

**AUDIZIONI RAPPRESENTANTI ASSOCIAZIONI  
INTERESSATE**

**SENATO DELLA REPUBBLICA  
UFFICIO DI PRESIDENZA**

**COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI**

**Memoria scritta**

**nell'ambito dell'esame in sede consultiva per il parere al  
Governo sull'atto di Governo n. 23  
(Controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi)**

**Aula Commissione Affari Costituzionali  
Giovedì 19 luglio 2018  
Ore 8,45**

## DISCORSO INTRODUTTIVO SULLE CRITICITÀ DEL DECRETO LEGISLATIVO DI ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA EUROPEA RELATIVA AL CONTROLLO DELL'ACQUISIZIONE E DELLA DETENZIONE DI ARMI NELLA PROSPETTIVA DEL NUOVO DECRETO LEGISLATIVO IN MATERIA DI ARMI.

### Premessa storica

Con il D.lgs. 26 ottobre 2010, n. 204 (pubblicato in Gazz. Uff. n. 288 del 10 dicembre 2010) l'Esecutivo ha dato **esecuzione alla delega** attribuitagli dall'art. 36 l. 7 luglio 2009, n. 88 (Legge comunitaria 2008) **per l'attuazione** della direttiva 2008/51/CE in materia di armi.

Tale direttiva ha provveduto a sua volta alla modifica ed all'integrazione della direttiva 91/477/CEE, che costituisce il testo normativo comunitario fondamentale in materia di armi. L'aggiornamento di tale direttiva era divenuto necessario a causa della persistente disomogeneità delle legislazioni in materia di armi dei paesi membri, ma altresì in ragione dell'intervenuta adesione, nel frattempo, della Comunità Europea al protocollo contro la fabbricazione e il traffico illeciti di armi da fuoco, loro parti e componenti e munizioni, allegato alla convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata del 15 novembre 2000 (il protocollo è quello del 31 maggio 2001 e la firma della Commissione a nome della Comunità è del 16 gennaio 2002).

Alla direttiva in questione venne data attuazione attraverso il D.lgs. 30 novembre 1992, n. 527, il quale, peraltro, ha concentrato la sua disciplina proprio sulla citata carta europea, avendo per il resto il legislatore riconosciuto la generale compatibilità della normativa interna in materia di armi con i principi fissati dalla direttiva.

Il D.lgs. n. 204 del 2010 ha provveduto ora a tale adeguamento, nel solco tracciato dalla menzionata legge delega del 2009, **senza peraltro procedere al più generale riordino della farraginoso legislazione in materia di armi, cui pure il Governo era autorizzato sulla base della disposizione contenuta nell'art. 5 della legge medesima.**

### **Considerazioni introduttive**

La legislazione speciale in materia di armi è caratterizzata da un'obiettivo disorganicità e disomogeneità, derivanti dalla frequente sovrapposizione di leggi e altri provvedimenti in relazione ai quali è stata prestata scarsa attenzione al coordinamento tra le varie disposizioni.

Ciò ha nel tempo generato forti difficoltà interpretative, aumentate dal fatto che spesso l'operatività delle leggi stesse è sospesa in attesa dell'emanazione di regolamenti ministeriali di esecuzione, i cui termini sono spesso considerati ordinatori dalla P.A. (si pensi ad esempio che non si è fatto ancora luce sul decreto del Ministero dell'Interno che doveva determinare le modalità di attuazione della disposizione per l'attuazione della disposizione di cui all'art 12 del D.L. 8 giugno 1992 , n.306, convertito con modifiche della legge 7 agosto 1992 .356, relativa al numero massimo di munizioni da riportare sulle licenze del porto d'armi, consentite per il periodo di validità del titolo, superando il tutto con la dicitura "*nel numero massimo consentiti per legge*"), dall'emanazione di Circolari di dubbia finalità chiarificatrice e da indirizzi giurisprudenziali spesso discordanti sia da parte degli organi giurisdizionali penali che amministrativi.

A questo si deve sommare l'utilizzo nelle disposizioni normative in materia di un **linguaggio poco chiaro**, per la presenza di termini ed espressioni imprecisi, suscettibili di opposte interpretazioni, e la mancanza di terminologia tecnica: troppo spesso il legislatore è rimasto vago nelle definizioni essenziali lasciando alla dottrina e soprattutto alla giurisprudenza il compito di definire questioni fondamentali.

