

Pubblicato il 21/11/2022

N. 10232/2022REG.PROV.COLL.
N. 07769/2020 REG.RIC.



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

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 7769 del 2020, proposto da Ministero dell'Interno, Ufficio Territoriale del Governo -OMISSIS-, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

contro

-OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato Cino Benelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Firenze, corso Italia 24;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Seconda) n. -OMISSIS-, resa tra le parti

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 novembre 2022 il Pres. Michele Corradino e viste le conclusioni delle parti come da verbale di udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Come emerge dagli atti del presente giudizio, l'appellante svolge l'attività di guardia particolare giurata, in possesso del necessario titolo abilitativo e della connessa licenza di porto di pistola.

In epoca precedente al rilascio di tali titoli abilitativi e, segnatamente, in data 23 luglio 2016, l'odierno appellante è stato destinatario di una contestazione amministrativa di cui all'art. 75 D.P.R. n. 309/1990, essendo stato rinvenuto mentre era "intento a consumare uno spinello contenete stupefacente" (cfr. verbale dei Carabinieri di -OMISSIS-, mai impugnato). Tale contestazione è stata, in seguito, definita, ai sensi dell'art. 75, comma 14, D.P.R. n. 309/90, con un semplice invito a non far più uso di sostanze stupefacenti.

A seguito della presentazione, in data 18 febbraio 2019, della domanda finalizzata ad ottenere il rinnovo del decreto biennale di approvazione di guardia particolare giurata e della connessa licenza di porto di pistola, l'appellante ha ricevuto comunicazione di avvio di procedimento amministrativo finalizzato al rigetto della predetta istanza, nonché alla comminatoria del divieto di detenzione di armi di cui all'art. 39 T.U.L.P.S.. Tale procedimento si è concluso con il provvedimento (prot. n. -OMISSIS-) della Prefettura di -OMISSIS-, emesso il 24 luglio 2019, notificato il 25 luglio 2019, di divieto di detenzione, a qualsiasi titolo, di armi, munizioni e materie esplosive di ogni genere, con l'obbligo di consegnare immediatamente alla Questura tutte le armi detenute, nonché con la reiezione di entrambe le

istanze di rinnovo presentate (nello specifico, cfr. il provvedimento prot. n. -OMISSIS-, emesso il 24 luglio 2019, notificato il 25 luglio 2019, con il quale la Prefettura di -OMISSIS- ha decretato la reiezione dell'istanza del 18 febbraio 2019, finalizzata ad ottenere il rinnovo del decreto di guardia particolare giurata e della licenza di porto di pistola, con contestuale revoca del decreto di approvazione della nomina a guardia particolare giurata rilasciato in data 12 maggio 2019, della licenza nonché del libretto di porto di pistola n. -OMISSIS-).

2 Tali provvedimenti sono stati impugnati con ricorso, notificato il 30 luglio 2019 e depositato il successivo 31 luglio 2019, dinanzi al Tar Toscana.

3. Il Tar Toscana, con sentenza n. -OMISSIS-, ha accolto il ricorso di primo grado.

4. Con ricorso, notificato il 7 ottobre 2020 e depositato l'8 ottobre 2020, il Ministero dell'Interno e l'Ufficio Territoriale del Governo di -OMISSIS- hanno avverso la sentenza n. -OMISSIS- del giudice di primo grado, di cui è stata contestualmente domandata la sospensione in via cautelare. Nello specifico, gli appellanti, hanno formulato la seguente unica e articolata censura: "Errores in iudicando. Eccesso di potere giurisdizionale. Violazione ed erronea applicazione dell'art. 39 e 138 TULPS, la circolare del Ministero dell'Interno n. -OMISSIS-, il Decreto del Ministero della Sanità del 28.04.1998, pubblicato sulla G.U., Serie Generale, n. 143 del 22.06.1998".

L'amministrazione, espressamente richiamandosi alle eccezioni sollevate negli atti di primo grado, ha anche fondato la propria argomentazione difensiva sull'asserita mancanza dei requisiti psicofisici per il porto d'arma a norma dell'art. 2, punto 5, del DM 28 aprile 1998.

