



## La direttiva dell'Unione europea sulle armi da fuoco in una recente sentenza della Corte di giustizia

DI CHRISTIAN PONTI\*

Sommario: 1. Considerazioni introduttive. - 2. Applicazione del principio di attribuzione alla vicenda in esame. - 3. L'accordo interistituzionale "Legiferare meglio", le valutazioni d'impatto e altre presunte violazioni del principio di proporzionalità nella direttiva UE 2017/853. - 4. Il diritto di possedere armi da fuoco nell'Unione alla luce della Carta dei diritti fondamentali e l'applicazione del principio di non discriminazione alla c.d. "Swiss exception" nella direttiva UE 2017/853. - 5. Conclusioni.

1. Con la sentenza pronunciata il 3 dicembre 2019<sup>1</sup> la Grande Sezione della Corte di giustizia ha respinto un ricorso d'annullamento presentato dalla Repubblica ceca<sup>2</sup> che aveva ad oggetto la direttiva UE 2017/853<sup>3</sup> che modifica la direttiva 91/477/CEE<sup>4</sup> del Consiglio relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi<sup>5</sup>. Questa sentenza presenta alcuni profili

---

\* Ricercatore confermato presso il Dipartimento di Studi internazionali, giuridici e storico-politici dell'Università degli studi di Milano.

<sup>1</sup> Corte di giustizia, sentenza del 3 dicembre 2019, causa C-482/17, *Repubblica ceca c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:C:2019:1035; per un breve commento v. N. KIRST, *Gun Control in the EU: the CJEU's Decision on the Legality of the Revised European Firearms Directive*, in *EU Law Analysis EU. Expert insight into EU law developments*, disponibile on-line <http://eulawanalysis.blogspot.com>.

<sup>2</sup> *Repubblica ceca c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, c-482/17, Ricorso proposto il 9 agosto 2017, in *GUUE* C 357/4 del 23/10/2017.

<sup>3</sup> In *GUUE* L 137, del 24/5/2017; per un approfondimento sia consentito rinviare a C. PONTI, *Commercio e sicurezza delle armi da fuoco nell'Unione Europea dopo la direttiva 2017/853*, in *DPCE*, 2019, n. 1, pp. 217-247.

<sup>4</sup> In *GUL* 256 del 13/9/1991, 51; per la dottrina v. A. COLLET, *L'Europe des armes, une double démarche*, in *Rev. trim. dr. eur.*, 1992, p. 105; L.P.A. LEME, *The Council Directive on Control of the Acquisition and Possession of Weapons and its Categorization of Firearms: A Rational Approach to Public Safety?*, in *Harvard International Law Journal*, 1996, p. 568; T. SPAPENS, *Trafficking in Illicit Firearms for Criminal Purposes within the European Union*, in *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 2007, p. 359 ss.

<sup>5</sup> La direttiva 91/477/CEE era già stata modificata una prima volta dalla direttiva 2008/51/CE; in *GUUE* L 179, del 8/7/2008.

di rilievo per il diritto UE. Primo, essa ha ad oggetto il più recente atto legislativo dell'Unione sul controllo delle armi da fuoco. Tale legislazione, fin dall'adozione della direttiva 91/477/CEE (la misura originaria dell'Unione in questo settore) si basa su una serie di standard minimi di armonizzazione relativi all'acquisto, al possesso e ai trasferimenti di armi da fuoco ad uso civile (sicurezza personale, caccia ed altre attività sportive, ecc.) nell'Unione, e persegue due obiettivi: facilitare il funzionamento del mercato interno, grazie alla libera circolazione transfrontaliera delle armi legali; e al contempo garantire la sicurezza dei cittadini dell'Unione dai pericoli derivanti dalla loro detenzione e circolazione, nonché dagli atti criminali e dal traffico illecito di tali armi.

Il secondo aspetto concerne il fatto che la direttiva UE 2017/853 (ed il conseguente rafforzamento del quadro giuridico sulle armi da fuoco) attiene al funzionamento del mercato interno e alla libera circolazione delle merci, ma tende anche a rafforzare, seppure indirettamente, lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, in quanto presenta alcuni elementi di collegamento con la più ampia strategia intrapresa dall'Unione per sradicare il crimine organizzato ed il terrorismo internazionale<sup>6</sup>.

Infine, la sentenza della Corte di giustizia qui in esame affronta la presunta violazione nella direttiva UE 2017/853 di alcuni principi generali del diritto UE (attribuzione, proporzionalità, certezza del diritto, legittimo affidamento e non discriminazione) ed offre interessanti spunti di riflessione in merito al diritto di possedere armi da fuoco nell'Unione in base al diritto di proprietà sancito nella Carta dei diritti fondamentali.