Quello che ne consegue ancora oggi è **un'oggettiva incertezza** in cui si vengono a trovare gli operatori del diritto, le forze della Polizia, gli utenti del settore e in

definitiva i cittadini, costretti ad orientarsi in un labirinto normativo, proprio in un settore che necessiterebbe di attenta e precisa definizione, quale è quello delle armi.

Principi generali

**Il corretto recepimento della Direttiva Europea impone al legislatore una precisa valutazione della normativa** senza rischi di sovrapposizione alla legge nazionale, ma nel contempo l'opportunità di fare finalmente chiarezza sulle norme integrative della disciplina per il controllo delle armi, delle munizioni e degli esplosivi.

La dottrina ha già da tempo sostenuto la necessità di un testo unico al fine di attuare una riforma organica con lo scopo di definire le categorie di armi evitando sovrapposizioni concettuali e zone d'ombra, in questo momento abbiamo la possibilità di iniziare un lavoro di riforma che porti ad individuare puntualmente le condotte penalmente rilevanti calibrando in modo uniforme le reazioni sanzionatorie.

**La semplificazione normativa** sulla strada del corretto recepimento della direttiva porta a fornire una chiave di lettura moderna dinamica e più chiara degli artt. 1 e 2 della Legge 18 aprile 1975, n. 110 sul concetto di armi e la sua classificazione.

**Un esame del sistema normativo sulle armi mostra** come le eccessive spinte emozionali dell'opinione pubblica e la disinformazione del legislatore su molti aspetti tecnici della materia abbiano dato luogo ai frequenti e mal coordinati interventi normativi, caratterizzati da estremo rigore dei loro contenuti percettivi e sanzionatori.

Il paradosso è stato quello che per porvi rimedio si è reso in molti casi necessario l'intervento giurisprudenziale.

Il criterio ispiratore dell'intera legislazione sulle armi è la necessità di sottoporre a verifica tutte le attività ad esse relative, onde circoscrivere al massimo il potenziale pregiudizio derivante da un eventuale mancato controllo o potenziale utilizzo non regolamentato al fine di mettere in pericolo e ledere l'incolumità delle persone.

Gli interessi tutelati dalle disposizioni penali in materia vengono individuati nella vita e nell'incolumità fisica dei cittadini, nonché nell'ordine pubblico: si tratta di reati di pericolo nei quali la disponibilità delle armi è potenzialmente vista come fonte di possibile aggressione verso i beni giuridici protetti.

Vi è da dire, inoltre, come ulteriore autorevole dottrina si è espressa nel ritenere invece che l'**interesse tutelato** sia il corretto svolgimento dell'attività di controllo ad opera dell'autorità preposta.

È senza dubbio su questa strada che devono muoversi gli operatori istituzionali nel **fornire un parere serio, motivato e vincolante ai fini di attuare un'organica lettura del testo normativo** che rispetti i dettami normativi e che integri correttamente quanto stabilito senza cadere in evidenti contrasti interpretativi che porterebbero a confondere ancora una volta la normativa italiana in materia di armi munizione ed esplosivi.

## 1ª parte

### **I. Introduzione: breve sintesi delle problematiche sollevate dalla direttiva 2017/853/UE**

In data 24 maggio 2017 è stata pubblicata, sulla Gazzetta Ufficiale dell'UE, la direttiva 2017/853/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, che modifica il testo della direttiva 91/477/CEE del Consiglio relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi (di seguito, la "Direttiva")<sup>1</sup>.

In sintesi, le principali problematiche sollevate da Assoarmieri con riferimento al nuovo testo normativo sono le seguenti:

### **II. L'impugnazione da parte della Repubblica Ceca della direttiva 2017/853/UE**

In data 9 agosto 2017 la Repubblica ceca ha proposto un ricorso per annullamento della Direttiva e, in particolare, dell'articolo 1, punti 6, 7 e 19, per i motivi qui di seguito indicati<sup>2</sup>:

- **Violazione del principio di attribuzione.** La Direttiva è stata adottata sulla base **dell'articolo 114 del Trattato sul Funzionamento dell'UE (TFUE)**, sebbene l'obiettivo che essa persegue non sia la rimozione degli ostacoli al funzionamento del mercato interno, bensì la prevenzione del crimine e del terrorismo. Ebbene, in tale campo il legislatore dell'Unione non ha il potere di adottare misure di armonizzazione. Pertanto, parrebbe illegittimo l'utilizzo dell'art. 114 TFUE quale base giuridica della Direttiva.
- **Violazione del principio di proporzionalità.** Il Legislatore dell'Unione non si sarebbe posto la questione della proporzionalità delle misure adottate

---

<sup>1</sup> Direttiva (UE) 2017/853 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2017, che modifica la direttiva 91/477/CEE del Consiglio, relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi, in G.U. L 137, 24.5.2017, p. 22–39.

