



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

N.557/LEG/225.00/3826

Roma, 28 NOV. 2014

- AI PREFETTI DELLA REPUBBLICA	<u>LORO S E D I</u>
- AI QUESTORI DELLA REPUBBLICA	<u>LORO S E D I</u>
AL COMMISSARIO DEL GOVERNO PER LA PROVINCIA DI BOLZANO	<u>BOLZANO</u>
AL COMMISSARIO DEL GOVERNO PER LA PROVINCIA DI TRENTO	<u>TRENTO</u>
AL PRESIDENTE DELLA GIUNTA DELLA REGIONE AUTONOMA DELLA VALLE D'AOSTA	<u>AOSTA</u>
e, per conoscenza	
• AL GABINETTO DEL MINISTRO	<u>SEDE</u>
- ALLA SEGRETERIA DEL DIPARTIMENTO	<u>SEDE</u>
• ALL'UFFICIO PER IL COORDINAMENTO E LA PIANIFICAZIONE DELLE FORZE DI POLIZIA	<u>SEDE</u>
• ALL'UFFICIO CENTRALE ISPETTIVO	<u>SEDE</u>
AL COMANDO GENERALE DELL'ARMA DEI CARABINIERI	<u>SEDE</u>
AL COMANDO GENERALE DELLA GUARDIA DI FINANZA	<u>SEDE</u>
AL DIPARTIMENTO DELLE INFORMAZIONI PER LA SICUREZZA	<u>ROMA</u>

OGGETTO : Motivi ostativi al rilascio o revoca della licenza di porto d'armi ex art. 43
T.U.L.P.S. - Problematiche applicative

In data 16 luglio 2014, il Consiglio di Stato, Sezione Prima, Adunanza di Sezione, N.03257/2014, su richiesta di questa Amministrazione ha reso parere in ordine alla corretta interpretazione dell'articolo 43 T.U.L.P.S.

Il Consiglio di Stato, accogliendo la posizione sostenuta da questo Dipartimento, ha affermato, con riferimento ai motivi ostativi, che, a fronte della sussistenza dei reati indicati



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

dal comma 1 dell'articolo 43, non residua alcuna discrezionalità in ordine al rifiuto o alla revoca delle licenze di competenza.

La richiesta di parere di che trattasi si era resa necessaria a causa di orientamenti non univoci in sede di giurisprudenza amministrativa.

Il primo, basato su di una interpretazione letterale dell'articolo 43 T.U.L.P.S., risultava orientato a sostenere che per i reati di cui al primo comma della citata norma non residuasse alcuna discrezionalità in capo all'Amministrazione ed escludeva altresì l'efficacia rispetto ai reati ivi indicati dell'effetto dell'istituto della riabilitazione, prevista dall'articolo 178 c.p..

Il secondo orientamento riteneva, invece, dovesse procedersi ad una lettura evolutiva della disposizione in parola, soprattutto laddove si trattasse di condanne molto risalenti, successivamente alle quali l'interessato non fosse più incorso in episodi tali da far dubitare della sua affidabilità.

Secondo tale ultima impostazione, nel rilascio/rinnovo della licenza anche per le ipotesi di cui al primo comma dell'art. 43, l'Amministrazione avrebbe mantenuto un potere di valutazione discrezionale, trovando altresì applicazione gli effetti dell'istituto della riabilitazione.

Il parere reso dal Supremo Consesso, che si allega, risolvendo il dubbio interpretativo afferma che il testo della disposizione non lascia alcuna alternativa al diniego – o alla revoca – della licenza di porto d'armi in ipotesi di condanna per i reati ivi indicati, né vi sono altre disposizioni – in particolare quelle sugli effetti della riabilitazione – che consentano deroghe.