2. La questione dell'adeguatezza dell'art. 114 TFUE quale base giuridica della direttiva UE 2017/853<sup>7</sup> è prospettata dalla Corte con specifico riferimento all'esistenza di "differenze" reali o potenziali (a causa di un atteso sviluppo di normative nazionali difformi che garantiscano un livello di protezione diverso) tra le legislazioni degli Stati membri in grado di ostacolare il mercato interno. La Corte osserva che l'obiettivo della direttiva UE 2017/853 è quello di migliorare ulteriormente l'equilibrio stabilito dalla direttiva 91/477/CEE tra la libera circolazione delle armi da fuoco e le garanzie per la sicurezza delle persone, per adeguarlo alle circostanze (in particolare, al fine di contrastare l'uso improprio delle armi da fuoco per scopi criminali, anche alla luce dei recenti atti terroristici)<sup>8</sup>. Come già rilevato dall'Avvocato generale nelle sue conclusioni<sup>9</sup>, la Corte evidenzia che l'armonizzazione degli aspetti relativi alla sicurezza delle armi da fuoco (la cui pericolosità si riflette non soltanto sugli utilizzatori, ma anche sul grande pubblico) è uno dei fattori fondamentali per garantire il buon funzionamento

---

<sup>6</sup> La direttiva UE 2017/853 fa parte di una serie di misure individuate dalla Commissione al fine di migliorare il controllo sulle armi da fuoco nell'Unione a seguito degli attentati terroristici del 2015; v. *Attuazione dell'Agenda europea sulla sicurezza: piano d'azione dell'UE contro il traffico e l'uso illecito di armi da fuoco ed esplosivi*, COM (2015) 624 final, del 2/12/2015.

<sup>7</sup> Il fondamento giuridico individuato dal legislatore per la direttiva UE 2017/853 è in perfetta continuità con la direttiva 91/477/CEE e con la direttiva 2008/51/CE.

<sup>8</sup> V. punti 53 ss. sentenza, *supra*, nota n. 1.

<sup>9</sup> V. Conclusioni dell'Avvocato generale Eleanor Sharpston presentate l'11 aprile 2019 causa C-482/17, *Repubblica ceca c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:C:2019:321, punti 56-57; in argomento si rinvia a N. KIRST, *Friendly Fire in the European Union? AG Sharpston's opinion on the validity of the revised firearms Directive*, 9 May 2019, in *EU Law Analysis. Expert insight into EU law developments*, disponibile on-line <http://eulawanalysis.blogspot.com/>

del mercato interno, dal momento che normative divergenti sono idonee a creare ostacoli agli scambi<sup>10</sup>.

Nella sentenza in commento la Corte sembra attribuire un peso molto limitato alla questione se in relazione alla direttiva UE 2017/853 rilevino anche altri obiettivi riconducibili ad un diverso ambito di competenza dell'Unione. Non si tratta però di un aspetto marginale. L'impatto quantomeno potenziale di molte disposizioni contenute nella direttiva UE 2017/853 sulla prevenzione della criminalità e del terrorismo appare infatti tutt'altro che trascurabile<sup>11</sup>. La vicenda in esame rappresenta un caso emblematico della possibilità di alternative basi giuridiche non cumulabili (causa ambito di applicazione generale diverso) quali gli articoli 114 e 84 del TFUE, che prevedono indicazioni opposte circa la possibilità di procedere all'armonizzazione delle normative nazionali in materia di prevenzione della criminalità<sup>12</sup>. Ad esempio, la questione della pluralità delle basi giuridiche aveva caratterizzato in passato una parte della giurisprudenza della Corte sui prodotti del tabacco, con riferimento alla materia sanitaria<sup>13</sup>; ed anche alcune sentenze che presentano profili simili alla vicenda in esame. Nella sentenza *Irlanda c. Parlamento e Consiglio*<sup>14</sup> la Corte, richiamandosi al consolidato principio del centro di gravità dell'atto<sup>15</sup> aveva ammesso, non senza sollevare critiche da parte della dottrina<sup>16</sup>, il ricorso alla procedura per il ravvicinamento delle legislazioni nazionali al fine di facilitare la realizzazione del mercato interno in relazione all'adozione di disposizioni sulla conservazione dei dati elettronici riguardanti, fra l'altro, la prevenzione della criminalità. A proposito di armi da fuoco la Corte, facendo ricorso al citato principio del centro di gravità dell'atto, si era peraltro già espressa favorevolmente in merito al fondamento giuridico della direttiva 91/477/CEE (come modificata dalla direttiva 2008/51/CE) nella recente sentenza *Albert Buhagiar e altri c. Minister of Justice*<sup>17</sup>, conseguente a un rinvio pregiudiziale<sup>18</sup>.

---

<sup>10</sup> V. punto 57 sentenza, *supra*, nota n. 1.