<sup>2</sup> Ricorso della Repubblica ceca c. Parlamento e Consiglio, C-482/17, proposto il 9 agosto 2017 e pubblicato, in forma di sintesi dei motivi di ricorso, in G.U. C 357 del 23.10.2017, p. 4–5.

e non si sarebbe preoccupato di conseguire informazioni sufficienti (per esempio, con una valutazione d'impatto) per verificare con cognizione di causa la conformità a detto principio. Il Legislatore dell'Unione avrebbe adottato misure manifestamente sproporzionate, consistenti nel proibire determinati tipi di armi semiautomatiche, nell'inasprire la regolamentazione di determinate armi di pericolosità minima (riproduzioni d'epoca ovvero armi ormai definitivamente disattivate) e nel sanzionare, infine, il possesso di determinati caricatori;

- **Violazione del principio della certezza del diritto.** Le categorie di armi vietate definite da ultimo (A7 e A8), come pure la disposizione che sanziona il possesso di caricatori oltre una certa misura, sarebbero del tutto prive di chiarezza e non consentirebbero agli interessati di conoscere con esattezza i loro diritti e doveri. L'articolo 7, paragrafo 4bis, della direttiva 91/477/CEE, come risultante dalla Direttiva (cd. *grandfathering clause*, ossia la "clausola dei diritti quesiti"), finirebbe peraltro con l'imporre agli Stati membri l'adozione di norme interne aventi effetto retroattivo;
- **Violazione del principio di non discriminazione.** La deroga prevista nel secondo comma dell'articolo 6, paragrafo 6, della direttiva 91/477/CEE, come risultante dalla Direttiva non avrebbe carattere neutro ma favorirebbe, in realtà, il sistema svizzero di conservazione delle armi usate durante il servizio militare. Tale norma sarebbe priva di giustificazione obiettiva, avuto riguardo alle finalità della Direttiva.

Infine, con atto separato la Repubblica ceca avrebbe chiesto anche **la sospensione degli effetti della Direttiva** fino al principale. Ad oggi, risulta che la Corte di giustizia non abbia ancora statuito su tale richiesta.

### III. L'intervento nel procedimento da parte della Repubblica di Polonia

Anche il Governo della Repubblica di Polonia avrebbe mosso **numerose critiche al testo di riforma della direttiva 91/477/CE**, evidenziando la mancata correlazione tra mercato interno delle armi da fuoco, da un lato, con il mercato illegale delle armi e le attività criminali, dall'altro lato.

In particolare, in un documento del 6 ottobre 2017, la Repubblica di Polonia sottolineava il **carattere irrazionale ed eccessivamente severo della nuova normativa europea**, affermando che il recepimento della Direttiva comporterebbe un pregiudizio per le imprese attive nella produzione di armi da fuoco per impieghi civili e per i possessori di tali armi, nonché un aggravio dei carichi di lavoro dell'amministrazione pubblica.

Pertanto, il Governo polacco aveva annunciato di voler **effettuare un intervento del terzo** sia nella causa intentata dalla Repubblica ceca per l'annullamento della Direttiva, sia nel procedimento sommario volto ad ottenere la sospensiva dei suoi effetti.

Tuttavia, per quanto concerne gli interventi dei terzi nelle cause già incardinate innanzi alle giurisdizioni europee, di essi non viene redatta una sintesi destinata alla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dell'UE, come invece accade per i ricorsi. Pertanto, ad oggi non è possibile verificare se la Polonia abbia effettivamente aderito al procedimento in corso davanti alla Corte di giustizia.

### IV. Un precedente rilevante: l'annullamento, su ricorso della Repubblica Federale Tedesca, della direttiva 98/43/CE sulla pubblicità del tabacco

In data 6 luglio 1998 il Parlamento europeo ed il Consiglio, fondandosi sul testo dell'art. 114 TFUE (allora si trattava dell'articolo 95 TCE), avevano adottato una **direttiva sul ravvicinamento delle disposizioni interne degli Stati membri in materia di pubblicità dei prodotti del tabacco** (la "Direttiva Tabacco"). Tale testo



normativo, che stabiliva un **divieto generale di pubblicità**, era stato asseritamente adottato al fine di eliminare gli ostacoli al funzionamento del mercato interno derivanti da inconvenienti nella circolazione dei prodotti e nella libera prestazione dei servizi, nonché di eliminare le eventuali distorsioni della concorrenza create dalle divergenze tra le regolamentazioni nazionali esistenti in materia.

