazioni per la detenzione o il porto d'armi da fuoco ripropongono periodicamente all'attenzione dell'opinione pubblica il problema dell'efficacia delle procedure e dei criteri di valutazione dell'idoneità al rilascio di tali permessi.

Il tema delle armi si accompagna in genere ad una grande risonanza emotiva nell'opinione pubblica, risonanza che mette in luce gli evidenti limiti di un'obiettiva conoscenza della dimensione, delle cause e delle dinamiche di eventi violenti compiuti con armi legali. Di riflesso l'evento violento è associato all'uso di armi con l'effetto di spostare sulle stesse una responsabilità non dovuta. Una cosa è il comportamento umano; un'altra cosa sono gli strumenti che entrano in gioco nel comportamento.

I dati sul fenomeno

La ricerca è limitata da diversi fattori fra i quali la ridotta conoscenza del numero di azioni violente con armi legali nei singoli paesi. Si tratta di una stima difficile anche perché le casistiche ufficiali non distinguono la condizione legale o illegale delle armi con cui omicidi e suicidi sono perpetrati.

I dati sui suicidi in particolare sono poco attendibili perché è possibile che molti di questi eventi siano classificati più o meno intenzionalmente come morti accidentali.

La maggior parte delle casistiche evidenzia in ogni caso come il sui-

cidio sia generalmente la più frequente situazione di abuso di armi legali.

Nella tabella 1 riportiamo gli ultimi dati disponibili sugli eventi violenti con armi da fuoco, nelle principali nazioni occidentali.

Il problema in Italia è rilevante considerando che molte persone (4 milioni e 800 mila secondo stime recenti) detengono armi o le utilizzano per scopi ricreativi o sportivi (per un totale stimato di 10 milioni di armi da fuoco).

Nel nostro paese si riscontra tuttavia una carenza di studi sul fenomeno che ostacola lo sviluppo di metodi di prevenzione basati su evidenze scientifiche.

Le procedure di rilevazione statistica sono complesse anche in Italia e i dati non sono univoci. Le rilevazioni dei suicidi derivano da due fonti: l'Annuario Statistico Italiano, che raccoglie dati rilevanti dalla Polizia di Stato e dai Carabinieri e l'annuario delle Statistiche Sanitarie che raccoglie dati dei certificati di morte provenienti dai Comuni e le due raccolte di dati presentano differenze significative.

I "moventi" dei suicidi (questo è il termine utilizzato) sono classificati dall'ISTAT in malattie fisiche, malattie psichiche, motivi affettivi, motivi d'onore, motivi economici, motivi ignoti o non indicati e non sono disponibili altri dettagli utili all'analisi del fenomeno come la tipologia di armi utilizzate.

In Italia non sono reperibili statistiche sull'epidemiologia degli omicidi commessi con armi da fuoco legalmente detenute, per effetto di disturbi psichici.

La situazione degli studi

Per riporre fiducia in qualsiasi procedura occorre che questa sia fondata su evidenze scientifiche.

Data l'assoluta carenza di conoscenze sul fenomeno e le tecniche di prevenzione nel 2006 il nostro gruppo di ricerca presso la Cattedra di Psicologia della Facoltà di Medicina dell'Università Statale di Milano ha svolto un'accurata revisione della letteratura scientifica sul problema della valutazione dell'idoneità psichica al maneggio delle armi.

Sono stati considerati 47 studi pubblicati su riviste scientifiche internazionali a partire dal 1970, dedicati all'epidemiologia di omicidi e suicidi con armi da fuoco legali, e allo studio dei fattori di rischio per azioni violente condotti con questi mezzi.

Le ricerche considerate riguardavano: studi epidemiologici, ruolo degli eventi stressanti, ruolo di condizioni psicopatologiche e ruolo della pronta disponibilità di armi da fuoco.

La maggior parte delle ricerche reperite ha analizzato il rapporto fra alcuni fattori medici, psichiatrici o comportamentali e i fatti violenti commessi con armi da fuoco. Da un lato è confermato, come ci si attendeva, che le patologie mentali più gravi, che compromettono il contatto con la realtà (psicosi), controindicano il maneggio delle armi. Rispetto ad altre condizioni di disagio psichico invece, come i disturbi ansiosi e depressivi, anche quando può essere ipotizzata una certa influenza, non è dimostrato con certezza un legame di causa - effetto. Non appaiono ad esempio significativi fattori di rischio le patologie depressive, quando sottoposte ad adeguati trattamenti farmacologici, né i disturbi psichici "minori" se curati con trattamenti psicoterapici.

La maggior parte degli studi indica che i fattori identificati non hanno un valore sicuramente predittivo. La valutazione del rischio di abuso di armi da fuoco è quindi una procedura indispensabile ma complessa, a cui la letteratura empirica offre modesti conforti.

L'andamento dei suicidi con armi in Italia

Non è stato possibile reperire ricerche sull'effetto delle normative italiane sulle armi sulla riduzione del numero di suicidi e in particolare con armi da fuoco.

