

Pubblicato il 18/11/2021
N. 07722/2021REG.PROV.COLL.

N. 00321/2021 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 321 del 2021, proposto dal Ministero dell'Interno, Questura di Firenze, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliato ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;
contro

-OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato Giovanni Calugi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
per la riforma della sentenza breve del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio -OMISSIS-, resa tra le parti, concernente il rinnovo della licenza di porto di fucile per uso di caccia;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del signor -OMISSIS-;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 ottobre 2021 il Cons. Raffaello Sestini;

Viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1 – Il Ministero appellante chiede l’annullamento o la riforma della Sentenza -OMISSIS- del TAR del Lazio, - OMISSIS-, resa tra le parti, che ha annullato l’atto -OMISSIS-, con il quale il Questore della Provincia di Firenze, Commissariato di P.S. di Empoli, dichiarava irricevibile l’istanza di rinnovo di porto di fucile uso caccia, unitamente alla Circolare Protocollo -OMISSIS- del Ministero dell’Interno – Dipartimento Pubblica Sicurezza, quale atto presupposto, nella parte in cui condiziona il rilascio del titolo di polizia in argomento alla coincidenza temporale tra la durata quinquennale della licenza ed il termine di validità del certificato di idoneità psicofisica del richiedente.

1.1 – In particolare, in data -OMISSIS- il Commissariato di Pubblica Sicurezza di Empoli dichiarava irricevibile l’istanza per il rilascio della licenza di porto di fucile per uso caccia presentata da -OMISSIS-, poiché l’Autorità Sanitaria aveva certificato a quest’ultimo l’idoneità psico-fisica per il rinnovo del porto di fucile per l’uso di caccia per la durata di due anni. La durata della certificazione medica aveva dunque una durata inferiore al tempo di validità del titolo di polizia richiesto.

1.2 – Al riguardo, il Commissariato richiamava il comma 9 dell’art. 22 della Legge n. 157/1992, il quale stabilisce che “la licenza di porto di fucile per uso di caccia ha la durata di cinque anni”. Il secondo capoverso del comma 4 dell’art. 7 della Direttiva UE n. 477/1991 (nel testo modificato dalla Direttiva n. 853 del 17 maggio 2017) dispone che “l’autorizzazione alla detenzione di un’arma da fuoco è riesaminata periodicamente, a intervalli non superiori a cinque anni”. Il Commissariato affermava, poi, che “a seguito di recenti disposizioni ministeriali, al momento, l’istanza di porto d’arma uso caccia risulta irricevibile in quanto la certificazione medica rilasciata non può prevedere un’idoneità psicofisica inferiore al tempo di validità del titolo di polizia stesso”.

1.3 - Il Ministero dell’Interno – con la Circolare Prot. -OMISSIS- aveva infatti affermato che la disciplina nazionale impedisce il rilascio della licenza per una durata inferiore a cinque anni.

1.4 – L’interessato impugnava il diniego del Commissariato innanzi al TAR del Lazio, che con l’appellata sentenza accoglieva il ricorso ed annullava entrambi gli atti impugnati. Il giorno -OMISSIS- l’interessato chiedeva, quindi, al Commissariato di Empoli di rilasciare la licenza di porto di fucile per uso di caccia in ottemperanza alla predetta sentenza.

1.5 - Il Ministero dell’Interno, invece, appellava la sopra menzionata sentenza chiedendo la sospensione dei suoi effetti in via cautelare, e alla camera di consiglio -OMISSIS-, con Ordinanza collegiale -OMISSIS-, questa Sezione accoglieva la domanda cautelare proposta dall’Amministrazione appellante, considerando che “ai fini della presente fase cautelare assume rilievo dirimente il superiore interesse alla pubblica incolumità mediante la garanzia del possesso dei requisiti psicofisici necessari, al fine di scongiurare il rischio di incidenti o di abusi nell’uso delle armi” . Al contempo, la predetta ordinanza rilevava che “la questione, concernente la obbligatoria coincidenza temporale tra la durata quinquennale della licenza di porto d’armi e il termine di validità del certificato di idoneità psicofisica del richiedente, sulla quale questa Sezione si è peraltro già recentemente pronunciata, necessita di un adeguato approfondimento in sede di merito, con particolare riguardo ai casi, quali quello in esame, concernenti persone -OMISSIS-”.