La Repubblica Federale di Germania ed alcuni fabbricanti di tabacco avevano proposto un ricorso innanzi alla Corte di giustizia per l'annullamento della Direttiva Tabacco, facendo valere che, in realtà, essa fosse **una misura destinata alla tutela della sanità pubblica**. In seguito, la Corte di giustizia ha accolto tale ricorso e annullato la detta direttiva, in quanto il legislatore comunitario non era competente ad adottarla in base alle disposizioni di cui all'articolo 114 TFUE<sup>3</sup>.

In effetti, la Corte ha ricordato che un'armonizzazione delle disposizioni degli Stati membri dirette a proteggere e a migliorare la salute umana non figura tra gli scopi dell'art. 114 TFUE. **Per poter utilizzare tale base giuridica, le misure contenute nella direttiva avrebbero dovuto avere effettivamente per oggetto il miglioramento della libera circolazione dei servizi, delle merci e in generale del mercato interno.**

**Al contrario, la Corte ha rilevato che il divieto generale imposto dalla Direttiva Tabacco non contribuiva affatto a facilitare gli scambi dei prodotti interessati e che la direttiva non garantiva la libera circolazione dei prodotti conformi alle sue disposizioni.** Per quanto concerne l'eliminazione delle distorsioni della concorrenza, la Corte ha considerato che gli effetti dei vantaggi di cui godono le agenzie e i fabbricanti di supporti pubblicitari fossero minimi e, comunque, non tali da giustificare l'utilizzo dell'art. 114 TFUE.

---

<sup>3</sup> V. sentenza della Corte del 5 ottobre del 2000, *Repubblica Federale di Germania c. Parlamento Europeo e Consiglio*, C-376/98, EU:C:2000:544

## V. Eventuale Tutela Giudiziaria

In sintesi, le problematiche sollevate da Assoarmieri potrebbero essere qualificate, come del resto già fatto dalla Repubblica ceca, come violazioni dei principi di **proporzionalità** e di **certezza del diritto**. Ciò in quanto le disposizioni della Direttiva sarebbero, per un verso, **eccessivamente restrittive** e, per altro verso, **poco chiare e viziate da errori materiali**. Inoltre, poiché lo scopo di tali restrizioni è esplicitamente quello di contrastare l'uso improprio di armi da fuoco per fini criminali, senza che tali disposizioni abbiano effettivamente un qualche intento migliorativo rispetto, ad esempio, alla libera circolazione di merci e servizi, sarebbe possibile in teoria sostenere che il Legislatore UE abbia utilizzato impropriamente gli strumenti che i Trattati europei gli mettono a disposizione per armonizzare il mercato interno, ed in particolare l'art. 114 TFUE, che costituisce la base legale della Direttiva. Si tratterebbe, come anticipato *supra*, di una violazione del **principio di attribuzione**.

### **1. La possibilità di sollecitare, in un giudizio nazionale, un rinvio pregiudiziale di validità alla Corte di giustizia, ex art. 267 TFUE**

Ove fosse possibile instaurare, innanzi al giudice italiano, una causa avente ad oggetto una fattispecie potenzialmente regolata dalle norme della Direttiva (la quale **dovrà essere recepita nell'ordinamento nazionale entro il 14 settembre 2018**), si potrebbe sollecitare il giudice competente affinché questi chieda alla Corte di giustizia di pronunciarsi sulla validità delle disposizioni della stessa, utilizzando gli argomenti indicati nelle sezioni precedenti. A tal proposito, **bisognerebbe monitorare l'attuazione della Direttiva nell'ordinamento nazionale** e, in seguito, vagliare con il Cliente su quali fattispecie incardinare tale causa.

In effetti, si consideri che l'instaurazione di procedimenti nazionali "pilota" per poi sottoporre, tramite un rinvio pregiudiziale da parte del giudice nazionale, la

validità di un atto dell'UE all'esame della Corte costituisce una prassi relativamente diffusa e, in una certa misura, in linea con la funzione, propria di tale strumento, di garantire ai cittadini europei una tutela giurisdizionale *indiretta*. Un esempio paradigmatico di tale prassi è costituito dal caso *Unicredito italiano S.p.A. c. Agenzia delle entrate* <sup>4</sup>, in cui la Commissione Tributaria Provinciale di Genova aveva sottoposto all'esame della Corte, tramite un rinvio pregiudiziale di validità, una decisione della Commissione europea relativa ad alcune agevolazioni fiscali accordate dallo Stato italiano, qualificate come aiuti di Stato. L'istituto di credito aveva provveduto a restituire le somme percepite a titolo di agevolazione, ma in seguito ne aveva chiesto la restituzione, impugnando il rifiuto dell'Agenzia delle entrate dinanzi alla locale Commissione tributaria, che aveva rinviato la causa alla Corte di giustizia.