La riabilitazione, infatti, estingue le pene accessorie ed ogni altro effetto penale della condanna, salvo che la legge disponga altrimenti, mentre il divieto al rilascio della licenza di porto d'armi previsto non è un effetto penale della condanna, la quale piuttosto funge da elemento preclusivo in base a una presunzione assoluta di inaffidabilità all'uso delle armi, come si evince sia dal raffronto tra primo e secondo comma dell'art. 43, sia dalla tipologia dei delitti presi in considerazione.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

Tanto premesso, in relazione ai contenziosi che siano pendenti innanzi al giudice amministrativo, si rimette alle SS.LL. di valutare la possibilità, tramite l'Avvocatura erariale, di versare, nei relativi giudizi, l'allegato parere ed integrare con motivi aggiunti le difese ivi prodotte.

Il Capo della Polizia
Direttore Generale della Pubblica Sicurezza
Alessandro Pansa

10



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Prima

Adunanza di Sezione del 16 luglio 2014

NUMERO AFFARE 01191/2014

OGGETTO:

Ministero dell'Interno - Dipartimento della pubblica sicurezza.

quesito in ordine all'interpretazione dell'art. 43 Regio Decreto 18 giugno 1931, n. 773 (“Testo unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza”);

LA SEZIONE

Vista la relazione n. 557/LEG/225.00/1950 con la quale il Ministero dell'Interno - Dipartimento della pubblica sicurezza ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sul quesito in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Francesco Bellomo;

PREMESSO:

Il Ministero dell'Interno chiede al Consiglio di Stato quale sia l'esatta interpretazione della disposizione di cui all'art. 43 Regio Decreto 18 giugno 1931, n. 773, con particolare riferimento agli effetti della riabilitazione penale nell'ipotesi contemplata dal primo comma, che pone una preclusione assoluta al rilascio (e,

dunque, l'obbligo di revoca) dell'autorizzazione al porto d'armi nei confronti di chi sia stato condannato per alcune tipologie di reati.

In ordine alla questione si registrano in seno al Consiglio di Stato due diverse posizioni.

A) Un primo orientamento, di tipo "rigoristico", si rinviene nella giurisprudenza della IV e della VI sezione (Sez. VI, Sent. n. 1245 del 03-03-2010; Sez. VI, Sent. n. 2343 del 17-04-2009; Sez. IV, Sent. n. 7970 del 07-11-2006; Sez. IV, Sent. n. 5905 del 05-07-2005; Sez. IV, Sent. n. 2424 del 25-02-2003; Sez. VI, Sent. n. 2576 del 24-01-2006) e si basa su un'interpretazione letterale dell'articolo 43 T.U.L.P.S., in forza della quale, nell'ipotesi di cui al comma 1, alla P.A. non residua alcuna discrezionalità, perché il legislatore ha preventivamente escluso ogni ulteriore valutazione, ritenendo che coloro che sono stati dichiarati colpevoli di quei reati di particolare allarme sociale non diano sufficienti garanzie sulla circostanza del non abuso delle armi di cui venissero eventualmente in possesso.

Da ultimo, tale orientamento è stato accolto da T.A.R. Veneto Venezia Sez. III, Sent., 24-10-2013, n. 1215 e T.R.G.A. Trentino-Alto Adige Trento Sez. Unica, Sent., 24-10-2013, n. 344.

B) Un secondo orientamento, più elastico, in passato rinvenibile prevalentemente nella giurisprudenza dei T.T.AA.RR., di recente ha trovato accoglimento presso la III sezione del Consiglio di Stato (Cons. St., III, Sent. n. 4630 del 03-08-2011; id., Sent. n. 1552 del 19-03-2012-, id., Sent. n. 822 del 25-01-2013; id., Sent. n. 3719 del 07-06-2013), secondo cui la riabilitazione estende i propri effetti anche nei procedimenti amministrativi relativi alle licenze in materia di armi, occorrendo procedere ad una lettura evolutiva dell'art. 43 T.U.L.P.S., soprattutto laddove si tratti di condanne molto risalenti, successivamente alle quali l'interessato non sia più incorso in episodi tali da far dubitare della sua affidabilità, che renda detta

norma compatibile con il quadro dei valori democratici, personalistici e di rieducazione del condannato, consacrati nella Costituzione.

