CAMERA DI COMMERCIO
INDUSTRIA ARTIGIANATO E AGRICOLTURA
DI BRESCIA

VENTOTTESIMO CONVEGNO NAZIONALE DI STUDIO SULLA DISCIPLINA DELLE ARMI

L'ABOLIZIONE DEL CATALOGO DELLE ARMI

BRESCIA, 13 APRILE 2012

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
Auditorium

Brescia 13 aprile 2012

STAMPA:
AGVA *Arti Grafiche Vannini* – Bagnolo M. (BS)
Finito di stampare nel mese di dicembre 2012

Banco relatori

Dr Pier Luigi Vigna - Moderatore del Convegno

Dr Francesco Bettoni
Presidente della Camera di Commercio di Brescia

Autorità, Signore e Signori, sono particolarmente lieto di porgere a tutti voi il più cordiale saluto di benvenuto per questa ventottesima edizione del convegno giuridico che è sempre stata l'anteprima del nostro più importante evento espositivo bresciano, vale a dire EXA che aprirà i battenti domani mattina alle nove.

Due ringraziamenti: al Procuratore della Repubblica, il dott. Pier Luigi Vigna, che ancora una volta ci onora con la sua presenza e modera il convegno ed agli illustri relatori che interverranno nel corso dei lavori: i professori Ruffolo, Caggiano, Farneti e il prof. Chiola.

L'evento convegnistico si svolge in un momento particolarmente difficile, il contesto economico attuale continua ad essere connotato, ormai in misura che possiamo definire molto preoccupante, da un perdurante clima di stagnazione dei consumi interni.

Una delle poche note confortanti proviene dalla vitalità dei distretti produttivi che segnano invece, fortunatamente in controtendenza, una crescita che in alcuni casi è più consistente rispetto agli anni precedenti.

Crescita dovuta fondamentalmente alle esportazioni e alla presenza sui mercati mondiali di molte imprese di media dimensione bresciane.

Il distretto armiero in questo quadro rappresenta per la nostra economia un elemento di vitale importanza che meglio e più di altri rappresenta la volontà non solo di resistere alla crisi, ma di rinnovarsi continuamente e puntare al futuro.

Riscontriamo questo aspetto soprattutto nel fatto che tale settore, che storicamente rappresenta il fiore all'occhiello della meccanica bresciana, ha da subito saputo cogliere quelli che sono i "must" per poter mantenere e aumentare la propria potenzialità produttiva, che passano attraverso tre aspetti: l'internazionalizzazione, l'innovazione tecnologica e il dinamismo.

Il mercato delle nostre imprese oggi, più che mai, è il mondo intero, ma per poter competere sui mercati mondiali bisogna saper offrire prodotti di elevato livello innovativo e tecnologico.

Il settore armiero italiano che, lo ricordiamo, rappresenta il primo produttore europeo di armi sportive e da caccia (e Brescia fa la parte del leone), grazie ai notevoli investimenti in ricerca ed innovazione ha saputo mantenere la sua posizione di assoluta leadership sui mercati mondiali e continua anzi a proporsi a clienti sempre più qualificati ed esigenti.

Come Camera di Commercio accompagniamo da anni il processo di internazionalizzazione delle nostre piccole e medie imprese, con particolare attenzione al settore armiero, in quanto rappresenta un fulgido esempio di capacità imprenditoriali, nonché un importante biglietto da visita per tutto il made in Italy.

Alcune manifestazioni internazionali, "Shot Show" che si svolge negli Stati Uniti e "IWA" che si effettua a Norimberga, nonché la "Arms & Hunting" che si svolge a Mosca, hanno una presenza ormai istituzionale costante del settore armiero bresciano e rappresentano dei punti di riferimento per l'economia mondiale di questi settori.

Quest'anno poi la nostra manifestazione di Exa si connota per la prima volta per un'importante presenza di buyers provenienti da una decina di paesi, arrivati appositamente per approfondire le conoscenze delle nostre piccole e medie imprese e per capire quello che è l'evoluzione tecnologica e produttiva in atto delle stesse.

Desidero anche sottolineare che la presenza a Gardone Val Trompia del Banco Nazionale di Prova è certamente uno stimolo, un punto di riferimento che ha contribuito in modo determinante a far crescere la tecnologia e lo stadio di affidabilità dello stesso.

Settore che a Brescia è costituito di piccole e medie imprese che oggi stanno soffrendo per due ordini di ragioni: la prima è il ritardo nei pagamenti da parte della clientela; il secondo riguarda l'accesso al credito, un problema di grande importanza che indebolisce il tessuto economico bresciano nel suo insieme, ma soprattutto quello delle armi sportive e da caccia.

Come Camera di Commercio abbiamo, da due anni a questa parte, avviato un percorso significativo con l'avvio del progetto "Confiducia".

Con questo sistema abbiamo messo a disposizione 31 milioni di euro ai quali si sono aggiunti altri 20 milioni di Regione Lombardia, che

ha dato la possibilità a 14 mila aziende lombarde, di cui circa 1500 bresciane, di poter avere disponibilità di credito.

Altra iniziativa è stata la creazione di "Sbloccacrediti", per il quale abbiamo messo a disposizione 15 milioni di euro come Camere di Commercio lombarde per anticipare i crediti delle piccole e medie imprese che queste hanno nei confronti dei Comuni lombardi con una convenzione siglata con l'ANCI Lombardia e con la banca Unicredit.

Strumenti che potranno contribuire a:

1) aiutare le imprese a resistere alla crisi che purtroppo sta attanagliando la crescita e lo sviluppo delle stesse;

2) consentire loro di raggiungere ulteriori livelli di competitività.

Il convegno di oggi è un convegno importante, perché con l'abolizione del catalogo delle armi, i nostri imprenditori cercheranno di capire e conoscere meglio le nuove problematiche legate alla possibilità di esportare i propri prodotti.

Nel concludere desidero ringraziare i relatori e il moderatore per la loro presenza e augurare a tutti voi buon lavoro.

Prof. Avv. Ugo Ruffolo
Ordinario di Diritto Civile nell'Università di Bologna

LA DISCIPLINA SUCCESSIVA ALL'ABROGAZIONE DEL CATALOGO NAZIONALE DELLE ARMI

Premessa.

Ancor prima di toccare l'argomento in discussione, una doverosa considerazione va svolta. Se ora si è seriamente voltato pagina, facendo finalmente prevalere la ragione, con l'abolizione del famigerato, e dannoso quanto inutile Catalogo Nazionale delle Armi, lo dobbiamo soprattutto alla illuminata azione propulsiva dell'Anpam, del suo Presidente e dei suoi organi apicali; ma anche alla attenzione di associazioni quali l'Assoarmieri (mentre altre componenti associative hanno dimostrato meno adeguato interesse o capacità propositiva). Ma lo dobbiamo altresì alle competenti sedi pubblicistiche, che quelle ragioni hanno saputo comprendere, traducendole nella formulazione della tanto attesa novella normativa. Bisogna dirlo: finalmente una seria azione di "lobby" – nel senso sano, corretto ed etico, di saper illustrare, perorare ed illuminare le ragioni oggettive – è stata finalmente capace di sensibilizzare il legislatore per correggere un assetto normativo irrazionale, e persino in grave contrasto con basilari norme comunitarie in materia di libera circolazione delle merci; oltre che di libertà di circolazione delle persone e di rispetto della esigenza di normative europee uniformi, per non discriminare lo svolgimento di attività sportive e la produzione e commercio delle armi sportive e da caccia. Ma il plauso va anche al "legislatore", e dunque ai responsabili uffici governativi e ministeriali che hanno formulato la correzione normativa.

Va constatato che quella meritoria azione congiunta ha compiuto un miracolo (a beneficio del paese reale, e non solo di chi produce, commercia, importa o utilizza armi sportive e da caccia), inducendo alla presa di coscienza – governativa e parlamentare – e quindi alla

correzione di inaccettabili distorsioni normative. Ma va anche presa coscienza della necessità di gestire il "dopo", scongiurando il pericolo di un oscurantismo di ritorno, di una restaurazione di fatto del pregresso regime sotto forma di disciplina d'attuazione che faccia rientrare dalla finestra ciò che era stato fatto uscire dalla porta. La capacità propositiva di chi ha finora gestito la illuminante azione di meritoria lobby deve saper cooperare con il mondo della progettualità normativa e l'azione della Pubblica Amministrazione, per una gestione razionale del nuovo corso, idonea ad assicurare certezze operative. Perché, nell'incertezza, si è finora bloccata la commercializzazione, fra l'altro, delle nuove armi sportive.

Tutti debbono prendere consapevolezza che una corretta e non illibertaria disciplina delle armi sportive e da caccia, che nel Catalogo Nazionale trovava solo lacci e lacciuoli, punitivi quanto inidonei, preserva da ogni abuso delle armi senza ingiustificatamente penalizzare chi le fabbrica, le commercializza o le usa come attrezzo sportivo o mezzo di caccia. E si dubita che, in tanti anni di Catalogo, un solo reato sia stato scongiurato grazie alla sua esistenza.

Serve una disciplina seria, ed allineata al resto degli ordinamenti occidentali e comunque europei: che vivono in assenza di "Catalogo" (o suoi assimilati), senza alcun pregiudizio. E vanno altresì valorizzate, superando ogni steccato microcorporativo, le competenze ed i ruoli di taluni enti a base associativa ma dotati di compiti istituzionali. Penso, ad esempio alla UITS, ed al suo centrale quanto istituzionale ruolo da valorizzare (e riconquistare, e pretendere), nella classificazione delle "armi sportive". Senza trascurare la sua peculiarità istituzionale che la differenzia dalle semplici "associazioni sportive". Le cui pretese in materia, se atomizzate e campanilisticamente settoriali, vanificheranno compiti che ad un ente pubblico come le UITS solo a torto potrebbero essere sottratti o negati, ma che oggi sono misconosciuti. Si tratta di ente che ha tutti i titoli per avere filo diretto con i competenti uffici, anche ministeriali.

E va valorizzato, non ridotto, il ruolo dell'eccellente Banco Nazionale di Prova.

Come si dirà, sia per la distinzione fra le armi da guerra e quelle comuni, sia per la classificazione delle armi sportive, non servono né Catalogo alcuno né norme legislative nuove. Per la prima potrebbe essere sufficiente un sapiente utilizzo del Banco di Prova. Per la seconda,

bastano ed avanzano le competenze del Ministero dell'Interno, che tale qualificazione ha il potere (e dovere) di effettuare, a richiesta del fabbricante o dell'importatore, su parere conforme della Commissione Consultiva Centrale. E si tratta di armi passate per il Banco di Prova, al quale potrebbe essere attribuita maggiore voce in capitolo.

Perché, allora, oggi tutto è bloccato? Manca certezza nell'ultimo miglio. Per la quale basteranno poche (poche!) disposizioni attuative, che non falsino la novella normativa.

1. Intruduzione

Come noto, l'art. 14, comma 7, della legge 12 novembre 2011, n. 183, c.d. Legge di Stabilità 2012, ha abrogato, a far data dal 1° gennaio 2012, il Catalogo Nazionale delle armi comuni da sparo, prevedendo che *"a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge e' abrogato l'articolo 7 della legge 18 aprile 1975, n. 110, recante «Norme integrative della disciplina vigente per il controllo delle armi, delle munizioni e degli esplosivi»"*.

Tale disposizione, tuttavia, si è limitata ad abrogare la singola norma di legge che prevedeva l'istituzione del Catalogo nazionale delle armi comuni da sparo, senza in alcun modo intervenire su tutte le altre previsioni che sull'esistenza di tale Catalogo si fondavano o che con essa dovessero essere coordinate.

Si rende necessaria, pertanto, un'analisi in via interpretativa di tali norme, al fine di coordinare l'intervento del Legislatore con la normativa esistente.

Ma prima ancora di procedere all'esame delle conseguenze della novella legislativa, appare doveroso illustrare sinteticamente la normativa previgente.

2. La disciplina previgente.

Il Catalogo nazionale delle armi comuni da sparo è stato istituito dalla Legge 18.04.1975, n. 110, il cui art. 7, oggi abrogato, prevedeva che:

"è istituito presso il Ministero dell'Interno il catalogo nazionale delle armi comuni da sparo, con esclusione dei fucili da caccia ad anima

liscia e delle repliche di armi ad avancarica, delle quali è ammessa la produzione o l'importazione definitiva.

La catalogazione dei prototipi di nuova produzione o di nuova importazione avverrà sulla base dei disegni e delle caratteristiche indicate nella domanda o dei prototipi stessi.

(Omissis).

L'iscrizione dell'arma nel catalogo costituisce accertamento definitivo della qualità di arma comune da sparo posseduta dal prototipo. Nel catalogo sono indicati:

il numero progressivo d'iscrizione;

la descrizione dell'arma e il calibro;

il produttore o l'importatore;

lo Stato in cui l'arma è prodotta o dal quale è importata.

Confezioni artistiche od artigianali non alterano il prototipo se rimangono invariate le qualità balistiche, il calibro e le parti meccaniche di esso.

Con propri decreti da pubblicarsi nella Gazzetta Ufficiale , il Ministro per l'Interno determina:

1) la data d'inizio delle operazioni di catalogazione;

2) le modalità per l'iscrizione nel catalogo e quelle relative al rifiuto dell'iscrizione;

3) le modalità per la pubblicazione e gli aggiornamenti del catalogo".

Con riferimento all'ultimo comma, sono stati emanati:

– il d.m. 16.08.1977, recante le *"modalità per l'iscrizione nel catalogo nazionale delle armi comuni da sparo e per il rifiuto di iscrizione";*

– il d.m. 15.09.1977, il quale ha stabilito, quale *"data di inizio delle operazioni di catalogazione delle armi comuni da sparo"*, il 1° dicembre 1977. Tale decreto ha, altresì, previsto un'eccezione per i fucili da caccia ad anima liscia e le riproduzioni di armi antiche ad avancarica (originariamente non esclusi dall'art. 7, l.n. 110/1975, dalla catalogazione), per i quali ha stabilito che *"le date per l'inizio delle operazioni di catalogazione …, oltre che per l'apposizione sulle stesse del numero d'iscrizione nel catalogo nazionale nonché le date e le modalità di pubblicazione e l'aggiornamento di detto*

catalogo" dovessero essere determinate mediante successivi decreti. Successivamente, sono stati emanati, al riguardo;

- il d.m. 16.09.1977, recante le *"modalità per la pubblicazione e gli aggiornamenti del catalogo nazionale delle armi comuni da sparo"*;
- il d.m. 21.04.1980, recante le *"modalità per l'iscrizione nel catalogo nazionale delle armi comuni da sparo dei fucili da caccia ad anima liscia e delle riproduzioni di armi antiche ad avancarica*;
- il d.m. 01.03.1982, il quale ha stabilito, quale *"data di inizio delle operazioni di catalogazione dei fucili da caccia ad anima liscia e delle riproduzioni di armi antiche ad avancarica"*, il 1° ottobre 1982;
- il d.m. 02.03.1982, recante le *"modalità di pubblicazione ed aggiornamento dei fucili da caccia ad anima liscia e delle riproduzioni di armi antiche ad avancarica"*.

Tali ultimi decreti sono stati, tuttavia, superati, dalla legge n. 452 del 16.07.1982, con la quale è stata definitivamente esclusa la catalogazione dei fucili da caccia ad anima liscia e delle repliche di ami ad avancarica, inserendo, al primo comma dell'art. 7, l.n. 110/1975, l'inciso *"con esclusione dei fucili da caccia ad anima liscia e delle repliche di armi ad avancarica"*: in tal modo, si è inteso, dunque, facilitare la circolazione di tali categorie di armi, per ragioni pratiche e di commercio, escludendole dall'obbligo della preventiva catalogazione.

La funzione principale del catalogo era quella di distinguere le armi comuni da sparo, normalmente destinate ai ed utilizzabili dai privati cittadini, dalle armi da guerra e tipo guerra, le quali non potevano e non possono tuttora essere dagli stessi detenute e per le quali non possono essere rilasciate licenze (art. 10, comma 1, l.n. 110/1975).

Le categorie di armi da sparo – sulle quali ci si soffermerà nel proseguo – sono fissate dalla stessa l.n. 110/1975 in:

a) armi da guerra (art. 1, comma 1);

b) armi tipo guerra (art. 1, comma 2);

c) armi comuni da sparo (art. 2).

2.1. Le armi da guerra e le armi tipo guerra.

La definizione della prima categoria di armi è data dall'art. 1, comma 1°, della l.n. 110/1975, il quale prevede che:

"Agli effetti delle leggi penali, di quelle di pubblica sicurezza e delle altre disposizioni legislative o regolamentari in materia sono armi da guerra le armi di ogni specie che, per la loro spiccata potenzialità di offesa, sono o possono essere destinate al moderno armamento delle truppe nazionali o estere per l'impiego bellico, nonché le bombe di qualsiasi tipo o parti di esse, gli aggressivi chimici, biologici, radioattivi, i congegni bellici micidiali di qualunque natura, le bottiglie o gli involucri esplosivi o incendiari.

…

Sono munizioni da guerra le cartucce e i relativi bossoli, i proiettili o parti di essi destinati al caricamento delle armi da guerra".

I caratteri distintivi per individuare un'arma da guerra, ove la stessa non rientri nelle categorie specificatamente individuate dalla norma (quali bombe, aggressivi chimici, etc.), sono dunque:

a) la spiccata potenzialità offensiva;

b) la destinazione, attuale o potenziale, al moderno armamento dell'esercito;

c) la destinazione d'utilizzo per l'impiego bellico.

I caratteri di cui alle lettere b) e c), tuttavia, appaiono subordinati al primo, in quanto solo se un'arma è dotata di una spiccata potenzialità offensiva – e proprio per tale ragione – la stessa verrà destinata al moderno armamento delle truppe per l'impiego bellico. In tal senso depone, del resto, la stessa interpretazione letterale della norma, secondo cui è *"per la loro spiccata potenzialità di offesa"* che le armi da guerra sono suscettibili di essere *"destinate al moderno armamento delle truppe nazionali"*. È, inoltre, evidente che la sussistenza della spiccata potenzialità offensiva è condizione sempre necessaria e sufficiente, rispetto alle altre: non tutte le armi destinate all'armamento dell'esercito, infatti, sono suscettibili di essere considerate armi da guerra, ma solo quelle dotate di tale particolare caratteristica, ben potendovi essere armi da sparo che, pur essendo destinate all'armamento dell'esercito, non siano dotate di spiccata potenzialità offensiva e non siano, dunque, considerate *"armi da guerra"* ai sensi dell'art. 1, comma 1°, l.n. 110/1975.

Il principale carattere distintivo delle armi da guerra è considerato, dunque, la *"spiccata potenzialità di offesa"*, per cui sulla sussistenza o meno di tale carattere è indirizzata sia l'indagine della Commissione consultiva centrale per il controllo delle armi, effettuata ai fini della catalogazione dell'arma come comune; sia, nel caso in cui vi sia un'arma da sparo non catalogata, dal Giudice, il quale, in base alle considerazioni offerte dagli artt. 1 e 2 della l.n. 110/1975, stabilirà se si è in presenza di un'arma da guerra o meno (cfr. *ex multis* Cass. pen. 28911/2008; n. 1996/3672; 1984/2164).

