

Guardie volontarie e funzioni di PG: nota alla circolare del 15 ottobre 2005 del Ministero dell'Interno

a cura dell'Avv. Valentina Stefutti

Il Ministero dell'Interno, con nota circolare prot. 1795 del 15 ottobre 2005, a firma del Direttore Generale Dott. Giulio Cazzella, ha affermato il principio secondo cui *“la vigilanza sul maltrattamento di animali da affezione spetta anche alle Guardie Volontarie.”*

In realtà, la questione, la cui soluzione appare invero semplice sia su un piano strettamente normativo che sul piano logico, è stata oggetto di una lunga disputa, sia da parte della giurisprudenza che, soprattutto, da parte dell'ufficio Legislativo del Ministero dell'Interno, che per lungo tempo, e con costanti pronunciamenti, si è ostinato a negare la qualifica di agenti di polizia giudiziaria in capo alla guardie giurate zoofile dell'ENPA, ovvero di altre associazioni ambientaliste riconosciute.

Per quanto concerne precipuamente la posizione dell'ENPA, giova premettere come con l'entrata in vigore del DPR 31 marzo 1979, l'Ente abbia mutato la propria qualificazione giuridica, perdendo il carattere di persona giuridica di diritto pubblico per diventare persona giuridica di diritto privato. Peraltro, l'art.5 manteneva affatto intatta, in capo alle guardie zoofile, la qualifica di guardia giurata, pur privandole della qualifica di agenti di PS, stante che era venuta meno la natura pubblica dell'Ente.

La previsione in parola non risulta, ad oggi, essere mai stata abrogata o modificata, con conseguenze, come si vedrà nel prosieguo della trattazione, invero rilevanti per quanto concerne gli aspetti che qui vengono in essere.

Nulla quindi, in sostanza, sembrava essere stato innovato in ordine alle previsioni di cui legge 19 maggio 1954 n.303 (“Modificazioni all'ordinamento dell'ente nazionale per la protezione degli animali”), che aveva individuato, quale funzione precipua da attribuire all'ENPA, quella di

“vigilare sull'osservanza delle leggi e dei regolamenti generali e locali relativi alla protezione degli animali, ivi compresi quelli concernenti l'esercizio della caccia e della pesca.”

A conclusioni non dissimili si pervieniva, del resto, sol che si andasse a considerare che le previsioni di cui agli artt.133 ss. del TULPS, ivi compresa quella relativa all'obbligo di munirsi di licenza prefettizia, trovano pacificamente applicazione anche nei confronti delle guardie zoofile dell'ENPA

Ad ogni buon conto, a sostegno delle proprie prospettazioni, il Ministero dell'Interno, pur non contestando quanto sin qui rappresentato, adduceva che mentre l'art.27. comma 1 lett.a) della legge 11 febbraio 1992 n.157 aveva riconosciuto la qualifica di agente di PG alle guardie dipendenti degli Enti delegati dalle Regioni, la successiva lett.b) nulla aveva previsto in tal senso per quanto concerneva le guardie volontarie zoofile, tra cui si annoveravano, evidentemente, anche quelle nominate dall'ENPA.

Il diniego delle funzioni di PG conduceva l'Amministrazione, sia sul piano normativo che su quello logico, a negare efficacia ai verbali di accertamento degli illeciti amministrativi redatti dalle guardie zoofile medesime.

Ciò significava, in buona sostanza, che tali verbali avrebbero potuto, al più, fungere da “verbali di riferimento” che, tuttavia, in quanto privi di autonoma efficacia, necessitavano di espresso recepimento da parte dell'Autorità competente.

Su questa posizione si era attestato anche un filone giurisprudenziale, invero minoritario, che, in argomento, aveva infatti affermato come *“tale qualifica non può essere riconosciuta, agli agenti dell'ENPA, che ha natura di persona giuridica di diritto privato... le guardie zoofile non possono procedere al sequestro delle armi quando rilevano un'infrazione alla legge sulla caccia in applicazione dei poteri di vigilanza e di accertamento indicati dall'art.28 comma 1 e 5 della legge 11 febbraio 1992 n.157 che la legge conferisce loro”* ed ancora *“la qualifica di agenti di polizia giudiziaria non può essere riconosciuta a norma del combinato degli artt. 57, 3 comma, e 55 c.p.p., argomentando dal fatto che ad essi sono conferiti dalla legge sulla caccia poteri di vigilanza e di*

accertamento di eventuali reati, in quanto l'art. 57 c.p.p., nell'indicare le categorie di soggetti cui va riconosciuta la qualifica di ufficiali o di agenti di PG, fa espressamente salve "le disposizioni delle leggi speciali" e la legge sulla caccia si pone sicuramente con carattere di specialità rispetto alle norme, anche sostanziali, contenute nel codice di rito". (Cass. pen. III 27 marzo 1996 n.1519)

A tale tesi, basata su un'interpretazione letterale del dettato normativo, fatta propria per lungo tempo dal Ministero dell'Interno, si contrappone un'interpretazione normativamente orientata, che non a caso è stata fatta propria dalla più recente giurisprudenza, sia amministrativa (cfr. TAR Emilia- Romagna Sez. Parma 6 ottobre 1999 n.569, confermata dal Consiglio di Stato, Sez. IV, con ordinanza 11 aprile 2000) che di legittimità, che ha riconosciuto la qualità di agente di PG alle guardie zoofile nei limiti del servizio cui sono destinate e per le mansioni svolte di accertamento dei reati che in qualche modo possano attentare alla normativa in materia di protezione degli animali.