<sup>11</sup> Per un approfondimento su questo punto v. C. PONTI, *An Appraisal of the European Union legal framework on illicit firearms trafficking after directive 2017/853/EU*, in *Rivista di Studi e Ricerche sulla Criminalità Organizzata*, Cross Vol. 4 N°2 (2018), pp. 13-34 (disponibile on-line <https://cross.unimi.it>).

<sup>12</sup> La Repubblica ceca nel suo ricorso (v. punti 21-24 sentenza, *supra*, nota n. 1) aveva messo in dubbio la correttezza della base giuridica della direttiva UE 2017/853 argomentando che tale atto non perseguirebbe la rimozione degli ostacoli al funzionamento del mercato interno, ma sarebbe esclusivamente finalizzato a garantire un livello più elevato di sicurezza pubblica, grazie alla prevenzione del terrorismo e di altre forme di criminalità grave, materie nelle quali ai sensi dell'art. 84 TFUE il legislatore non ha il potere di adottare misure di armonizzazione legislativa.

<sup>13</sup> A proposito della concorrenza tra gli articoli 114 e 168 TFUE v. ad esempio Corte di giustizia, sentenze del 5 ottobre 2000, causa C-376/98, *Germania c. Parlamento e Consiglio* e del 12 dicembre 2006, causa C-380/03, *Germania c. Parlamento e Consiglio*; sentenza del 10 dicembre 2002, causa C-491/01, *British American Tobacco*.

<sup>14</sup> V. sentenza del 10 febbraio 2009, causa C-301/06, *Irlanda c. Parlamento e Consiglio*, ECLI:EU:C:2009:68, punti 80-84.

<sup>15</sup> Nel caso in cui un atto persegua più scopi o presenti contenuti differenziati la base giuridica va dedotta dal "centro di gravità" dell'atto, ossia nella disposizione richiesta dalla finalità principale o preponderante, mentre non dovrà tenersi conto di scopi o componenti secondari o accessori; sulle difficoltà correlate all'applicazione del criterio del centro di gravità si rinvia a T.M. MOSCHETTA, *Il ravvicinamento delle normative nazionali per il mercato interno. Riflessioni sul sistema delle fonti alla luce dell'art. 114 TFUE*, Bari, 2018, p. 76 ss., spec. p. 80 ss.

<sup>16</sup> S. WEATHERILL, *The Limits of Legislative Harmonization Ten Years after Tobacco Advertising: How the Court's Case Law has become a "Drafting Guide"*, in *German Law Journal*, Vol. 12 n. 3, 2011, p. 840.

<sup>17</sup> V. Corte di giustizia, sentenza del 23 gennaio 2018, causa C-267/16, *Albert Buhagiar e altri c. Minister of Justice*, ECLI:EU:C:2018:26, spec. punti 41, e 60; e dispositivo, par. 2.

<sup>18</sup> In questa pronuncia i giudici avevano concluso che sebbene alcune disposizioni contenute nella direttiva 91/477/CEE (come modificata dalla direttiva 2008/51/CE) potessero incidere positivamente sulla libera

Nella pronuncia qui in commento la Corte si è invece limitata a richiamare incidentalmente la pertinente giurisprudenza<sup>19</sup>, ma ha poi seguito un'altra strada. La Corte si è così sottratta al difficile dilemma di valutare se l'articolo 84 o altre disposizioni del Titolo V del TFUE potessero costituire il fondamento giuridico delle misure in esame<sup>20</sup>, con l'aggiunta del rischio che forse nessuna delle disposizioni contenute nel Titolo V sarebbe stata idonea a fornire un fondamento normativo adeguato alla direttiva UE 2017/853.

La Corte ha quindi preferito far leva sulle maglie larghe e sull'elasticità dell'art. 114 TFUE. La soluzione prospettata è infatti incardinata sull'art. 114 par. 3 TFUE, già ampiamente valorizzato in alcune recenti pronunce (*Polonia c. Parlamento e Consiglio, Pillbox, e Philip Morris*)<sup>21</sup> in materia di prodotti del tabacco<sup>22</sup> (e qui richiamata in via analogica)<sup>23</sup>. Con riferimento al mercato interno, questo articolo sembra infatti riconoscere alle istituzioni dell'Unione una competenza di armonizzazione in talune materie (sanità, sicurezza, protezione dell'ambiente e protezione dei consumatori)<sup>24</sup>. Secondo questa linea giurisprudenziale in presenza di una duplicità di obiettivi (nel caso di specie armonizzare il mercato delle armi da fuoco e al contempo garantire un livello elevato e uniforme di tutela della sicurezza dei cittadini dell'Unione), qualora le condizioni per fare ricorso all'articolo 114 TFUE quale fondamento giuridico di un atto siano soddisfatte (ossia quando l'atto risponda all'obiettivo di eliminare gli ostacoli esistenti o potenziali al funzionamento del mercato interno), non può impedirsi al legislatore dell'Unione di basarsi su tale base giuridica per il fatto che la tutela di un interesse generale (la tutela della salute in relazione ai prodotti del tabacco, la sicurezza pubblica nel caso delle armi da fuoco) sia *determinante* nelle scelte da operare<sup>25</sup>. La Corte considera dunque indispensabile il potere del legislatore di adeguare la pertinente normativa sulle armi da fuoco al fine di vigilare alla protezione degli interessi generali dell'Unione, tra cui annovera la lotta