Un'analisi preliminare dei dati ISTAT sulle cause di morte evidenzia che l'incidenza di suicidi con armi non ha subito alcuna variazione significativa dai primi del Novecento al 2004, come è possibile osservare nella tabella 2.

Periodicamente sono state proposte come soluzione normative più restrittive rispetto a quelle attuali. Dall'analisi dei dati epidemiologici italiani risulta però che le armi da fuoco costituiscono solo una frazione dei suicidi globali, che sono per lo più condotti con il ricorso a mezzi che mai potranno essere limitati con mezzi legali.

Il problema di prevenire il rischio riguarda in ogni caso anche le categorie professionali che devono maneggiare armi. Non esistono ancora una volta studi scientifici pubblicati sulle diverse categorie di personale che svolge servizi armati.

Riportiamo quindi soltanto dati, per lo più non ufficiali, che abbiamo stimato mediante un'analisi di fonti giornalistiche:

- Guardie particolari giurate: 45 suicidi nel periodo 1996 - 2006 *
- Carabinieri: 77 suicidi riportati da fonti di stampa nel periodo 1996-2006*
- Polizia: 45 suicidi riportati da fonti di stampa nel periodo 1996-2006*
- Guardie di Finanza: 74 suicidi nel periodo 1996 – 2006°

* Nostra elaborazione da fonti giornalistiche, 2007

° Report Comando GDF, 2006

E' evidente che se non sono disponibili ai ricercatori e ai clinici dati epidemiologici, non vi può essere una reale conoscenza del fenomeno che si presta a essere strumentalizzata o alimentare iniziative incongrue.

Le procedure attuali

Il ruolo del medico di medicina generale è centrale nelle procedure di valutazione dell'idoneità psicofisica alle licenze di porto d'armi. Questa è regolamentata da una normativa specifica (D.M. 28 aprile 1998, "Requisiti psicofisici minimi per il rilascio ed il rinnovo dell'autorizzazione al porto di fucile per uso di caccia e al porto d'armi per uso di difesa personale") che prevede un procedimento di verifica del possesso dei requisiti psicofisici minimi articolato in due fasi. La prima fase (descritta dal comma 2 dell'art. 2) prevede che l'interessato che accede al suddetto accertamento debba all'uopo presentare "un certificato anamnestico (da compilarsi secondo un modello) rilasciato dal medico di fiducia di cui all'art. 25 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, di data non anteriore a tre mesi". La seconda fase prevede che l'accertamento dei requisiti psicofisici sia effettuato dagli uffici medico legali o dai distretti sanitari delle Unità Sanitarie Locali o dalle strutture sanitarie della Polizia di Stato (art. 2 comma 1).

Il momento della certificazione anamnestica da parte del medico di medicina generale costituisce la prima presa di contatto tra l'interessato e le strutture pubbliche preposte a vagliarne i requisiti. Si tratta di un momento particolarmente delicato perché, se l'acquisizione della certificazione anamnestica non esaurisce le verifiche, le sue risultanze sono comunque in grado di orientare il corso delle successive valutazioni.

Ulteriori accertamenti sono affidati (comma 1 dell'art. 2 D.M.) alle competenti strutture pubbliche e sono prescritti dal "medico certificatore" appartenente agli uffici medico legali e agli altri enti sopra citati (comma 3 dello stesso art. 2).

E' però ovvio il rischio che questi eventuali accertamenti siano, o

meno, orientati in base al contenuto della (auto)certificazione all'origine del procedimento di verifica.

Nell'odierno assetto delle competenze (previste dal D.M. 28 aprile 1998) l'iniziativa di effettuare specifici accertamenti volti a valutare le fonti di rischio delle quali si diceva, sembra far capo più alle strutture indicate dal decreto (uffici medico legali o dai distretti sanitari delle unità sanitarie locali o dalle strutture sanitarie militari e della polizia di stato), piuttosto che al medico curante che ha prevalentemente il compito di raccogliere la dichiarazione.

La valutazione

Nella comune rappresentazione dell'opinione pubblica la causa di omicidi intrafamiliari e di suicidi è generalmente attribuita a depressione o al cosiddetto "raptus", evento in realtà difficilmente riconducibile ad una precisa entità nosografica.

La letteratura scientifica esaminata evidenzia come soltanto una frazione degli abusi violenti di armi legali abbiano una causa psicopatologica ma nella maggior parte siano il risultato dell'interazione fra fattori diversi, anche situazionali ed ambientali.

Il problema del mancato riconoscimento di condizioni psicopatologiche nell'abuso di armi è quindi probabilmente sovrastimato.

La tendenza a considerare l'omicidio o il suicidio con armi da fuoco come sintomo di psicopatologia appare riduttiva ed è opportuno sottolineare l'esigenza di non restringere la lettura di questi fenomeni entro parametri esclusivamente medici o psichiatrici.