Si tratta, però, di un'interpretazione formatosi su casi anomali, aventi ad oggetto la revoca dell'autorizzazione, concessa (ed anche rinnovata) in precedenza.

Solo con l'ultima pronunzia (citata Sentenza n. 3719/2013), si afferma un principio di portata generale, nel senso che «l'effetto preclusivo, vincolante ed automatico, proprio di quelle condanne penali, viene parzialmente meno una volta intervenuta la riabilitazione (ovvero l'estinzione ex art. 445, c.p.p.); più precisamente, viene meno l'automatismo. La condanna, per quanto remota e superata dalla riabilitazione, non perde la sua rilevanza in senso assoluto, ma perde l'automatismo preclusivo».

L'orientamento più elastico è stato eguito da parte della giurisprudenza amministrativa di primo grado, ma contrastata da altra, tra cui giova citare il T.A.R. Veneto (Sez. III, Sent., 24-10-2013, n. 1215), – «tale effetto della riabilitazione non è previsto né, per le autorizzazioni di polizia in generale, dalle successive disposizioni del citato art. 11 né, tanto meno, per la licenza di portare ormai in particolare, dall'art. 43 TULPS Quest'ultimo articolo, applicato al caso de quo., dispone letteralmente che “...non può essere concessa la licenza di portare armi: a) a chi ha riportato condanna alla reclusione per delitti non colposi contro le persone commessi con violenza, ovvero per furto, rapina, estorsione, sequestro di persona a scopo di rapina o di estorsione.... “ (cfr. CdS, I, 6.4.05, n. 1200). E quindi evidente la coincidenza, posta a fondamento del contestato diniego, tra la fattispecie concreta e la fattispecie astratta ex art. 43 TULPS».

A fronte di questo contrasto, il Ministero prende posizione in favore dell'orientamento tradizionale, segnalando talune criticità dell'opposta tesi.

In primo luogo l'incorenza con la sentenza costituzionale 16-12-1993, n. 440, in cui la Corte evidenziò come l'articolo 43 costituisce norma speciale in materia e

che esistono delle situazioni preclusive in via assoluta che, se evocate, determinano l'inutilità del giudizio perché assorbenti rispetto all'accertamento della buona condotta.

In secondo luogo le ricadute negative sull'azione amministrativa derivanti dal riconoscimento di una discrezionalità nel rilascio anche nelle ipotesi di gravi reati, in cui all'interesse del reo al rilascio di un porto d'armi si contrappongono altri interessi di pari rango, quali la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, il diritto all'incolumità dei terzi e la funzione general-preventiva della norma quale deterrente alla commissione di reati, che il legislatore ben può far prevalere, considerato innanzitutto che non esiste nel nostro ordinamento il diritto al porto d'armi e, secondariamente, che la tipologia di reati per i quali esso opera è circoscritta a quelli che destano il maggior allarme sociale e si connotano per particolari modalità di commissione.

In terzo luogo profilo le ricadute sotto il profilo di responsabilità per il funzionario incaricato del procedimento di rilascio.

Preliminarmente si osserva che, rimettendo alle valutazioni discrezionali il rilascio o meno della licenza, si fomenta il sorgere di orientamenti differenti da un'Autorità locale di p.s. ad un'altra, cosa che, nelle intenzioni del legislatore, il primo comma dell'art. 43 T.U.L.P.S. intendeva evitare, con l'ulteriore rischio di incertezza generata da prevedibili conflitti giurisdizionali, attesa la mancanza di valore vincolante del precedente.

Ma l'insidia maggiore si rinviene nella circostanza che al funzionario si accolla una potestà decisoria assai delicata e pericolosa per le conseguenze cui lo espone, a fronte di un dato testuale normativo di opposto tenore; in particolare, nulla esclude che lo stesso possa essere chiamato a rispondere della licenza in sede giudiziaria e disciplinare qualora il privato commettesse un reato a mezzo

dell'arma, che, in base al disposto testuale dell'articolo 43 cit., non avrebbe potuto portare.