1.6 - A seguito dell’accoglimento dell’istanza cautelare, la Questura di Firenze non rilasciava il rinnovo del porto di fucile per l’uso di caccia all’interessato, che si era nel frattempo costituito in appello per contrastare le tesi del Ministero e per domandare la rimessione della questione di costituzionalità della normativa di riferimento, ove interpretata nel senso indicato dal Ministero.

2 – Il Ministero dell’Interno affida l’appello contro la predetta sentenza del TAR ai motivi di diritto di seguito sintetizzati.

2.1 – Con il primo motivo d’appello il Ministero deduce la violazione e falsa applicazione dell’art. 22, comma 9, della legge n. 157/1992 nonché dell’art. 9 TULPS. Il citato art. 22 disciplina la “Licenza di porto di fucile per uso di caccia e abilitazione all’esercizio venatorio” ed il comma 9 prevede che: “La licenza di porto di fucile per uso di caccia ha la durata di cinque anni e può essere rinnovata su domanda del titolare corredata di un nuovo certificato medico di idoneità di data non anteriore a tre mesi dalla domanda stessa”.

2.2 - Al riguardo, il Ministero riferisce che sull’interpretazione della predetta norma si sono registrate vane oscillazioni interpretative, e che in realtà fino al 2019, aveva rilasciato il porto di fucile ad uso di caccia anche per periodi inferiori ai cinque anni, tant’ è vero che -OMISSIS- aveva conseguito il titolo in questione con efficacia triennale sulla base di una certificazione sanitaria rilasciata “limitatamente ad anni tre”, ma poi richiama la Sentenza del Consiglio di Stato, Sez. III, -OMISSIS-, secondo la quale: “il diniego del rinnovo della licenza di porto di fucile è conforme al principio di proporzionalità, ogni qual volta il certificato di idoneità non copra l’intero arco temporale previsto dal citato art. 22 co. 9 L. n. 1577/1992.”

Secondo il Ministero appellante, con tale pronuncia è stata chiarita l’impossibilità di rilasciare la licenza in argomento per una durata inferiore a quella prevista dalla Legge, ma corrispondente invece, a quella della presumibile permanenza in capo all’interessato delle condizioni di idoneità psicofisica. Infatti, sempre secondo quanto affermato dalla Sentenza -OMISSIS- “il diniego del rinnovo può giustificarsi non nel solo caso di carenza assoluta dei requisiti ma quando i requisiti sussistano nel momento attuale ma siano destinati a venir meno in tempo ragionevole e con significativi margini di probabilità”.

2.3 - Il Ministero dell’Interno riferisce di aver quindi emanato, al fine di garantire l’uniforme osservanza sul territorio nazionale dell’orientamento della sopra citata sentenza, la Circolare -OMISSIS-, con la quale è stato osservato che il quadro normativo di riferimento, che si rinviene all’art. 3, quarto comma, del DM Sanità 28 aprile 1998, prevede che gli accertamenti medici effettuati dal sanitario competente possano concludersi con un giudizio di idoneità o inidoneità, senza contemplare soluzioni intermedie o comunque ad efficacia temporale ridotta. È stato quindi impartito ai Prefetti ed ai Questori l’indirizzo di rigettare le istanze di rilascio o di rinnovo del porto d’armi che risultino corredate da certificati medici con validità temporale inferiore rispetto alla durata della licenza richiesta.

2.4 – Con il successivo motivo di appello il Ministero dell’Interno lamenta la carenza di motivazione ovvero l’irragionevolezza della stessa, poiché il percorso logico argomentativo del TAR si discosterebbe immotivatamente dalla descritta interpretazione normativa circa l’inderogabilità del termine quinquennale di durata del rinnovo delle licenze in oggetto, stabilita dalla predetta sentenza, per aderire invece ad un precedente orientamento minoritario che si era espresso nel senso di poter rilasciare i titoli suddetti anche per un arco temporale inferiore rispetto a quello previsto dalla legge.

2.5 - Con il terzo motivo di appello il Ministero dell’Interno deduce la violazione degli artt. 60 e 74 c.p.a. sull’utilizzo dell’istituto processuale della sentenza in forma semplificata. Il giudice di prime cure avrebbe, infatti, definito il giudizio facendo ricorso allo strumento della sentenza in forma semplificata, che prevede la possibilità che il giudizio venga definito nel merito all’esito dell’udienza fissata per l’esame della

domanda cautelare nei casi in cui il giudice ravvisi la manifesta fondatezza del ricorso o la sua manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza, pur avendo dovuto fare applicazione di un complesso orientamento interpretativo maturato in seno ad una giurisprudenza minoritaria.