Potrebbe essere utile un costrutto clinico – diagnostico come quello chiamato W.A.R. ("Weapons Abuse Risk; Rischio di abuso di armi) che stiamo sviluppando in una collaborazione multidisciplinare psichiatrica, psicologica e criminologica. Il rischio di abuso di armi non sarebbe riconducibile ad una sindrome (a una malattia definibile in senso nosografico) e la sua prevenzione deve comprendere dimensioni differenti.

Nella pratica una valutazione dell'idoneità psichica al maneggio di armi dovrebbe basarsi su una "procedura amministrativa" che comprenda l'esame di molteplici aspetti (la cui valutazione è solo in parte legata a fattori clinici), fra i quali in particolare:

- anamnesi psicopatologica;
- funzioni psichiche (in particolare pensiero e tono dell'umore);
- personalità del soggetto;
- rischio di suicidio;

- pregressi episodi di violenza verso di sé o altri;
- presenza di fattori disinibenti quali sostanze d'abuso o terapie farmacologiche e condizioni fisiche in grado d'influenzare le condizioni psichiche;
- efficacia dei meccanismi di controllo degli impulsi;
- preoccupazioni espresse da familiari e amici.

Considerazioni e proposte

Il Ministro degli Interni Giuliano Amato all'indomani dei tragici fatti di Guidonia ha annunciato un disegno di legge di revisione della normativa in materia di porto e detenzione di armi che è stato approvato nel Consiglio dei Ministri del 23 novembre 2007. Nella proposta in particolare è previsto un potenziamento dei controlli in materia di acquisto, denuncia, detenzione e custodia, introducendo l'istituto del nulla osta all'acquisto e alla detenzione delle armi in aggiunta alla già esistente licenza di porto d'armi.

In particolare l' art. 5 del Disegno di legge recita:

"*Con decreto del Ministro della salute di concerto con i Ministri dell'Interno, della Giustizia e della Difesa sono determinate le certificazioni sanitarie e le verifiche diagnostiche e tecniche occorrenti per l'accertamento dell'idoneità psicofisica al porto e alla detenzione delle armi, nonché le certificazioni occorrenti per confermarne la permanenza e la relativa periodicità. Gli organi sanitari pubblici abilitati al rilascio delle certificazioni sono costituiti da almeno tre membri, di cui uno psichiatra. Ai componenti delle predette Commissioni non spetta alcun compenso*".

E' auspicabile in caso di riforma della normativa che sia attuato un modello di valutazione che tenga conto dei limiti delle risorse esistenti e che renda più efficace quanto già attuato.

E' evidente quindi la necessità di sviluppare una ricerca sul fenomeno che possa attingere a dati quali il numero di armi esistenti in Italia negli anni che fino ad ora non sono stati disponibili.

Rispetto alle questioni della valutazione clinica pare da considerare che l'introduzione della procedura di ricorrere ad un collegio di tre valutatori (che non hanno una conoscenza diretta del paziente) non sia fondata su un'efficacia dimostrabile. Se ne intuisce invece il potenziale aggravio di spese sia per i cittadini sia per le strutture sanitarie psichiatriche pubbliche che attualmente a fatica riescono a fronteggiare alcuni bisogni di cura, fra i quali l'erogazione di prestazioni di psicoterapia.

Appare quindi ragionevole proporre che eventuali nuove procedure di valutazione prevedano invece:

- che le valutazione del medico di famiglia, che meglio conosce il paziente, non si limitino ad una certificazione anamnestica ma si basino anche su un colloquio clinico da svolgere nella stessa visita;

- che ogni medico abbia possibilità di conoscere se un suo paziente detenga armi e che abbia la possibilità di riferire informalmente in presenza di sospetti per turbe psichiche o comportamentali;

- che sia previsto il ricorso ad una valutazione psichiatrica da parte di una struttura pubblica nei casi dubbi o con evidenti pregresse condizioni psicopatologiche.

Sarebbe anche ausicabile che i medici di medicina generale siano aggiornati su queste tematiche e addestrati alla gestione di situazioni problematiche quali la richiesta di certificazioni d'idoneità per licenze in materia di armi da parte di pazienti con precedenti psicopatologici noti che possano costituire una condizione di pericolosità.