Tanto premesso, il Ministero formula i seguenti quesiti:

1) se l'articolo 43 T.U.L.P.S., nella sua formulazione attuale, osti al rilascio di porto d'armi e imponga la revoca della licenza di porto d'armi nei confronti di coloro che siano stati condannati per i reati di cui al primo comma anche se intervenuta la riabilitazione;

2) se il testo del primo comma dell'articolo 43 citato, qualora si ritenesse rilevante la riabilitazione, non si ponga in contrasto con la Costituzione attesa la previsione ivi contenuta di obbligo diniego di licenza in materia di armi indipendentemente dalla valutazione di circostanze quali il decorso del tempo o l'intervenuta.

CONSIDERATO:

In ordine al primo quesito, la Sezione ritiene debba darsi risposta affermativa, senza che occorra ripercorrere il pur corretto itinerario argomentativo seguito dal Ministero referente, essendo in verità la questione più semplice.

Invero, stabilisce l'art. 43 R.D. n. 773/31:

“Oltre a quanto è stabilito dall'art. 11 non può essere concessa la licenza di portare armi:

a) a chi ha riportato condanna alla reclusione per delitti non colposi contro le persone commessi con violenza, ovvero per furto, rapina, estorsione, sequestro di persona a scopo di rapina o di estorsione;

b) a chi ha riportato condanna a pena restrittiva della libertà personale per violenza o resistenza all'autorità o per delitti contro la personalità dello Stato o contro l'ordine pubblico;

c) a chi ha riportato condanna per diserzione in tempo di guerra, anche se amnistiato, o per porto abusivo di armi.

La licenza può essere ricusata ai condannati per delitto diverso da quelli sopra menzionati e a chi non può provare la sua buona condotta o non dà affidamento di non abusare delle armi”.

Osserva la Sezione che il comma 1, pur essendo una norma di azione (norma-potere-effetto), presenta una struttura rigida, assimilabile a quella tipica delle norme private, (norma-fatto-effetto); è la cd. attività amministrativa strettamente vincolata, in cui l'effetto giuridico è interamente predeterminato e il potere si limita a tradurre la fattispecie astratta in concreto provvedimento.

In tali casi, anche nel diritto pubblico la disposizione di legge si presenta in una forma o schema fondamentale che rivela la descrizione di un fatto o stato di cose collegato ad un altro fatto o stato di cose mediante un nesso d'implicazione («se ... allora») o connessione normativa («per modo che»), per cui ad un termine condizionante (protasi) è connesso un termine condizionato (apodosi).

Il suo schema completo può essere pertanto raffigurato nel modo seguente: «È prescritto che se A... allora B», dove il termine «è prescritto che» è l'operatore logico di comando. Ma, così intesa e rappresentata, la struttura della norma giuridica esprime al tempo stesso la sua funzione esclusiva, che è appunto quella di prescrivere incondizionatamente. In sintesi può dirsi che la struttura formalmente condizionale è una struttura sostanzialmente imperativa, formulata in termini ipotetici per assumere il carattere generale, astratto, ripetitivo proprio delle norme giuridiche.

Questa struttura riproduce lo schema causale, ma è preferibile sostituire i concetti di causa ed effetto con quelli di antecedente e conseguente: E (l'effetto giuridico), è conseguenza di F (il fatto), in base alla regola N (la disposizione normativa).

Nella fattispecie legale, dunque, l'antecedente F è la premessa minore, la disposizione normativa N è la premessa maggiore, il conseguente E è la conclusione. Le premesse sono note, la conclusione è l'elemento ignoto che

L'attivazione del meccanismo normativo consente di fissare, rappresentando la statuizione della norma. Quando tale statuizione è certa, come accade nella grandissima parte delle disposizioni dell'ordinamento giuridico, la fattispecie legale dà luogo ad un'inferenza logica di tipo deduttivo ("se F, allora E").