---

prestazione dei servizi e sulla libera circolazione delle persone, l'obiettivo principale della direttiva fosse quello di disciplinare l'acquisizione e la detenzione delle armi da fuoco, nonché la libera circolazione di tali armi all'interno dell'Unione, *ibid.*, punto 58.

<sup>19</sup> V. punto 31 sentenza, *supra*, nota n. 1.

<sup>20</sup> A questo riguardo è interessante osservare che l'Avvocato generale nelle sue conclusioni (vedi punto 71, *supra* nota n. 9) aveva sottolineato che: «alla luce di un'interpretazione appropriata, non si può affermare che il contenuto effettivo della direttiva UE 2017/853 armonizzi la prevenzione del crimine in qualsivoglia senso concreto».

<sup>21</sup> Corte di giustizia, sentenze del 4 maggio 2016, causa C-358/14, *Polonia c. Parlamento e Consiglio*; causa C-477/14, *Pillbox* 38; causa C-547/14, *Philip Morris*.; per un commento si rinvia a F. BESTAGNO, *Il "battesimo del fuoco" della direttiva sui prodotti del tabacco, tra esigenze di armonizzazione e di tutela della salute pubblica*, in *European Papers*, European Forum 24 October 2016, pp.1087-1096.

<sup>22</sup> A proposito della citata giurisprudenza in materia di prodotti del tabacco MOSCHETTA, *op. cit.*, a p. 87 osserva: «Il ragionamento della Corte di giustizia si basa essenzialmente sulla verifica della sussistenza delle condizioni d'applicazione dell'art. 114 TFUE e non considera in nessun modo la rilevanza di altri obiettivi che trascendono la dimensione economica e commerciale della materia in questione. In tal modo, essa accorda all'art. 114 TFUE una prevalenza pressoché generalizzata rispetto alle altre disposizioni del trattato che pure avrebbero rilievo per il perseguimento degli obiettivi di ciascun atto esaminato».

<sup>23</sup> V. punto 36 sentenza, *supra*, nota n. 1.

<sup>24</sup> Sul punto v. MOSCHETTA, *op. cit.*, p. 85, nota n. 41.

<sup>25</sup> V. punto 36 sentenza, *supra*, nota n. 1; riguardo a questo punto nelle sentenze relative ai prodotti del tabacco del 2016 (v. *supra*, nota n. 22) Bestagno, *op. cit.*, a p. 1091 afferma: «In questa prospettazione, non si verifica una forma di elusione del divieto posto dall'art. 168, par. 5, TUE qualora l'adozione dell'atto corrisponda ad un effettivo bisogno di armonizzazione per il funzionamento e l'instaurazione del mercato interno».

contro il terrorismo internazionale (finalizzata al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali)<sup>26</sup> e la criminalità grave (volta al mantenimento della sicurezza pubblica)<sup>27</sup>.

3. Un aspetto interessante della sentenza in esame concerne la valutazione offerta dalla Corte in merito all'iter procedurale seguito dal legislatore nell'adozione della direttiva UE 2017/853. La Corte si è infatti pronunciata per la prima volta sul carattere non tassativo delle valutazioni d'impatto<sup>28</sup> previste dall'accordo interistituzionale "Legiferare meglio"<sup>29</sup> concluso nel 2016 tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea sulla base dell'art. 295 TFUE. La Corte osserva che le valutazioni d'impatto (volte ad esaminare in concreto gli aspetti relativi alla proporzionalità delle misure contenute nell'atto legislativo) rappresentano una tappa del procedimento legislativo, in particolare laddove si ritiene che un'iniziativa legislativa abbia, come nel caso di specie, importanti ripercussioni economiche, sociali e ambientali. Tuttavia, secondo la Corte alla luce dell'accordo "Legiferare meglio": «l'omissione di una valutazione d'impatto non può essere qualificata come una violazione del principio di proporzionalità quando il legislatore dell'Unione si trova in una *situazione particolare che richiede di farne a meno e dispone di elementi sufficienti* per poter valutare la proporzionalità di un provvedimento adottato» (corsivo aggiunto)<sup>30</sup>. Nel merito la Corte accoglie la posizione della Commissione che aveva giustificato questa mancanza in relazione alla direttiva UE 2017/853 in considerazione del carattere particolarmente *urgente* della proposta legislativa (la minaccia terroristica)<sup>31</sup>; e in forza di analisi dettagliate (in particolare la Valutazione REFIT<sup>32</sup>) sul funzionamento del mercato interno delle armi da fuoco ad uso civile, nonché di numerosi studi e raccomandazioni riguardanti il miglioramento di tale mercato e in materia di sicurezza<sup>33</sup>. Nel sottolineare il carattere non tassativo delle valutazioni d'impatto la Corte ha indirettamente avallato<sup>34</sup>, seppure non affermandolo esplicitamente, la conclusione dell'Avvocato generale che (in ragione della formulazione e del contesto in cui l'accordo era stato concluso) si era preliminarmente espresso a favore del carattere vincolante dell'accordo "Legiferare meglio" per le tre istituzioni dell'Unione<sup>35</sup>. Più in generale, la pronuncia della Corte su questo punto conferma l'incerto *status* giuridico degli accordi interistituzionali, essendo questi atti atipici suscettibili di produrre effetti obbligatori soltanto quando ciò corrisponde alla