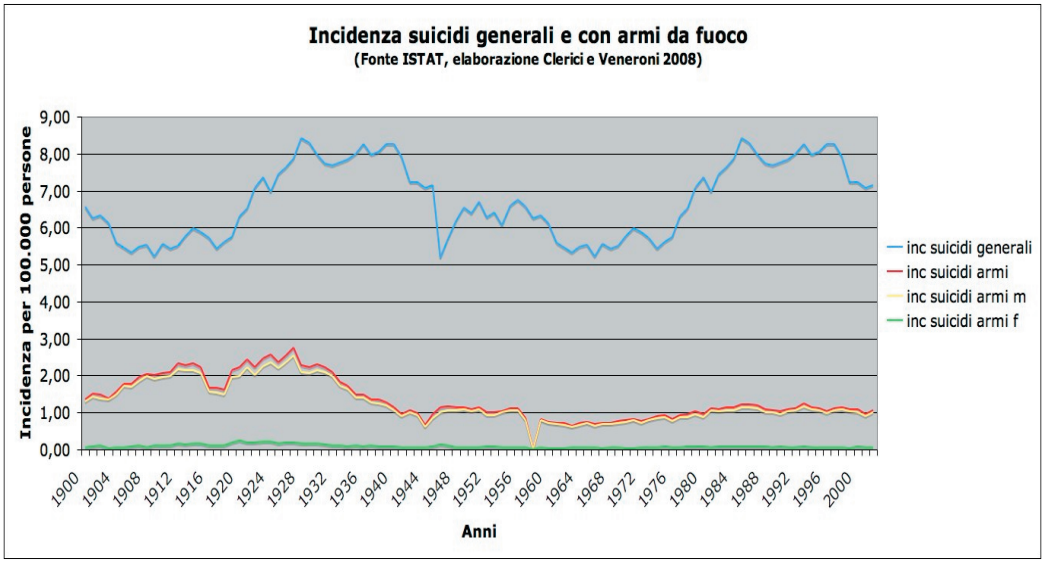
Tutto questo però non può essere disgiunto dalla necessità di garantire che i responsabili delle procedure amministrative possano disporre di tutte le informazioni utili per la valutazione di precedenti condotte pericolose, compresi i precedenti che ora non risultano inseriti nel casellario giudiziale. Il problema della valutazione infatti, è bene ricordarlo, non riguarda soltanto le valutazioni sanitarie. In sostanza ci sentiamo di suggerire che la valutazione dell'idoneità non sia un semplice atto formale amministrativo ma un autentico processo diagnostico e pertanto il più rigoroso e calibrato possibile, attuato con quelle consulenze e metodiche che sono operative in altri ambiti della medicina preventiva.

Tabella 1

Paese	**Incidenza suicidi armi da fuoco per 100 000 milione di persone**	**Anno**
Italia ■	1,0	2002
Francia ○	4,1	1998
Germania ○	1,1	1999
Gran Bretagna ●	3,3	1997
Spagna ●	5,5	1997
Svizzera □	5,7	1994
USA ●	7,2	1997

■ ISTAT
○ WHO mortality database
● United Nations Commission on Crime Prevention and Criminal Justice
□ Krug

Tabella 2



RINGRAZIAMENTI

Questa presentazione è tratta dalle ricerche condotte in collaborazione con l'avv. Roberto Invernizzi.

BIBLIOGRAFIA

- Clerici CA, Veneroni L, Invernizzi R. La valutazione dell'idoneità psichica e dei fattori di rischio nella detenzione e il porto di armi da fuoco; una revisione della letteratura e osservazioni sull'attuale situazione italiana. Psichiatria e psicoterapia (2006) 25,3, 226-239.
- ISTAT. Cause di morte (anno 2002). Istat, Roma, 2004.
- Killias M International correlations between gun ownership and rates of homicide and suicide. Canadian Medical Association journal, (1993) 148,10, 1721-5.
- Krug EG, Powell KE, Dahlberg LL Firearm-related deaths in the United States and 35 other high- and upper-middle-income countries. International Journal of Epidemiology, (1998) 27, 2, 214-21.
- United Nations Commission on Crime Prevention and Criminal Justice. International study on firearm regulation (revised). Vienna: United Nations, 1997.
- WHO mortality database, 2000 (http://www.who.int/healthinfo/bodestimates/en/index.html) sito dell'Organizzazione Mondiale della Sanità.

Col. (ris) Fernando Dr. Susini,
Perito Balistico

BESTIARIO

Anche quest'anno ci ritroviamo a parlar tra noi della disciplina giuridica relativa alle armi, in particolare dei problemi legati alla sicurezza. Dicendo "parlar tra noi" intendo proprio questo, cioè che quanto viene esposto sembra uscire da questa sala solo per comparire, in sintesi, sulle pagine di qualche rivista di armi. La gente comune è invece bombardata senza sosta da parte di una propaganda, menzognera ed allarmista, da parte di stampa, televisione ed Internet, tesa a presentare fabbricanti, commercianti, tiratori sportivi, collezionisti e cittadini che hanno necessità di difendersi, come un coacervo di criminali assassini.

Se il Ministero dell'Interno avesse inviato qualche suo rappresentante al convegno dello scorso anno, avrebbe appreso dal nuovo Procuratore Nazionale Antimafia che vi sono stati dell'ex Unione Sovietica che continuano ad alimentare il commercio clandestino di armi destinate a terrorismo e criminalità in quantità tali da non poter essere ignorate. Si ha la sensazione che per far vedere che ci si preoccupa della sicurezza dei cittadini si continuino ad inventare nuove Circolari o Decreti Legge che infieriscono contro i collezionisti o comunque contro i detentori regolari di armi a qualsiasi titolo, lasciando, invece, le leggi troppo buoniste che dovrebbero colpire la criminalità.