5. Con ordinanza cautelare n.6511 del 12 novembre 2020 è stata respinta l'istanza di sospensione della sentenza del Tar Toscana n. -OMISSIS-.

6. L'appellato si è costituito in giudizio in data 16 ottobre 2020 e ha depositato memoria in data 27 ottobre 2020.

7. Alla pubblica udienza del 10 novembre 2022 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. L'appello è infondato.

2. Come esposto in narrativa, la decisione del Prefetto di -OMISSIS- scaturisce dalla circostanza che l'appellato è stato destinatario di una contestazione amministrativa ex art. 75, d.P.R. n. 309 del 1990, essendo stato rinvenuto, in data 23 luglio 2016, mentre era “intento a consumare uno spinello contenete stupefacente”, poi definita, ai sensi dell'art. 75, comma 14 del medesimo decreto, con un semplice invito a non far più uso di sostanze stupefacenti.

3. In linea generale, giova, innanzitutto, rammentare che il legislatore nella materia concernente il rilascio del porto d'armi (artt. 11 e 43 di cui al R.D. 18 giugno 1931, n. 773) affida all'Autorità di pubblica sicurezza la formulazione di un giudizio di natura prognostica in ordine alla possibilità di abuso delle armi, da svolgersi con riguardo alla condotta e all'affidamento che il soggetto richiedente può dare. Il potere di rilasciare le licenze per porto d'armi costituisce una deroga al divieto sancito dall'art. 699 c.p. e dall'art. 4, comma 1, l. n. 110/1975. La regola generale è, pertanto, il divieto di detenzione delle armi, al quale l'autorizzazione di polizia può derogare in presenza di specifiche ragioni e in assenza di rischi anche solo potenziali, che è compito dell'Autorità di pubblica sicurezza prevenire.

La Corte Costituzionale, sin dalla sentenza del 16 dicembre 1993, n. 440, ha affermato che «il porto d'armi non costituisce un diritto assoluto, rappresentando, invece, una eccezione al normale divieto di portare le armi,

che può divenire operante soltanto nei confronti di persone riguardo alle quali esista la perfetta e completa sicurezza circa il buon uso delle armi stesse». Il Giudice delle leggi ha osservato, altresì, che «dalla eccezionale permissività del porto d'armi e dai rigidi criteri restrittivi regolatori della materia deriva che il controllo dell'autorità amministrativa deve essere più penetrante rispetto al controllo che la stessa autorità è tenuta ad effettuare con riguardo a provvedimenti permissivi di tipo diverso, talora volti a rimuovere ostacoli e situazioni giuridiche soggettive di cui sono titolari i richiedenti».

Proprio in ragione dell'inesistenza, nell'ordinamento costituzionale italiano, di un diritto di portare armi, il Giudice delle leggi ha aggiunto, nella sentenza del 20 marzo 2019, n. 109, che «deve riconoscersi in linea di principio un ampio margine di discrezionalità in capo al legislatore nella regolamentazione dei presupposti in presenza dei quali può essere concessa al privato la relativa licenza, nell'ambito di bilanciamenti che – entro il limite della non manifesta irragionevolezza – mirino a contemperare l'interesse dei soggetti che richiedono la licenza di porto d'armi per motivi giudicati leciti dall'ordinamento e il dovere costituzionale di tutelare, da parte dello Stato, la sicurezza e l'incolumità pubblica: beni, questi ultimi, che una diffusione incontrollata di armi presso i privati potrebbe porre in grave pericolo, e che pertanto il legislatore ben può decidere di tutelare anche attraverso la previsione di requisiti soggettivi di affidabilità particolarmente rigorosi per chi intenda chiedere la licenza di portare armi». La giurisprudenza, riprendendo i principi espressi dalla Corte Costituzionale, è consolidata nel ritenere che il porto d'armi non costituisce oggetto di un diritto assoluto, rappresentando un'eccezione al normale divieto di detenere armi e potendo essere riconosciuto soltanto a fronte della perfetta e completa sicurezza circa il loro buon uso, in modo da scongiurare dubbi o perplessità, sotto il profilo

prognostico, per l'ordine pubblico e per la tranquilla convivenza della collettività (cfr., ex multis, Cons. St., Sez. III, 25 marzo 2019, n. 1972; Cons. St., Sez. III, 7 giugno 2018, n. 3435).