3 - Ai fini della decisione, il Collegio considera che -OMISSIS- presentava in data -OMISSIS- istanza per il rilascio della licenza di porto di fucile per uso caccia, producendo una certificazione medica attestante l'idoneità psicofisica dello stesso per un periodo pari a due anni, avendo il Collegio Medico presso l'U.O. di Medicina Legale dell'Azienda Usl Toscana Centro certificato (senza apporre alcuna riserva) che "-OMISSIS- risulta in possesso dei requisiti di idoneità per il rinnovo al porto di fucile per l'uso di caccia limitatamente a 24 mesi".

3.1 – La situazione pertanto divergeva nettamente da quella considerata dalla sentenza -OMISSIS- di questa Sezione invocata dal Ministero quale precedente, in quanto in tale occasione l'interessato aveva impugnato il diniego della licenza sostenendo che la propria accertata condizione -OMISSIS- "non costituirebbe, a priori, un requisito ostativo al conseguimento dell'autorizzazione, essendo necessaria la presenza di sintomi incompatibili con i requisiti di idoneità psico-fisica richiesti dal D.M. sopra citato, che nel caso di specie non ricorrerebbero, -OMISSIS-". Nella sentenza di primo grado, il rigetto del ricorso dell'interessato era stato quindi motivato dalla circostanza che "gli accertamenti eseguiti dalle strutture competenti ... hanno dato luogo ad un giudizio di non completa idoneità all'uso delle armi; a fronte di un giudizio medico che non consente di attestare la stabilità dei requisiti psico-fisici richiesti, il rigetto dell'istanza deve considerarsi una misura proporzionale e non irragionevole".

3.2 Nel successivo grado d'appello questa Sezione disponeva pertanto una verifica, al cui esito riteneva legittimo il diniego di rinnovo della licenza, in quanto "la Commissione ha reso un giudizio di idoneità ravvisando, nel contempo, la necessità di una revisione a due anni -OMISSIS- (...) dal complesso degli accertamenti eseguiti emergono seri elementi dai quali desumere la potenziale, ma concreta, inaffidabilità nell'uso delle armi da parte dell'appellante (...)".

3.3 – Al contrario il Ministero dell'Interno, con la pronuncia qui gravata e con la precedente circolare, ritiene che la durata pari a cinque anni del rinnovo del titolo di polizia non sia quella massima, bensì la sola durata possibile; l'Amministrazione sanitaria dovrebbe certificare l'idoneità psicofisica per un quinquennio (e non per un periodo inferiore); a fronte di una certificazione sanitaria (a differenza di quella sopra esaminata) positiva ed incondizionata, ma limitata nel tempo, la richiesta di rinnovo del titolo di polizia non meriterebbe pertanto di essere esaminata in quanto "irricevibile".

4 – Si impone pertanto, anche alla luce della questione di costituzionalità dedotta dall'odierno resistente, una preliminare ricostruzione del quadro normativo di riferimento.

4.1 – L'art. 22, comma 9, della L. 157/1992 prevede che "la licenza di porto di fucile per uso di caccia ha la durata di cinque anni". Il limite temporale di cinque anni per il rinnovo della licenza è stato introdotto nel nostro ordinamento dall'art. 6 del D.lgs. 104/2018 in attuazione della Direttiva UE 17.5.2017 che modifica la Direttiva 91/477/CE del Consiglio, relativa al controllo della acquisizione e della detenzione di armi: a seguito di questa modifica, l'art. 7 par. 4 della Direttiva 91/477 prevede che "l'autorizzazione alla detenzione di un'arma da fuoco è riesaminata periodicamente, a intervalli non superiori a cinque anni."

4.2 - Ulteriore norma applicabile al caso di specie è l'art. 9 del r.d. 18 giugno 1931 n. 733 (TULPS) che dispone: "oltre le condizioni stabilite dalla legge, chiunque ottenga un'autorizzazione di polizia deve osservare le prescrizioni che l'autorità di pubblica sicurezza ritenga di imporgli nel pubblico interesse". Inoltre, "nulla osta ad una autorizzazione di polizia con prescrizioni tali da ridurre la durata della licenza", se il richiedente sia "in possesso di certificazione medica attestante il possesso attuale dei requisiti psico-fisici".