Per quanto riguarda le armi tipo guerra, invece, l'art. 1, comma 2, l.n. 110/1975 stabilisce che:

"Fatto salvo quanto stabilito nel secondo comma dell'articolo 2, sono armi tipo guerra quelle che, pur non rientrando tra le armi da guerra, possono utilizzare lo stesso munizionamento delle armi da guerra o sono predisposte al funzionamento automatico per l'esecuzione del tiro a raffica o presentano caratteristiche balistiche o di impiego comuni con le armi da guerra.

Le armi tipo guerra sono, in sostanza, armi che nascono come armi comuni da sparo, ma che, a seguito di alterazioni e modifiche, subiscono un incremento della loro potenzialità offensiva, venendo predisposte per:

- il funzionamento automatico per l'esecuzione del tiro a raffica; o
- l'utilizzo di munizioni da guerra (*id est* munizioni di calibro superiore a 12,7 mm o montanti proiettili a nucleo perforante, traccianti, incendiari, a carica esplosiva, ad espansione, autopropellenti o tali da emettere sostanze stupefacenti, tossiche o corrosive, cfr. combinato disposto art. 2, comma 4, l.n. 110/1975 e categoria 1 dell'allegato al d.m. 13.06.2003).

Successivamente, la materia è stata oggetto di un ulteriore intervento da parte del Legislatore, il quale, con la l.n. 185/1990, ha dato definizione alla categoria dei materiali di armamento, categoria comprensiva di tutti gli strumenti che costituiscono, appunto l'armamento delle truppe dell'esercito. Considerato, dunque, che l'art. 1 della l.n. 110/1975 definisce le armi da guerra come le armi destinate a far parte "dell'armamento" delle truppe, risulta evidente che le armi che la l.n. 185/1990 fa rientrare nel novero dei *"materiali di armamento"* da guerra siano proprio le armi da guerra cui la l.n. 110/1975 fa riferimento:

"materiali di armamento" ed *"armi da guerra"* si pongono, dunque, in rapporto di genere e specie.

L'art. 2 della l.n. 185/1990, prevede che:

"Ai fini della presente legge, sono materiali di armamento quei materiali che, per requisiti o caratteristiche, tecnico-costruttive e di progettazione, sono tali da considerarsi costruiti per un prevalente uso militare o di corpi armati o di polizia.

I materiali di armamento di cui al comma 1 sono classificati nelle seguenti categorie:

a) armi nucleari, biologiche e chimiche;

b) armi da fuoco automatiche e relativo munizionamento;

c) armi ed armamento di medio e grosso calibro e relativo munizionamento come specificato nell'elenco di cui al comma 3;

d) bombe, torpedini, mine, razzi, missili e siluri;

e) carri e veicoli appositamente costruiti per uso militare;

f) navi e relativi equipaggiamenti appositamente costruiti per uso militare;

g) aeromobili ed elicotteri e relativi equipaggiamenti appositamente costruiti per uso militare;

h) polveri, esplosivi, propellenti, ad eccezione di quelli destinati alle armi di cui al comma 11 dell'articolo 1;

i) sistemi o apparati elettronici, elettro-ottici e fotografici appositamente costruiti per uso militare;

l) materiali speciali blindati appositamente costruiti per uso militare;

m) materiali specifici per l'addestramento militare;

n) macchine, apparecchiature ed attrezzature costruite per la fabbricazione, il collaudo ed il controllo delle armi e delle munizioni;

o) equipaggiamenti speciali appositamente costruiti per uso militare.

Il comma 11 della medesima disposizione, inoltre, prevede che *"sono escluse altresì dalla disciplina della presente legge le armi sportive e da caccia e relative munizioni; le cartucce per uso industriale e gli artifizi luminosi e fumogeni; le armi e munizioni comuni da sparo di cui*

all'articolo 2 della legge 18 aprile 1975, n. 110, nonché le armi corte da sparo purché non automatiche; le riproduzioni di armi antiche e gli esplosivi diversi da quelli ad uso militare".

Il che non fa che corroborare la tesi secondo cui la lett. b) dell'art. 2, l.n. 185/1990, faccia riferimento proprio alle "armi da guerra".

Il comma 3 di quest'ultima disposizione ha, poi, previsto la necessità di determinare un elenco completo dei materiali di armamento, suddiviso nelle categorie di cui sopra; elenco che è stato fissato dal d.m. 13.06.2003, il quale contiene una lista delle armi che devono essere considerate da guerra.

Tale decreto elenca, quali armi che possono rientrare nella categoria *sub* art. 2, comma 2, lett. b), l.n. 185/1990 quelle rientranti sotto la *"categoria 1"* dell'allegato al decreto medesimo, ovvero le *"Armi ed "armi automatiche" di calibro uguale o inferiore a 12,7 mm. (calibro 0.50 pollici) ed accessori, come segue, e loro componenti appositamente progettati"*, quali:

a. fucili automatici, carabine automatiche, pistole automatiche, pistole mitragliatrici e mitragliatrici;

b. armi lunghe da sparo semiautomatiche appositamente progettate per impiego militare;

c. armi che impiegano munizioni senza bossolo;

d. affusti speciali, serbatoi, spegnifiamma e congegni di mira per le armi sottoposte ad autorizzazione dai precedenti paragrafi a., b. o c. della presente Categoria;

e. silenziatori per armi da fuoco.

Nota Tecnica Le armi ad anima liscia semiautomatiche appositamente progettate per impiego militare comprese nel precedente paragrafo b. sono quelle che soddisfano contemporaneamente le seguenti condizioni:

a. hanno superato un collaudo di prova a pressioni superiori a 1.300 bar;

b. funzionano normalmente ed in sicurezza a pressioni superiori a 1.000 bar;

c. sono in grado di accettare munizioni di lunghezza nominale superiore a 76,2 mm. (ad esempio cartucce commerciali di calibro 12 magnum);

d. sono idonee ad impiegare il munizionamento precluso alle armi comuni da sparo ai sensi dell'art. 2, comma 4, della legge 110/75, oppure le munizioni espressamente destinate ad impieghi di polizia e di tutela dell'ordine pubblico, attraverso apposita conformazione della camera di cartuccia.

I parametri di questa Nota Tecnica devono essere misurati conformemente agli standard della Commissione Internazionale Permanente.

Nota 1 La presente Categoria non sottopone ad autorizzazione le armi ad anima liscia utilizzate per scopi sportivi e/o venatori. Queste armi non devono essere appositamente progettate per impiego militare né essere completamente automatiche.

Nota 2 La presente Categoria non sottopone ad autorizzazione le armi da fuoco appositamente progettate per munizioni a salve e non in grado di sparare un qualsiasi tipo di munizione sottoposta ad autorizzazione.

Nota 3 La presente Categoria non sottopone ad autorizzazione le armi che utilizzano cartucce non a percussione centrale, purché non completamente automatiche.

Nota 4 La presente Categoria non sottopone ad autorizzazione le armi comuni da sparo di cui all'Art. 2 della legge 18 aprile 1975, n. 110 e successive modificazioni, nonché le armi corte da sparo purché non automatiche (legge 185/1990, Art. 1 comma 11)".

L'allegato del d.m. 13.06.2003 prosegue, poi, definendo, alla "Categoria 2", gli armamenti rientranti nella categoria c) dell'art. 2, comma 2, l.n. 85/1986, ovvero le *"armi ed armamento di medio e grosso calibro e relativo munizionamento come specificato nell'elenco di cui al comma 3"*:

"Armi o sistemi d'arma di calibro superiore a 12,7 mm. (calibro 0.50 pollici), lanciatori ed accessori, come segue, e loro componenti appositamente progettati:

a. bocche da fuoco, obici, cannoni, mortai, armi anticarro, lanciaproiettili, lanciafiamme militari, cannoni senza rinculo e loro dispositivi di riduzione della segnatura;
Nota Il presente paragrafo include iniettori, dispositivi di misura, serbatoi di stoccaggio ed altri componenti appositamente progettati per essere utilizzati con cariche propulsive liquide per

qualunque materiale sottoposto ad autorizzazione dal presente paragrafo.

b. lanciatori o generatori militari di fumo, gas e materiali pirotecnici; Nota Il presente paragrafo non sottopone ad autorizzazione le pistole da segnalazione.

c. congegni di mira".

Nella determinazione del contenuto della categoria delle "armi da guerra" dovrà, inoltre, tenersi conto di quanto stabilito dalla Direttiva n. 477/91/CEE[1], come successivamente modificata dalla Direttiva 2008/51/CE[2], recepita in Italia dal d.lgs. 30.12.1992, n. 527 e dal d.m. 30.10.1996.

Essa fornisce le seguenti definizioni:

a) "arma da fuoco": *"qualsiasi arma portatile a canne 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 combustibile propellente"*;

b) "parte" di un'arma da fuoco: *"qualsiasi elemento o elemento di ricambio specificamente progettato per un'arma da fuoco e indispensabile al suo funzionamento, in particolare la canna, il fusto o la carcassa, il carrello o il tamburo, l'otturatore o il blocco di culatta, nonché ogni dispositivo progettato o adattato per attenuare il rumore causato da uno sparo di arma da fuoco"*;

c) "parte essenziale" di un'arma da fuoco: *"il meccanismo di chiusura, la camera e la canna delle armi da fuoco che, in quanto oggetti distinti, rientrano nella categoria in cui è stata classificata l'arma da fuoco di cui fanno parte o sono destinati a fare parte"*[3].

[1] Direttiva 18/06/1991 n. 477, 91/477/CEE, G.U.E. 13/09/1991 n. 256 - Direttiva del Consiglio relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi.

[2] Direttiva 21/05/2008 n. 51, 08/51/CE, G.U.E. 08/07/2008 n. 179 - Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 91/477/CEE del Consiglio, relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi.

[3] La distinzione tra "parte" di arma e "parte essenziale" rileva, inoltre, ai fini dell'applicazione della fattispecie penale di alterazione di armi, di cui all'art. 3, l.n. 110/1975: solo le modifiche che investono una "parte essenziale" dell'arma da fuoco saranno suscettibili di integrare il reato di cui sopra.

Prosegue, poi, distinguendo le armi da fuoco in "proibite" e "soggette ad autorizzazione" o "dichiarazione". Rientrano nella prima categoria:

1. *"Dispositivi di lancio ed ordigni per uso militare ad effetto esplosivo*
2. *Le armi da fuoco automatiche*
3. *Le armi da fuoco camuffate sotto forma di altro oggetto*
4. *Le munizioni a pallottole perforanti, esplosive o incendiarie, nonché i proiettili per dette munizioni*
5. *Le munizioni per pistole e rivoltelle dotate di proiettili ad espansione nonché tali proiettili, salvo quelle destinate alle armi da caccia o di tiro al bersaglio per le persone abilitate ad usare tali armi"* (art. II, Allegato 1).

Sono, invece, "Armi da fuoco soggette ad autorizzazione":

1. *"Le armi da fuoco corte semiautomatiche o a ripetizione*
2. *Le armi da fuoco corte a colpo singolo, a percussione centrale*
3. *Le armi da fuoco corte, a colpo singolo, a percussione nucleare, di lunghezza totale inferiore a 28 cm*
4. *Le armi da fuoco lunghe semiautomatiche a serbatoio e camera idonei a contenere più di tre cartucce*
5. *Le armi da fuoco lunghe semiautomatiche con serbatoio e camera contenenti al massimo tre cartucce, il cui caricatore non è fissato o per le quali non si garantisce che non possano essere trasformate, mediante strumenti manuali, in armi con serbatoio e camera idonei a contenere più di tre cartucce*
6. *Le armi da fuoco lunghe a ripetizione e semiautomatiche a canna liscia, la cui canna non supera i 60 cm*
7. *Le armi da fuoco per uso civile semiautomatiche somiglianti ad un'arma da fuoco automatica"* (art. II, Allegato 1).

Sono, infine, da considerarsi "Armi da fuoco soggette a dichiarazione":

1. *"Le armi da fuoco lunghe a ripetizione diverse da quelle di cui al punto B 6.*
2. *Le armi da fuoco lunghe a colpo singolo dotate di canna rigata*

3. *Le armi da fuoco lunghe semiautomatiche diverse da quelle di cui alla categoria B, punti 4- 7.*
4. *Le armi da fuoco corte, a colpo singolo, a percussione anulare, di lunghezza totale superiore o uguale a 28 cm"* (art. II, Allegato 1).

Inoltre, la Direttiva fornisce alcune definizioni in merito alla struttura o al metodo di funzionamento delle armi da fuoco:

"Ai sensi del presente allegato, si intende per:

a) "arma da fuoco corta" un'arma da fuoco la cui canna ha una lunghezza inferiore ai 30 cm oppure la cui lunghezza totale non supera i 60 cm;

b) "arma da fuoco lunga" qualsiasi arma da fuoco diversa dalle armi da fuoco corte;

c) "arma automatica" un'arma da fuoco che dopo ogni sparo si ricarica da sola e che può sparare più colpi a raffica azionando una sola volta il grilletto;

d) "arma semiautomatica" un'arma da fuoco che dopo ogni sparo si ricarica automaticamente e che può sparare un solo colpo azionando una sola volta il grilletto;

e) "arma a ripetizione" un'arma da fuoco che dopo ogni sparo viene ricaricata manualmente inserendo nella canna una cartuccia, prelevata dal serbatoio e trasportata tramite un meccanismo;

f) "arma a colpo singolo" un'arma da fuoco senza serbatoio che prima di ogni sparo va caricata introducendo manualmente le munizioni nella camera o nell'incavo all'uopo previsto all'entrata della canna".

Riassumendo, pertanto, sono da considerarsi armi da guerra quelle che, essendo destinate, per la loro spiccata potenzialità offensiva, al moderno armamento delle truppe per l'impiego bellico, rientrano in tali categorie:

- le armi da sparo automatiche, di calibro inferiore a 12,7 mm;
- le armi lunghe da sparo semiautomatiche con canna ad anima liscia appositamente progettate per impiego militare;
- le armi automatiche e non, di calibro superiore a 12,7 mm, purché non siano destinate ad uso sportivo o venatorio.

2.2. Le armi comuni da sparo.

Le armi comuni da sparo sono quelle rientranti nelle categorie fissate dall'art. 2 della l.n. 110/1975.

Un'arma da sparo rientrante in una di tali categorie, dunque, è considerata comune, salvo che la stessa non sia stata alterata e/o modificata per trasformarla in arma tipo guerra.

L'articolo 2 della l.n. 110/1975, rubricato "Armi e munizioni comuni da sparo", recita infatti che:

"Agli stessi effetti indicati nel primo comma del precedente articolo 1 e salvo quanto disposto dal secondo comma dell'articolo stesso sono armi comuni da sparo:

a) i fucili anche semiautomatici con una o più canne ad anima liscia;

b) i fucili con due canne ad anima rigata, a caricamento successivo con azione manuale;

c) i fucili con due o tre canne miste, ad anime lisce o rigate, a caricamento successivo con azione manuale;

d) i fucili, le carabine ed i moschetti ad una canna ad anima rigata, anche se predisposti per il funzionamento semiautomatico;

e) i fucili e le carabine che impiegano munizioni a percussione anulare, purché non a funzionamento automatico;

f) le rivoltelle a rotazione;

g) le pistole a funzionamento semiautomatico;

h) le repliche di armi antiche ad avancarica di modelli anteriori al 1890, fatta eccezione per quelle a colpo singolo".

Da tale disposizione emerge chiaramente che non possono mai essere considerate armi comuni da sparo le armi automatiche, *id est* predisposte per il tiro a raffica; queste ultime saranno, pertanto, o armi da guerra, se progettate e fabbricate appositamente per il tiro a raffica, o tipo guerra, se modificate successivamente alla fabbricazione per predisporle per il tiro a raffica. Potranno costituire, invece, a seconda delle condizioni (ossia, purché non dotate di una spiccata potenzialità offensiva), armi comuni da sparo le armi semiautomatiche o con caricamento successivo ad azione manuale.

Il comma 2 di tale disposizione introduce una sorta di sub-categoria delle armi comuni da sparo, definite come quelle armi che, pur potendosi

prestare all'utilizzo di munizioni da guerra, *"presentino specifiche caratteristiche per l'effettivo impiego per uso caccia o sportivo, abbiano limitato volume di fuoco e siano destinate ad utilizzare munizioni di tipo diverso da quelle militari"*.

Nella pratica, tuttavia, non sono concretamente individuabili, né sono state individuate dalla successiva legislazione, né con la legge n. 85/1986 sulle armi sportive, né con la legge n. 157/1992 sulla caccia, le specifiche caratteristiche di cui un'arma dovrebbe essere dotata perché possa essere considerata come destinata all'impiego per uso caccia o sportivo; né, d'altra parte, sono tecnicamente individuabili delle munizioni che, pur avendo calibro identico a quelle specificamente destinate al munizionamento di armi militari (*id est* superiore a 12,7 mm / .50 pollici), si differenzino da esse. In concreto, infatti, esistono armi commercializzate per uso sportivo o venatorio che sono nient'altro che modelli di armi di derivazione militare, armi che non solo non presentano alcuna speciale caratteristica rispetto ai loro omologhi "da guerra", ma sono altrettanto potenti rispetto a queste ultime (ad esempio, i fucili Cal. .308 Winchester e .338 Lapua Magnum).

Ne deriva che l'unico criterio discretivo per stabilire se armi che utilizzano munizionamento di tipo militare siano o meno da considerarsi armi comuni, in quanto destinate ad uso sportivo o venatorio, sarà nient'altro che il *"limitato volume di fuoco"*: tali armi, in altre parole, non dovranno essere predisposte per il tiro a raffica.

A tal fine, si segnala che il Legislatore ha provveduto ad elencare le categorie di armi utilizzabili a fini venatori, con la legge n. 157/1992. L'art. 13 di tale disposizione prevede che:

"L'attività venatoria è consentita con l'uso del fucile con canna ad anima liscia fino a due colpi, a ripetizione e semiautomatico, con caricatore contenente non più di due cartucce, di calibro non superiore al 12, nonché con fucile con canna ad anima rigata a caricamento singolo manuale o a ripetizione semiautomatica di calibro non inferiore a millimetri 5,6 con bossolo a vuoto di altezza non inferiore a millimetri 40.

2. È consentito, altresì, l'uso del fucile a due o tre canne (combinato), di cui una o due ad anima liscia di calibro non superiore al 12 ed una o due ad anima rigata di calibro non inferiore a millimetri 5,6, nonché l'uso dell'arco e del falco".

Sempre al comma 2 dell'articolo 2, l.n. 110/1975, il Legislatore ha, poi, precisato che *"salvo che siano destinate alle Forze armate o ai Corpi armati dello Stato, ovvero all'esportazione, non e' consentita la fabbricazione, l'introduzione nel territorio dello Stato e la vendita di armi da fuoco corte semiautomatiche o a ripetizione, che sono camerate per il munizionamento nel calibro 9x19 parabellum. Nei casi consentiti e' richiesta la licenza di cui all'articolo 31 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773"*.

Con tale disposizione è stata chiarita la qualificazione delle armi che utilizzano il munizionamento calibro 9x19 parabellum, ossia le armi comunemente in dotazione delle Forze Armate dello Stato. Con pronunce ed orientamenti spesso contrastanti, infatti, la giurisprudenza aveva talvolta qualificato tali armi come armi da guerra, talvolta come tipo guerra, in quanto utilizzanti munizioni da guerra; non mancavano tuttavia le eccezioni, nella più attenta giurisprudenza di merito, volte a qualificare tali armi come comuni. Il Legislatore, pertanto, ha definitivamente chiarito che le armi che utilizzano il munizionamento 9x19 parabellum sono da considerarsi armi comuni da sparo, il cui utilizzo è tuttavia vietato ai privati per ragioni di pubblica sicurezza.