L'utilizzo della tecnica del rinvio pregiudiziale necessita la **predisposizione di determinate accortezze, onde evitare che la Corte di giustizia ritenga meramente strumentale, e perciò illecito, il ricorso a tale tecnica.**

Tale eventualità potrebbe verificarsi qualora:

- (i) la costruzione del procedimento sottoposto risulti alla Corte *puramente fittizia e artificiosa*; oppure
- (ii) la Corte ritenga il rinvio pregiudiziale meramente diretto ad *eludere la scadenza dei termini* per la proposizione di un ricorso per annullamento.

**Con riferimento all'aspetto *sub (i)*, un classico esempio "negativo" è costituito dal caso *Foglia e Novello*<sup>5</sup>, in cui la Corte di giustizia, ravvisando il carattere fittizio della controversia che le veniva sottoposta, si era dichiarata incompetente a statuire sulle questioni pregiudiziali sollevate dal giudice**

---

<sup>4</sup>V. sentenza della Corte del 15 dicembre 2005, *Unicredito italiano S.p.A. c. Agenzia delle entrate*, C-148/04, EU:C:2005:774, nonché M. Condinanzi e R. Mastroianni, *Il contenzioso dell'UE*, Napoli, 2009, pag. 362

<sup>5</sup> Sentenza della Corte dell'11 marzo 1980, Pasquale Foglia c. Mariella Novello, causa 104/79, EU:C:1980:73

nazionale<sup>6</sup>. Tuttavia, ben diversa sarebbe la situazione, ad esempio, di una data impresa che si vedesse comminare sanzioni amministrative (il cui costo potrebbe essere coperto dall'associazione di categoria) per aver violato alcune disposizioni di recepimento della direttiva in materia di armi storiche o a salve. In tal caso, l'impresa avrebbe un genuino interesse economico ad impugnare un eventuale provvedimento sanzionatorio.

**Per quanto concerne l'aspetto *sub (ii)*, viene in rilievo il filone giurisprudenziale inaugurato dalla pronuncia *TWD*<sup>7</sup>, nella quale la Corte ha ritenuto che lo strumento del rinvio pregiudiziale non possa essere utilizzato qualora siano scaduti i termini per chiedere l'annullamento di un atto dell'Unione ed il privato, pur essendone *indubbiamente legittimato*, non abbia proposto alcun ricorso avverso tale atto ed abbia preferito eccepirne l'invalidità in un giudizio nazionale<sup>8</sup>. Tuttavia, tale giurisprudenza **non pare applicabile al caso di specie**, e ciò poiché, per i motivi che saranno descritti *infra*, appare complesso dimostrare**

---

<sup>6</sup> Si consideri che in *Foglia e Novello* le parti, intendendo contestare, in quanto asseritamente discriminatoria, la legislazione francese in materia di vini liquorosi, avevano fatto trasparire di aver di aver inserito, nel contratto in vigore tra le stesse, una specifica clausola per indurre il giudice italiano a pronunciarsi sul punto. Inoltre, il Sig. Foglia aveva espressamente dichiarato che la sua presenza nel procedimento si spiegava con l'interesse verso le questioni giuridiche sollevate dalla controversia. Infine, le parti avevano descritto in modo sostanzialmente identico le discriminazioni fiscali che asseritamente caratterizzavano la legislazione in questione. Per tali motivi, la Corte aveva constatato il carattere puramente fittizio e artificioso della lite.

<sup>7</sup> V. sentenza della Corte del 9 marzo 1994, *TWD*, C-188/92, EU:C:1994:90 “*Il giudice nazionale è vincolato da una decisione della Commissione adottata sulla scorta dell'art. 93, n. 2, del Trattato CEE, qualora tale giudice venga adito, relativamente all'esecuzione di questa decisione ad opera delle autorità nazionali, dal beneficiario degli aiuti e destinatario delle misure di attuazione, il quale deduca l'illegittimità della decisione della Commissione, e qualora lo stesso beneficiario degli aiuti, pur essendo stato messo a conoscenza per iscritto dallo Stato membro della decisione della Commissione, non abbia presentato, o non abbia presentato tempestivamente, un ricorso ai sensi dell'art. 173, secondo comma, del Trattato*”.

