



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
 UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

Roma, data del protocollo

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

| | |
|--|-----------|
| AI SIGG. PREFETTI DELLA REPUBBLICA | LORO SEDI |
| AI SIGG. QUESTORI DELLA REPUBBLICA | LORO SEDI |
| AL SIG. COMMISSARIO DEL GOVERNO PER LA PROVINCIA DI | BOLZANO |
| AL SIG. COMMISSARIO DEL GOVERNO PER LA PROVINCIA DI | TRENTO |
| AL SIG. PRESIDENTE DELLA REGIONE AUTONOMA VALLE D'AOSTA <i>Servizio Affari di Prefettura</i> | AOSTA |

e, per conoscenza:

| | |
|--|------|
| AL GABINETTO DEL MINISTRO | SEDE |
| ALLA SEGRETERIA DEL DIPARTIMENTO | SEDE |
| ALL'UFFICIO PER IL COORDINAMENTO E LA PIANIFICAZIONE DELLE FORZE DI POLIZIA | SEDE |
| ALL'UFFICIO CENTRALE ISPETTIVO | SEDE |
| AL COMANDO GENERALE DELL'ARMA DEI CARABINIERI | ROMA |
| AL COMANDO GENERALE DELLA GUARDIA DI FINANZA | ROMA |
| AL DIPARTIMENTO DELLE INFORMAZIONI PER LA SICUREZZA | ROMA |

^^^^^^^^^^

Seguito:

- a) 557/LEG/225.00/3826 del 28.11.14;
- b) 557/LEG/225.000 del 02.08.16.

1. *Premessa.*

Come è noto, gli ultimi anni hanno fatto registrare posizioni di segno diverso dei Giudici Amministrativi relativamente all'interpretazione delle previsioni degli artt. 11 e 43 TULPS, il cui combinato disposto definisce la "rosa" dei requisiti morali richiesti per il rilascio e il rinnovo della licenza di porto d'armi.

Il "conflitto" giurisprudenziale può dirsi ormai risolto, grazie ad una serie di pronunce, anche di natura consultiva, con le quali il Consiglio di Stato, tra il 2014 e il 2016, ha operato una



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

complessiva ricostruzione della disciplina della materia, individuando anche le soluzioni, con le quali essa deve essere declinata in concreto al fine di “compatibilizzarla” con altri istituti desumibili dal “sistema penale”.

I risultati dell'elaborazione compiuta dal Supremo Organo di Giustizia Amministrativa sono stati già portati a conoscenza nelle circolari indicate a seguito, con le quali sono state fornite anche i conseguenti orientamenti per l'esercizio delle funzioni di amministrazione attiva.

Nondimeno, in sede di applicazione concreta di tali indirizzi sono state rilevate alcune incertezze applicative.

In considerazione di ciò e tenuto conto del fatto che la questione continua a formare oggetto di consistente contenzioso, si ritiene opportuno tornare sulla tematica, per sottolineare gli snodi logici della disciplina applicabile, e richiamare l'attenzione sulle soluzioni da applicarsi in alcune particolari fattispecie.

2. *I termini della questione.*

La questione scaturisce dalla diversa considerazione che i citati artt. 11 e 43 del TULPS attribuiscono alla sentenza di riabilitazione ex art. 178 c.p. dalle sentenze di condanna per i reati da essi contemplati.

L'art. 11 – che definisce in via generale i requisiti morali richiesti per il conseguimento delle licenze di polizia – consente, in presenza degli altri presupposti, di rilasciare la licenza di polizia anche ai soggetti che abbiano riportato condanna non superiore a tre anni di reclusione, per delitti non colposi, qualora sia intervenuta la sentenza di riabilitazione.

In tema di rilascio del porto d'armi, il “catalogo” delle situazioni automaticamente ostative è ampliato dall'art. 43 TULPS, che, al primo comma, proibisce la concessione della licenza nei confronti dei soggetti condannati per alcune tipologie di delitti di particolare “allarme sociale” o comunque riguardanti alcuni “beni giuridici” considerati di massimo rilievo per l'ordinamento.