Altra categoria che può ritenersi una specificazione delle armi comuni da sparo è, poi, quella delle armi sportive: esse sono riconosciute tali, su richiesta del fabbricante o dell'importatore, dal Ministero dell'Interno, su conforme parere della Commissione consultiva centrale per il controllo delle armi, sentite le Federazioni sportive interessate al CONI (art. 2, l.n. 85/1986, a norma del quale, *"si intendono per armi sportive quelle, sia lunghe che corte, che, per le loro caratteristiche strutturali e meccaniche, si prestano esclusivamente allo specifico impiego nelle attività sportive"*). Delle armi sportive soggette a catalogo avrebbe dovuto, a norma dell'art. 2, comma 3, l.n. 85/1986, essere redatto apposito elenco, da allegarsi al catalogo nazionale delle armi comuni e da sparo; tale elenco, tuttavia, non è mai stato emanato.

L'art. 10, comma 6, della l.n. 110/1975 prevede, poi, i limiti al numero massimo di armi comuni da sparo detenibili da ciascun privato per fini diversi dalla fabbricazione, assemblaggio, importazione, esportazione o commercio: 3 per le armi comuni da sparo e 6 per le armi di uso sportivo; per le armi da caccia non v'è alcun limite, in base a quanto disposto dall'art. 37, comma 2, della l.n. 157/1992.

2.3. Le munizioni.

Per munizioni, si intendono comunemente le cose necessarie e destinate al caricamento ed all'impiego delle armi. Nel concetto di munizioni sono ricomprese le cartucce, i bossoli ed i proiettili, o parti di essi.

Giuridicamente, le munizioni possono essere qualificate come *"da guerra"*: l'art. 1, ultimo comma, della l.n. 110/1975, definisce le munizioni da guerra come *"le cartucce ed i relativi bossoli, i proiettili o parti di essi destinati al caricamento delle armi da guerra"*.

La norma, tuttavia, non chiarisce quali siano i connotati che contraddistinguono le munizioni da guerra, ma si limita a darne una definizione *per relationem*, spostando, dunque, l'oggetto dell'indagine dalla munizione in sé e per sé, all'arma alla quale è destinata. Si deve ritenere, dunque, che non esistano delle munizioni con dati metrici di calibro o di struttura esclusivamente riservati alle munizioni da guerra, salvo quelle di calibro superiore a 12,7 mm (ma con eccezione di quelle classiche da caccia, tradizionali e di relativamente limitata potenza, come gli *"express"* a doppia canna con calibri quali .600, .700, .577 o i fucili monocolpo degli stessi calibri).

Nella pratica, d'altronde, ricorre spesso l'ipotesi in cui uno stesso tipo di munizioni può essere, dal punto di vista tecnico, indifferentemente utilizzato su armi da guerra e su armi da sparo comuni, per cui spesso si hanno situazioni di incertezza nel dare una data qualificazione giuridica a determinate munizioni.

Considerato, dunque, che né i dati metrici del calibro, né alcun altro dato strutturale può essere d'aiuto nel determinare se si sia o meno in presenza di un'arma da guerra, occorrerà necessariamente fare riferimento all'art. 2, comma 4 della l.n. 110/1975, il quale precisa che *"le munizioni a palla destinate alle armi da sparo comuni non possono comunque essere costituite con pallottole a nucleo perforante, traccianti, incendiarie, a carica esplosiva, ad espansione, autopropellenti, né possono essere tali da emettere sostanze stupefacenti, tossiche o corrosive, eccettuate le cartucce che lanciano sostanze e strumenti narcotizzanti destinate a fini scientifici e di zoofilia per le quali venga rilasciata apposita licenza del questore"*.

A tal fine, occorre segnalare che l'Allegato I della Direttiva 91/477/CEE sopra citata, fa rientrare espressamente tra le "armi da fuoco

proibite", *"le munizioni a pallottole perforanti, esplosive o incendiarie, nonché i proiettili per dette munizioni"*, rimarcando, dunque, che il concetto secondo cui le uniche munizioni che possono considerarsi "da guerra" (e, dunque, proibite) in ragione delle loro caratteristiche intrinseche sono, appunto, quelle a struttura non convenzionale.

L'Allegato fornisce, poi, la definizione di tali categorie di munizioni a struttura non convenzionale:

g) "munizione a pallottole perforanti": munizione per uso militare con pallottola blindata a nucleo duro perforante;

h) "munizione a pallottole esplosive": munizione per uso militare con pallottola contenente una carica che esplode al momento dell'impatto;

i) "munizione a pallottole incendiarie": munizione per uso militare con pallottole contenente una miscela chimica che si infiamma al contatto con l'aria o al momento dell'impatto" (art. IV, Allegato 1).

Ne deriva che *"l'unico criterio valido per stabilire se munizioni, utilizzabili indifferentemente sia per armi da guerra che per armi catalogate come armi comuni da sparo, possano o meno qualificarsi munizioni da guerra, occorre far riferimento, non esistendo alcun tipo di munizioni legislativamente riservato per calibro od altro (blindatura del proiettile), alle sole armi da guerra, integrandole fra loro, alla definizione che di munizioni da guerra dà l'art. 2 l. n. 110 del 1975 e la disposizione di cui al comma 4 del successivo art. 2, per il quale "le munizioni a palla destinate alle armi comuni non possono comunque essere costituite con pallottole a nucleo perforante, traccianti, incendiarie, a carica esplosiva, autopropellenti. Se, pertanto, le munizioni hanno caratteristiche vietate per il munizionamento civile, resta provato che esse sono destinate all'armamento bellico. (Fattispecie di annullamento di sentenza che aveva ritenuto munizione per arma comune la cartuccia calibro 9 parabellum, solo perché utilizzabile sia per armi da guerra che per armi comuni, mentre è stato ritenuto ininfluente ai fini della differenza tra munizioni da guerra e per arma comune la circostanza che la pallottola fosse blindata e recasse l'indicazione della data di fabbricazione"* (Cassazione penale, sez. I, 27/05/1988, in Cass. pen. 1990, I,481).

2.3. Procedimento di catalogazione.

Alla catalogazione era preposta la Commissione consultiva centrale per il controllo delle armi, istituita dall'art. 6 della l.n. 110/1975, con la precipua funzione di procedere alla catalogazione delle armi da sparo, accertando che le stesse, anche per le loro caratteristiche, non rientrassero nelle categorie contemplate nell'articolo 1 della stessa legge, *id est* le armi da guerra o tipo guerra.

Il procedimento di catalogazione è disciplinato dal d.m. 16.08.1977, il quale ha stabilito che la domanda di iscrizione delle armi nel catalogo, da presentare su onere del fabbricante o dell'importatore e redatta su carta legale:

"deve essere indirizzata al Ministero dell'Interno - Direzione generale della pubblica sicurezza, e deve contenere le indicazioni relative alle generalità, se persona fisica e la ditta, la ragione o la denominazione sociale se impresa, del produttore e dell'importatore, il relativo domicilio o sede nonché le caratteristiche dell'arma stessa, quali: tipo, denominazione, Stato o Stati in cui essa è prodotta, calibro, specie e numero delle canne e relativa lunghezza, lunghezza minima, sistema di funzionamento e ogni altra particolarità strutturale dell'arma.

Il richiedente dovrà precisare se intende produrre o importare l'arma, indicandone in quest'ultimo caso la fabbrica e lo Stato di provenienza.

Alla domanda dovrà essere allegata una relazione tecnica, corredata da disegni o fotografie relativi all'arma e alle parti di essa, con sottoscrizione autenticata del produttore o dell'importatore.

L'esibizione del prototipo o esemplare, ove ritenuto necessario, sarà effettuata a richiesta della commissione.

Nella domanda dovranno essere indicate le generalità della persona incaricata dell'esibizione e del ritiro del prototipo o esemplare eventualmente richiesto".

Le istanze proposte venivano, dunque, esaminate dalla Commissione consultiva centrale per il controllo delle armi, la quale esprimeva parere obbligatorio, ma non vincolante, entro sessanta giorni dalla presentazione della domanda.

Il presidente della commissione designava un relatore, che doveva istruire la pratica ed esprimere il proprio parere motivandolo sulla base dei dati tecnici.

Successivamente, il Ministero disponeva la formale catalogazione o il rifiuto dell'iscrizione con decreto motivato.

Il catalogo doveva indicare:

– il numero progressivo d'iscrizione;
– la descrizione dell'arma e delle sue caratteristiche;
– il produttore o l'importatore;
– lo stato in cui l'arma è prodotta e/o dai quali è importata;
– la classe cui l'arma è assegnata.

La data di inizio delle operazioni di catalogazione delle armi comuni da sparo è stata fissata con d.m. 15.09.1977, il quale ha stabilito che *"le operazioni di catalogazione delle armi comuni da sparo … avranno inizio il 1° dicembre 1977"*.

Entro un anno da tale data, inoltre, dovevano essere presentate al Banco Nazionale di Prova di Gardone Valtrompia[4], ove mancanti del numero di matricola, per l'apposizione dello stesso:

"le armi comuni da sparo prodotte nello Stato o importate prima dell'entrata in vigore della presente legge, con esclusione di quelle prodotte o importate anteriormente al 1920;

le armi portatili da fuoco di cui al precedente articolo 1 appartenenti a privati di cui è consentita la detenzione".

[4] Il Banco Nazionale di Prova di Gardone Valtrompia è stato oggetto di un recente intervento normativo che ne prevedeva la soppressione ed il trasferimento delle sue competenze alla CCIAA di Brescia. Ciò in quanto l'art. 2, comma *5 quinques* del d.l. 29.12.2010, convertito, con modificazioni, in legge dalla l.n. 10/2011, ha inserito la voce *«Enti soppressi: Banco Nazionale di Prova per le armi da fuoco portatili e per le munizioni commerciali. Amministrazione subentrante nell'esercizio dei relativi compiti e attribuzioni: CCIAA Brescia»* nell'Allegato 2 di cui all'articolo 7, comma 20, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122. L'art. 7, comma 20 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, come moficiato dall'art. 2, comma 5 *quater* del d.l. 29.12.2010, ha precisato, tuttavia, che *"fermi restando i risparmi attesi, per … il Banco Nazionale di Prova per le armi da fuoco portatili e per le munizioni commerciali …, indicati nell'allegato 2, con decreto del Ministro dello Sviluppo Economico, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono individuati tempi e concrete modalità' di trasferimento dei compiti e delle attribuzioni, nonché del personale e delle risorse strumentali e finanziarie"*. I decreti attuativi, tuttavia, non sono mai stati emanati. Una recentissima disposizione, la l.n. 35 del 04.04.2012, la quale ha convertito in legge il d.l. n. 5 del 09.02.2012, ha previsto, all'art. 62, ultimo punto della tabella A, l'abrogazione dell'art. 2, comma 5 *quater* e 5 *quinques* del d.l. n. 225 del 29.12.2010, precedentemente citati, eliminando, dunque, le disposizioni sulla soppressione del Banco Nazionale di Prova, le cui competenze ed attribuzioni restano, pertanto, invariate.

Non devono, invece, necessariamente recare il numero di catalogo le armi prodotte prima del 1° dicembre 1977 (art. 37 l.n. 110/1975).

Il catalogo ed i suoi aggiornamenti sono pubblicati in Gazzetta Ufficiale (art. 4, d.m. 16.09.1977). Anche i rifiuti d'iscrizione sono pubblicati in Gazzetta Ufficiale, in appendice al catalogo (art. 3, d.m. 16.09.1977).

Ottenuta la catalogazione del prototipo, il produttore deve apporre su tutti gli esemplari:

- la sigla e il marchio, idonei ad identificarla;
- il numero con il quale il campione è stato catalogato;
- il numero successivo di matricola.

Una volta catalogato il prototipo, il produttore/importatore deve procedere a sottoporre a controllo tutti gli esemplari identici al prototipo, sottoponendole alla verifica del Banco Nazionale di Prova di Gardone Valtrompia.

Il Banco di Prova verifica la sicurezza di ogni singola arma e la sua conformità alle caratteristiche del prototipo presentato per la catalogazione, nonché che ogni esemplare rechi la sigla, il marchio ed il numero progressivo di matricola e quello di catalogo e appone i relativi punzoni sulle parti principale dell'arma (salvo che l'arma non sia prodotta all'estero e rechi i punzoni di prova di uno dei banchi riconosciuti per legge in Italia). Al termine delle operazioni, il Banco rilascia al produttore apposito certificato di prova e l'arma può essere commercializzata (art. 1, Legge 23 febbraio 1960, n. 186 - Modifiche al r.d.l. 30 dicembre 1923, n. 3152, sulla obbligatorietà della punzonatura delle armi da fuoco portatili[5]).

[5] *"Le armi da fuoco portatili di qualunque calibro e dimensioni fabbricate in Italia, le armi a salve, le armi tipo guerra regolamentari nazionali o straniere allestite a nuovo o modificate ad uso caccia da ditte private e per la vendita a privati, debbono essere sottoposte alla prova del Banco Nazionale di Prova di Gardone Val Trompia (Brescia) istituito con regio decreto 3 febbraio 1910, n. 20, modificato con regio decreto 15 novembre 1925, o di sua sezione che dovesse eventualmente costituirsi in altra località. La prova subita deve risultare da appositi marchi, impressi su ogni singola arma, dal Banco o dalla sezione che l'ha eseguita; occorrendo, dal Banco o dalla sezione predetta, può essere rilasciato anche un certificato per l'arma o le armi provate, di pertinenza di una singola ditta.*

Le armi importate dall'estero sono pure soggette a detta prova, qualora non portino il

Non devono necessariamente indicare la sigla o il marchio o gli altri punzoni del Banco, le armi prodotte o importate prima del 06.05.1975 (data di entrata in vigore della l.n. 110/75), non avendo detta legge espressamente previsto alcun obbligo di dotare di tali segni distintivi le armi prodotte o importate precedentemente all'entrata in vigore della legge medesima.

Un'arma comune da sparo sprovvista dei segni identificativi di cui all'articolo 11, l.n. 110/1975, o i cui segni identificativi sono stati contraffatti, è considerata "arma clandestina", di cui è vietata la fabbricazione, l'importazione, l'esportazione, il commercio, la vendita, la detenzione ed il porto in luogo pubblico (art. 23, l.n. 110/1975).

Un'arma da guerra o tipo guerra non può essere clandestina, non essendo soggetta a catalogazione: *"La nozione di arma clandestina, quale risulta dall'art. 23, comma 1 l. 18 aprile 1975 n. 110,, è circoscritta alle armi comuni da sparo non iscritte nel relativo catalogo nazionale ai sensi dell'art. 7 ed alle armi comuni, nonché alle canne, provviste dei numeri e dei contrassegni e delle sigle di cui all'art. 11 della stessa legge, con la conseguenza che la mancanza, originaria o sopravvenuta, dei segni di identificazione di un'arma da guerra o tipo guerra non è idonea a farla considerare come arma clandestina e che per tali armi non sono configurabili i reati di detenzione e porto di arma clandestina. Gli art. 7 ed 11 legge n. 110 del 1975 sono, infatti, informati alla esigenza di permettere l'agevole identificazione delle armi da sparo di cui è consentita la detenzione ai privati ed il controllo sulla provenienza"* (Cassazione penale, sez. I, 25/01/1988, in Giur. it. 1989, II,1).

marchio della prova già subita presso un Banco di prova autorizzato dallo Stato di origine e per convenzione internazionale considerato Banco ufficiale. (Omissis).

Gli apparecchi portatili di impiego industriale funzionanti per mezzo di sostanze esplosive devono essere sottoposti a prova presso il Banco nazionale di prova secondo la normativa internazionale adottata dalla Commissione internazionale permanente per la prova delle armi da fuoco portatili (CIP) con decisioni CIP XV-8 del 1978 e CIP XVI-6 del 1980, e successivi emendamenti".

3. L'Abolizione del Catalogo Nazionale delle Armi comuni e da sparo.

3.1. Ratio e motivazioni economico-giurdiche sottese all'abolizione del C.N.A.

L'abrogazione dell'art. 7, l.n. 110/1975, da parte dell'art. 14, comma 7, della legge 12 novembre 2011, n. 183, c.d. Legge di Stabilità 2012, deve inquadrarsi in un'ottica di razionalizzazione burocratica e di riduzione della spesa pubblica.

La stessa dizione della rubrica dell'art. 14, d'altronde, è espressamente indirizzata alla *"riduzione degli oneri amministrativi per imprese e cittadini"*, ossia al duplice obiettivo di ridurre gli oneri a carico dello Stato, e semplificare gli oneri burocratici ed i conseguenti costi incombenti sulle imprese, in modo da rilanciare lo sviluppo e la crescita economica.

Questa finalità sembrerebbe essere confermata anche dalla *"documentazione per l'esame di progetti di legge"* della Camera dei deputati, relativa alle *"disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2012)"* – edizione provvisoria: tale documentazione reca una succinta disamina di ogni singola disposizione introdotta con la legge di stabilità, illustrandone le motivazioni di fondo, con riferimento, dunque, anche all'abolizione del Catalogo nazionale delle armi comuni e da sparo.

Con specifico riferimento all'abolizione del Catalogo, il documento di cui trattasi indica le maggiori criticità derivanti dalla sussistenza del Catalogo nazionale delle armi comuni da sparo:

a) dal punto di vista burocratico:
   - il fatto che sia necessaria l'indicazione, nel Catalogo, del produttore dell'arma ha fatto sì che siano previsti molteplici numeri di catalogo per armi identiche, unicamente sulla base del fatto che ciascun modello è stato prodotto da un soggetto diverso o stabilito in un paese differente;
   - la necessità di indicare, per ciascuna arma catalogata, fra l'altro, la denominazione dell'arma, la lunghezza complessiva dell'arma e della canna, etc., ha portato ad una abnorme moltiplicazione dei numeri di catalogo, con l'assegnazione di numeri diversi ad armi pressoché identiche, ma differenti per dati strutturali minimali;

b) dal punto di vista economico:

- il procedimento di catalogazione avrebbe un costo, a carico dei produttori / importatori, di circa 3.000-5.000 Euro a modello, a cui si aggiungono 40.000-60.000 Euro annui per gli adempimenti costruttivi e di marcatura, oltre ai costi di ritardo nella commercializzazione, quantificabili, per le maggiori aziende, in circa 150.000 Euro annui[6];
- per quanto riguarda l'amministrazione pubblica, i costi, di difficile quantificazione, funzionali all'apparato strutturale e amministrativo del catalogo, alle risorse umane ad esso dedicate, nonché al funzionamento della Commissione consultiva centrale per il controllo delle armi;
- il Catalogo risulta essere un *unicum* in tutto il territorio europeo, ove sono i produttori stessi ad accertare la natura "comune" delle armi dagli stessi prodotte;

c) dal punto di vista giuridico:

- in ogni caso, il Catalogo risulterebbe, alla luce della legislazione interna e comunitaria successiva alla sua istituzione, superfluo, considerato che la Direttiva 91/477CEE ha stabilito con un elenco le categorie di armi vietate ai privati;
- per le possibili implicazioni in termini di contrasto con il diritto comunitario vigente in materia.