Il giudizio che compie l'Autorità di pubblica sicurezza è espressione di una valutazione ampiamente discrezionale, che presuppone una analisi comparativa dell'interesse pubblico primario, degli interessi pubblici secondari, nonché degli interessi dei privati, oltre che un giudizio di completa affidabilità del soggetto istante basato su rigorosi parametri tecnici.

Nello specifico settore delle armi, tale valutazione comparativa si connota in modo peculiare rispetto al giudizio che tradizionalmente l'Amministrazione compie nell'adottare provvedimenti permissivi di tipo diverso. La peculiarità deriva dal fatto che, stante l'assenza di un diritto assoluto al porto d'armi, nella valutazione comparativa degli interessi coinvolti assume carattere prevalente, nella scelta selettiva dell'Amministrazione, quello di rilievo pubblico, inerente alla sicurezza e all'incolumità delle persone, rispetto a quello del privato, tanto più nei casi di impiego dell'arma per attività di diporto o sportiva.

L'apprezzamento discrezionale rimesso all'Autorità di pubblica sicurezza involge soprattutto il giudizio di affidabilità del soggetto che detiene o aspira a ottenere il porto d'armi. A tal fine, l'Amministrazione è chiamata a compiere una valutazione tecnica in ordine al pericolo di abuso delle armi, che deve essere desunta da elementi non meramente immaginari o aleatori. Il pericolo di abuso delle armi è valutato secondo un ragionamento induttivo, di tipo probabilistico, che non richiede di attingere un livello di certezza oltre ogni ragionevole dubbio, tipico dell'accertamento finalizzato ad affermare la responsabilità penale, ma implica una prognosi assistita da un attendibile grado di verosimiglianza, sì da far ritenere "più probabile che non" il pericolo di abuso delle armi.

È in questa prospettiva, anticipatoria della difesa della legalità, che si collocano i provvedimenti con cui l'Autorità di pubblica sicurezza vieta la detenzione di armi, ai quali infatti viene riconosciuta natura cautelare e preventiva (ex multis, Cons. St., sez. III, 2 dicembre 2021, n. 8041). Ne è prova il costante orientamento di questa Sezione, secondo cui l'inaffidabilità all'uso delle armi è idonea a giustificare il ritiro della licenza, addirittura senza che occorra dimostrarne l'avvenuto abuso (Cons. St., sez. III, 18 aprile 2017, n. 1814).

Tale esegesi è peraltro confermata sul piano legislativo dalla formulazione dell'art. 39 del R.D. 18 giugno 1931, n. 773, laddove, nel prevedere che "il Prefetto ha facoltà di vietare la detenzione delle armi, munizioni e materie esplodenti, denunciate ai termini dell'articolo precedente, alle persone ritenute capaci di abusarne", considera sufficiente l'esistenza di elementi che fondino solo una ragionevole previsione di un uso inappropriato.

Delineata in questi termini la natura latamente discrezionale dei provvedimenti de quibus, occorre indagare le implicazioni che da essa derivano sul piano dell'intensità del sindacato giurisdizionale.

È noto che dal tradizionale approccio del giudizio amministrativo, teso ad escludere ogni forma di sindacato sulla attività discrezionale, si è passati alla possibilità di riconoscere la piena cognizione dei fatti oggetto dell'indagine e del percorso intellettuale e volitivo seguito dall'Autorità amministrativa, con il solo limite dell'ottica del merito, preclusa al giudice, e comunque del sindacato non sostitutivo. Solo in questo modo, infatti, si garantisce il principio di pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale, imposto dall'art. 113 Cost.