In questo caso, la norma non fa alcuna menzione degli effetti che la sopravvenuta sentenza di riabilitazione produce ai fini delle determinazioni che le Autorità provinciali di p.s. sono chiamate ad assumere.

Da questa differente impostazione delle disposizioni sopra ricordate, è sorto il “contrasto” giurisprudenziale di cui si è fatto cenno in esordio e che ha visto i Giudici Amministrativi schierarsi su due distinte interpretazioni.

3. *L'interpretazione “evolutiva” dell'art. 43 TULPS.*

Un primo orientamento ha postulato una lettura “evolutiva” del dettato normativo, favorevole, in sostanza, a ritenere che la sentenza di riabilitazione “eliderebbe” l'effetto di automatica ostatività derivante dalle condanne per i delitti indicati dall'art. 43, primo comma, TULPS (si veda nel senso, tra gli altri, Cons. Stato, Sez. III, 4 marzo 2015, n. 1072, Cons. Giust. Amm. 29 luglio 2014, n. 463).

Tale posizione poggia su due ordini di argomenti:

- a) l'art. 11 TULPS - in quanto norma comune a tutte le autorizzazioni di polizia, ivi comprese quelle in materia di armi e munizioni – esprimerebbe un principio generale secondo cui ai fini del rilascio o rinnovo dei titoli le Autorità provinciali di p.s. dovrebbero tenere conto anche delle “vicende” che hanno inciso sugli effetti delle sentenze di condanna penale;



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

b) gli artt. 11 e 43 TULPS costituirebbero un unico “corpo normativo”, con la conseguenza che gli effetti della sentenza di riabilitazione – sebbene considerati solo nella prima delle due disposizioni – troverebbero applicazione anche per le situazioni ostative individuate dal primo comma del predetto art. 43.

Ulteriori argomenti, vengono rinvenuti nel fatto che la sentenza di riabilitazione si fonda sull'accertamento, tra l'altro, dell'assenza di pericolosità sociale e sul decorso del tempo dal momento dell'esecuzione o estinzione della pena, fattori questi che dovrebbero “entrare” nella valutazione (discrezionale) dell'Autorità.

4. *La tesi di segno restrittivo.*

Su un versante di tenore opposto, si è rinvenuto l'orientamento propenso a ritenere che gli effetti della sentenza riabilitativa andrebbero presi in considerazione solo nei casi espressamente previsti dalla legge e, quindi, solo nelle ipotesi di cui all'art. 11 TULPS, con la conseguenza che le condanne per i delitti ex art. 43, primo comma, TULPS non perderebbero mai la loro valenza ostativa (nel senso, Cons. Stato, Sez. III, 27 aprile 2015, n. 2158 e 3 agosto 2011, n. 4630, nonché nel parere reso dal Cons. Stato, Sez. I, 24 ottobre 2014, n. 3257).

Tale indirizzo muove dal presupposto che con l'art. 43, primo comma, TULPS, il Legislatore avrebbe espresso un giudizio di automatica inaffidabilità, ai fini del porto delle armi, dei soggetti condannati per i reati ivi previsti.

Tali condanne, pertanto, costituirebbero, nel contesto amministrativo in discorso, un fatto storico immutabile da cui derivano effetti tipizzati direttamente dalla legge, con la conseguenza che l'Autorità non disporrebbe di alcun potere di valutazione discrezionale, dovendo limitarsi a verificare la sussistenza o meno di condanne per i reati in argomento.

5. *L'interpretazione risolutiva del “contrasto”.*

Questo contrasto ha trovato soluzione in una serie di pronunce dello scorso anno, rese dal Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale e consultiva, i cui contenuti – come detto *supra* – sono stati diffusi alle SS.LL. con la circolare indicata a seguito sub b).

Tali pronunce hanno optato per l'interpretazione più restrittiva, sancendo l'irrelevanza della riabilitazione nelle situazioni contemplate dall'art. 43, primo comma, TULPS (Cons. Stato, Sez. III, 31 maggio 2016, n. 2312 e Cons. Stato, Sez. I, parere n. 1620 del 6 luglio 2016).