Purtroppo sembra che la propaganda oplofoba (vulgo armofoba) abbia ottenuto grossi risultati presso le Autorità di Pubblica Sicurezza, vari Ministeri, Magistrati, radio, televisioni e Stampa. Ricordo ancora quando, alla fine degli anni '70, quale rappresentante del Ministero Difesa alla Commissione Consultiva Centrale per il Controllo delle Armi (CCCCA), entrato al Ministero dell'Interno mi sono visto venire incontro un funzionario che mi gridava esultante: "Li abbiamo fregati, li abbiamo fregati!", sventolando una copia della rivista TAC. All'epoca la rubrica legale della rivista era tenuta dal Dott. Xxxx, Pretore a xxxxx, che aveva commentato la legge sulla caccia ed espresso malaugurato parere che non potendosi usare le carabine cal. 22LR per cacciare in Ita-

lia, esse non si potessero più considerare da caccia. Pertanto si esultava per la possibilità di mandarne in malora il commercio, salvando così la Patria e costringendo i collezionisti ad andare a comprare e sparare con armi di grosso calibro ben più pericolose. Anche molte altre scelte di cui potrei parlare sono state fatte con questo scopo e, purtroppo, essendo noi anziani ormai ad esaurimento, le nuove leve del Ministero sono convinte, in buona fede, che esse siano state motivate da nobili propositi e pertanto non vadano toccate.

Non che il Ministero Difesa sia senza peccato: l'elenco di armi da considerare "da guerra" con una circolare dei primi anni '70, richiesto all'esercito dal Mininterno, pieno di corbellerie, era stato compilato da un Colonnello di incompetenza rara, direttore della xxxxxxx. Ricordo quando giudicava gli artigiani fabbricanti di armi: "Persone senza scrupoli che fabbricano oggetti pericolosi, perché se la Beretta ha speso un miliardo per una nuova macchina per fabbricare le canne non è possibile che un artigiano possa fra da sé un prodotto affidabile". Per quanto attiene, poi, alla classificazione della Beretta 34 (e della cartuccia 9 M34) come "da guerra", era stata richiesta nella speranza di evitare, con pene più severe, il furto di pistole e munizioni dalle armerie dell'Esercito stesso.

Il divieto di detenere munizionamento per le armi in collezione è nato in Commissione Parlamentare per evitare che i terroristi neri si armassero di armi e munizioni fingendosi collezionisti. Fa tenerezza un terrorista che non detiene le munizione perché è vietato, anche perché esiste già un limite per il totale di munizioni detenibili per le armi comuni (200) ed esse di massimo sono dello stesso calibro di quelle in collezione.

E' vero, inoltre, che la Legge non vieta di andare a sparare al Poligono acquistando i colpi sul luogo o ricaricandoseli prima di uscire di casa (il Poligono non può avere la disponibilità di ogni tipo di munizione per vecchie armi). Ho sentito qualcuno affermare che: "Il vero collezionista le armi non le compra per usarle"! Ho l'impressione che qui si faccia confusione con i collezionisti di francobolli, gli unici che non spediscono cartoline coi francobolli della propria collezione, quando è sotto gli occhi di tutti che i collezionisti ogni tanto amano usare i loro pezzi d'epoca, che siano automobili, pipe, orologi, motociclette. Risulta quindi particolarmente odioso per i collezionisti il divieto che alcune Questure pongono di "portare le armi fuori dal luogo dove esse sono custodite".

E' vero che il TULPS all'art. 9 recita: "Oltre le condizioni stabilite dalla legge chiunque ottenga un'autorizzazione di Polizia deve osserva-

re le prescrizioni che l'autorità di pubblica sicurezza ritenga di imporgli nel pubblico interesse", ma è più pericoloso un terrorista che si allena di nascosto con un Kalashnikov od un cittadino onesto che va al Poligono a sparare con una vecchia Mauser del 1896? Eppure c'è qualcuno, che, ahimè in buona fede, crede che la sicurezza pubblica si tuteli così.

Poiché, poi, le prescrizioni cambiano a seconda della città di residenza, dov'è l'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, se si è più o meno uguali a seconda della Questura di residenza?

Molti anni fa un Maresciallo dei Carabinieri aveva denunciato per detenzione di arma da guerra un oste che aveva fissato ad una parete del suo locale, assieme ad altre cianfrusaglie più o meno antiche, una vecchia rivoltella a spillo, del 1860 circa, tipo Lefaucheaux, completamente arrugginita e rovinata in modo irreversibile: da guerra, a suo dire, in quanto di calibro superiore al 9". Il fatto tragico è che era stato condannato; per fortuna, chiamato come perito davanti ad un Magistrato intelligente facevo assolvere il poveraccio, ma come è possibile che si arrestasse e si condannasse un poveraccio quando qualsiasi persona sana di mente senza bisogno di consulenze tecniche avrebbe capito che l'oggetto non era un mitra? Per l'affetto e la stima che ho per l'Arma dei Carabinieri sorvolo sul vero motivo dell'arresto.