3.2 Principali conseguenze dell'abolizione del Catalogo nazionale delle armi comuni da sparo

L'art. 14, comma 7, della legge 12 novembre 2011, n. 183, c.d. Legge di Stabilità 2012, si è limitato ad abrogare l'art. 7 della l.n. 110/1975, senza tuttavia intervenire sulle molteplici norme ed i molteplici aspetti collegati all'esistenza stessa del Catalogo.

Se dal punto di vista economico gli effetti dell'abolizione del Catalogo, nel breve e medio periodo, possono prevedersi – consistendo essenzialmente nel beneficio tratto dai produttori e dagli importatori, in termini di efficienza e tempestività nell'adeguare la propria produzione/ importazione alle domande di mercato –, si pongono tuttavia problemi

[6] Fonte: www.anpam.it.

nel coordinare l'intervenuta abolizione del Catalogo con la persistente vigenza delle norme ad esso collegate; problemi che, come si è detto, dovranno necessariamente essere risolti in via interpretativa.

a) Armi di nuova produzione/importazione e principio di libera circolazione delle merci all'interno dell'Unione Europea.

Le maggiori conseguenze dell'abolizione del Catalogo sono riferibili alle armi di nuova produzione e di nuova importazione.

Esse non dovranno più essere sottoposte, preventivamente alla loro fabbricazione/importazione, al procedimento di catalogazione dinnanzi alla Commissione consultiva centrale per il controllo delle armi, con conseguente risparmio di costi e tempi. Spetterà, pertanto, agli stessi produttori/importatori qualificare e certificare che le proprie armi abbiano natura di armi comuni da sparo, come avviene negli altri Paesi europei.

Il vantaggio, da questo punto di vista, è considerevole anche per i produttori esteri, i quali potranno esportare le loro armi in Italia senza farle preventivamente catalogare: il divieto di importazione di armi non catalogate di cui all'art. 12, comma 4, l.n. 110/1975, infatti, obbligava, in sostanza i produttori esteri ad adottare un regime di produzione e commercializzazione differenziato per le armi destinate al mercato italiano. Vero è che l'art. 12, comma 4, l.n. 110/1975 non è stato abrogato dalla l.n. 183/2011 e lo stesso prevede tutt'oggi che *"non può essere autorizzata l'importazione di armi comuni da sparo non catalogate a norma del precedente articolo 7"*; tale divieto, tuttavia, dovrebbe potersi ritenere implicitamente abrogato, anche se sarebbe auspicabile un intervento normativo che elimini le aporie dell'impianto normativo determinate dall'abolizione del Catalogo.

Tanto favorirebbe la libera circolazione delle armi all'interno del mercato europeo, ponendo allo stesso livello di competitività i fabbricanti di armi italiani ed esteri. D'altronde, la Direttiva n. 477/91/CEE, modificata dalla Direttiva 51/2008/CE, *"considerando … che la soppressione dei controlli della sicurezza degli oggetti trasportati e delle persone presuppone fra l'altro un ravvicinamento delle legislazioni sulle armi" e che "la soppressione alle frontiere intracomunitarie dei controlli relativi alla detenzione di armi richiede una normativa efficace che permetta il controllo all'interno degli Stati membri dell'acquisizione*

e della detenzione di armi da fuoco, nonché del loro trasferimento in un altro Stato membro; che, di conseguenza, devono essere soppressi i controlli sistematici alle frontiere intracomunitarie", ha da tempo dettato un'apposita disciplina per i trasferimenti delle armi da sparo all'interno dell'Unione Europea, istituendo la "carta europea d'arma da fuoco", *id est "un documento rilasciato dalle autorità di uno Stato membro, su richiesta, a un soggetto che è legittimo detentore e utilizzatore di un'arma da fuoco … la carta europea d'arma da fuoco è personale e vi figurano l'arma o le armi da fuoco detenute e utilizzate dal titolare della carta. Chi utilizza l'arma deve esserne sempre in possesso ed eventuali cambiamenti di detenzione o delle caratteristiche dell'arma da fuoco, così come lo smarrimento o il furto dell'arma stessa, sono annotati sulla carta"*.

E proprio in merito a tale ultimo punto, d'altronde, il Catalogo nazionale delle armi comuni da sparo, quale istituto giuridico unico in tutta Europa, avrebbe potuto porsi, come effettivamente è stato posto, il problema di un suo contrasto con il principio della libera circolazione delle merci all'interno dell'Unione Europea, ed essere considerato, appunto, come uno di quei *"controlli sistematici alle frontiere intracomunitarie"* che la Direttiva 91/477/CEE intendeva espressamente rimuovere: è di tutta evidenza, infatti, come l'obbligo della preventiva catalogazione di qualunque prototipo o modello di arma da fuoco dovesse essere immesso sul mercato italiano costituisse, quanto meno, un ostacolo per i produttori stranieri che intendessero esportare nel nostro Paese.

Si potrebbe obiettare che l'abolizione del Catalogo potrebbe rendere più complesso stabilire quale sia la natura di un'arma da sparo, se comune o da guerra. In realtà la disciplina successiva all'istituzione del catalogo nazionale delle armi comuni e da sparo ha precisato, come si è visto, in maniera chiara quali siano le armi che devono considerarsi da guerra, ed essere conseguentemente vietate ai privati. Sarà, dunque, sufficiente fare riferimento alle definizioni di cui agli artt. 1 e 2 della l.n. 110/1975, coordinandole con le disposizioni di cui alla l.n. 185/1990 e relativo decreto attuativo, d.m. 13.06.2003, oltre che dalla Direttiva 91/477/CEE e relativo allegato, attuata con il D. Lgs. 30 dicembre 1992, n. 527 e relativo regolamento di esecuzione, D.M. 30 ottobre 1996, n. 635.

La distinzione sarà rimessa, dunque, all'interprete: ma l'interprete sembrerebbe essere fornito di sufficienti strumenti per poter agevolmente

stabilire se si sia in presenza o meno di un'arma da guerra, per cui l'alea di incertezza sembrerebbe essere sufficientemente ridotta.

Il problema non sembrerebbe comunque sussistere per le armi già precedentemente catalogate ed i cui requisiti tecnici siano rimasti invariati, per le quali ben si potrà fare riferimento al Catalogo, benché abrogato, ed alle delibere di approvazione pubblicate in Gazzetta Ufficiale: tali armi si dovranno continuare a ritenere a tutti gli effetti "comuni".

b) Riflessi dell'abolizione del Catalogo sul regime delle modifiche alle armi da fuoco.

Una significativa novità conseguente all'abolizione del Catalogo potrebbe essere quella dell'ampliamento della libertà, per produttori/importatori di armi da sparo, di apporre delle modifiche alle armi comuni da sparo.

Considerato, infatti, che l'art. 2 del d.m. 16.08.1977, recante le *"modalità per l'iscrizione nel Catalogo nazionale delle armi comuni da sparo e per il rifiuto di iscrizione"*, elencava, fra gli elementi che dovevano essere indicati dal fabbricante/importatore nell'istanza di catalogazione le *"caratteristiche dell'arma stessa, quali: tipo, denominazione, Stato o Stati in cui essa è prodotta, calibro, specie e numero delle canne e relativa lunghezza, lunghezza minima, sistema di funzionamento e ogni altra particolarità strutturale dell'arma"* e che, secondo quanto stabilito dall'art. 4, comma 3, *"nel catalogo devono indicarsi: … la descrizione dell'arma con le indicazioni di cui all'art. 2"*, le caratteristiche tecniche del prototipo o del modello iscritto in Catalogo rivestivano un'importanza particolarmente pregnante, costituendo elementi identificativi dell'arma.

In altri termini, un'arma i cui dati strutturali erano stati modificati non risultava più conforme al prototipo o al modello catalogato, per cui il relativo produttore/importatore doveva necessariamente procedere a ricatalogarla, salvo incorrere nel rischio di produrre e mettere in commercio armi clandestine. Ragione per cui il catalogo presenta una miriade di modelli del tutto identici, se non per qualche lieve variazione strutturale.

Ora, non essendo più necessaria la catalogazione, non sussiste più tale problema, per cui i produttori e gli importatori delle armi i cui prototipi

o modelli siano già stati catalogati potrebbero apporre modifiche alle stesse senza rischiare di trasformarle in armi clandestine, in quanto non corrispondenti al prototipo catalogato.

Viene meno, inoltre, la prassi della Commissione consultiva centrale per il controllo delle armi di imporre limitazioni all'utilizzo di accessori per le armi catalogate e catalogande; prassi che si è venuta a radicare nel corso degli anni e che era da considerarsi talvolta del tutto illegittima. La "circolare sul freno di bocca" d.d. 30.10.2006 della Commissione medesima rappresenta un esempio lampante di tale pratica. Essa, dinnanzi alle richieste di catalogazione di canne intercambiabili per carabine differenziate da quelle originali per la sola presenza di un freno di bocca, pur accogliendo l'iscrizione in nota al Catalogo di tali tipologie di canne, l'ha subordinata alle seguenti condizioni:

"1 la realizzazione delle canne intercambiabili o la modifica di quelle originali deve essere stata eseguita da soggetti titolari di licenza di fabbricazione armi;

2 è possibile realizzare tali canne solo se destinate a carabine a ripetizione semplice ordinaria con chiusura ad otturatore girevole – scorrevole;

3 le canne intercambiabili devono avere la stessa lunghezza e lo stesso calibro di quelle originali;

4 il freno di bocca deve essere realizzato con la sola foratura della canna, senza possibilità, quindi, di applicarlo tramite filettatura o incastro;

5 le operazioni eseguite sulla canna originale devono essere certificate da colui che le ha realizzate, che deve produrne apposita certificazione da consegnare al proprietario dell'arma;

6 come previsto della normativa C.I.P., le canne che subiscono la modifica in parola devono essere presentate al Banco Nazionale di Prova (a cura del proprietario dell'arma e del fabbricante che ha realizzato la canna) che provvederà a sottoporle a nuova prova forzata ed alla conseguente punzonatura".

Evidente è, dunque, come la Commissione abbia, sul punto, esorbitato dalle proprie competenze ed attribuzioni, considerato che gli stringenti limiti sopra elencati non sembrerebbero trovare rispondenza e non sembrerebbero essere espressione di alcuna norma di rango primario.

Diversa la situazione per i privati. L'art. 3 della l.n. 110/1975, infatti, prevede, quale autonoma fattispecie di reato, quella secondo la quale *"chiunque, alterando in qualsiasi modo le caratteristiche meccaniche o le dimensioni di un'arma, ne aumenti la potenzialità di offesa, ovvero ne renda più agevole il porto, l'uso o l'occultamento, è punito con la reclusione da uno a tre anni e con la multa da lire 600.000 a lire 4.000.000"*: tale norma, dunque, sancisce implicitamente il principio secondo cui i detentori delle armi hanno la libertà di modificarle, stabilendo al contempo il limite di tale libertà. Tipicamente, la giurisprudenza ha ritenuto costituire alterazioni idonee ad integrare il reato di "alterazione di armi" la modifica che consentisse di aumentare il numero di cartucce caricabili[7] o l'apposizione di un silenziatore[8].

Un po' più complessa la questione riguardo a quelle modifiche che investano le dimensioni dell'arma o del suo calibro: per queste doveva e dovrà anche oggi valutarsi in concreto se consentano un incremento delle potenzialità offensiva dell'arma (come può accadere mediante l'aumento

[7] *"In tema di reati concernenti le armi, l'alterazione del numero dei colpi contenuti nel caricatore incide sulla potenzialità offensiva dell'arma e, pertanto, costituisce alterazione dell'arma, punibile ai sensi dell'art. 3 l. 18 aprile 1975, n. 110"* (Cassazione penale, sez. I, 28/11/2007, n. 47465, in CED *Cass. pen.* 2008, rv 238709; in senso conforme, Cassazione penale, sez. I, 15.05.1997, n. 6191, in *Cass. pen.*, 1998, 924).

[8] *"La realizzazione di una filettatura per l'applicazione di un silenziatore costituisce alterazione dell'arma, ai sensi dell'art. 3 l. 18 aprile 1975 n. 110, poiché trattasi di operazione che altera le caratteristiche meccaniche dell'arma, apportando alla originaria struttura della stessa una modificazione non irrilevante, anche se limitata a un breve tratto della canna, dalla quale consegue un uso insidioso e quindi più agevole, non potendo negarsi che con tale intervento l'arma risulta adattata per un'utilizzazione impropria e vietata (con il silenziatore)"* Cassazione penale, sez. I, 21/10/2010, n. 41993, in Guida al diritto 2011, 15, 63); *"In tema di reati concernenti le armi, la disponibilità di un'arma munita di silenziatore rende ipotizzabile il reato di cui all'art. 3 l. 18 aprile 1975 in quanto la presenza del silenziatore determina l'aumento della potenzialità offensiva dell'arma, atteso che il concetto di maggiorata offensività non deve identificarsi solo con un aumento della potenza e della precisione dell'arma ma, deve ritenersi riferibile anche a quelle situazioni di potenziale impiego nelle quali la disponibilità di un'arma silenziata costituisce un obiettivo incentivo all'adozione di comportamenti antigiuridici: ai fini della configurabilità del reato in questione non si richiede la filettatura della canna dell'arma in quanto trattasi di circostanza che attiene soprattutto all'ambito probatorio. (Nella fattispecie, la S.C., in applicazione del principio di cui in massima, ha ritenuto sussistente il reato di cui all'art. 3 l. n. 110/75 in relazione ad un fucile munito di un silenziatore artigianale con innesto a baionetta)"* (Cassazione penale, sez. I, 18/04/1997, n. 5381, in Cass. pen. 1998, 922).

del calibro) o ne agevolino il porto o l'occultamento (come può accadere mediante l'accorciamento della canna[9]). In tale "categoria" di modifiche sembrerebbe rientrare anche l'utilizzo, su di una medesima arma da fuoco, di canne intercambiabili, anche di diverso calibro o lunghezza. A tal fine, occorre segnalare come anche le canne intercambiabili debbano recare il numero di matricola di cui all'art. 11, l.n. 110/1975, il quale deve essere apposto dal produttore o dall'importatore.

Nella prassi, tuttavia, l'utilizzo delle canne intercambiabili è stato – come sopra visto, talvolta invero in modo arbitrario – limitato dalla Commissione consultiva centrale per il controllo delle armi. In sede di catalogazione di un dato prototipo o modello, infatti, la Commissione inseriva in nota alla relativa voce del catalogo il numero ed il tipo di canne intercambiabili utilizzabili per quel dato modello. Con l'abolizione del Catalogo nazionale delle armi comuni da sparo, questo non accadrà più, essendo sufficiente che ciascuna canna intercambiabile sia dotata del numero di matricola apposto dal produttore/importatore, oltre ai punzoni del Banco di Prova.

Per quanto riguarda l'apposizione di accessori, quali cannocchiali, freni di bocca, rompi fiamma, strozzatori, treppiedi, mirini, e relative filettature sulle armi da sparo, la situazione non sembrerebbe subire, a livello normativo, grossi cambiamenti per i privati. L'uso di tali accessori, infatti, era già consentito dalla normativa previgente ai privati, i quali erano liberi di apporre modifiche alle armi fintanto che tali modifiche non le trasformassero in armi "alterate" ai sensi dell'art. 3, l.n. 110/1975. In concreto, tuttavia, il venir meno del procedimento di Catalogazione dovrebbe impedire per il futuro alla Commissione consultiva centrale per il controllo delle armi di imporre arbitrarie limitazioni, che nella

[9] *"Integra il reato di cui all'art. 3 L. n. 110 del 1975 la radicale trasformazione di un'arma lunga in arma corta, mediante la sostituzione dell'impugnatura, dando luogo ad una rilevante alterazione delle caratteristiche strutturali e delle dimensioni originarie dell'arma denunziata, idonea a renderne più agevole il porto, l'uso e l'occultamento"* (Cassazione penale, sez. I, 28/04/2009, n. 19345, in CED Cass. pen. 2009, rv 244065); *"la circostanza attenuante della lieve entità del fatto prevista dall'art. 5 l. n. 895 del 1967, non è configurabile nel caso di detenzione di un fucile di provenienza furtiva trasformato in "fucile a canne mozze" a seguito del taglio delle canne e dell'accorciamento del calcio, in considerazione della potenzialità di fuoco maggiorata e della maggiore facilità di occultamento dell'arma durante il trasporto che la rende particolarmente idonea al compimento di azioni criminose"* (Corte appello Brescia, sez. I, 24/05/2007, n. 605, in Riv. pen. 2008, 7-8, 793).

prassi non mancavano, anche sull'utilizzo degli accessori, beneficiando indirettamente i privati medesimi.

c) Possibili problemi applicativi: classificazione delle armi per uso sportivo.

Qualche difficoltà potrebbe insorgere, invece, per le armi per uso sportive di cui alla l.n. 85/1986.

Secondo l'art. 2 di detta legge, infatti, *"alle armi per uso sportivo viene riconosciuta tale qualifica, a richiesta del fabbricante o dell'importatore, dal Ministero dell'interno su conforme parere della commissione consultiva centrale delle armi, sentite le federazioni sportive interessate affiliate al CONI … Delle armi per uso sportivo sottoposte a catalogo a norma della legge 18 aprile 1975, n. 110, modificata con la legge 16 luglio 1982, n. 452, è redatto un apposito elenco, che sarà annesso al Catalogo nazionale delle armi comuni da sparo"*.

La qualifica di arma sportiva doveva essere richiesta, dunque, al momento della domanda della catalogazione del relativo prototipo o modello; catalogazione che ormai non deve più avvenire.

Ne deriva una certa incertezza sulle modalità per individuare nuove armi per uso sportivo; il problema non si porrebbe, invece, per quelle armi che sono già state catalogate per uso sportivo, per le quali ben si potrà far riferimento ai precedenti cataloghi pubblicati su Gazzetta Ufficiale.

Tale incertezza potrebbe rilevare in modo significativo, soprattutto nel lungo periodo, sul numero delle armi detenibili. È rimasto, infatti, invariato il comma 6 dell'art. 10 della l.n. 110/1975, il quale fissa i limiti al numero di armi che si possono detenere: 3 armi comuni da sparo e 6 armi da sparo per uso sportivo (mentre non c'è limite per le armi da caccia, art. 37, comma 2, l.n. 157/1992). Sembrerebbe, infatti, possibile sostenere che non possano beneficiare del limite per le armi per uso sportivo coloro che detengano delle armi di nuova fabbricazione o importazione.

Tale incertezza, tuttavia potrebbe essere solo apparente. È vero, infatti, che di norma l'apposizione della qualifica di arma per uso sportivo era richiesta dai fabbricanti e dagli importatori in sede di domanda di catalogazione, ma l'art. 2 della l.n. 85/1986 si limita, invero, ad affermare che tale qualifica è attribuita *"a richiesta del fabbricante*

o dell'importatore, dal Ministero dell'interno su conforme parere della commissione consultiva centrale delle armi, sentite le federazioni sportive interessate affiliate al CONI", senza stabilirne le modalità. Pertanto la competenza del Ministero dell'interno sembrerebbe restare, sul punto, invariata. Piuttosto dovranno essere stabilite le modalità attraverso cui il Ministero possa, di concerto con la Commissione consultiva centrale per il controllo delle armi e delle federazioni sportive affiliate al CONI, concretamente esercitare tale competenza. Ed il Ministero, nell'attribuire la qualifica di "sportive" a determinate armi, dovrebbe necessariamente coordinarsi con l'art. 37, comma 2, l.n. 157/1992, che sancisce il principio di libera detenibilità delle armi da caccia, assegnando la qualifica di armi "sportive" solo a quelle armi che si prestano esclusivamente a tale utilizzo per fini sportivi, e non anche quelle che possano essere utilizzabili sia a tali fini, sia a fini venatori, in quanto rientranti nelle categorie indicate dalla l.n. 157/1992. Tanto in quanto l'attribuzione di tale qualifica, come si è visto, comporta una limitazione al numero di armi detenibili, limitazione che risulta, per converso, espressamente esclusa dalla legge con riferimento alle armi da caccia; il provvedimento ministeriale che apponesse una simile limitazione su di un'arma utilizzabile a fini venatori, pertanto, rischierebbe di porsi in diretto contrasto con una norma di rango primario e di essere, per l'effetto, considerato illegittimo.

d) Conseguenza sulle fattispecie penali.