Il Supremo Organo di Giustizia Amministrativa, nel confermare la validità dei fondamenti posti a base di tale tesi, ha aggiunto alcune ulteriori considerazioni a conforto che muovono, innanzitutto, dalla considerazione che l'art. 11 e l'art. 43 del TULPS avrebbero ambiti di applicazione diversi.

L'art. 11 pone regole “a fattor comune” per tutte le autorizzazioni di polizia, ivi comprese quelle afferenti all'esercizio di attività economiche che giustificano un minor rigore nella definizione dei requisiti di “ingresso e permanenza”.

Di contro, l'art. 43 si riferisce esclusivamente al “segmento” del porto delle armi, dove sono coinvolti particolari valori concernenti la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, come del resto evidenziato anche dalla Corte Costituzionale nelle sentenze n. 24 del 1981 e n. 440 del 1993.

Difatti, la legge penale reca un generale divieto di portare le armi fuori dall'abitazione, per cui la licenza rilasciata dalle Autorità di p.s. costituisce un'eccezione a tale divieto che può essere



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

accordata solo in favore di persone riguardo alle quali esista la “*perfetta e completa sicurezza circa il buon uso delle armi stesse*”.

La diversità dei valori in gioco spiega la differente considerazione che le due norme attribuiscono all'istituto della riabilitazione penale.

Su questi presupposti, il Consiglio di Stato ricostruisce la disciplina dei requisiti morali delle licenze di polizia, osservando che l'art. 11 TULPS detta, quanto agli effetti della riabilitazione, una disciplina comune a tutte le licenze di polizia, sia quelle riguardanti attività economiche o lavorative, sia quelle afferenti al porto delle armi.

Tale regola, tuttavia, non trova applicazione per i reati considerati dall'art. 43, primo comma, TULPS, per i quali – in assenza di un'espressa previsione di legge – il sopravvenire della riabilitazione è inidoneo a rimuovere le conseguenze negative derivanti dalla condanna per le categorie di reati ivi indicate che quindi conserva la sua natura di situazione automaticamente ostativa.

Questa conclusione è del resto coerente con una corretta lettura dell'art. 178 c.p. che disciplina le conseguenze della riabilitazione.

Sul punto il citato parere del 6 luglio 2016 chiarisce che la riabilitazione incide solo sugli “*effetti penali della condanna*”, cioè sugli effetti che la condanna produce sulla successiva applicazione della legge penale (sostanziale, processuale e penitenziaria).

La riabilitazione non produce conseguenze ulteriori riferite ad altri campi dell'ordinamento, salvo che ciò non sia espressamente stabilito dalla legge.

Ed in questo senso, l'art. 11 TULPS prevede che tali conseguenze si producano solo per i requisiti “*minimi*” per il conseguimento delle licenze di polizia, mentre l'art. 43 TULPS, non richiamando l'istituto della riabilitazione, esclude che esso possa produrre effetti oblitterativi delle condanne per le categorie di reati ivi contemplate.

A questo riguardo, giova evidenziare che il Consiglio di Stato ha altresì ribadito che la sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti di cui all'art. 444 c.p.p. (cd. “*patteggiamento*”) va considerata alla stregua di una sentenza di condanna.

I suoi effetti per il destinatario si esauriscono nell'ambito degli “*effetti penali della sentenza*”, regolati dall'art. 445, comma 1-bis, del Codice di rito, per cui essa, quando sia riferita alle fattispecie incriminatrici di cui all'art. 43, primo comma, TULPS, riveste un carattere automaticamente ostativo.

6. *Le ricadute sull'esercizio delle attribuzioni demandate alle Autorità di p.s. in tema di porto d'armi.*

L'orientamento sopra delineato può dirsi oggi completamente stabilizzato alla luce di una serie di convergenti pronunce dei Giudici Amministrativi (si veda tra le più recenti la sentenza: Cons. Stato, Sez. III, 14 febbraio 2017, n. 658).

Nell'ottica di agevolare l'attività degli Uffici dipendenti dalle SS.LL., appare utile riepilogare in un quadro organico le diverse ricadute che derivano dal predetto orientamento sul piano delle funzioni autorizzatorie riconosciute dalla legge in tema di porto d'armi.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

In questo senso, occorre innanzitutto richiamare l'attenzione sulla natura del potere che le Autorità di p.s. esercitano nella valutazione dei requisiti morali ai fini del rilascio e del rinnovo dei titoli di polizia in parola.