<sup>8</sup> V. A. Adinolfi, *L'accertamento in via pregiudiziale della validità di atti comunitari*, 1997, Milano, p. 354-355. Il caso *TWD* riguardava una decisione della Commissione su alcuni aiuti di Stato concessi dalla Germania, successivamente dichiarati incompatibili e quindi oggetto di recupero. Tali decisioni sono volte ai soli Stati membri, ma nel caso di specie la Germania aveva informato la società *TWD*, beneficiaria degli aiuti, in merito alla decisione della Commissione e alla possibilità di impugnarla innanzi alla Corte. La *TWD*, che non aveva esercitato l'azione di annullamento, si era invece rivolta alle Corti tedesche per far dichiarare l'invalidità della decisione della Commissione. La Corte di giustizia statui che il giudice nazionale era vincolato dalla decisione della Commissione, in quanto *TWD*, come beneficiaria degli aiuti, sarebbe stata “*indubbiamente*” legittimata a proporre ricorso *ex art. 263 TFUE*, ma aveva lasciato di proposito decorrere i relativi termini.

la legittimazione di Assoarmieri (o di imprese aderenti ad Assoarmieri) a proporre direttamente un ricorso per annullamento. In simili circostanze, la stessa Corte di giustizia ha accettato di pronunciarsi sui rinvii pregiudiziali di validità proposti dai giudici nazionali, dichiarandoli ricevibili<sup>9</sup>. **Pertanto, nel caso che ci occupa un eventuale procedimento nazionale non incontrerebbe gli ostacoli esposti *sub (i) e (ii)*.**

***2. La possibilità di sollevare, nell'ambito del procedimento di rinvio pregiudiziale, anche delle questioni relative all'interpretazione della Direttiva anche in connessione con altre norme o principi UE***

Qualora per esempio Assoarmieri decidesse di instaurare un procedimento pilota innanzi alle giurisdizioni nazionali, per poi successivamente sollecitare un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, a quest'ultima potrebbe essere richiesto di pronunciarsi non solo sulla validità della Direttiva, ma *anche sull'interpretazione* delle disposizioni della stessa che risultino contraddittorie o poco chiare.

Si prendano, ad esempio, i rilievi sollevati dalla Repubblica ceca con riferimento alle categorie di armi vietate A7 e A8, o agli eventuali effetti retroattivi della c.d. *grandfather clause*. Si potrebbe, ad esempio, chiedere alla Corte di precisare la portata di tali disposizioni, ad esempio alla luce dei principi di proporzionalità e di certezza del diritto.

In tal caso, la Corte si pronuncerebbe sulla sola interpretazione del diritto UE, lasciando al giudice nazionale il compito di applicare al caso di specie la normativa nazionale di recepimento. I quesiti interpretativi sottoposti alla Corte

---

<sup>9</sup> Ad esempio, era questo il caso della sentenza *Eurotunnel*, in cui la Corte aveva osservato che in presenza di direttive comunitarie, le cui disposizioni controverse si riferiscono in termini generali a Stati membri e non a persone fisiche o giuridiche, non è evidente che un ricorso fondato sull'art. 263 TFUE sia considerato ricevibile, e comunque *Eurotunnel* non poteva essere direttamente interessata dalle disposizioni controverse. V. sentenza della Corte dell'11 novembre 1997, *Eurotunnel*, C-408/95, EU:C:1997:532

dovranno quindi essere ad esso connessi e strettamente pertinenti con l'oggetto del futuro procedimento nazionale.

### **3. L'impossibilità di agire tramite un ricorso per annullamento ex articolo.**

#### **263 TFUE**

Tale norma prevede la possibilità di ricorrere innanzi alle Corti del Lussemburgo sollecitando un controllo di legittimità sugli atti legislativi o sugli atti delle singole istituzioni europee (Consiglio, Commissione, BCE, etc.) che non siano raccomandazioni o pareri e possano produrre effetti giuridici nei confronti dei terzi. Per quanto attiene alla legittimazione ad agire, gli Stati membri dell'Unione e le Istituzioni europee figurano tra i c.d. "*ricorrenti privilegiati*", che non trovano limitazioni di sorta nell'impugnare i predetti atti. Invece, i privati (c.d. "*ricorrenti non privilegiati*") possono impugnare tali atti solo se dimostrano che questi ultimi li riguardano sia *direttamente* sia *individualmente*. Il primo requisito è soddisfatto quando l'atto è in grado di incidere giuridicamente sulla posizione del ricorrente, mentre il secondo quando il provvedimento grava sulla posizione del singolo a causa di determinate qualità personali che lo distinguono dalla generalità. Quando tali requisiti vengono soddisfatti, la competenza a statuire sul ricorso introdotto dal privato avverso un atto di un'istituzione appartiene al Tribunale dell'UE.