Un'arma il cui prototipo o modello non era stato catalogato ai sensi dell'art. 7 della l.n. 110/1975 risultava, ai sensi dell'art. 23, comma, 1, n. 1) della medesima legge, "clandestina".

Tale disposizione stabilisce che:

"È punito con la reclusione da tre a dieci anni e con la multa da 2.000 euro a 20.000 euro chiunque fabbrica, introduce nello Stato, esporta, commercia, pone in vendita o altrimenti cede armi o canne clandestine. Chiunque detiene armi o canne clandestine è punito con la reclusione da uno a sei anni e con la multa da 1.000 euro a 15.000 euro. Si applica la pena della reclusione da due a otto anni e con la multa da 2.000 euro a 20.000 euro a chiunque porta in luogo pubblico o aperto al pubblico armi o canne clandestine. La stessa pena si applica altresì a chiunque

cancella, contraffà o altera i numeri di catalogo o di matricola e gli altri segni distintivi di cui all'articolo 11".

Le fattispecie di:

- fabbricazione, introduzione nello Stato, esportazione, commercio, vendita o cessione di armi non catalogate;
- detenzione;
- porto in luogo pubblico;

di armi non catalogate ai sensi dell'art. 7 della l.n. 110/1975 sono da ritenersi, pertanto, abrogate, essendo venuto meno l'obbligo di catalogazione.

Anche in relazione a tale norma sarebbe, comunque, auspicabile un intervento del legislatore per l'abrogazione anche formale di tale fattispecie di reato.

e) Il ruolo della Commissione consultiva centrale per il controllo delle armi

L'abolizione del Catalogo nazionale delle armi comuni da sparo non sembra, pertanto, aver coinvolto la Commissione consultiva centrale per il controllo delle armi, la quale è stata istituita dall'art. 6 della l.n. 110/1975.

Le competenze della stessa vengono, tuttavia, significativamente ridimensionate, dovendosi ritenere implicitamente abrogato il comma 5 dell'art. 6 citato, nella parte in cui prevede che *"la commissione esprime parere obbligatorio sulla catalogazione delle armi prodotte o importate nello Stato, accertando che le stesse, anche per le loro caratteristiche, non rientrino nelle categorie contemplate nel precedente articolo 1"*.

La Commissione mantiene, invece, il compito di esprimere parere *"su tutte le questioni di carattere generale e normativo relative alle armi e alle misure di sicurezza per quanto concerne la fabbricazione, la riparazione, il deposito, la custodia, il commercio, l'importazione, l'esportazione, la detenzione, la raccolta, la collezione, il trasporto e l'uso delle armi"*. Di fatto, dunque, tale organo potrebbe avere un significativo ruolo nel contribuire a risolvere le incertezze ed i dubbi interpretativi scaturenti dall'abolizione del Catalogo nazionale delle armi comuni da sparo.

Altra attribuzione della Commissione che rimane invariata è quella,

stabilita dall'art. 2, d.m. 09.08.2001 (attuativo dell'art. 11, comma 5 ,l.n. 526/1999), consistente nella *"preventiva verifica di conformità"* delle armi ad aria o a gas compressi con modesta capacità offensiva (id est, i cui proiettili sono dotati di un'energia cinetica, misurata all'origine, non superiore a 7,5 Joule).

Conclusioni.

In definitiva, pertanto, l'abolizione del Catalogo delle armi comuni da sparo ad opera dell'art. 14, comma 7, legge 12 novembre 2011, n. 183, appare un intervento corretto e da tempo auspicabile, anche e soprattutto alla luce della normativa successiva all'istituzione del Catalogo medesimo, sia nazionale (in particolare la l.n. 185/1990, "Nuove norme sul controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento"), che comunitaria (Direttiva 18/06/1991 n. 477 91/477/CEE, "Direttiva del Consiglio relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi"), la quale aveva reso il Catalogo "superfluo". Molti e significativi sono, come visto, i vantaggi di tale abolizione, che uniforma il mercato ed il settore delle armi italiano a quello europeo. Si segnala, tuttavia, come la (quanto meno apparente) mancanza di coordinazione di tale intervento con le altre norme collegate all'esistenza del Catalogo medesimo rischia di generare situazioni di incertezza negli operatori del settore e negli interpreti. Potrebbe apparire auspicabile un intervento che elimini o riformi le disposizioni di legge o regolamentari che fanno riferimento o hanno quale presupposto l'esistenza del Catalogo nazionale delle armi comuni da sparo. Ma potrebbe trattarsi non di intervento non necessariamente legislativo. Basterebbero razionali e discreti interventi interpretativi ed attuativi, capaci di "far funzionare" la normativa già presente, che se ben applicata, risolverebbe seriamente la questione. Cooperando con serenità e competenza con gli enti governativi e ministeriali competenti, potrebbero giungere "circolari" non "famigerate" o restauratrici, bensì seriamente attuative del nuovo corso.

Va considerato, tra l'altro che:

a) l'abolizione del Catalogo non può lasciare rimpianti. Era una anomalia italiana. Nel resto della CE non se ne è mai sentito il bisogno (e dunque tutti erano garantiti anche senza di esso). E la

sua presenza in Italia ostacolava la libera circolazione di persone e merci, senza tutelare effettivamente nessuno;

b) *la disciplina comunitaria così violata (con relativo serio pericolo di sanzioni a seguito di procedimento di infrazione nei confronti dello Stato italiano), e scongiurata solo grazie all'abolizione del Catalogo, riguarda norme comunitarie volte ad assicurare non tutele minime (ed allora derogabili introducendo, ad esempio, restrizioni più incidenti), bensì disciplina uniforme. In modo che operatori e persone fisiche trovino normative omologhe spostandosi da Stato a Stato nell'ambito comunitario;*

c) *la "stupidità" del Catalogo era quella di penalizzare (senza nessuna contropartita in sicurezza, o altra utilità):*
   - *sia gli sportivi stranieri, ai quali era inibito l'ingresso in Italia con armi da noi non catalogate, ancorché presenti nella loro carta europea;*
   - *sia gli importatori italiani di armi sportive e da caccia "regolari" nel resto d'Europa;*
   - *sia i fabbricanti italiani, e relativi importatori stranieri, per le esportazioni.*

   Il tutto, dunque, ostacolando "stupidamente" la libera circolazione di merci e persone. E penalizzando le nostre esportazioni, nonché mettendo ingiustificati ostacoli alle importazioni;

d) *il Catalogo era inutile ad evitare la circolazione impropria di armi da guerra: v. retro; e resta risibile la questione delle pistole cal. .9x19, in ogni caso risolta da un esplicito divieto normativo. Comunque, basterebbe affidare il compito di distinguere e classificare le "armi comuni", così differenziate da quelle "da guerra", all'eccellente Banco di Prova; che potrebbe provvedere, con apposita punzonatura, alla qualificazione. Il Banco potrebbe, poi, seriamente concorrere alla qualificazione delle armi "sportive" essendo massimamente in grado di controllare la certificazione del costruttore, ed avallarla o respingerla, avendo certo tanto maggiore competenza del "Catalogo" quanto accesso al diretto esame fisico dell'arma. In tal quadro sarebbero facilitati e razionalizzati i compiti sia della Commissione Consultiva che del Ministero dell'Interno, competente a qualificare le armi sportive;*

e) *quanto alla qualificazione delle armi sportive:*

e1) tutte le armi da caccia, per calibro e lunghezza del bossolo, sono tali. Grave abuso è stato finora quello di classificare come "sportive" talune d'esse solo in relazione alla forma del calcio (sniper, black rifle …), o altri elementi estrinseci. Esse, ricordiamo, sono detenibili in numero illimitato, restano dunque sempre fruibili per uso sportivo senza però dovere essere classificate come tali, e quindi fatte rientrare nel novero delle sei detenibili;

e2) per le nuove armi sportive non in catalogo, basta già l'art. 2 della l.n.85/1986; "viene riconosciuta tale qualifica, a richiesta del fabbricante o dell'importatore, dal Ministero dell'Interno, su conforme parere della Commissione Consultiva Centrale delle armi, sentite le federazioni sportive interessate affiliate al CONI". Nessun bisogno, dunque, di catalogo alcuno. Se mai, le innovazioni razionalizzanti possibili, in sede normativa, e comunque di disciplina attuativa, potrebbero riguardare:

- *un competente e potenziato ruolo dal Banco di Prova (ente serio da proteggere, e non da ridimensionare o delocalizzare):*
- *un più incisivo ruolo dell'UITS, che è non solo e non tanto una delle molteplici "federazioni sportive interessate", quanto anche l'ente pubblicistico con specifiche competenze e funzioni in materia di armi. Col quale, se mai, le singole "federazioni sportive" potrebbero coordinarsi; fruendone anche come qualificato filtro e megafono delle loro ragioni;*

f) quanto alla modalità di attribuzione della qualifica di armi sportive ex art. 2 l. 85/1986 (v. sopra), per evitare che il Ministero possa restare troppo a lungo inerte, bloccando il settore (come già avvenuto per i ritardi di catalogazione), potrebbe essere utile una previsione del tipo "silenzio assenso"; cioè prevedere un'automatica classificazione conforme a quella "richiesta dal fabbricante o dall'importatore", controllate dal Banco di prova, ed avallata dalla Commissione Consultiva, ove non intervenga entro un termine ragionevole (diciamo 60 giorni?) un provvedimento ministeriale difforme;

g) attenzione: il ruolo della classificazione tramite Catalogo, oltre che stupida ed inutile, era spesso altresì assurda: complici talora

anche miopi interessi di bottega, si giungeva all'assurdo che la medesima arma, in presenza di piccole differenze estrinseche (lunghezza canna, anche con differenze millimetriche, presenza o meno di freni di bocca, o bipedi, o differenze nei meccanismi di scatto – e se bigrillo o monogrillo –, o marginali filettature, o tipi di mirino, o innocue customizzazioni) subiva diversi numeri di Catalogo. Solo così si è arrivati ad oltre 19.000 (diciannovemila!) armi catalogate.

Senza alcuna necessità di "catalogare", dunque, ai nuovi fini della classificazione ex art. 2 citato basterebbe attribuire la qualifica di arma sportiva ad uno specifico modello d'un certo produttore, purché per tutti i singoli esemplari che siano fra un minimo ed un massimo di lunghezza di canna, o di numero di colpi…. E dunque resterebbero irrilevanti tutte le differenti variazioni sul tema dello stesso modello (con freno di bocca, o meno; con canna da 60 o 66 cm.; monogrillo o bigrillo,…). Dunque, senza dover classificare differentemente quelle con tre colpi o cinque, o con freno di bocca o meno.

N.B. Attenzione: la logica del catalogo potrebbe spingere ad effetti perversi, quale premere nella stessa direzione anche per la regolamentazione delle armi a canna liscia; e/o a differenziare – e "numerare" diversamente – a seconda dei congegni di mira, e/o del tipo di attacco dell'ottica, e/o di cannocchiale, e/o di bipedi…;

h) un esempio della stupidità, inutilmente penalizzante (soprattutto ai danni del consumatore) ed a cui porre rimedio, è quella della classificazione delle armi con canne intercambiabili, per come trattate nella catalogazione. A fronte di armi identiche, capaci di montare, su un unico fusto, un numero elevato di canne di diverso calibro, e così "bancate" al Banco Nazionale di Prova, si catalogavano per ciascun esemplare d'esse, come compatibili (prima cinque, poi) due sole canne intercambiabili. Tanto, senza nessuna plausibile ragione logica o tecnica: né per scegliere solo quel numero più limitato di canne intercambiabili, per ciascun modello catalogato, né per escludere le altre. Non è solo stupidità, ma stupidità pericolosa. Sia perché rende facile la tentazione di adottare norme omologhe con i fucili a canna liscia (si pensi alle canne intercambiabili dei semiautomatici); sia perché con le

nuove errate ma pericolose interpretazioni in materia di divieto d'assemblaggio d'arma, usare canne intercambiabili compatibili (e come tali usate nel resto del mondo!), ma non "catalogate" come utilizzabili con quella specifica arma, farebbe legalmente rischiare grosso senza nessun pericolo per la sicurezza fisica del titolare, né per la tracciabilità dell'arma! E lo stesso deve dirsi con riguardo al montaggio di freni di bocca (e/o differenti congegni di scatto, magari mono/bigrillo; o mirini speciali intercambiabili, magari con filettature sulla canna). Invero, per filettature e freni di bocca, la esemplare perizia del Generale Schiavi, recepita dal RIS quale Consulente Tecnico d'Ufficio, nella altrettanto nota vicenda giudiziaria, ha ristabilito la ragione logica, correggendo le irragionevoli distorsioni ed interpretazioni errate che creavano, attorno al Catalogo, una corona di grottesche… leggende metropolitane interpretative errate. Ma l'esempio è paradigmatico;

i) non dimentichiamo che limitare la intercambiabilità di canne, oggi sempre più corrente, diffusa e lecita nella produzione armiera e nelle consuetudini di utilizzo, negli USA come in Europa, lede il "consumatore": sia imponendogli assurdi costi per acquistare più armi per sport diversi, piuttosto che più canne per la stessa arma, sia impedendo che una delle sei armi sportive consentita sia polifunzionale cambiando le canne.

* * *

In sintesi estrema, dunque, l'abolizione del Catalogo, dovuta ad un'azione meritoria che ha avuto nell'ANPAM la sua punta di diamante, allinea finalmente il nostro ordinamento a quello degli altri Paesi comunitari, e scongiura le sanzioni altrimenti prossime venture da procedura d'infrazione.

Mentre il "vuoto" normativo conseguente è solo apparente.

Come si è visto, infatti, non c'è bisogno alcuno del Catalogo né per la classificazione "delle armi" da guerra distinguendole da quelle "comuni", né per la qualificazione, tra queste ultime, di quelle sportive (e va posta fine all'abuso di classificare "sportive" armi che sono invece "da caccia").

Va sottolineato ancora:

- *che l'uno e l'altro problema sono già risolti da leggi vigenti;*
- *che esaltare (e non affossare, come si vorrebbe!) il ruolo del Banco Nazionale di Prova (ente utile e competente quanto "stupido" ed inutile era il "Catalogo") aiuta a risolvere meglio anche quei problemi;*
- *che va scongiurato il pericolo di restaurazione per via di circolari sciagurate od altre possibili iniziative poco avvertite;*
- *che l'attuale blocco, per incertezza e stasi, nella classificazione delle armi sportive, e comunque le lungaggini d'un procedimento che uccide un settore meritorio del made in Italy, potrebbero essere risolti:*
  - *sia dando alle dichiarazioni (anche classificatorie) del produttore adeguata credibilità e ruolo (come negli USA e nel resto d'Europa);*
  - *sia potenziando il ruolo del Banco Nazionale di Prova (che le controlla);*
  - *sia confermando il decisivo ruolo della Commissione consultiva centrale per il controllo delle armi (la quale non ha bisogno di Catalogo alcuno!);*
  - *sia prevedendo una sorta di silenzio assenso del competente organo ministeriale, ove in termini ragionevoli non esprima motivato rigetto della qualificazione come arma sportiva enunciata dal produttore ed avallata dal Banco di Prova.*

    In tal ambito, potrebbe anche essere riscoperto e potenziato il ruolo dell'UITS.

Prof. Giandonato Caggiano
Professore straordinario di Diritto dell'Unione Europea Università Roma "Roma Tre"

LA CIRCOLAZIONE DI ARMI NEL MERCATO DELL'UNIONE EUROPEA E L'INCOMPATIBILITÀ DI STRUMENTI DI CATALOGAZIONE

1. La direttiva 91/477/CEE rappresenta una misura di accompagnamento della realizzazione del mercato unico entro il 1992, per la circolazione di talune armi da fuoco nel mercato interno tramite misure volte alla tutela della sicurezza pubblica. Alla direttiva venne data attuazione attraverso il d.lgs. 30 novembre 1992, n. 527, che salvo che per la carta europea ritenne generalmente compatibile la pregressa normativa interna in materia di armi ed, in particolare, la legge n. 110/75 che prevede il catalogo nazionale delle armi comuni da sparo.

La direttiva 2008/51/CE in materia di armi ha modificato la direttiva 91/477/CEE, anche a seguito dell'adesione della CE al Protocollo del 31 maggio 2001 contro la fabbricazione e il traffico illeciti di armi da fuoco, allegato alla Convenzione ONU contro la criminalità transnazionale organizzata. Anche il d.lgs. n. 204 del 2010[1], entrato in vigore il 1° luglio 2011 ha provveduto all'adeguamento senza procedere al riordino della legislazione in materia di armi con un testo unico.

II secondo comma dell'art. 11 della Legge n. 110/75 è ora integrato con l'obbligo di comunicazione al Ministero dell'Interno da parte del Banco Nazionale di Prova, dei dati contenuti nel registro delle operazioni tenuto da tale ente. A tal fine, le modifiche di cui al terzo comma del medesimo articolo[2] impongono che l'arma introdotta nel territorio dello Stato sia inviata, dal detentore, al B.N.P. quando si abbia motivo

[1] Con il d. lgs. 26 ottobre 2010, n. 204 (pubblicato in Gazz. Uff. n. 288 del 10 dicembre 2010) il Governo italiano ha dato esecuzione alla delega attribuitagli dall'art. 36 l. 7 luglio 2009, n. 88 (Legge comunitaria 2008).

[2] "Qualora l'autorità di pubblica sicurezza, nell'ambito dell'attività di controllo, abbia motivo di ritenere che le armi di cui al presente comma, introdotte nel territorio dello Stato non siano corrispondenti al prototipo o all'esemplare iscritto al catalogo nazionale, dispone che il detentore inoltri l'arma stessa al Banco nazionale di prova, che provvede alle verifiche di conformità secondo le modalità di cui all'articolo 14."

di ritenere che non corrisponda esattamente (ad es, per la lunghezza della canna) al corrispondente prototipo o esemplare iscritto al Catalogo Nazionale delle armi comuni da sparo. La normativa nazionale conserva e rafforza il sistema autorizzatorio in vigore.

In sostanza, le autorità italiane richiedono il numero di iscrizione al catalogo nazionale anche per la concessione dell'accordo preventivo al trasferimento comunitario di armi ai sensi della direttiva 91/477/CEE. La previa catalogazione è condizione per il trasferimento in Italia di un'arma eventualmente consentita in tutti i Paesi membri anche se la differenza con l'esemplare già esistente nel catalogo riguarda solo il costruttore o Paese di provenienza.

La presente relazione ha per oggetto la compatibilità dell'attuale sistema nazionale con il diritto dell'Unione.