Consegue che la natura dei provvedimenti in esame non esclude né può legittimare un indebolimento del sindacato giurisdizionale. Al contrario, quanto più si estendono le maglie della discrezionalità dell'Autorità amministrativa, tanto più è necessario un sindacato penetrante da parte del

giudice amministrativo volto ad evitare che sotto il mantello della discrezionalità possa celarsi un esercizio arbitrario della funzione amministrativa.

In questa logica, si pone del resto la consolidata giurisprudenza del Consiglio di Stato che, sia pur con riferimento alla discrezionalità tecnica delle Autorità amministrative indipendenti, ha affermato che la tutela giurisdizionale, per essere effettiva, non può limitarsi ad un sindacato meramente estrinseco, teso a riscontrare vizi di manifesta illogicità e incongruenza, ma deve consentire al giudice un controllo intrinseco, attraverso la verifica diretta dei fatti posti a fondamento del provvedimento impugnato e il controllo sull'attendibilità tecnica della valutazione compiuta dall'Amministrazione, salvo il limite rappresentato dall'oggettivo margine di opinabilità (ex multis, Cons. St., sez. VI, 10 dicembre 2014, n. 6050).

A maggior ragione, una forma penetrante di sindacato si impone a fronte di un'attività amministrativa che vede una scelta di opportunità afferente alla valutazione dei requisiti di legge. Anche qui la tutela giurisdizionale piena ed effettiva richiede un sindacato del giudice amministrativo pieno e particolarmente penetrante, che può estendersi sino al controllo dell'analisi dei fatti posti a fondamento del provvedimento, al fine di verificare se il potere attribuito all'Autorità amministrativa sia stato correttamente esercitato o presenti elementi di irragionevolezza o di erronea assunzione dei fatti.

Nel caso di specie, il giudice amministrativo è chiamato a valutare la consistenza dei fatti posti a fondamento della determinazione dell'Autorità prefettizia in ordine all'esistenza dei requisiti di legge e al pericolo di abuso delle armi, di modo che il suo sindacato sull'esercizio della funzione amministrativa consenta non solo di vagliare l'esistenza o meno di questi fatti, ma di apprezzare la ragionevolezza e la proporzionalità della prognosi

inferenziale che l'autorità amministrativa trae da essi secondo un criterio che, necessariamente, è probabilistico per la natura preventiva – e non sanzionatoria – della misura in esame.

In questa prospettiva, si chiede al giudice una valutazione sull'esercizio del potere amministrativo che, muovendo da un accesso pieno ai fatti rivelatori del pericolo, ne dimostri la ragionevolezza e la proporzionalità.

È opportuno rilevare che il principio di proporzionalità – compreso tra i principi di diritto europeo, ma già insito nella Costituzione, quale corollario del buon andamento ex art. 97 Cost. – si compone di tre elementi: idoneità, necessità e proporzionalità in senso stretto. È idonea la misura che permette il raggiungimento del fine, il conseguimento del risultato prefissato. La misura deve essere poi necessaria, vale a dire l'unica possibile per il raggiungimento del risultato prefissato. La proporzionalità in senso stretto richiede, invece, che la scelta amministrativa non rappresenti un sacrificio eccessivo nella sfera giuridica del privato.

Il principio di ragionevolezza postula, invece, una coerenza tra la valutazione compiuta dall'Amministrazione e la decisione assunta.

4. Per quanto concerne lo specifico caso in esame, è necessario rammentare ulteriormente che l'art. 138 TULPS richiede che le guardie particolari giurate debbano essere persone di “ottima condotta”. Tale norma, com'è noto, è stata dichiarata incostituzionale nella parte in cui richiede “l'ottima condotta” anziché una “buona condotta” (Corte Cost., sentenza n. 311/1996).