Purtroppo, la giurisprudenza della Corte di giustizia sul punto è molto restrittiva ed i ricorsi presentati da associazioni professionali o rappresentative di interessi diffusi sono sovente dichiarati irricevibili, in quanto si ritiene che la tutela di interessi generali non sia sufficiente per dimostrare il soddisfacimento dei predetti requisiti. L'unica eccezione è generalmente costituita da casi in cui siano alcuni tra i soggetti rappresentati ad essere direttamente ed individualmente "riguardati" dall'atto, poiché subiscono specifici pregiudizi<sup>10</sup>. Inoltre, con

---

<sup>10</sup> V. *ex multis* la sentenza del 10 luglio 1986, *DEFI c. Commissione*, causa 282/85, EU:C:1986:316, punti 16-18, nonché le sentenze del 6 luglio 1995, *AITEC (Ass. Ital. Cemento)*

particolare riferimento al requisito dell'interesse diretto, una consolidata giurisprudenza in materia ricorsi per l'annullamento di direttive sembra aver escluso la configurabilità di tale interesse in capo ad un privato prima che vengano adottate le misure di attuazione della direttiva<sup>11</sup>.

Vista la considerevole difficoltà di accesso dei privati alla tutela giurisdizionale delle Corti europee, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona è stata istituita una nuova categoria di atti, ossia gli atti regolamentari che non comportano misure di esecuzione, per l'annullamento dei quali non è richiesta la prova di un interesse *individuale* del ricorrente, ma solo di un interesse *diretto*. Tuttavia, la Direttiva non rientra tra questi, sia in quanto si tratta di un atto legislativo, sia perché il suo recepimento nell'ordinamento italiano comporterà inevitabilmente delle misure di attuazione<sup>12</sup>.

Infine, si osserva che **i ricorsi per annullamento devono essere proposti entro due mesi dall'adozione dell'atto in questione** (ai quali vanno aggiunti dieci giorni in ragione della distanza tra il Tribunale dell'UE e la sede o residenza del ricorrente). Pertanto, poiché la Direttiva è stata adottata nel maggio 2017, **ad oggi tale termine è scaduto**.

#### **4. La possibilità, per lo Stato italiano, di effettuare un intervento del terzo nell'ambito della causa incardinata innanzi alla Corte di giustizia**

In generale, l'intervento di un terzo può avere come oggetto soltanto l'adesione, totale o parziale, alle conclusioni di una delle parti. Esso non attribuisce gli stessi diritti processuali riconosciuti alle parti principali e, in particolare, quello di chiedere lo svolgimento di un'udienza. In effetti l'interveniente accetta di

---

*e a. c. Commissione*, T-447/93, EU:T:1995:130, punti 53 e ss. e del 2 aprile 1998, *Greenpeace c. Commissione*, C-321/95, EU:C:1998:153, punti 28 e ss.

<sup>11</sup> Si veda sul punto la sentenza del Tribunale del 27 giugno 2000, *Salamander/Parlamento e Consiglio*, T-172/98 e da T-175/98 a T-177/98, EU:T:2000:168, nonché il commento di D. Domenicucci e I. Taccani, all'art. 263 TFUE, in *Codice dell'Unione europea*, Napoli, 2012, pag. 1845

<sup>12</sup> V. sentenza della Corte del 3 ottobre 2013, *Inuit*, C-583/11, EU:C:2013:625

assumere la causa nello stato in cui essa si trova al momento del suo intervento e, di conseguenza, non può incidere sulla controversia allo stesso modo dei ricorrenti<sup>13</sup>.

Il termine per proporre un'istanza di intervento è relativamente breve: sei settimane dalla pubblicazione, sulla Gazzetta Ufficiale dell'UE, dell'avviso che sintetizza i motivi del ricorso principale. Tuttavia, qualora l'istanza di intervento venga proposta dopo la scadenza di tale termine, ma comunque prima dell'apertura della fase orale del procedimento, il terzo potrebbe essere comunque ammesso ad intervenire nella lite. In tal caso, l'interveniente potrà sostenere le ragioni del ricorrente (nel caso che ci occupa, la Repubblica ceca) e presentare le proprie osservazioni durante la fase orale.