2. Un tema cruciale per la realizzazione e il funzionamento del mercato interno dell'Unione europea riguarda le misure nazionali restrittive delle libertà di circolazione dei fattori produttivi [3]. La trasformazione progressiva del "mercato comune" in "mercato interno" è in gran parte il risultato del controllo da parte della Commissione europea e della Corte di giustizia delle misure nazionali idonee a determinare difficoltà agli scambi nel territorio dell'Unione.

3. L'armonizzazione delle legislazioni nazionali tramite l'adozione di una direttiva garantisce un risultato efficace per la creazione e il funzionamento del mercato interno in quanto rimuove *ex ante* gli ostacoli alla circolazione transfrontaliera. Il legislatore dell'Unione opera una valutazione del "punto di equilibrio" tra l'interesse dell'Unione all'integrazione del mercato e gli interessi generali (non economici) degli Stati membri, determinando priorità e modalità di protezione

---

[3] Nella dottrina più recente, v. D L. Torchia, *Il governo delle differenze. Il principio di equivalenza nell'ordinamento europeo*, Bologna, 2006; Ehlers (ed.), *European Fundamental Rights and Freedoms*, Berlin, 2007, p. 227 ss.; A. Tryfonidou, *Was Keck A Half-Baked Solution After All?*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2007, p. 167 ss.; Id., *Further Steps on the Road to Convergence among the Market Freedoms*, in *European Law Review,* 2010, p. 36 ss.; L. Sbolci, *La libera circolazione delle merci*, in G. Strozzi (a cura di), *Diritto dell'Unione europea*, Parte speciale, Torino, 2010, spec. p. 27 ss.; G. Tesauro, *Diritto dell'Unione europea*, Padova, 2010, p. 425 ss.; L. Daniele, *Diritto del mercato unico europeo*, Milano, 2012.

dei beni giuridici confliggenti. Considerata la competenza concorrente dell'Unione con gli Stati membri nel mercato interno (art. 4, par. 2, lett. a) TFUE), al momento dell'adozione delle direttive di armonizzazione occorre rispettare i principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Allorchè l'armonizzazione non sia esaustiva soccorre per quanto non-armonizzato, il principio del mutuo riconoscimento, concepito dalla Corte di Giustizia proprio per ridurre la necessità di armonizzazione di tutti gli aspetti delle legislazioni nazionali (anche quelli minuti e diffusi come le norme tecniche di produzione) che creano ostacoli alla circolazione delle merci e degli altri fattori produttivi. Tale principio muove dalla presunzione che i diversi sistemi nazionali garantiscano un livello di tutela equivalente degli interessi pubblici dei singoli Stati membri interessati (principio di equivalenza). Quando un interesse generale appaia di particolare sensibilità per l'Unione e gli Stati membri, il livello richiesto di equivalenza sarà particolarmente elevato; ove sia di minor rilevanza, sarà sufficiente un livello comparabile in entrambi gli Stati membri.

Secondo gli articoli 34 e 35 TFUE, sono vietate fra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'importazione e all'esportazione delle merci nonché qualsiasi misura di effetto equivalente. La Corte di Giustizia ha precisato l'espressione (in sé alquanto vaga) di "misura equivalente a una restrizione quantitativa", previsto per la libera circolazione delle merci (art. 34 TFUE). Il divieto, successivamente esteso anche alle altre libertà di circolazione, comprende le misure idonee ad ostacolarne l'esercizio o a sfavorire e rendere meno attraente la mobilità dei fattori produttivi sul territorio di un altro Stato membro. La nozione di "discriminazione indiretta o dissimulata" produce lo stesso risultato di una "discriminazione diretta sulla base della nazionalità" (sentenza *Sotgiu*)[4]. In linea di principio, una misura nazionale assume tale carattere quando, per la sua configurazione, abbia un'incidenza sfavorevole piuttosto sui cittadini di altri Stati membri che su quelli dello Stato membro ospite[5].

Per ricordare solo le tappe salienti, la nozione include "ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o

---

[4] Sentenza 12 febbraio 1974, causa 152/73, *Sotgiu*, *Raccolta, p. 153*, punto 11.

[5] Sentenze 18 luglio 2007, causa C-212/05, *Hartmann*, cit., punto 30, e 13 aprile 2010, causa C-73/08, *Bressol e a.*, non ancora pubblicata in *Raccolta*, punto 41.

indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari" (sentenza *Dassonville*)[6]. Successivamente, tale formula è stata ristretta alle misure indistintamente applicabili a cittadini nazionali e a cittadini di altri Stati membri (sentenza *Cassis de Dijon*)[7]; sottoposta a condizioni più stringenti per le misure relative all'esportazione (sentenza *Groenveld*)[8]; dichiarata inapplicabile a talune modalità di commercializzazione delle merci (sentenza *Keck*)[9]. In fine, la sentenza *Gebhard* ha codificato le quattro condizioni delle misure nazionali: carattere non discriminatorio, giustificazione sulla base di motivi imperativi di interesse pubblico, idoneità a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non superamento di quanto necessario a riguardo[10]. Gli ostacoli non discriminatori devono inoltre avere una portata tale da impedire l'accesso al mercato nazionale e produrre un effetto diretto o grave[11].

Le modifiche introdotte agli articoli 5 e 11, comma primo, della legge n. 110 del 18 aprile 1975 relativi alla procedura di verifica di conformità e all'obbligo di marcatura del numero di iscrizione del prototipo o dell'esemplare nel catalogo nazionale appaiono estranee al campo di applicazione della direttiva 91/477/CEE, così come modificata dalla direttiva 2008/51/CE.

In assenza di misure di armonizzazione, si applicano le disposizioni relative alla libera circolazione delle merci previste dal diritto primario (articoli 34-36 TFUE). In particolare, l'art. 34 TFUE vieta le misure nazionali che possano ostacolare, direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi all'interno dell'Unione (sentenza "Dassonville"). La Corte di giustizia ha stabilito l'obbligo per gli Stati membri di accettare che un prodotto fabbricato e/o commercializzato

---

[6] Sentenza 11 luglio *1974, causa 8/74, Dassonville*, *Raccolta*, p. 837, punto 5. Da ultimo, in materia di tariffe degli avvocati, v. sentenza 29 marzo 2011, causa C-565/08, *Commissione* c. *Italia,* non ancora pubblicata in *Raccolta*, punti 45 e 46 e giurisprudenza citata.

[7] Sentenza 20 febbraio 1979, causa 120/78, *Rewe-Zentral (Cassis de Dijon), Raccolta*, p. 649, punto 14, che riconosceva l'esistenza di "misure di effetto equivalente" anche senza discriminazione (tra prodotti importati e prodotti nazionali), in particolare nel settore delle norme tecniche.

[8] Sentenza 8 novembre 1979, causa 15/79, *Groenveld*, *Raccolta*, p. 3409, punto 7.

[9] Sentenza 24 novembre 1993, cause riunite C-267/91 e C-268/91*, Keck e Mithouard*, *Raccolta*, p. I-6097.

[10] Sentenza 30 novembre 1995, causa C-55/94, *Gebhard*, *Raccolta*, p. I-4165, punto 37.

[11] Sentenza 11 marzo 2004, causa C-9/02, *De Lasteyrie du Saillant*, *Raccolta*, p. I-2409, punto 43.

legittimamente in un altro Stato membro possa essere venduto, in linea di principio, senza verifiche supplementari.

Per le armi fabbricate e/o commercializzate legittimamente in uno Stato membro, l'obbligo di iscrizione del prototipo o dell'esemplare nel catalogo nazionale può costituire una misura di effetto equivalente a una restrizione "quantitativa". La procedura di verifica di conformità potrebbe costituire altresì una misura di effetto equivalente a una "restrizione quantitativa", nella misura in cui le autorità nazionali non tengano conto delle verifiche effettuate nello Stato membro d'origine. Il requisito di iscrizione del prototipo o dell'esemplare nel catalogo nazionale insieme al requisito marcatura del numero di iscrizione delle armi provenienti da un altro Stato membro ritarda ingiustificatamente la data dell'immissione in commercio delle armi importate.

Secondo la Corte di giustizia, il potere degli Stati membri di determinarne l'applicazione secondo le "necessità nazionali" deve essere interpretato restrittivamente ed è sottoposto al controllo delle istituzioni dell'Unione[12]. Inoltre, le misure nazionali devono essere formulate in maniera da rispettare le esigenze di certezza del diritto dei destinatari[13]. Altrimenti, un'applicazione in termini generici del principio di sussidiarietà consentirebbe agli Stati membri di eludere gli impegni assunti nel Trattato[14].

4. Una deroga è legittima ex art. 36 TFUE soltanto se le autorità nazionali dimostrino che le misure in discussione abbiano gli specifici obiettivi previsti in conformità con il principio di necessità e proporzionalità. Il Trattato prevede con formule diverse il divieto di restrizioni per le libertà di circolazione, delle merci, dei lavoratori, dei servizi e il diritto di stabilimento e circolazione e al movimento

---

[12] Sentenze 28 settembre 1975, causa 36/75, *Rutili, Raccolta*, p. 1219, punti 26 e 27; 27 ottobre 1977, causa 30/77, *Bouchereau, Raccolta*, p. 1999, punto 35; 9 marzo 2000, causa C-355/98, *Commissione* c. *Belgio, Raccolta*, p. I-1221, punto 28; 14 marzo 2000, causa C-54/99, *Église de scientologie e Scientology International, Raccolta*, p. I-1335, punto 17; 17 luglio 2008, causa C-207/07, *Commissione* c. *Spagna*, *Raccolta*, p. I-00111, pubblicazione sommaria, punto 47.

[13] Sentenza *Église de scientologie*, cit., punti 19-23.

[14] Conclusioni dell'avvocato generale Ruiz-Jarabo Colomer, presentate il 6 novembre 2008, causa C-326/07, *Commissione* c. *Italia*, punto 75.

dei capitali. Alla libertà di circolazione delle merci[15] si applicano le deroghe previste dall'art. 36 TFUE: moralità pubblica, ordine pubblico, pubblica sicurezza, tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali, protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, tutela della proprietà industriale e commerciale. Anche se è giustificabile in forza di una delle deroghe suddette, un provvedimento non deve "costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri" (*ivi*, par. 2). Le disposizioni in materia di libertà di circolazione non si applicano, in ogni caso, a situazioni meramente interne[16].

L'ordine pubblico può essere invocato soltanto in caso di minaccia effettiva ed abbastanza grave ad uno degli interessi fondamentali della collettività. In ogni caso, la nozione di ordine pubblico, variabile da uno Stato ad un altro a seconda del momento storico, richiede un'interpretazione restrittiva sottoposta al controllo delle istituzioni dell'Unione[17]. In presenza di armonizzazione, la deroga dell'ordine pubblico sarà "modellata" sui contenuto del diritto derivato.

---

[15] In dottrina, v. S. Weatherill, *Free Movement of Goods,* in *International and Comparative Law Quarterly*, 2003, p. 1021 ss.; P. Oliver, S. Enchelmaier, *Free Movement of Goods: Recent Developments in the Case Law*, in *Common Market Law Review,* 2007, p. 649 ss.; E. Spaventa, *Leaving Keck behind? The free movement of goods after the rulings in Commission v. Italy and Mickelsson and Roos*, in *European Law Review,* 2009, p. 914 ss.; S. Enchelmaier, *Moped Trailers, Mickelsson & Roos, Gysbrechts*: *The ECJ's Case Law on Goods Keeps on Moving*, in *Yearbook of European Law,* 2010, p. 190 ss.

[16] Le conseguenti possibili "discriminazioni a rovescio" nei confronti dei cittadini italiani derivanti da situazioni puramente interne è in ogni caso abolito ex lege. La legge Comunitaria 2008 (legge n. 88/2009) all'art. 6 prevede a ll'art. 14-bis, "Parità di trattamento": "1. Le norme italiane di attuazione e di recepimento di norme e princìpi della comunità europea e dell'Unione europea assicurano la parità di trattamento dei cittadini italiani rispetto ai cittadini degli altri Stati membri dell'Unione europea residenti o stabiliti nel territorio nazionale e non possono in ogni caso comportare un trattamento sfavorevole dei cittadini italiani. 2. Nei confronti dei cittadini italiani non trovano applicazione norme dell'ordinamento giuridico italiano o prassi interne che producano effetti discriminatori rispetto alla condizione e al trattamento dei cittadini comunitari residenti o stabiliti nel territorio nazionale".

[17] Anche nel diritto derivato, la nozione di "ordine pubblico" richiamata dalla direttiva "non deve essere quella propria degli ordinamenti nazionali, ma quella elaborata dalla giurisprudenza comunitaria", v. sentenza 23 novembre 1999, cause riunite C-369/96 e C-376/96, *Arblade, Raccolta, p. I-08453,* punto 34, in materia di trasferimento temporaneo di lavoratori all'estero per l'esecuzione di un contratto.

Quanto alla sicurezza interna ed esterna, occorre ricordare la speciale previsione in materia di produzione o commercio di armi, munizioni e materiale bellico. Lo Stato membro può adottare misure a riguardo, ma "tali misure non devono alterare le condizioni di concorrenza nel mercato interno per quanto riguarda i prodotti che non siano destinati a fini specificamente militari" (art. 346, par.1, lett. b) TFUE)[18]. La deroga in parola deve pertanto essere interpretata restrittivamente[19] nel rispetto del principio di proporzionalità e dei principi generali[20].

5. L'ultimo aspetto da esaminare riguarda la legittimità di limiti dettati da esigenze imperative degli Stati membri.

Oltre alle deroghe esplicite previste dal Trattato, la Corte di giustizia ricorre alla tecnica del bilanciamento degli interessi in gioco dalla sentenza *Cassis de Dijon* (1969), che riconosceva come ammissibili giustificazioni alle misure di effetto equivalente indistintamente applicabili. Da allora una serie di altre esigenze imperative è stata identificata come meritevole di tutela nel diritto dell'Unione. L'*onus probandi* spetta agli Stati membri, ma la Corte ne esamina la compatibilità con le libertà di circolazione anche senza un esplicito richiamo dello Stato membro. In materia, la Corte di giustizia manifesta un approccio favorevole al riconoscimento di numerosi e variegati interessi generali degli Stati membri, riservandosi piuttosto di intervenire in maniera restrittiva in sede di verifica del test di proporzionalità.

Un ambito cruciale del bilanciamento riguarda la disciplina delle autorizzazioni preventive dello Stato di destinazione nei confronti

---

[18] Secondo la Corte non è legittimo affermare una riserva generale inerente al Trattato, che escluda dall'ambito d'applicazione del diritto dell'Unione qualsiasi misura adottata per motivi di pubblica sicurezza, in quanto una interpretazione, che prescinda dai presupposti specifici stabiliti dal Trattato, comprometterebbe l'efficacia e l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione, v. sentenza 11 marzo 2003, causa C-186/01, *Dory, Raccolta*, p. I-2479, punto 31 e giurisprudenza ivi citata.

[19] Sentenze 31 gennaio 2006, causa C-503/03, *Commissione* c. *Spagna*, *Raccolta*, p. I-1097, punto 45; 18 luglio 2007, causa C-490/04, *Commissione* c. *Germania*, *Raccolta*, p. I-6095, punto 86, e 11 settembre 2008, causa C-141/07, *Commissione* c. *Germania*, *Raccolta*, p. I-6935, punto 50.

[20] Comunicazione interpretativa sull'applicazione dell'articolo 296 del trattato CE agli appalti pubblici della difesa. In dottrina, v. R. *Baratta*, *L'eccezione di sicurezza nazionale e i defence procurement nell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione* europea, 2008, p. 75 ss.

di un fattore di produzione proveniente da un altro Stato membro. L'ammissibilità e le giustificazioni di tale sistema pone la maggiore questione di compatibilità con le libertà di circolazione.

In generale, agli Stati membri è consentito, per il perseguimento di esigenze di interesse pubblico, prevedere requisiti qualitativi per l'accesso ad una determinata attività. Nell'ambito dell'analisi sulla proporzionalità, la Corte di giustizia individua quattro condizioni per la legittimità di un procedimento di previa autorizzazione. La prima riguarda la verifica che il procedimento nazionale non contenga duplicazioni rispetto a procedimenti già condotti in altri Stati Membri[21]; lo Stato di destinazione deve infatti considerare se la tutela dei propri interessi generali non sia già garantita nello Stato di origine, nel qual caso si applica il principio del mutuo riconoscimento. La seconda condizione postula che il sistema nazionale autorizzatorio sia basato su criteri oggettivi, non discriminatori e trasparenti; in particolare, le regole applicabili devono essere formulate in modo chiaro, affinché la procedura sia agevolmente accessibile agli operatori economici[22]. Per la terza condizione, ogni diniego dell'autorizzazione deve essere impugnabile mediante un ricorso in via giudiziaria[23] e non comportare oneri eccessivi[24], così da non dissuadere gli operatori[25] e circoscrivere l'esercizio del potere discrezionale delle autorità nazionali affinché esso non sia usato in modo arbitrario[26]. L'ultima condizione riguarda la verifica se lo stesso obiettivo non possa essere conseguito con modalità meno restrittive, per esempio con una semplice dichiarazione. L'applicazione di tali criteri può essere diversamente modulata in specifici settori[27].

---

[21] Sentenze 27 giugno 1996, causa C-293/94, *Brandsma, Raccolta,* p. I-3159, punto 12; 17 settembre 1998, causa C-400/96, *Harpegnies, Raccolta,* p. I-5121, punto 35.

[22] Sentenza sopra menzionata, C-150/04, *Commissione* c. *Danimarca*, punto 53.

[23] Sentenze 20 febbraio 2001, causa C-205/99, *Analir e a*., *Raccolta*, p. I-1271, punto 28; 5 febbraio 2004, causa C-24/00, *Commissione* c. *Francia*, *Raccolta*, p. I-01277, punto 26.

[24] Sentenza 31 marzo 1993, causa C-19/92, *Kraus, Raccolta,* p. I-01663.

[25] Sentenza 5 febbraio 2004, causa C-95/01, *Greenham e Abel, Raccolta*, p. I-01333, punto 50.

[26] V., in tal senso, le citate sentenze *Smits e Peerbooms*, punti 82 e 90; *Müller-Fauré e van Riet*, punti 83-85; nonché *Watts*, punti 114-116.

[27] Per l'applicazione del principio di proporzionalità ad un procedimento di autorizzazione preventiva nel settore della normalizzazione, v. sentenza 22 gennaio 2002, causa C-390/99, *Canal Satélite Digital*, *Raccolta*, p. I-607, punto 43.

Prof. Martino Farneti
Perito Balistico

ABOLITO IL CATALOGO NAZIONALE DELLE ARMI COMUNI DA SPARO: PROBLEMI PRATICI PER OPERATORI E CITTADINI

Com'è noto, con la Legge n. 183 del 12 novembre 2011 – *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato* (Legge di stabilità 2012, Gazzetta Ufficiale n. 265 del 14 novembre 2011, suppl. Ordinario n. 234) - è stato abrogato l'articolo 7 della legge n. 110 del 18 aprile 1975, abolendo di conseguenza il *"Catalogo nazionale delle armi comuni da sparo"*. Si è trattato di un atto necessario poiché il Catalogo era presente solo in Italia, comportava spese ingenti per gli operatori e rappresentava un vincolo inutile alla competitività del nostro paese. Tuttavia, il Parlamento non estese la modifica alle altre norme dell'ordinamento riguardanti le armi comuni da sparo. La sola abrogazione dell'art. 7 ha creato, inevitabilmente, delle incongruenze nella normativa derivante. Ne risulta così che la disciplina attuale presenta una serie di difficoltà interpretative che si sarebbero dovute chiarire in via preventiva almeno con una circolare, la quale tuttavia non è stata finora emanata. Con l'entrata in vigore della norma il 1° gennaio 2012, tali difficoltà sono diventate effettive.