---

<sup>26</sup> V. punto 40 sentenza, *supra*, nota n. 1.

<sup>27</sup> Corte di giustizia, sentenza dell'8 aprile 2014, cause C-293/12 e C-594/12, *Digital Rights Ireland e a.*, EU:C:2014:238, punto 42 e giurisprudenza ivi citata.

<sup>28</sup> V. punto 82 sentenza, *supra*, nota n. 1.

<sup>29</sup> *Accordo interistituzionale "Legiferare meglio" tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea*, del 13 aprile 2016, in *GUUE*, L 123/1 del 12/5/2016, p. 1.

<sup>30</sup> V. punto 85 sentenza, *supra*, nota n. 1. Questa interpretazione delle disposizioni rilevanti dell'accordo interistituzionale "Legiferare meglio" (punti da 12 a 15) era stata suggerita dall'Avvocato generale nelle sue conclusioni (vedi punti 51-71, *supra* nota n. 9).

<sup>31</sup> V. *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la Direttiva 91/477/CEE del Consiglio, relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi*, COM (2015) 750 final, 18/11/2015. Gli attentati terroristici del 2015 avevano infatti drammaticamente accelerato l'azione dell'Unione, la quale prevedeva invece un nuovo intervento legislativo sulle armi da fuoco per l'anno successivo.

<sup>32</sup> V. *Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, Valutazione REFIT della Direttiva 91/477/CE del Consiglio, del 18 giugno 1991, modificata dalla direttiva 2008/51/CE, del 21 maggio 2008, relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi*, COM (2015) 751 def.

<sup>33</sup> V. punto 93 sentenza, *supra*, nota n. 1.

<sup>34</sup> *Ibid.*, punto 82.

<sup>35</sup> V. punto 93 delle conclusioni dell'Avvocato generale (*supra* nota n. 9).

volontà delle istituzioni che lo hanno concluso, come nel caso in esame<sup>36</sup>. In tal senso sembra peraltro deporre anche la disposizione contenuta nell'art. 295 TFUE secondo la quale gli accordi interistituzionali possono assumere carattere vincolante.

Il secondo profilo critico riguardo al rispetto del principio di proporzionalità concerne l'asserita presenza nella direttiva UE 2017/853 di alcune misure manifestamente eccessive<sup>37</sup> le quali in ultima analisi sarebbero lesive per il commercio e la libera circolazione delle armi da fuoco, e quindi di ostacolo al funzionamento del mercato interno. In proposito, la Corte ricorda un principio consolidato della sua giurisprudenza secondo cui il legislatore gode di ampio potere discrezionale nella sua valutazione (che è al contempo politica, economica e sociale) circa la coerenza delle misure contenute in un atto di diritto derivato dell'Unione rispetto al principio di proporzionalità<sup>38</sup>. La Corte limita il proprio riesame ad alcuni casi eccezionali (errore manifesto, sviamento di potere o manifesto travalicamento dei limiti della discrezionalità). L'esame nel merito della Corte conferma che nessuna delle disposizioni della direttiva UE 2017/853 contestate (ed in particolare il divieto di alcuni tipi di armi da fuoco semi-automatiche)<sup>39</sup> è manifestamente eccessiva rispetto all'obiettivo di garantire la sicurezza pubblica dei cittadini dell'Unione<sup>40</sup>.