Dalla ricostruzione operata dal Consiglio, emerge la necessità di operare un distinguo a seconda che si controverta di condanne per i reati di cui all'art. 11, primo comma, ovvero per i reati di cui all'art. 43, primo comma, del T.U. delle Leggi di P.S..

Nella prima ipotesi, l'intervenuta riabilitazione elide l'effetto ostativo della condanna, che può assumere rilievo ai fini di una valutazione del profilo di affidabilità dell'interessato, secondo un giudizio discrezionale dell'Autorità, sorretto da un'adeguata motivazione atta a dimostrare la pericolosità sociale dell'individuo (insussistenza della buona condotta), ovvero della possibilità di abusare delle armi.

Di contro – come si è già detto – la sentenza di riabilitazione non implica la necessità di fare luogo ad ulteriori valutazioni nel caso in cui essa si riferisca a condanne a pena detentiva per i delitti di cui all'art. 43, primo comma, TULPS.

In tal caso, l'Autorità è titolare in linea di principio di un potere vincolato, per cui una volta accertata la sussistenza di una pronuncia di condanna per taluno dei predetti delitti occorrerà necessariamente fare luogo al diniego del provvedimento.

7. Limiti alla valenza ostativa delle condanne per i reati di cui all'art. 43, primo comma, TULPS.

In questa sede, occorre comunque ricordare che le condanne per i reati di cui all'art. 43, primo comma, TULPS possono in taluni casi non produrre un effetto “automaticamente ostativo” per il conseguimento delle licenze in materia di porto d'armi.

Come evidenziato dal Consiglio di Stato, la disposizione fa discendere l'incapacità di ottenere l'autorizzazione di polizia dalla sussistenza di una sentenza che preveda l'irrogazione della pena della reclusione.

Conseguentemente, “l'automatismo ostativo” non si determina nell'ipotesi in cui il Giudice abbia disposto la sostituzione della pena detentiva, ritenuta applicabile, con una sanzione di ordine pecuniario, a mente del combinato degli artt. 53 e 57, della legge 24 novembre 1981, n. 689.

In tali ipotesi – indipendentemente dal fatto che sia intervenuta o meno la sentenza di riabilitazione – assume, infatti, rilievo la previsione di cui al citato art. 57, terzo comma, della citata legge n. 689, secondo cui la pena pecuniaria, ancorché sostitutiva di quella restrittiva della libertà personale, si considera sempre come tale a tutti gli effetti.

In presenza, dunque, di una simile fattispecie l'Autorità non può denegare, in via automatica, il rilascio del permesso di porto d'arma.

Piuttosto – come indica la *regula iuris* enunciata dal Consiglio di Stato – deve valutare – unitamente alle altre circostanze emergenti dal compendio istruttorio – se le circostanze oggetto della pronuncia di condanna siano indicative dell'assenza della buona condotta e della capacità di abusare delle armi, situazioni che giustificano, ai sensi dell'art. 43, seconda comma, TULPS il rigetto della richiesta della licenza di porto d'armi (Cons. Stato, Sez. VI, 23 luglio 2008, n. 3654 e Cons. Stato, Sez. III, 3 maggio 2016, n. 1698 e n. 1696).



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

Ad un'analogha valutazione, occorrerà procedere anche nel caso in cui sia stata pronunciata, per uno dei reati di cui al ricordato art. 43, primo comma, TULPS, la sentenza con cui il Giudice – a termini dell'art. 131-*bis* c.p. – dichiara l'esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto.

In tal caso, infatti, la pronuncia del Giudice non può essere equiparata ad una sentenza di condanna a pena detentiva, imponendo pertanto all'Autorità, la quale quindi è chiamata a tenere in considerazione il fatto nell'ambito delle valutazioni discrezionali dei profili individuati dall'art. 43, secondo comma, TULPS (citata sentenza Cons. Stato, Sez. III, 31 maggio 2016, n. 2312).