Le prospettazioni in parola, partendo dall'assunto, invero pacifico, che i compiti di vigilanza aderenti all'ENPA non sono certamente venuti meno con la privatizzazione dell'Ente, fa leva su un doppio ordine di circostanze, e segnatamente: a) che le guardie zoofile sono guardie giurate (sia in quanto tale qualifica è stata loro confermata dall'art. 5 del succitato DPR 31 marzo 1979, sia perché la loro nomina è sottoposta ad autorizzazione prefettizia ai sensi degli artt.133 ss. del TULPS), b) che le guardie giurate, per costante giurisprudenza delle Sezioni Penali della Cassazione (cfr. ex multis, Cass. pen., I, 26 gennaio 1994 n.782) sono da considerarsi – relativamente e limitatamente agli specifici compiti di vigilanza loro affidati, quali agenti di PG – per chiudere, sillogisticamente, il ragionamento, argomentando nel senso dell'attribuzione della predetta qualifica alle guardie dell'ENPA.

Superabili sembrano inoltre le obiezioni sollevate in merito al disposto di cui all'art.57, comma 3 c.p.p. atteso che la norma in parola, a ben guardare, sembra attribuire la qualifica di ufficiale ed agente di PG a tutti quei soggetti cui le leggi e i regolamenti attribuiscono le funzioni previste dall'art.55 c.p.p., vale a dire coloro che, come le guardie zoofile dell'ENPA, hanno, per espressa previsione legislativa ovvero regolamentare, il compito di prendere notizia dei reati, accertare che gli stessi non vengano portati a conseguenze ulteriori, ricercarne gli autori, compiere gli atti

necessari per assicurare le fonti di prova e raccogliere quant'altro possa servire per l'applicazione della legge penale.

Sotto altro, ma non meno rilevante profilo, non sembra ozioso osservare come la pregressa tesi ministeriale e giurisprudenziale si ponesse altresì in aperto contrasto col dettato di cui all'art.13 della legge 24 novembre 1981 n.689, che, come è noto, non prevede assolutamente che i verbali redatti dagli agenti accertatori abbiano natura di "verbale di riferimento". Dovrebbero quindi ritenersi illegittimi quegli atti prefettizi che, eccentricamente, ad avviso di chi scrive, disponessero l'invio dei verbali stessi alla competente Autorità amministrativa, affinché questa li facesse propri con specifico atto di recepimento, specie se si consideri, *ad colorandum*, come i verbali di cui trattasi risultino forniti, per espressa disposizione legislativa, di pubblica fede, ex art.2700 c.c.

Peraltro, è bene chiarire come il principio, apparentemente innovativo, fatto proprio dal Ministero dell'Interno con la circolare di cui in premessa, fosse stato preventivamente positivizzato dal legislatore già dall'estate del 2004, con il varo della legge n.189.

Sul punto, è appena il caso di osservare come l'art.6, comma 2 della predetta legge, recita espressamente: *"la vigilanza sul rispetto della presente legge e delle altre norme relative alla protezione degli animali è affidata anche, con riguardo agli animali di affezione, nei limiti dei compiti attribuiti dai rispettivi decreti prefettizi di nomina, ai sensi degli articoli 55 e 57, del codice di procedura penale, alle guardie particolari giurate delle associazioni protezionistiche e zoofile riconosciute"*.

Il provvedimento precisa, da ultimo, come in un contesto coerente e coordinato con la normativa sopra descritta, devono ricondursi alla categoria delle guardie giurate, oltre, come è evidente, le guardie dell'ENPA, anche le guardie appartenenti alle associazioni protezionistiche e zoofile definite come tali dal legislatore statale ovvero regionale e quindi, anche, le associazioni deputate alle vigilanza venatoria previste dalla legge quadro sulla caccia, in quanto titolari di un interesse generale finalizzato alla tutela animali, sia pure in senso lato.

Da ultimo, il provvedimento, nel ribadire il principio che le funzioni di ufficiale o di agente di PG sono conferite unicamente per la sola tutela degli animali da affezione, sottolinea anche come questo avvenga limitatamente all'arco temporale in cui le guardie sono comandate in servizio e all'ambito territoriale indicato nel decreto prefettizio di nomina, attributivo dei rispettivi compiti.

Valentina Stefutti