Così ad esempio nell'art. 2043 del codice civile: "se è commesso un fatto illecito [se F], sussiste l'obbligo di risarcire il danno [allora E]". Si può quindi affermare che condizione sufficiente perché nasca l'obbligo di risarcire il danno è che si sia verificato un fatto illecito, effetto necessario del fatto illecito è l'obbligo di risarcire il danno. Infatti, se questo non sorge, ad esempio perché il fatto è commesso per legittima difesa, il fatto dannoso è privo del connotato di illiceità.

Analogamente, ai sensi dell'art. 43, comma 1 R.D. n. 773/31, condizione sufficiente perché vi sia diniego – o revoca – della licenza di porto d'armi è l'esistenza di una pronuncia di condanna per determinati reati, effetto necessario della condanna è il diniego – o la revoca – della licenza di porto d'armi.

È allora superfluo riflettere sulle ragioni di ordine sistematico per la revisione del divieto e sulla praticabilità di un'interpretazione conforme a Costituzione da un lato, sulle criticità che un'esegesi non letterale della disposizione produrrebbe dall'altro. Il testo della disposizione, infatti, non lascia alcuna alternativa al diniego – o alla revoca – della licenza di porto d'armi in ipotesi di condanna per i reati ivi indicati, benché, nel vigente quadro ordinamentale, l'automatismo possa apparire irragionevole con riguardo a reati come il furto o la resistenza all'autorità. Né vi sono altre disposizioni – in particolare quelle sugli effetti della riabilitazione – che consentano deroghe.

Infatti, ai sensi dell'art. 178 c.p. "La riabilitazione estingue le pene accessorie ed ogni altro effetto penale della condanna, salvo che la legge disponga altrimenti", mentre il divieto al rilascio della licenza di porto d'armi previsto non è un effetto penale della condanna, la quale piuttosto funge da elemento preclusivo in base a una

presunzione assoluta di inaffidabilità all'uso delle armi, come si evince sia dal raffronto tra primo e seconda comma dell'art. 43, sia dalla tipologia dei delitti presi in considerazione.

La riabilitazione è presa in considerazione dall'art. 11 del R.D. n. 773/31, il quale, nello stabilire che, in generale, le autorizzazioni di polizia non possono rilasciarsi a chi ha subito determinate condanne penali, fa salva l'ipotesi del conseguimento della riabilitazione stessa; questa eccezione tuttavia non è stata ripresa dal citato art. 43, che ha natura speciale, disciplinando con maggior rigore la licenza di porto d'armi, attesa la pericolosità del mezzo.

Ciò è in linea con quanto ritenuto dalla Corte cost. nella sent. n. 440 del 1993: «il porto d'arma non costituisce un diritto assoluto, rappresentando invece eccezione al normale divieto di portare armi, e può divenire operante solo nei confronti di persone riguardo alle quali esiste perfetta e completa sicurezza circa il buon uso delle armi stesse in modo da scagionare dubbi e perplessità sotto il profilo dell'ordine pubblico e tranquilla convivenza della collettività, dovendo essere garantita anche l'intera e restante massa dei consociati sull'assenza di pregiudizi alla loro incolumità».

Al secondo quesito, invece, non può darsi alcuna risposta, poiché le questioni di legittimità costituzionale esulano dalla funzione di consulenza giuridico-amministrativa del Consiglio di Stato, rientrando nell'esclusiva competenza della sede giudiziaria o giustiziale (ricorso straordinario al P.d.R.), atteso il sistema centralizzato del giudizio di costituzionalità; né si può confondere la valutazione sulla conformità alla Costituzione di una certa interpretazione, come criterio di ermeneutica legale, con la diretta sottoposizione del testo ad uno scrutinio di legittimità costituzionale, al di fuori del procedimento appositamente previsto.

Solo nell'ambito dei pareri su schemi di provvedimenti legislativi – cioè su norme non vigenti – il Consiglio di Stato può formulare apprezzamenti diretti sulla

legittimità costituzionale di articolati normativi, per suggerirne modifiche prima della loro approvazione.

P.Q.M.

esprime il parere di cui in motivazione.

L'ESTENSORE
Francesco Bellomo

IL PRESIDENTE F/F
Francesco D'Ottavi

IL SEGRETARIO
Massimiliano Salvatori