Si potrebbe andare avanti all'infinito, citando casi più eclatanti: ricordo il caso di Renato Gamba, proprietario dell'omonima fabbrica, arrestato d un magistrato "campione della lotta contro il traffico di armi e droga", sorvolando sul piccolo particolare che le armi da guerra fermate in arrivo a Fiumicino erano state da lui richieste per partecipare alle gara di fornitura del nuovo sistema di armi individuali per l'Esercito Italiano. Un giornalista tra i più grandi che abbiamo avuto (e lo dico senza ironia) mi aveva chiesto, essendo molto amici, di accompagnarlo alla fabbrica. Gli venivano mostrate tutte le autorizzazioni dei vari Ministeri interessati, e con sorpresa assistevo poi ad una sua inchiesta televisiva dove si mostravano addirittura pianali ferroviari che trasportavano carri armati, ignorando completamente quanto accertato con me presente.

L'argomento armi è uno di quelli che hanno più successo tra i "coraggiosi giornalisti" che con "inchieste coraggiose" vanno in caccia di fama.

E' recente una legge sulle armi di ridotta capacità offensiva: ebbene, fatta la legge trovata la circolare. Per le armi ad aria compressa consi-

derate tali, il produttore o l'importatore ne deve inviare un esemplare al Banco Nazionale di Prova che, accertato che la potenza dell'arma sia inferiore al 7,5 joule, fornisce al richiedente un punzone da imprimere su ogni esemplare da lui trattato. Per le armi dello stesso modello già in possesso di privati ogni singolo esemplare deve essere inviato al BNP e lì punzonato per evitare, mi si dice, che il proprietario possa aver sostituito la molla originale con una più potente. Il fatto che la stessa operazione si possa fare con un esemplare punzonato sembra essere irrilevante. Questa bella pensata fa il paio con il divieto di disattivare un'arma di proprietà senza aver chiesto autorizzazione alla Questura. Pare che sia per evitare che qualcuno ammazzi la moglie con la propria pistola e poi, con la saldatrice, la trasformi in fermacarte impedendo così di effettuare la perizia balistica.

Altrettanto succede con le repliche di armi ed avancarica a colpo singolo, questa volta però è sufficiente inviare al Banco Nazionale di Prova una foto dell'arma. Già, perché qualcuno potrebbe aver denunciato come arma ed avancarica un mortaio da 120 mm (non c'è dubbio che sia ad avancarica) e qualche sciocchino in Questura si sarebbe fatto gabbare accettando la denuncia. E' indispensabile, quindi, tutelare la sicurezza pubblica mandando la foto al BNP.

Infine, di recente, all'insegna de “la proprietà è un furto” un nostro amato ministro dell'Interno ha presentato un Disegno di Legge in base al quale se ad un cittadino vengono a mancare i requisiti di legge per detenere armi, magari perché viene colpito dal morbo di Alzhaimer come era successo a un medico di mia conoscenza, ora i familiari non potrebbero più intestarsele o venderle, ma esse dovrebbero essere confiscate. Ma qualcuno ha mai letto la Costituzione?

Per concludere, in Italia ci troviamo ad essere diventati, grazie alla tanto ingiustamente deprecata Commissione Consultiva (che, invece, a conti fatti ha lavorato bene) uno dei paesi più liberali al mondo in fatto di armi e dove il collezionista, grazie anche al crollo dell'Unione Sovietica, può mettere le mani su tutte le delizie, ormai pezzi di storia, che sono arrivate specialmente dagli arsenali dell'ex Patto di Varsavia, dove avevano conservato i residuati delle due Guerre Mondiali.

Poiché invece la felicità fa male alla salute e dobbiamo espiare il peccato originale, ci sono persone che si adoperano per rovinare la festa, o meglio “per tutelare la sicurezza dei cittadini”.

Girolamo Guerrisi

LA LICENZA DI PORTO D'ARMI LUNGHE DA FUOCO PER USO DI CACCIA E LE TASSE DI CONCESSIONE GOVERNATIVE E REGIONALI SULLA CACCIA

La licenza di porto di fucile per uso di caccia, meglio descritta nell'art. 42 del Testo Unico delle Leggi di P.S. (R.D. Del 18 giugno 1931, n. 773) che così recita: "Il questore ha facoltà di dare licenza di porto d'armi lunghe da fuoco", senza alcun riferimento all'uso di tale autorizzazione, mentre l'art. 61, comma 3° del relativo Regolamento di attuazione (R. D. 6 maggio 1940, n. 635), stabilisce che: "La licenza viene rilasciata su apposito libretto personale, formato da: una copertina conforme al modello annesso al presente regolamento, contenente la fotografia del richiedente, nonché le indicazioni delle generalità e dei connotati; da uno o più fogli di carta bollata istituita dall'art. 30 della legge 23 aprile 1911, n. 509 sui quali sono riportati i modelli annessi al presente regolamento". Tali modelli subirono nel tempo sostanziali modifiche. Inizialmente, mod. 5, modificato nei modelli 88 e 89 e, in atto, nel modello 23, laddove vengono indicati le generalità del titolare autorizzato a "portare il fucile ANCHE per uso di caccia a più di due colpi".