4.3 – Quindi la disciplina euro unitaria si limita ad imporre una cadenza al massimo quinquennale delle necessarie verifiche, senza indicare un termine minimo di efficacia del titolo, mentre quella nazionale si limita a prevedere che il rilascio del titolo abbia "la durata di cinque anni".

4.4 –Tale ultima previsione impone di rilasciare il titolo per una durata minima di cinque anni (salvo revoche anticipate) e quindi preclude il rilascio del titolo in caso di certificazione medica riferita ad un periodo inferiore a cinque anni. A giudizio del Collegio, la medesima previsione risulta però immune dai vizi di possibile illegittimità costituzionale dedotti dall'odierno resistente (che restano comunque non rilevanti ai fini della decisione del giudizio a quo, concernente il rinnovo e non il rilascio del titolo). Infatti, una tale previsione non aggiunge una nuova causa ostativa (la certificazione di idoneità psico-fisica inferiore a cinque anni) al rilascio del titolo di polizia non prevista né dalla legge né dal regolamento; ma, al contrario, si limita a declinare e delimitare i contenuti ed i confini del previo accertamento che, secondo la giurisprudenza della stessa Corte Costituzionale, deve essere compiuto al fine di escludere ogni pericolo di abuso del titolo rilasciato.

4.5 –Nel quadro dell'ordinamento italiano, come ricostruito dalla univoca giurisprudenza costituzionale ed amministrativa (cui la Sezione aderisce) vige il principio generale del divieto per i privati cittadini di poter portare con sé ed utilizzare le armi da fuoco (e quelle ad esse equiparate), per cui nessuno può vantare la incondizionata pretesa ad essere abilitato a tale uso, potendo solo l'Amministrazione concedere, in via eccezionale e derogatoria, specifiche autorizzazioni, strettamente personali, per limitati e ben disciplinati impieghi delle armi (nel caso in esame ai fini dell'esercizio della caccia, nelle forme e nei limiti consentiti dall'ordinamento nazionale ed euro unitario). Ciò può, comunque, avvenire solo previa verifica, da parte dell'Amministrazione, che le condizioni dell'interessato consentano, anche sotto il profilo della sua idoneità psico-fisica, di escludere il pericolo che il rilascio del titolo non comporti pericoli nel suo primo concreto utilizzo, utilizzo privo di pericoli che la legge, non irragionevolmente, parametrata ad un periodo di cinque anni, periodo entro il quale l'interessato dovrà di regola (non essendo in precedenza abilitato a tale esercizio) procurarsi le armi ed imparare a detenerle, maneggiarle e impiegarle in sicurezza secondo la vigente disciplina della caccia.

5 – Per le medesime ragioni, il successivo rinnovo del titolo (così come nella fattispecie considerata) si presta a ben diverse considerazioni.

5.1– Infatti, l'art. 7 par. 4 della Direttiva 91/477 prevede che "l'autorizzazione alla detenzione di un'arma da fuoco è riesaminata periodicamente, a intervalli non superiori a cinque anni." E la vigente disciplina nazionale (art. 9 del r.d. 18 giugno 1931 n. 733 - TULPS) chiarisce che "nulla osta ad una autorizzazione di polizia con prescrizioni tali da ridurre la durata della licenza, se il richiedente sia "in possesso di certificazione medica attestante il possesso attuale dei requisiti psico-fisici", senza prevedere alcuna durata minima della certificazione di idoneità psico-fisica, e dispone che "oltre le condizioni stabilite dalla legge,

chiunque ottenga un'autorizzazione di polizia deve osservare le prescrizioni che l'autorità di pubblica sicurezza ritenga di imporgli nel pubblico interesse".

5.2 – Nella descritta logica di una efficacia del titolo nel tempo legata alla necessità di una continua verifica del permanere delle condizioni che ne consentirono l'originario rilascio, e quindi di un suo rinnovo legato al previo accertamento delle eventuali variazioni delle predette condizioni, risulta ricompresa entro le previsioni della vigente normativa, e non affatto illogica, la possibilità che il rinnovo stesso sia limitato nella sua durata in conseguenza della nuova situazione di fatto riguardante l'interessato, anche parametrando la durata del rinnovo alla durata del nuovo certificato di idoneità psico-fisica.