In assenza di più ampi accertamenti e di altre contestazioni (cfr. nota del 4 aprile 2019 della Questura di -OMISSIS-, di cui all'all. n. 2 al ricorso di primo grado: “nulla risulta allo schedario del locale Archivio, mentre allo s.d.i. risulta una violazione accertata in data 24.07.2016 dalla Tenenza Carabinieri di -OMISSIS-, per stupefacenti – uso personale”; cfr., altresì, nota del 12 luglio

2019 della Questura di -OMISSIS-, di cui all' all. n. 10 al ricorso di primo grado: “nulla risulta agli atti di questo archivio”; cfr., infine, provvedimento prefettizio del 20 settembre 2016, di cui all'all. n. 3 al ricorso di primo grado: “ricorrono elementi tali da far presumere che il Sig. -OMISSIS- si asterrà, per il futuro, dal commettere analoghe violazioni”), non appare corretto, ragionevole e proporzionato sostenere che manchi il requisito della buona condotta, alla luce di un unico episodio posto in essere prima del rilascio dei titoli, risalente nel tempo (ossia all'anno 2016), non connotato da estrema gravità, che venne chiuso dalla Prefettura - come si evince dalla stessa motivazione dell'atto impugnato - con un invito a non far più uso di sostanze stupefacenti, senza che, peraltro, sia stato accertato che l'appellante abbia poi disatteso tale invito.

Inoltre, la richiamata norma regolamentare di cui all'art. 2.5, del D.M 28 aprile 1998 afferma espressamente che, al fine dell'autorizzazione per il porto d'arma, “non deve riscontrarsi dipendenza da sostanze stupefacenti, psicotrope o da alcool” e aggiunge che “costituisce altresì causa di non idoneità l'assunzione anche occasionale di sostanze stupefacenti e l'abuso di alcool e/o psicofarmaci”.

A ben vedere, la norma citata correla, innanzitutto, la mancanza di requisiti psicofisici per il porto delle armi ad un accertamento di “dipendenza” dell'istante da sostanza stupefacenti, che presuppone accertamenti fattuali e sanitari circa un bisogno continuativo di assunzione di quelle sostanze.

È pur vero che la seconda parte della norma in esame amplia lo spettro della inidoneità del soggetto, passando dalla “dipendenza” alla “assunzione occasionale” di sostanze stupefacenti. Questa seconda previsione non richiede, dunque, una vera dipendenza e, quindi, un uso continuativo delle sostanze stupefacenti, consentendo di denegare il titolo autorizzatorio anche

in presenza di un uso saltuario delle stesse.

Tuttavia, ritiene il Collegio che anche la occasionalità debba fondarsi, ragionevolmente e in modo proporzionato, su un giudizio prognostico di inaffidabilità del soggetto in ordine all'uso dell'arma, che unicamente giustifica i provvedimenti di diniego e di revoca del porto d'arma, alla luce di un'interpretazione non meramente aderente al dato letterale, ma che tenga conto della ratio della normativa in materia di armi.

E non risulta ragionevole e proporzionato ritenere sufficiente a integrare un tale giudizio l'episodio unico ed isolato, risalente nel tempo, non connotato da gravità, che il Prefetto di -OMISSIS- ha posto alla base delle proprie determinazioni sfavorevoli all'appellante, peraltro in assenza di altri elementi sintomatici di inaffidabilità, che consentano di corroborare la tesi prospettata dall'amministrazione.

5. In conclusione, alla luce di quanto fin qui esposto - della normativa soprarichiamata, nonché degli elementi valorizzati dalla Prefettura di -OMISSIS- - ritiene il Collegio che la prognosi inferenziale compiuta dall'amministrazione non possa resistere al vaglio di questo giudice, non risultando ragionevole e proporzionata nei termini poc'anzi espressi.

6. Per le suesposte ragioni l'appello deve essere respinto.

7. Sussistono giusti motivi per disporre la compensazione delle spese.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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 degli articoli 5 e 6 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.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 10 novembre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Michele Corradino, Presidente, Estensore

Massimiliano Noccelli, Consigliere

Giulia Ferrari, Consigliere

Raffaello Sestini, Consigliere

Ezio Fedullo, Consigliere

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

Michele Corradino

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.