Vero è che tanto il Testo Unico di P.S. quanto il relativo Regolamento furono emanati in momenti storici diversi: il Testo Unico di P.S. il 18 giugno 1931, il relativo Regolamento il 06 maggio 1940, ma è altresì vero che non vi è stato mai una norma chiara sull'uso di tale licenza, limitandosi alla locuzione ANCHE inserita nella licenza medesima. Tale locuzione è stata sempre interpretata nel senso che tutto ciò che è lecito, con l'uso del fucile, è consentito: ANCHE l'uso di caccia. Tale orientamento è stato condiviso dalla Suprema Corte di Cassazione, diventato ormai giurisprudenza costante.

Nello stesso periodo di tempo (1931-1940) intercorrente tra la pubblicazione del Testo Unico di P.S. (1931) e quello del relativo Regolamento (1940) furono emanate altre leggi ad integrazione di quelle già esistenti, ivi compresa la nuova legge sulla caccia, di cui al Testo Unico del 5 giugno 1939, n. 1016, la quale, all'art. 7 accumula(va) la licen-

za di caccia (porto di fucile) con quella dell'uccellagione, entrambi di esclusiva competenza dell'autorità di pubblica sicurezza, senza alcuna distinzione tra licenza di caccia e porto d'armi.

Ma nel tempo, come si sa, le leggi cambiano, si modificano e si sovrappongono, talvolta mancando della necessaria omogeneità, tra di esse, che inequivocabilmente da luogo ad interpretazioni contrastanti.

Con l'emanazione del D.P.R. Del 24 luglio 1977, n. 616, la questione cambia (o perlomeno sarebbe dovuta cambiare). Infatti l'art. 99 D.P.R. distingue(va) la licenza di caccia, di competenza delle regioni, e la licenza di porto di fucile di competenza dello Stato.

Ma ecco che nel breve spazio di cinque mesi viene emanata una nuova legge, la c.d. "Legge quadro" del 27.12.1977, n. 968 (G.U. n. 3 del 4 gennaio 1978) la quale, all'art. 21, sotto la rubrica "licenza di porto d'armi per uso di caccia", stabilisce che "la licenza di porto d'armi per uso di caccia è rilasciata in conformità delle leggi di pubblica sicurezza", con ciò riunendo nel porto d'armi anche la licenza di caccia, tacitamente abrogando l'art. 99 del D.P.R. 616 del 1977.

Con la nuova legge del 1977 sono previsti altri divieti, questa volta nel tempo e nello spazio. L'apertura generale della caccia, infatti, viene fissata all'ultima domenica di settembre con chiusura al 31 gennaio dell'anno successivo (complessivamente 55 giornate utili per la caccia, con esclusione dei martedì e dei venerdì, considerate giornate di "silenzio venatori". Vengono istituti gli A.T.C. (Ambiti Territoriali di Caccia) entro i quali è consentito esercitare l'attività venatoria (lo spazio si restringe); il tesserino venatorio regionale (ex art. 8) sul quale debbono essere annotate le giornate di caccia e il numero dei capi consentiti di selvaggina, durante la giornata. Vero è che la nuova legge ha eliminato i balzelli previsti dalla legge nr. 1016 del 1939, ma è altresì vero che ha istituito una nuova tassa di concessione regionale, oltre la tassa per le A.T.C., che non sono di poco conto, che vanno pagate unitamente annualmente a quelle statali delle concessioni governative.

Ma non basta ancora.

Il ministero dell'Interno, con propria circolare avente per oggetto: "Locuzione ANCHE per uso di caccia" figurante sui modelli 88 e 89 che "onde non ingenerare convincimenti nei titolari della licenza circa un uso non consentito dell'arma in questione – che, ove non risulti au-

torizzato un uso diverso e aggiuntivo della caccia, l'ANCHE in questione sia sistematicamente depennato dai modelli 88 e 89" (Circolare n. 10,15874/10100. A. 1 del 22 novembre 1984, diretta alle questure della Repubblica).

Lo stesso Dicastero, sollecitato dalle associazioni di categoria (Armieri, Comitati Caccia e Coni), per fugare ogni sospetto sulla legittimità della depennazione dell'ANCHE sulle licenze, ha chiesto, sull'argomento, il parere del Consiglio di Stato. Il Supremo Consesso, con risposta nr. 1520/87 del 16 ottobre 1987, 1° sezione, ha riferito che: "Sembra potersi dedurre che l'autorizzazione al porto d'arma lunga non solo a scopo di caccia ma anche a difesa personale, vada, espressamente, chiesta dall'interessato, e conseguentemente, che il Questore non possa considerarsi vincolato al rilascio di tale autorizzazione solo che sussistano tutti i prescritti requisiti soggettivi da parte del richiedente" (poco ha scritto e niente ha detto).

A nostro modesto parere sembra che la risposta del Consiglio di Stato eluda la richiesta, mancando, nel contesto della risposta medesima il riferimento alla depennazione della locuzione ANCHE.

Tale assunto privilegerebbe l'uso dell'arma per la difesa personale e, in subordine, la caccia.