Il venir meno della catalogazione comporta la possibilità che nuovi modelli possano essere prodotti e importati senza doverli necessariamente catalogare. Di conseguenza, su tali modelli non sarà più possibile apporre i numeri di catalogo. La permanenza nell'ordinamento dell'obbligo di punzonatura del "numero di iscrizione del prototipo o dell'esemplare nel catalogo nazionale" previsti dagli artt. 11 e 23 della Legge 110/75 e il fatto che l'art. 23 considera clandestine le armi non catalogate o che non riportino il numero di catalogo creano, di fatto, un'incongruenza normativa che sarebbe necessario chiarire al più presto. Infatti, in assenza di un'interpretazione sistematica del complesso delle norme vigenti, un nuovo modello immesso sul mercato potrebbe essere considerato dal 1° gennaio "arma clandestina", con tutte le conseguenze giudiziarie che ciò comporta.

Un altro problema riguarda le armi da detenere in collezione. Difatti, il sesto comma dell'art. 10 della Legge 110/75 dispone che "La detenzione di armi comuni da sparo in misura superiore è subordinata al rilascio di apposita licenza di collezione da parte del Questore, nel limite di un esemplare per ogni modello del catalogo nazionale". È evidente che il venir meno della catalogazione pone la difficoltà di individuare univocamente i modelli da mettere in collezione. Interviene in tal senso la Circolare n. 559/C-50.64 39-E-85 del 15 ottobre 1996 che, non facendo riferimento esplicito al Catalogo, dispone che possano essere detenuti in collezione più esemplari di armi dello stesso modello quando i punzoni e i marchi impressi sugli stessi determinano un loro diverso indirizzo storico-culturale, tanto da costituire elementi di differenziazione tali da poterli considerare modelli diversi della stessa arma. Pertanto, dobbiamo ritenere che la disposizione che abbiamo richiamato debba interpretarsi in maniera sistematica nel nuovo e diverso panorama normativo, nel senso che, a prescindere dal Catalogo ormai abrogato, sia possibile detenere in collezione armi di modello diverso o anche armi dello stesso modello, quando queste siano diverse per caratteristiche o elementi che portino a considerarle come modelli diversi della stessa arma.

Un problema apparentemente insormontabile sembrerebbe essere proposto dal quarto comma dell'art. 12, impedendo l'importazione di armi comuni non catalogate. Tuttavia, l'esplicito riferimento nella disposizione all'art. 7 (ora abrogato) induce implicitamente a ritenere parimenti abrogata la disposizione. Anche qui, tuttavia, appare auspicabile una rapida riorganizzazione normativa soprattutto al fine di non danneggiare il mercato e di non determinare differenze di trattamento dovute alla diversa applicazione della normativa risultante, che si tradurrebbero inevitabilmente in discriminazioni di alcuni operatori rispetto ad altri.

Il problema essenziale è quello di ricavare dalla legislazione risultante gli elementi per identificare le armi comuni da sparo rigate, in precedenza identificate con le armi catalogate. In realtà, la legislazione nazionale e quella europea comprendono tutti gli elementi per identificare e distinguere le armi da guerra dalle armi comuni da sparo. L'articolo 1 della Legge n. 110/75 deve essere letto infatti in armonia con la Legge n. 185 del 9 luglio 1990 e la sua normativa di esecuzione, le quali definiscono con esattezza il materiale d'armamento e quindi

specificano la natura di arma da guerra. Interviene in tal senso anche la normativa europea e in particolare l'Elenco comune delle attrezzature militari, che è richiamato da diversi atti normativi comunitari. Invece, le armi comuni, quelle che possono essere liberamente detenute dai cittadini autorizzati, sono specificate dall'art. 2 della legge e devono inoltre considerarsi tali anche tutte quelle definite dal diritto europeo come consentite, ossia quelle delle categorie B, C e D dell'Allegato I della Direttiva 91/477/CEE. Sembra invece che la categoria delle armi "tipo guerra" non possa più essere riempita di significato dal momento che le armi da guerra, quelle esplicitamente vietate, come si è detto sono oggetto di chiara specificazione, mentre alla dizione "calibri militari" non sembra che oggi, alla luce della normativa sul materiale d'armamento, si possa attribuire un significato rilevante tale da legittimare l'esistenza della categoria delle armi "tipo guerra".

Rimane invece aperto il problema della distinzione tra caricatori di arma comune, sottratti dal novero delle parti d'arma dalla Direttiva 2008/51/CE, e i serbatoi di arma militare previsti come materiale di armamento dal Decreto del Ministro della Difesa 13 giugno 2003 – l'ultimo decreto di specificazione delle attrezzature militari, in attuazione della legge n. 185/90. In costanza di vigenza del Catalogo, il limite del numero dei colpi consentiti permetteva di definire i caricatori militari come quelli che, ancorché potessero essere utilizzati ANCHE su armi comuni, avessero una capacità ulteriore rispetto alla massima prevista per le armi comuni che lo utilizzavano. Con il venir meno del Catalogo, tale possibilità è venuta meno. Anche qui, un intervento normativo che tenga conto della realtà europea, soprattutto con riferimento agli altri Paesi maggiori produttori di armi civili, sarebbe comunque auspicabile.

Nei maggiori Paesi europei, in generale, la distinzione tra armi civili e militari è semplice: sono armi comuni le armi corte e lunghe di calibro inferiore ai 12,7 mm – nonché le armi di calibro superiore se prive di utilità militare – purché non a ripetizione a raffica. Tale impostazione è coerente con il diritto comunitario che vieta ai cittadini europei solo le armi automatiche e quelle camuffate sotto forma di un altro oggetto.

Per quanto riguarda le cartucce, devono considerarsi vietate quelle già previste come tali dall'art. 2: perforanti, traccianti, incendiarie, a carica esplosiva, ad espansione – consentite però per caccia e tiro – ,

autopropellenti, tantomeno contenenti sostanze stupefacenti, tossiche o corrosive, e quelle destinate ad alimentare le armi militari – non da caccia – con calibro superiore ai 12,7 mm.

In particolare, sperare di distinguere armi o cartucce militari e civili mediante l'utilizzo del fantomatico criterio della "spiccata potenzialità di offesa" non trova alcun riscontro nella pratica tecnica delle armi. Questo criterio sembra invece avere più una natura ideologica ed è idoneo a determinare le più varie conclusioni, come dimostra l'altalenante e a volte schizofrenica giurisprudenza della Commissione consultiva centrale controllo armi in merito alle decisioni di "rifiuti" d'iscrizione.

In questo senso, appare ancora incomprensibile il divieto di possesso delle armi corte in 9 mm x 19 *parabellum* disposto dal primo comma dell'art. 5 del Decreto Legislativo n. 204 del 26 ottobre 2010. Tale cartuccia ha anche prestazioni balistiche identiche al 9 mm x 21 IMI, ma le armi corte in questo calibro rappresentano forse le armi da difesa personale e sportive più diffuse al mondo, tanto che l'unica motivazione plausibile per questo divieto sembra l'anacronistico timore che il personale delle Forze Armate e dei corpi armati dello Stato sottragga all'amministrazione munizioni da utilizzare nelle armi private. Timore peraltro infondato poiché, com'è noto, le armi corte in calibro 9 mm x 21 IMI sparano senza troppe difficoltà le cartucce in 9 mm x 19 *parabellum*.

Come si diceva, un'arma è comune se di calibro inferiore ai 12,7 mm – o di calibro superiore se priva di utilità militare – purché non a ripetizione a raffica. Un'arma che ha queste caratteristiche è, e rimane, comune fino a quando non le perde. Come tale, non può essere considerata "modificata" perché le è stato aggiunto un cannocchiale o un puntatore laser, un bipiede o un calcio a pistola o ripiegabile, ecc. Inoltre, il montaggio di canne di calibro e lunghezza diversi, a seguito dell'abolizione del catalogo, deve considerarsi consentito. In sostanza, le modifiche di un'arma sono del tutto ammesse, a patto che non comportino un'alterazione tale da rendere più facile l'occultabilità. In altre parole, l'unica operazione vietata è trasformare un'arma lunga in arma corta, ossia in arma la cui lunghezza complessiva sia inferiore a 60 cm e la cui canna sia inferiore ai 30 cm di lunghezza. Non presenta, infatti, rilevanti problemi per la pubblica sicurezza cambiare il calibro di un'arma: la nuova canna, infatti, sarà denunciata nei termini dell'art. 38

TULPS così come le cartucce nel calibro detenute; la polizia giudiziaria potrà così ricondurre sempre l'arma, anche con la nuova canna, al suo detentore legale.

L'abolizione del Catalogo non altera il regime di riconoscimento delle armi ad aria compressa: quelle di energia inferiore ai 7,5 joule devono essere considerate a modesta capacità offensiva, mentre quelle di energia superiore sono armi comuni da sparo a tutti gli effetti. Sarebbe pertanto auspicabile che la classificazione sia operata volta per volta dal Banco Nazionale di Prova, il quale, in autonomia, potrebbe apporre anche il relativo simbolo o marcatura.

Anche il regime giuridico delle armi sportive non cambia: queste saranno riconosciute dal Ministero dell'Interno secondo le procedure descritte dalla Legge n. 85 del 25 marzo 1986. Tuttavia, dovrà essere redatto uno specifico elenco delle armi sportive ai fini del regime giuridico applicabile e dei limiti di detenzione, poiché la qualifica sportiva non potrà più essere indicata nella scheda di catalogazione.

Riguardo ai limiti di detenzione, occorre dire che essi non cambiano: si potrà continuare a detenere tre armi comuni, sei sportive, otto da fuoco antiche e un numero illimitato di armi da caccia.

Occorre sottolineare che i problemi, alcuni dei quali già rapidamente tratteggiati, non derivano dall'abolizione del Catalogo in sé, ma dal fatto che questa è stata operata mediante la sola abrogazione dell'articolo 7 e non attraverso una rielaborazione organica che prevedesse la completa cancellazione di ogni riferimento normativo alla registrazione delle armi comuni. Quella del Catalogo è stata infatti "un'esperienza particolarmente negativa" per l'intero settore: ha provocato danni economici notevoli e una rilevante perdita di competitività rispetto agli altri Paesi produttori; ha generato per i cittadini una farraginosa normativa sulla detenzione e al di fuori di ogni ragionevole comprensione, per interpretare la quale i Giudici, di volta in volta, hanno dovuto fare ricorso a tecnici "esperti", purtroppo spesso ancora "meno esperti", con la conseguenza di assistere alla condanna di individui senza alcuna ragione, con l'inutile sacrificio della libertà personale per costoro e notevoli spese soprattutto per lo Stato (cioè noi), che spesso ha dovuto risarcire i danni causati da chi agiva per un malinteso senso del dovere, in nome di una legislazione inadeguata e fuorviante.

Sgombrato il campo – speriamo definitivamente – da questa

farraginosa burocrazia, anche grazie all'UE, si rende ora necessario darsi delle regole chiare e moderne, come quelle già operative in altri Paesi dell'Unione Europea.

Per chi, come il sottoscritto, esercita da oltre 35 anni nel settore della sicurezza e dei fatti delittuosi commessi con l'impiego delle armi da fuoco, l'abolizione del *Catalogo Nazionale delle armi comuni da sparo* non ha avuto un impatto rilevante, poiché i reati non vengono solitamente commessi con armi detenute legalmente: si usano piuttosto armi custodite senza diligenza e senza alcuna precauzione oppure oggetto di furto in appartamento, dove l'arma viene spesso custodita nel cassetto con la biancheria, nello sgabuzzino delle scope o addirittura nel garage che, non si comprende per quale ragione, quel giorno il detentore si era dimenticato di chiudere a chiave!

Il problema, signori, non sono le armi; il problema è "**l'uomo**".

È sufficiente uno sguardo alla cronaca di tutti i giorni per comprendere che il problema dei reati compiuti con le armi non è relativo alla disponibilità delle stesse. Per quanto riguarda le violenze domestiche, l'uomo che spara alla moglie, ai figli o al vicino di casa compie il medesimo reato con un coltello da cucina, con un taglierino o con un martello: usa quello che ha a disposizione. La criminalità organizzata non ha invece alcuna difficoltà a reperire le armi che occorrono alla loro attività: con il venir meno delle frontiere e il subentro della globalizzazione, è aumentata a dismisura la possibilità di reperire armi illegali, anche da guerra, provenienti ad esempio dall'Europa dell'Est.

Il problema "italiano" di certo non è il possedere un particolare modello di arma comune rispetto a un altro o se in calibro .22 Long Rifle o .45 ACP, oppure ancora detenere una o 10 pistole o 20 fucili da caccia. Il problema è a chi sono affidate queste armi, dove e come le detiene, con quale capacità le maneggia e soprattutto se fisicamente e psicologicamente è in grado di gestirle.

Quante volte, intervenendo a seguito di un fatto delittuoso dovuto all'abuso di armi da fuoco da parte di legittimi detentori, si ha modo di registrare che già in precedenza vi erano stati dei sintomi di perdita del controllo, stati d'ira, minacce nei confronti di famigliari o di altre persone, oppure il ricorrere di malattie o disturbi di carattere nervoso. Quante volte le forze di polizia, ancorché avvisate, non avevano provveduto al

sequestro preventivo e cautelare delle armi a chi si presumeva potesse abusarne!

È quindi questo il punto essenziale: la prevenzione dei comportamenti pericolosi da parte delle forze di polizia, che non esiste o viene svolta in modo minimale e meramente residuale rispetto ai tanti altri compiti d'istituto.

Il personale delle stazioni dei Carabinieri, il più diffuso sul territorio, dovrebbe avere quella sensibilità che permette di comprendere quali individui sono in grado di abusare delle armi e a cui, pertanto, devono esser tolte alla minima avvisaglia, specie se si tratta di armi da fuoco; il tutto ovviamente senza determinare abusi o arbitrii, che sprecano inoltre risorse dirigendole verso gli individui sbagliati.

Molti legittimi detentori non ricevono un controllo amministrativo delle armi in detenzione da molti anni e magari le detengono senza alcun sistema di protezione alla portata di chiunque, se non addirittura di minori che, molto spesso per gioco o per alterazioni psichiche, se ne appropriano e ne fanno uso, provocando la morte di altre persone o addirittura di loro stessi.

Il problema quindi non è di certo la presenza o meno del *Catalogo Nazionale delle armi comuni da sparo* ma la personalità e il comportamento di chi detiene le armi e le munizioni, che spesso è poco attento nel loro maneggio e altrettanto spesso non tiene conto delle regole fondamentali di sicurezza nella detenzione.

Non è importante quali o quante armi un individuo abbia a disposizione: se vuole commettere un fatto delittuoso ne basta una sola, anche quella considerata meno offensiva o pericolosa.

Una politica efficace di prevenzione non dipende quindi dalla presenza o meno di meccanismi di registrazione delle armi comuni; dall'impossibilità o meno di detenere certe armi ritenute più pericolose e di detenerle in un certo numero: è invece necessario porre la massima attenzione ai requisiti psicofisici del detentore, che devono essere verificati con cadenze ragionevoli. Occorre inoltre accertarsi che il detentore possegga e mantenga la perizia necessaria a utilizzare l'arma in sicurezza, disponendo che egli frequenti obbligatoriamente dei corsi di tiro, tenuti da personale qualificato, presso poligoni o campi di tiro pubblici o privati autorizzati (ex art. 57 TULPS), tenuto da professionisti che abbiano ricevuto un'apposita e adeguata qualificazione, durante i

quali gli vengano insegnate o ricordate le norme penali che riguardano l'acquisto, la detenzione, il trasporto e l'impiego di un'arma da fuoco; gli siano illustrati cenni generali di balistica interna, esterna e terminale; possa apprendere le tecniche di primo soccorso in caso di sparo accidentale e le norme generali di sicurezza nel maneggio e nella detenzione delle armi; e dove abbia modo di effettuare una serie di esercitazioni a fuoco con un'arma del medesimo genere di quella detenuta, che gli permettano di verificare la sua capacità nel maneggio e che, questione di non poco conto, gli chiariscano con evidenza gli effetti che un'arma può produrre.

In tale direzione complessiva, dovrebbe muoversi una riforma normativa; mentre il Ministero dell'Interno, per quanto di sua competenza, dovrebbe sviluppare circolari chiare e dirette a prevenire i reati, anziché interessarsi a quisquilie tecniche sulla natura strutturale delle armi.

Non bisogna, infatti, mai dimenticare che chi delinque non lo fa con un'arma acquistata in armeria.

Cambiare è sempre difficile, perché comporta un impegno gravoso; ma se si vogliono raggiungere degli obiettivi, che per qualcuno costituiscono il proprio dovere, è necessario cambiare, nell'intento di perseguire realmente l'interesse pubblico.

Prof. Claudio Chiola
Professore Ordinario di Diritto Pubblico Università di Roma
"La Sapienza"

RECENTI ORIENTAMENTI DELLA CORTE COSTITUZIONALE SUI CALENDARI VENATORI REGIONALI

LA LEGGE-PROVVEDIMENTO PER IL CALENDARIO VENATORIO

La sentenza n. 20/12, per raggiungere obiettivi protezionistici, non teme di affrontare ardui problemi di principio. Per sottoporre a controllo diffuso i provvedimenti regionali in materia di caccia, non soltanto sostiene l'inadeguatezza del giudizio costituzionale rispetto a quello comune, ma la pronunzia in esame arriva ad estromettere il legislatore regionale dal calendario venatorio, imponendone l'adozione con provvedimento amministrativo. Escludere la legge-provvedimento regionale in materia di caccia è un'affermazione difficilmente giustificabile in termini giuridici alla luce della giurisprudenza della stessa Corte che ha sempre ammesso le leggi-provvedimento (nn. 59/57, 143/89, 62/93, 347/95, 492/95, 185/98, 211/98, 364/99, 429/02, 267/07, 241/08). Esiste soltanto un precedente favorevole in materia di caccia: la sentenza 250/08 della stessa Corte costituzionale la quale, però, aveva quale oggetto specifico la c.d. caccia in "deroga" ed inoltre era basata sul semplicistico argomento secondo cui essendo stato previsto dal legislatore nazionale uno speciale potere di annullamento da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, la legge-provvedimento regionale doveva ritenersi bandita, con conseguente riserva a favore della P.A. regionale. I passaggi del recente *arrêt* sono comunque i seguenti: nell'esercizio di una competenza riservata in via esclusiva allo Stato, lo stesso può imporre alla Regione di esercitare le proprie funzioni soltanto in via amministrativa. L'affermazione è di difficile interpretazione. Se la legge statale si muove nell'esercizio di una competenza esclusiva dello Stato, non c'è spazio per la legittimità in tale ambito, non soltanto delle leggi, ma anche dell'attività amministrativa delle Regioni. D'altro canto, dopo la riforma del titolo V cost. che ha cancellato dall'art. 118 Cost., non sarebbe possibile appellarsi all'ipotesi

della delega "amministrativa" dello Stato alle Regioni (e, comunque, andava dichiarata). Così, per giustificare la tesi sostenuta nella sentenza, non varrebbe richiamare la disposizione dettata dall'art. 121, c. 4, Cost. Questa, infatti, sopravvissuta alla modifica dell'art. 118 Cost., potrebbe giustificare l'esercizio da parte delle Regioni di funzioni amministrative, in ambito di materie riservate alla competenza esclusiva dello Stato, ma soltanto a condizione che le stesse venissero svolte in conformità alle istruzioni statali, attraverso le quali garantire il rispetto delle esigenze unitarie (D'Atena, *Diritto regionale*, Torino, 2010, p. 175-176). L'art. 18 della l. 157/92, che disciplina specie cacciabili e periodi dell'attività venatoria, materie oggetto dei calendari venatori, invece, se da un lato non contiene alcuna delega alle Regioni della funzione amministrativa, dall'altro, non riserva nemmeno al Governo alcun potere d'indirizzo nella gestione della funzione delegata. Pertanto, può affermarsi che, a voler ammettere che allo Stato sia mantenuto il potere di delegare alle Regioni l'esercizio della (sola) funzione amministrativa, la legittimità della delega presuppone che, non soltanto si verta in materia riservata alla competenza esclusiva dello Stato, ma che vi sia un'esplicita attribuzione alla Regione in tal senso, oltretutto sotto il controllo statale (sul punto si veda Corte costituzionale sent. 44/2010 dove si afferma che, in presenza di entrambi i requisiti, va escluso l'impiego della legge regionale).