4. La Repubblica ceca, sostenuta dall'Ungheria e dalla Repubblica di Polonia, aveva contestato la proibizione di talune armi da fuoco semi-automatiche nella direttiva UE 2017/853 anche da una diversa prospettiva, osservando che tale divieto costituirebbe un'ingerenza sproporzionata nel diritto di proprietà dei detentori di armi da fuoco<sup>41</sup>. Si tratta di un punto molto delicato in quanto il diritto di proprietà è sancito in una norma di diritto primario del diritto Ue quale l'art. 17 par. 1 della Carta dei diritti fondamentali. La Corte affronta la contestata limitazione del diritto sulla base della clausola generale di limitazione dell'art. 52 par. 1 della Carta, secondo una prassi da essa generalmente seguita nelle pronunce che sono incentrate sulla Carta dopo la sua entrata in vigore. Conformemente a questa disposizione la Corte procede dunque ad accertare che il legislatore non abbia inciso sul contenuto essenziale del diritto di proprietà e abbia rispettato il principio di proporzionalità. Sul punto la Corte chiarisce preliminarmente che le misure contestate nella direttiva UE 2017/853 non impongono forme di privazione e di espropriazione dei detentori di armi<sup>42</sup>. La Corte conferma che il diritto di proprietà sancito dall'art. 17 della Carta è un diritto qualificato<sup>43</sup>. Il divieto di acquisire la proprietà su talune armi (segnatamente alcuni tipi di armi da fuoco semi-automatiche) e altre misure restrittive contenute nella direttiva «costituiscono una disciplina dell'uso dei beni

---

<sup>36</sup> Sul punto si rinvia a A. DI PASCALE, *Gli atti atipici nel sistema delle fonti del diritto dell'Unione Europea*, Milano, 2017, p. 96 ss., spec. p. 107.

<sup>37</sup> V. punti 95-113 sentenza, *supra*, nota n. 1.

<sup>38</sup> *Ibid.*, punto 119.

<sup>39</sup> La Corte (*ibid.*, punto 139) respinge tutte le argomentazioni presentate dalla Repubblica ceca sulla violazione sostanziale del principio di proporzionalità, le quali riguardavano: il divieto di taluni tipi di armi semi-automatiche; una disciplina più rigorosa delle armi da fuoco disattivate e delle riproduzioni d'epoca di armi da fuoco. Nel compiere questo esame la Corte sottolinea peraltro la piena conformità di talune misure contenute nella direttiva UE 2017/853 rispetto ai principi di certezza del diritto (punti 147-152) e di tutela del legittimo affidamento (punti 153-157).

<sup>40</sup> V. punto 131 sentenza, *supra*, nota n. 1.

<sup>41</sup> *Ibid.*, punto 132.

<sup>42</sup> *Ibid.*, punti 135-136; e conclusioni Avvocato generale (punto 104, *supra* nota n. 9).

<sup>43</sup> V. punto 133 sentenza, *supra*, nota n. 1; e conclusioni Avvocato generale (punto 104, *supra* nota n. 9).

nell'interesse generale»<sup>44</sup> ai sensi dell'art. 17, par. 1 della Carta. Nella fattispecie l'interesse generale cui fa implicitamente riferimento la Corte è rappresentato dalla finalità di rafforzare la sicurezza dei cittadini dell'Unione riguardo alla detenzione e alla circolazione delle armi da fuoco. La Corte sembra dunque richiamare indirettamente il parametro del “giusto equilibrio”<sup>45</sup> che deve sussistere tra l'esigenza del rispetto dell'interesse generale e l'imperativo della salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo: un principio consolidato anche nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani sul diritto di proprietà<sup>46</sup>. Se l'interpretazione data è corretta, per effetto di questo criterio le norme contestate nella direttiva UE 2017/853 sono ritenute legittime dalla Corte in quanto idonee a realizzare un adeguato bilanciamento tra l'esigenza del rispetto di un interesse generale (la sicurezza) e la salvaguardia del diritto di proprietà dei detentori di armi da fuoco. La posizione assunta dalla Corte su questo punto si pone in linea di continuità con una tendenza giurisprudenziale già segnalata in dottrina<sup>47</sup>, ed in base alla quale la Corte nel bilanciare interessi contrapposti tende ad attribuire all'obiettivo di perseguire un interesse generale dell'Unione un carattere fondamentale (e preminente) per giustificare misure legislative che comportano compressioni di diritti previsti dalla Carta.

Nell'accertare che i divieti e le limitazioni apportate dalla direttiva UE 2017/853 non costituiscono un'ingerenza sproporzionata nel diritto di proprietà riconosciuto dalla Carta<sup>48</sup>, la Corte non coglie la sollecitazione offerta dalle conclusioni dell'Avvocato generale<sup>49</sup> di pronunciarsi sull'esistenza oppure no di un principio generale nel diritto dell'Unione (ex art. 6 par. 3 TUE) che sancisca un diritto fondamentale di detenere armi da fuoco. Per tale via la Corte avrebbe infatti probabilmente potuto concludere agevolmente, come opportunamente evidenziato dall'avvocato generale, che un tale diritto «non rientra nelle “tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri”»<sup>50</sup>; ricavando peraltro da tale conclusione un ulteriore argomento a favore dell'assenza di vizio di legittimità della direttiva UE 2017/853.