**Tuttavia è preclusa la possibilità di intervenire nel procedimento intentato dalla Repubblica ceca nei confronti del Parlamento e del Consiglio.** Ciò in quanto l'art. 40, comma 2 dello Statuto della Corte di giustizia impedisce l'intervento di persone fisiche e giuridiche nelle cause che vedono coinvolti Stati membri ed istituzioni europee.

**Tali restrizioni non si applicano agli Stati membri e, pertanto, sarebbe opportuno valutare un'eventuale sollecitazione delle autorità nazionali per chiedere allo Stato italiano di intervenire nel procedimento già avviato dalla Repubblica ceca.**

## VI. Conclusione

Riassumendo, alla luce delle considerazioni esposte nelle precedenti sezioni, sembrerebbe opportuno monitorare il recepimento delle disposizioni della

---

<sup>13</sup> Peraltro, si noti che i soggetti privati, a differenza degli Stati membri e delle istituzioni, per poter intervenire in una lite innanzi ad una giurisdizione europea devono dimostrare di avere un *interesse diretto ed attuale alla soluzione della controversia*. Nel caso delle associazioni professionali, ciò avviene quando l'associazione riesce a provare che l'atto controverso può causare un significativo pregiudizio ai propri aderenti. Si tratta, in buona sostanza, di una ulteriore restrizione all'accesso delle giurisdizioni europee da parte dei privati.



Direttiva nell'ordinamento italiano, per poi valutare attentamente come instaurare una causa-pilota dinanzi ad un giudice nazionale che possa, in seguito, rinviare alla Corte di giustizia le opportune valutazioni sulla validità e sull'interpretazione della Direttiva. In parallelo, potrebbe anche essere sollecitato un eventuale intervento dello Stato italiano nella causa intentata dalla Repubblica ceca contro il Parlamento europeo ed il Consiglio.

## Considerazioni finali

### NORME DI DIRITTO UNIFORME E NON DI TUTELA MINIMA

Il legislatore italiano ha ormai creato una grave distorsione normativa, con leggi, regolamenti, circolari, che si succedono ormai da anni, senza alcun coordinamento e, talvolta, con disposizioni contraddittorie e irrazionali.

Il cittadino, che vorrebbe semplicemente sapere come fare per essere in regola con la legge, si trova di fronte a un compito arduo, essendo, comunque, inevitabilmente esposto al capriccio del pubblico ufficiale o del giudice, che può valutare negativamente il suo agire, con conseguenze estremamente pregiudizievoli per il suo certificato penale e per le sue licenze in materia di armi.

È evidente che non esiste un disegno coerente (se non, forse, quello di mortificare la passione di tanti sportivi e collezionisti) e che manca la capacità di ricondurre tutte le leggi, che riguardano le armi, a una disciplina unitaria, chiara, di semplice comprensione per il cittadino e di agevole applicazione per uffici di polizia e giudici.

A nostra parziale consolazione, dobbiamo constatare che la direttiva europea ha prodotto guasti anche in altri Stati comunitari, con la conseguenza che la soluzione ai problemi creati debba necessariamente passare attraverso una revisione della direttiva stessa, propugnata da alcuni Stati membri (tra i quali non vi è purtroppo l'Italia).

Avv. Antonio Bana

Presidente Assoarmieri

**Nota1.** Assoarmieri è l'Associazione Nazionale dei commercianti, intermediari e appassionati di armi comuni e da sparo.

Fondata nel 1947, Assoarmieri aderisce alla Confcommercio ed ha come obiettivo primario quello di promuovere e tutelare l'attività commerciale di armi e munizioni sotto il profilo economico, tecnico e normativo.

L'associazione, oltre ad essere il naturale interlocutore delle istituzioni che determinano l'applicazione delle regole del commercio di armi e munizioni, è attivamente presente nella Commissione consultiva centrale delle armi ed esplosivi presso il Ministero dell'Interno.

È presente inoltre nell'Associazione Europea del Commercio delle Armi Civili (A.E.C.A.C.) e gli associati di Assoarmieri coprono il 90% del mercato nazionale.

**Nota2:** Il presente lavoro è stato redatto dal Centro Studi di Assoarmieri con la collaborazione di: Prof. Claudio Biscaretti di Ruffia, Dr. Biagio Mazzeo, Dr. Fulvio Cenci, Dr. Fabio Pagani (Segreteria Tecnica Assoarmieri) e Difesa Italia.