Ma non è soltanto la motivazione che va corretta quanto lo stesso presupposto da cui parte la sentenza in esame. In tema di calendari venatori, non si può affermare con disinvoltura che trattandosi di caccia, attraverso la porta dell'ambiente, vanno ricompresi anch'essi nella competenza esclusiva dello Stato, ma è vero il contrario: la caccia rientra tra le materie residuali di cui all'art. 117, 4° c., attribuite alla competenza delle Regioni, anche se subisce il "limite" del "valore" ambiente. Parlare di "limite" equivale, infatti, ad affermare che la competenza spetta, comunque, alle Regioni alle quali la legge statale può imporre dei vincoli. L'art. 18 della l. 157/92, pur prevedendo che l'individuazione delle specie cacciabili e dei periodi di caccia venga effettuata dallo Stato, fa salva la disciplina adottata dalle Regioni, e, pertanto, abilita il legislatore regionale a disciplinare il settore, sia pure con i limiti imposti dalla legge statale. Se la premessa è fondata, non è vero che sia escluso in tale zona il potere legislativo della Regione

ma, al contrario, questo è necessario a garantire la realizzazione delle specificità regionali. Ma se la disciplina dei calendari venatori rientra nelle competenze regionali, è allo Stato che viene preclusa la possibilità d'imporre alla Regione l'impiego di un determinato strumento per disciplinare l'esercizio dei poteri a quest'ultima attribuiti. Né il quadro di riferimento muta assumendo che la materia di competenza regionale (disciplina della caccia) è limitata dalla necessità di tutelare valori riservati allo Stato (l'ambiente). Il limite, per definizione, circoscrive l'esercizio del potere regionale dall' "esterno", nel senso che il potere rimane nella competenza della Regione. La scelta dei mezzi per esercitare un potere proprio della Regione non può quindi essere affidata allo Stato e ciò non soltanto perché menoma la stessa attribuzione del potere più che il suo esercizio, ma perché finisce per violare anche il principio di sussidiarietà fissato dall'art. 118 Cost. Se questo prevede lo spostamento della funzione amministrativa dal livello comunale a quello superiore regionale, in considerazione della dimensione dell'interesse coinvolto, tale movimento ascensionale dev'essere gestito dall'ente che risulta essere il titolare dell'interesse più ampio. Nell'ambito dei calendari venatori, il principio di sussidiarietà potrà e dovrà coinvolgere soltanto le Regioni cui spetta interpretare l'interesse unitario della relativa comunità e non anche lo Stato. La legge statale in particolare l'art. 18, c. 4, legge 157/92, non può quindi interferire in un campo riservato alla competenza della Regione e, tanto meno, può imporre a quest'ultima di muoversi esclusivamente con atti amministrativi e non con leggi. Inoltre, la pretesa fissazione di una "riserva" in favore della P.A. regionale nella disciplina dei calendari venatori, non soltanto non è prevista dall'art. 18 l. 157/92 ma risulterebbe viziata anche per altri motivi. Anche a voler ammettere l'esistenza di una riserva "implicita", occorrerebbe che questa venisse imposta dalla fonte superiore, che, nei confronti dell'autonomia regionale, non può che essere quella costituzionale. Inoltre, l'intervento del legislatore ordinario statale sulla facoltà della Regione di scegliere i mezzi attraverso i quali esercitare le proprie competenze incidendo sulla dislocazione delle funzioni degli organi regionali effettuata dallo Statuto, si porrebbe in contrasto anche con la "riserva" statutaria imposta dall'art. 123 Cost.

Ma se cade la premessa l'intero ragionamento svolto dalla sentenza perde di validità. La Corte, invece, non si è limitata ad affermare che può essere imposto alla Regione l'esercizio della funzione amministrativa in una materia che si assume riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ma ha allargato l'ambito decisionale in modo apparentemente ultroneo, al particolare strumento legislativo impiegato dalla Regione definendolo legge-provvedimento, e nei cui confronti ha concentrato gli sforzi demolitori. In primo luogo, però, la legge-calendario della Regione Abruzzo non è legge-provvedimento (vedi Corte costituzionale sent.n. 44/10), sia per il carattere normativo (il calendario ha contenuto generale e astratto pur essendo limitato nel tempo), che per quello innovativo in virtù della previsione dell'intervento derogatorio regionale, contenuta nello stesso art. 18, comma 2 e 4, l. 157/92. Comunque, se in *subjecta materia*, deve ritenersi escluso in generale l'intervento del legislatore regionale, non è dato capire perché la sentenza in esame si sia data carico di escludere le leggi-provvedimento regionali. Potrebbe infatti ritenersi che il meno è compreso nel più. D'altro canto, per motivi opposti, non potrebbe nemmeno ipotizzarsi l'inclusione della legge-provvedimento, a causa della sua dimensione provvedimentale, nell'area amministrativa perché, in tal caso, la tesi della sentenza risulterebbe rispettata e, conseguentemente, legittimo il comportamento della Regione. Così non è e, pertanto, la sentenza finisce quasi inavvertitamente per porre lo spinoso problema della legittimità, in generale, delle leggi-provvedimento ed in particolare delle conseguenze di queste sul regime dell'atto sottratto al sindacato diffuso del Giudice comune per essere rimesso al controllo accentrato della Corte costituzionale. Peraltro, spostando il problema in termini generali, più che insistere come fa la sentenza in esame sul differenziale "cautelare" tra il giudizio di legittimità costituzionale e quello del giudizio comune, a mio avviso l'accento poteva porsi soprattutto sul principio di legalità. Attribuire direttamente al legislatore l'adozione del provvedimento concreto equivale a negare l'esigenza di raffrontabilità sotteso al principio di generalità e astrattezza della legge (Fois, *Legalità (principio di)*, ora in *La crisi della legalità*, Raccolta di Scritti, Milano 2010, 431 ss.). L'interesse dei cittadini è più tutelato se l'interesse pubblico viene individuato dal legislatore, mentre la P.A. effettua il raffronto tra questo e l'interesse individuale.

E' invece, sempre a mio avviso, controproducente che la sentenza muova all'adozione del calendario venatorio regionale con legge annuale le seguenti due obiezioni: incompatibilità della legge regionale con il parere obbligatorio dell'ISPRA, organo tecnico statale; incompatibilità della legge-provvedimento regionale con il potere di annullamento riconosciuto alla Presidenza del Consiglio dei Ministri dall'art. 19 bis della legge 157/92 (l. 3 ottobre 2002, n. 221). Quanto alla prima, la tesi sostenuta dalla sentenza appare eccessiva, giacché il parere di organi tecnici può costituire un obbligo anche per le leggi regionali. E ciò non tanto in quanto limite incidente sul procedimento legislativo, giacché quest'ultimo è riservato alla competenza statutaria della Regione, bensì quale obbligo d'istruttoria tecnica, che può essere soddisfatto al di fuori del procedimento legislativo e certificato dalla relazione che accompagna la legge (si veda per l'attestazione della presa in considerazione dei limiti ulteriori gravanti sui decreti legislativi delegati, l'indicazione nel preambolo di questi ultimi disposta dall'art. 14, c. 1., l. 400/88). D'altro canto, l'elusione di tale obbligo potrebbe costituire vizio della legge-provvedimento sottoposta a scrutinio stretto sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta del legislatore regionale (Corte cost. sentenze nn. 267/07 e 53/10). Semmai, potrebbe richiedersi una previsione *ad hoc* del parere tecnico analoga a quella del richiamato art. 14, l. 400/88, da parte del legislatore regionale.

Invece, a mio avviso, per contrastare l'utilizzo della legge per l'adozione del calendario venatorio appare giuridicamente irrilevante sostenere che il sindacato del giudice comune è più efficace di quello della Corte costituzionale. L'assunto che, peraltro, dovrebbe valere per tutte le leggi-provvedimento e non soltanto per quelle regionali, avrebbe un suo titolo di legittimazione qualora l'oggetto dell'intervento legislativo rientrasse tra quelle ipotesi per le quali la Costituzione preveda una riserva di giurisdizione (ad es. quando è in gioco la libertà personale oppure, quanto meno, un diritto individuale (G.U. Rescigno, *Leggi-provvedimento costituzionalmente ammesse e leggi-provvedimento costituzionalmente illegittime* in *Dir. Pubb*. 2007, 319, ss.). Diversamente, tutti gli interventi legislativi autoapplicativi sarebbero illegittimi. Ma ciò implicherebbe l'esistenza di una riserva generale del provvedere a favore della P.A. (Crisafulli, *Fonti del diritto* (dir. cost.) in *Enc. Dir.*, vol. XVII, 950) la cui esistenza è contestata dai più.

Costituisce, invece, problema a se stante, stabilire se il parere tecnico di un istituto scientifico statale sia fungibile con il parere di un istituto scientifico regionale. La sentenza n. 116 del 2012 è di scarso aiuto in quanto, pur ammettendo che il legislatore regionale possa avvalersi del parere tecnico di un ente scientifico regionale, fa riferimento all'alternativa ISPRA – Istituto regionale, prevista dall'art. 19 bis l. 157/92 (introdotto con la l. 221/02), dettato specificatamente per disciplinare le "deroghe" al regime ordinario di caccia, in armonia con l'art. 9 Direttiva CEE 99/409. Peraltro, milita a favore dell'estensione dell'alternativa prevista per le "deroghe" al regime ordinario del prelievo venatorio, la considerazione che la stessa è contemplata da una legge di gran lunga successiva (2002) a quella che ha dettato il regime ordinario del prelievo venatorio (1992) ed, inoltre, per un settore particolarmente sensibile, qual'è quello della caccia in deroga, sottoposto a stretto controllo comunitario (art. 9, Direttiva CEE 79/409), dato che attraverso le deroghe ciascuno Stato può incidere, sia pure temporaneamente e localmente, sullo stesso elenco delle specie cacciabili. Il venir meno del monopolio scientifico dell'Istituto statale e la possibilità di scegliere, quale ausiliario, un istituto scientifico regionale rientra, inoltre, nelle competenze regionali, giacché trattasi di un'istruttoria tecnica attinente a materia regionale, qual'è quella del calendario venatorio regionale, nella quale vanno tenute presenti le peculiarità faunistiche locali. La previsione del parere ISPRA contenuta nell'art. 18, l. 157/92, rientra, pertanto, nell'ambito delle norme statali cedevoli. Difatti, qualora l'ISPRA, non dovesse adottare alcun parere, le Regioni possono assumere decisioni "venatorie" con l'ausilio di altri organi tecnici (così ord. TAR Liguria, n. 510/2011 confermata da Cons.Stato, V, ord. 5222/11; TAR Veneto, ord. 799/10, confermata da Cons.Stato, V, ord. 5224/11).

All'ulteriore argomento contrario all'impiego della legge-provvedimento in materia di calendario venatorio e che fa capo al potere attribuito al Presidente del Consiglio dei Ministri dall'art. 19 bis della l. 157/92, introdotto con la l. 3.10.02, n. 221, di annullare i provvedimenti adottati dalle singole regioni, in deroga al regime ordinario di caccia, qualora comportino violazione dell'art. 9 della direttiva CEE 79/409, mi sembra, invece, difficile riconoscere rilevanza probatoria a sostegno della tesi della riserva di amministrazione in tema di calendari venatori.

E ciò, in primo luogo, perché l'art. 19 bis, c. 4 si riferisce alle "deroghe" e non già ai calendari venatori, oggetto di altra previsione legislativa (art. 18 l. 157/92). Sostenere che la previsione del potere di annullamento governativo di determinati atti vale a sottrarre alle Regioni il relativo potere legislativo, costituisce, comunque, tesi di per sé inaccettabile perché postula l'usurpazione da parte dello Stato di una competenza legislativa regionale, costituzionalmente garantita. Ma è dubbia la legittimità dell'attribuzione di siffatto potere allo Stato anche nei confronti degli atti amministrativi regionali (Corte cost. sent. 229/89). Il controllo su questi ultimi, dopo la riforma del Titolo V Cost., va riferito al potere sostitutivo previsto dall'art. 120, 2° c. Cost., e dall'art. 8 della l. 5.6.03, n. 131, che ne condizionano variamente l'esercizio. D'altro canto, trattandosi di inadempienze "comunitarie" non è possibile richiamare l'esistenza di ulteriori interventi sostitutivi previsti dalla legislazione di settore (Corte cost. sent. 249/09). Ma se si deve fare riferimento all'art. 120 Cost. pesanti dubbi possono nutrirsi in ordine all'ammissibilità dell'annullamento di atti già adottati dalla Regione, giacché quest'ultimo appare estraneo alla previsione costituzionale che dovrebbe riguardare soltanto l'inerzia della Regione. Comunque, per sanare ogni contrasto con l'art. 120 Cost., non è sufficiente che l'art. 19 bis risponda alle esigenze comunitarie giacché queste costituiscono soltanto un presupposto dell'intervento dello Stato che deve invece rispettare anche gli ulteriori limiti di derivazione costituzionale. Così, ad esempio, l'intervento sostitutivo dello Stato, come deciso dalla Corte costituzionale con la sentenza 240/04, deve riguardare il compimento di atti o attività privi di discrezionalità nell'annullamento mentre, sul piano procedimentale, secondo la sentenza della Corte costituzionale 165/11, deve garantire il rispetto del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione. La disciplina dettata dall'art. 19 bis non risponde ai suddetti requisiti. Non soltanto l'adozione di un regime di deroga alla caccia, anche se in gran parte disciplinato dall'art. 9 della Direttiva Comunitaria 79/409 CEE, fa capo ad una scelta del tutto discrezionale della Regione, ma il procedimento dallo stesso articolo fissato, prevedendo soltanto una diffida alla Regione prima di annullarne il provvedimento, è del tutto inadeguato alla stregua del principio di leale collaborazione il quale, secondo l'applicazione che ne ha dato l'art. 8 della l. 131/03, prevede anche l'assegnazione di un congruo

termine all'ente interessato per negoziare con lo Stato l'adozione di provvedimenti correttivi.

In ogni modo, per escludere il ricorso alla legge-provvedimento in materia di calendari venatori, l'argomento fondato sull'inutilizzabilità dell'annullamento governativo presuppone l'interpretazione estensiva dell'art. 19 bis l. 157/92. Diversamente, è difficilmente invocabile in quanto ignora il carattere eccezionale del relativo potere. Questo, infatti, è stato previsto dall'art. 19 bis l. 157/92 soltanto per le "deroghe", introdotto, oltretutto, con l'art. 42, c. 3, lett. "a", della legge 4.6.10, n. 96, per allentare il clima di allarme suscitato dall'insolita ordinanza del Presidente della Corte di giustizia europea del 10.12.09 (in causa C-573/08R), con la quale era stato "sospeso" l'art. 4 della legge della Regione Lombardia n. 24/08 in tema di deroghe.

Anch'esso, comunque, s'iscrive nella logica di preferire gli strumenti che favoriscono, in ultima analisi, l'apertura alla giustizia comune in quanto dotata di strumenti più efficaci rispetto a quelli della giustizia costituzionale. Il raffronto, però, sostanzialmente, non ha motivo di essere posto. In tema di caccia, infatti, ci si muove in area "comunitarizzata" (Direttiva CEE 2009/147 che ha sostituito la Direttiva 79/409). In tale contesto, se la direttiva fosse dettagliata, anche la legge-provvedimento non potrebbe sottrarsi, in virtù della disapplicazione, al giudizio del giudice comune (Cons.Stato, A.P., 10.5.11, n. 7). Ma anche in presenza di direttiva comunitaria non dettagliata, qual'è quella sopra evocata, qualsiasi legge regionale di attuazione, sia essa generale e astratta oppure provvedimentale, deve rispondere alle esigenze codificate nell'art. 7 della stessa Direttiva.

Entrambe, a causa della stretta connessione con la Direttiva comunitaria, se difformi, non potendo essere disapplicate, andrebbero sottoposte al giudizio di legittimità della Corte costituzionale per violazione indiretta dell'art. 117, 1° c. Cost. Semmai, può sussistere un problema di accesso alla Corte se non venga seguita la via del ricorso diretto dello Stato. Ma anche ove fosse necessario percorrere la via incidentale, lo scrutinio di legittimità della legge-provvedimento non verrebbe negato, utilizzando l'espediente della *lis ficta* (sentenza 241/08; ord. n. 53/10). D'altro canto anche a voler considerare che il problema della conformità comunitaria della legge-provvedimento non

è esaustivo giacché quest'ultima, muovendosi negli spazi lasciati liberi dalle prescrizioni comunitarie, potrebbe risultare autonomamente viziata, va sottolineato che la stessa legge-provvedimento, in effetti, sarebbe sottoposta comunque al sindacato "stretto" della Corte costituzionale sulla non irragionevolezza della scelta compiuta dal legislatore, nel quale, peraltro, possono farsi rifluire tutti i vizi relativi all'eccesso di potere. In ogni modo, la legge-calendario venatorio, come si è già detto, non è autoapplicativa e quindi mantiene aperti spazi attuativi attraverso i quali, senza bisogno di ricorrere alla *lis ficta*, promuovere ogni giudizio diretto ad accertare la legittimità dei provvedimenti esecutivi della medesima, in occasione dei quali aprire anche una fase cautelare piena davanti al giudice comune.

INDICE

Dr Francesco Bettoni
Apertura dei lavori pag. 7

Prof. Avv. Ugo Ruffolo
La disciplina successiva all'abrogazione del catalogo nazionale delle armi pag. 11

Prof. Giandonato Caggiano
La circolazione di armi nel mercato dell'Unione Europea e l'incompatibilità di strumenti di catalogazione pag. 51

Prof. Martino Farneti
Abolito il Catalogo Nazionale delle armi comuni da sparo: problemi pratici per operatori e cittadini pag. 59

Prof. Claudio Chiola
Recenti orientamenti della Corte Costituzionale sui calendari venatori regionali
La legge-provvedimento per il calendario venatorio pag. 67