In questa sentenza le tradizioni costituzionali vengono però in rilievo sotto un altro profilo. La Corte considera infatti le specificità culturali e le tradizioni nazionali quali elementi dirimenti per giudicare non discriminatoria una deroga contenuta nella direttiva UE 2017/853 relativa alle armi da fuoco semi-automatiche (la c.d. Swiss exception)<sup>51</sup> a favore della

---

<sup>44</sup> V. punto 137 sentenza, *supra*, nota n. 1.

<sup>45</sup> V. sentenza *Philip Morris*, cit., punto 161.

<sup>46</sup> In argomento si rinvia a S. BARTONE-P. DE SENA-V. ZAGREBELSKY (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2012, p. 791 ss., spec. pp. 800 e 808. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani ha sviluppato il principio del giusto equilibrio con riferimento al diritto di proprietà sancito nell'art. 1 del Protocollo n. 1 della Convenzione europea dei diritti umani (CEDU), il quale presenta una struttura analoga, ma non totalmente coincidente con l'art. 17 della Carta. Dall'esame svolto non risulta che la Corte di Strasburgo abbia affrontato casi specifici riguardanti il diritto di proprietà sulle armi da fuoco. In ogni caso, tale giurisprudenza assume rilevanza nell'interpretazione dell'art. 17 alla luce dell'art. 52 par. 3 della Carta, il quale stabilisce che il significato e la portata dei diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla CEDU siano uguali a quelli conferiti da quest'ultima. Il rinvio alla CEDU deve ritenersi comprensivo anche dei relativi protocolli e quindi anche del Protocollo n. 1, nonché della relativa prassi giurisprudenziale.

<sup>47</sup> V. Bestagno, *op. cit.*, p. 1094.

<sup>48</sup> V. punto 138 sentenza, *supra*, nota n. 1.

<sup>49</sup> V. Conclusioni dell'avvocato generale Eleanor Sharpston presentate l'11 aprile 2019 causa C-482/17, *Repubblica ceca c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea* cit., punto 104.

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> V. punti 166-170 sentenza, *supra*, nota n. 1.

Confederazione svizzera, la quale è vincolata alla direttiva UE 2017/853 quale sviluppo dell'*acquis* di Schengen<sup>52</sup>. La Corte sembra basarsi implicitamente sulla clausola sul rispetto delle identità nazionali prevista nell'art. 4 par. 2 TUE<sup>53</sup>, invocata dall'Avvocato generale nelle sue conclusioni<sup>54</sup>. Questo principio consente agli Stati nazionali di conservare alcune peculiarità costituzionali e culturali senza entrare in conflitto con il diritto comunitario, nella misura consentita dallo stesso. La pronuncia della Corte su questo punto stabilisce un interessante precedente sulla clausola sulle identità nazionali nel quadro del mercato interno<sup>55</sup>. Nello specifico, secondo la Corte il principio della parità di trattamento impone che situazioni diverse non siano trattate in modo uguale, a meno che ciò sia effettivamente giustificato<sup>56</sup>. Pertanto, non rappresentano una violazione del principio di non discriminazione le specifiche tradizioni culturali della Confederazione svizzera sulle armi da fuoco (un sistema di che consente agli ex militari di leva, una volta adempiuti gli obblighi militari, di conservare le loro armi) riconducibili alla sua Costituzione (che prevede un regime militare fondato sulla coscrizione generale), non riscontrabile in nessuno degli altri Stati membri dell'Unione (né in altri Stati associati all'area Schengen)<sup>57</sup>. In particolare, osserva la Corte, in quanto tali tradizioni attribuiscono alla Confederazione svizzera una capacità comprovata di rintracciare e monitorare le persone e le armi in circolazione. Ne consegue che l'eccezione in questione non compromette gli obiettivi di pubblica sicurezza perseguiti dalla direttiva UE 2017/853<sup>58</sup>.