Queste particolari declinazioni rendono, quindi, opportuno procedere, in sede di istruttoria, ad un'attenta verifica della corretta rilevanza delle condanne e delle altre pronunce giurisdizionali emesse nei confronti dell'interessato per taluno dei reati elencati al primo comma del medesimo art. 43.

Premesso che, in base agli artt. 40 e 46 del D.P.R. n. 445/2000, l'interessato autodichiara la sussistenza dei requisiti morali richiesti per il conseguimento del porto d'arma, appare opportuno che l'Autorità approfondisca sempre la natura delle eventuali pronunce giurisdizionali per i reati in argomento, attraverso anche le risultanze desumibili dal CED Interforze e l'acquisizione d'ufficio del certificato del casellario giudiziale a termini dell'art. 66 del R.D. n. 635/1940.

8. *Riabilitazione riguardante l'applicazione di misure di prevenzione personale.*

La giurisprudenza venutasi a formare sull'argomento ha avuto modo di chiarire anche gli effetti derivanti dalle sentenze che dispongono la riabilitazione riguardanti l'applicazione di misure di prevenzione personale.

Come è noto, l'art. 67 del D. Lgs. n. 159/2011 stabilisce che il provvedimento applicativo di taluna delle predette misure di competenza dell'Autorità Giudiziaria costituisca una causa di incapacità assoluta al conseguimento, tra l'altro, di licenze in materia di armi, munizioni ed esplosivi (commi 1, lett. h), e 5).

In presenza di tali situazioni, devono quindi procedere, in esercizio di un potere vincolato, a denegare la licenza ovvero a disporne la revoca.

Il successivo art. 70 disciplina gli effetti della riabilitazione, stabilendo che essa determina la cessazione di tutti gli effetti pregiudizievoli riconnesso allo stato di persona sottoposta a misura di prevenzione, nonché la cessazione delle cause di incapacità speciali previste dal richiamato art. 67.

Sul punto il Consiglio di Stato ha rilevato che, in virtù di tale disposizione, il riabilitato venga ricostituito nella posizione di ottenere il rilascio delle autorizzazioni in materia, di armi munizioni ed esplosivi.

Resta, naturalmente, fermo che l'Autorità potrà comunque tenere conto, alla luce degli elementi emersi dall'istruttoria, della preesistente applicazione della misura di prevenzione giudiziaria, al fine di verificare se ricorrono le altre situazioni di cui all'art. 43, secondo comma, TULPS che impediscono la concessione dei titoli in argomento.

9. *Autorizzazioni rilasciate in difformità dall'orientamento interpretativo formulato dal Consiglio di Stato.*

In conclusione, si richiama l'attenzione anche sulle indicazioni formulate dal Consiglio di Stato, nel citato parere reso dalla Sezione I il 6 luglio 2017 relativamente ai casi in cui siano state rilasciate licenze di porto d'arma in difformità dell'interpretazione venutasi a consolidare prevalente



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

secondo cui la riabilitazione non oblitera l'automatico effetto ostativo derivante da una condanna a pena detentiva per i reati di cui all'art. 43, primo comma, TULPS.

Sul punto il predetto parere mentre evidenzia che non è possibile fare luogo alla revoca dei titoli concessi in applicazione di giudicati amministrativi o di decreti presidenziali su ricorsi straordinari, fornisce una serie di criteri utili ad orientarsi nell'ipotesi in cui il rilascio sia avvenuto sulla base di un'autonoma determinazione dell'Autorità di p.s., non provocata da esiti di contenziosi.

Ad ulteriore aggiornamento di queste indicazioni, rappresenta la necessità che le eventuali decisioni adottate in sede di autotutela siano adottate nel rispetto delle previsioni di ordine generale recate dagli artt. 21-*quinques*, 21-*octies* e 21-*nonies* della legge n. 241/1990, nonché del generale rispetto del principio di tutela degli affidamenti ingenerati nell'interessato di buona fede.

^^^^^^

Si confida nella consueta fattiva collaborazione delle SS.LL. per l'applicazione delle presenti indicazioni, segnalando che questo Dipartimento resta a disposizione per affrontare eventuali ulteriori questioni di natura interpretativa che dovessero insorgere.

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO
Gambacurta