5.3 - Pertanto, così come statuito dall'appellata sentenza del T.A.R. del Lazio -OMISSIS-, l'Amministrazione sanitaria può accertare l'idoneità psico-fisica dell'interessato al rinnovo per periodi inferiori a cinque anni, e l'Amministrazione dell'Interno in tal caso deve modulare la durata del titolo di polizia (nel limite massimo di cinque anni e purché non risultino altre cause ostative) sulla base del contenuto della certificazione sanitaria.

5.4 – La predetta interpretazione della normativa in oggetto da parte del giudice di prime cure risulta conforme alla finalità di garantire l'incolumità pubblica mediante una continua verifica del permanere delle condizioni necessarie al rilascio del titolo, adeguando i suoi contenuti e limiti temporali alle nuove condizioni mediche certificate. Risponde inoltre a canoni di ragionevolezza e buon andamento dell'azione amministrativa, consentendo all'Amministrazione di modulare la periodicità dei controlli medici in relazione alle circostanze del caso concreto, tra cui l'età dell'interessato pur munito dei requisiti psicofisici, così, di soddisfare adeguatamente le esigenze di tutela della sicurezza pubblica.

5.5 - Infatti, nei casi concernenti persone -OMISSIS-, la durata necessariamente quinquennale del rinnovo della licenza di polizia avrebbe due possibili effetti alternativi, entrambi irragionevoli: da un lato la definitiva esclusione degli interessati (anche se in possesso dell'idoneità psicofisica) dall'esercizio di un'attività svolta e ormai padroneggiata da almeno cinque anni, dall'altro, il rinnovo del porto d'armi per un periodo di tempo troppo lungo (ulteriori cinque anni) per garantire il perdurare dell'idoneità in una fase della vita in cui la valutazione della conservazione di adeguate condizioni personali può essere fatta soltanto in una prospettiva temporale limitata.

5.5 – Le predette considerazioni risultano altresì confermate dalla disciplina di altri settori razionalmente strutturati in maniera flessibile -OMISSIS-. Possono essere citati, al riguardo, gli artt. 119, comma 2-bis, e 126 del Codice della Strada (e l'art. 331, comma 2, del relativo Regolamento), che consentono di modulare la durata nel tempo degli accertamenti medici e delle patenti di guida -OMISSIS-; gli artt. 41 e 176 del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 (in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro), che differenziano la periodicità dei controlli funzionali alla "sorveglianza sanitaria" -OMISSIS- le normative sulle certificazioni per l'attività sportiva (cfr. ad es. d.m. Sanità 8 agosto 2014 e 24 aprile 2013; v. anche l'art. 42 bis del d.l. 21 giugno 2013, n. 69) che differenziano la periodicità dei controlli -OMISSIS-.

6 - In conclusione, a giudizio del Collegio deve essere adottata una interpretazione sistematica, ragionevole, adeguata e proporzionata rispetto alle finalità di tutela dei diritti inviolabili di tutti i componenti della comunità nazionale e della pubblica incolumità. Pertanto, una volta rilasciato il titolo in presenza di un orizzonte temporale favorevole (circa la mancanza di pericoli di abuso del titolo) non inferiore a cinque anni, l'Amministrazione deve condizionare la sua durata, anche in sede di rinnovo, alla perdurante

sussistenza dei requisiti, anche psico-fisici, necessari ai fini del rilascio. Ne consegue, da un lato, che il titolo dovrà essere immediatamente sospeso e poi revocato qualora sopraggiunga una nuova certificazione medica negativa sul punto e, dall'altro, che qualora la certificazione medica rilasciata in sede di rinnovo abbia una durata minore di cinque anni, anche il rinnovo del permesso di porto d'armi, ove circostanze diverse non depongano per il rifiuto, dovrà aver pari durata, salvi gli eventuali ulteriori rinnovi.

7 - Per le ragioni che precedono, l'appello va respinto, e per l'effetto va confermata la sentenza impugnata nei sensi e nei limiti di cui in motivazione.

8 – Sussistono infine giusti motivi, in ragione della rilevanza, novità e non univocità delle questioni controverse, per compensare tra le parti le spese del secondo grado del giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge e, per l'effetto, conferma l'appellata sentenza di primo grado ai sensi e nei limiti di cui in motivazione.

Compensa fra le parti le spese del presente grado di giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 9, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare il ricorrente di primo grado.