5. L'aspetto più significativo della sentenza qui commentata concerne il margine d'apprezzamento che la Corte riconosce al legislatore nel perseguire gli interessi generali dell'Unione nell'ambito dell'instaurazione del mercato interno e della libera circolazione delle merci. Nell'individuare la base giuridica corretta della direttiva UE 2017/853 la Corte ha confermato la sua tendenza a privilegiare il ricorso all'art. 114 TFUE e gli aspetti inerenti alla

---

<sup>52</sup> V. Accordo tra l'Unione europea, la Comunità europea e la Confederazione svizzera, riguardante l'associazione di quest'ultima all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'*acquis* di Schengen firmato il 26 ottobre 2004 ed entrato in vigore il 1° marzo del 2008 (Allegato b); in *GUUE* L 053 del 27/02/2008, pp. 52-79; per un approfondimento A. DI PASCALE, *I rapporti tra l'Unione europea e la Svizzera nei settori dell'immigrazione e dell'asilo*, in M. CONDINANZI (a cura di), *Unione europea e Svizzera tra cooperazione e integrazione*, Milano, 2012, p. 115 ss., spec. p. 122 ss.; in merito al recepimento della direttiva UE 2017/853 v. Decreto federale del 28/9/2018 che approva e traspone nel diritto svizzero lo scambio di note tra la Confederazione svizzera e l'UE concernente il recepimento della direttiva UE 2017/853 che modifica la direttiva UE sulle armi; questo decreto è stato approvato tramite referendum popolare indetto il 19 maggio 2019 (v. Decreto del Consiglio federale del 8/7/2019 che accerta l'esito della votazione popolare del 19 maggio 2019); in argomento v. European Daily Bulletin No. 12258, *European satisfaction after positive messages sent to EU on taxation and firearms control*, 20/5/2019.

<sup>53</sup> A rigore l'art. 4 par. 2 TUE non si applica in quanto la Confederazione svizzera non è uno Stato membro dell'Unione. Una possibile base giuridica per l'eccezione basata sul rispetto delle identità nazionali può tuttavia essere individuata nell'art. 7 par. 2 let. b) dell'Accordo di associazione (vedi *supra* nota n. 52) conformemente al quale la Svizzera può essere vincolata dal contenuto di un atto dell'Unione soltanto previo soddisfacimento dei suoi requisiti costituzionali.

<sup>54</sup> V. Conclusioni dell'avvocato generale Eleanor Sharpston presentate l'11 aprile 2019 causa C-482/17, *Repubblica ceca c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea* cit., punto 138.

<sup>55</sup> Per quanto concerne il mercato interno la giurisprudenza della Corte relativa alla clausola sulla identità nazionale aveva finora trovato applicazione soprattutto in giudizi tesi a verificare la compatibilità con il diritto europeo di misure nazionali limitative delle libertà fondamentali del mercato interno; v. M. CARTABIA, *art. 4, par. 2*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, II ed., Milano 2014, p. 26.

<sup>56</sup> V. punto 164 sentenza, *supra*, nota n. 1.

<sup>57</sup> *Ibid.* punti 166-167.

<sup>58</sup> *Ibid.*

realizzazione del mercato interno in presenza di possibili basi giuridiche alternative (nel caso di specie le norme contenute nel Titolo V relative allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia). In relazione alla disciplina sul controllo delle armi da fuoco contenuta nella direttiva UE 2017/853, l'ampia discrezionalità e l'elasticità che caratterizzano l'art. 114 TFUE hanno infatti consentito alla Corte di valorizzare, come già accaduto in passato per i prodotti del tabacco, gli ampi spazi di armonizzazione che questa norma offre al legislatore comunitario nel bilanciamento tra la libera circolazione delle merci e la tutela di interessi generali dell'Unione (nozione nel cui ambito la sentenza colloca la sicurezza dei cittadini europei dal possesso e dalla circolazione delle armi da fuoco, nonché il contrasto del terrorismo internazionale e della criminalità grave). L'importanza attribuita al perseguimento di interessi generali dell'Unione ha trovato una puntuale conferma in un altro passaggio cruciale della sentenza in commento in cui la Corte (nel valutare in particolare il divieto di alcuni tipi di armi da fuoco nella direttiva UE 2017/853) ha attribuito un peso preminente alla sicurezza dei cittadini dell'Unione rispetto al diritto di proprietà sancito dalla Carta dei diritti fondamentali.

Sul piano politico questa sentenza conferma l'orientamento securitario e restrittivo sul controllo delle armi da fuoco inaugurato dalle istituzioni dell'Unione a partire dal 2015 con l'adozione di un pacchetto di provvedimenti meglio noto come "the EU gun ban"<sup>59</sup>. Non sarà bene accolta dalle *lobbies* delle armi oltre che naturalmente dalla Repubblica ceca e da Paesi come Ungheria e Repubblica di Polonia (interventuti a suo sostegno dinanzi alla Corte) che per ragioni storico-culturali e per tradizione hanno legislazioni sulle armi da fuoco molto liberali. A maggior ragione se si considera il peso attribuito dalla Corte alle specificità culturali e alle tradizioni nazionali per considerare non discriminatoria la deroga contenuta nella direttiva UE 2017/853 a favore della Confederazione svizzera.

---

<sup>59</sup> V. *supra*, nota n. 6.