Tutto il guazzabuglio nasce dalla depennazione dell'ANCHE, in quanto non è stata mai definita la funzione della licenza di porto di arma lunga da fuoco, come indicato nell'art. 42 del Testo Unico di P.S.

LE TASSE DI CONCESSIONI GOVERNATIVE E REGIONALI

Per poter esercitare la caccia, oltre alla licenza di porto di fucile e il tesserino venatorio regionale, occorre dimostrare l'avvenuto pagamento annuale delle tasse di Concessione Governative e delle tasse regionali, cioè l'anno intero 365 giorni, mentre l'utilizzo della licenza di porto di fucile, essendo declassata al solo uso di caccia, può essere utilizzata soltanto nelle giornate consentite per l'attività venatoria, cioè 55 giorni utili.

A favore della nostra interpretazione soccorrono la Legge 18 giugno 1969, nr. 323 sul porto d'armi per l'esercizio dello sport del tiro a volo, che, come è noto, è una licenza autonoma ed esente da qualsiasi tassa e

l'art. 3, comma 2° dl D.P.R. Del 25 maggio 2001, nr. 311 sul porto d'armi lunghe da fuoco per difesa personale, di competenza del Questore.

Le due licenze, a nostro parere, stanno a significare che la licenza di porto di fucile per uso di caccia è limitata al solo esercizio venatorio, nei giorni consentiti per la caccia, cioè 55 giorni l'anno, mentre le tasse statali e regionali vanno pagate per l'anno intero, cioè 365 giorni.

Abbiamo fatto questo lungo excursus per mettere in evidenza una parte delle infinite limitazioni della licenza di porto di fucile per uso di caccia, condizionata al solo uso venatorio (55 giorni), mentre le tasse debbono essere pagate per l'intero anno (365 giorni). Da quanto sopra non c'è chi non veda una disparità di trattamento tra le molteplici autorizzazioni utilizzabili per l'intero anno (365 giorni).

Altra questione, non meno importante, sono i provvedimenti amministrativi di competenza dell'autorità di polizia, previsti dagli articoli 10, 11, 39 e 43 del Testo Unico di P.S. in base ai quali: "Le autorizzazioni di polizia possono essere revocate o sospese, in qualunque momento, nel caso di abuso della persona autorizzata", nonché il "divieto di detenere armi alle persone ritenute capaci di abusarne" (ex art. 39). Sull'importante problema si veda la relazione del Consigliere di Stato Dr. Salvatore CACACE, presentata al Convegno di studio sulla disciplina delle armi tenutosi a Brescia il 16 aprile 2005.

Tali provvedimenti, che sono connessi con la disciplina delle armi, esulano da quella che è la disciplina sulla caccia, regolata dagli articoli 30 e 31 che prevedono sanzioni amministrative per tutte le violazioni della legge sulla caccia la cui competenza è demandata alle regioni e nulla hanno in comune con i provvedimenti amministrativi di polizia, di competenza statale: prefetto per articoli 39 Testo Unico e questore articoli 10, 11, 42 e 43 dello stesso Testo Unico di P.S.

Tale diversità, nel caso di provvedimenti di polizia, colpisce il cittadino, privandolo dell'autorizzazione, senza che questi abbia commesso alcuna infrazione dalla legge sulla caccia e, viceversa, quando commette un'infrazione della legge medesima.

Codesto argomento meriterebbe un'approfondita analisi per disciplinare e definitivamente distinguere le de autorizzazioni (porto di fucile e licenza di caccia) che, a nostro modesto parere, incidono negativamente nell'ambito della costituzionalità.

INDICE

Dr Francesco Bettoni
Apertura dei lavori pag. 5

Dr Pier Luigi Vigna
Relazione introduttiva pag. 9

Prof. Avv. Claudio Chiola
Il decreto Pecoraro Scanio n. 184/07
sulle Zone di protezione speciale pag. 11

Dr Sergio Conti
Il ritiro del porto d'armi (art. 39 t.u.l.p.s.) pag. 21

Prof. Avv. Ambrogio Robecchi Mainardi
Le regioni e il decreto Pecoraro Scanio pag. 29

Avv. Innocenzo Gorlani
Le risaie della Lomellina e l'attività venatoria pag. 31

Dr Giovanni Bellagamba
Vecchio e nuovo nella normativa europea sulle armi pag. 41

Dr Enrico Fischetti
Armi e legittima difesa pag. 53

Dr Stefano Dragone
La responsabilità di persone diverse dal cacciatore.
Un caso regionale. pag. 73

Dr Edoardo Mori
L'abolizione dell'Unione Italiana Tiro a segno
e gli effetti sullo sport del tiro pag. 81

Prof. Carlo Alfredo Clerici, Dr.ssa Laura Veneroni,
Dr Angelo de' Micheli
La certificazione della idoneità psico-fisica:
dalla clinica ai codici pag. 95

Col. (ris) Fernando Dott. Susini
Bestiario pag. 103

Girolamo Guerrisi
La licenza di porto d'armi lunghe da fuoco
per uso di caccia e le tasse di concessione governative
e regionali sulla caccia pag. 107