

Qualifica guardie giurate volontarie

Finalmente chiarita senza ombra di dubbio la qualifica di agenti di polizia giudiziaria delle guardie venatorie volontarie.

Qui di sotto riportiamo integralmente una sentenza del T.A.R. dell' Emilia-Romagna, impugnata dal Ministero dell'Interno, e convalidata dal Consiglio di Stato.

Guardie giurate zoofile volontarie dell'Ente Nazionale per la Protezione degli Animali e qualifica di agenti di polizia giudiziaria, anche in materia di vigilanza venatoria: interviene nella materia il giudice amministrativo annullamento provvedimenti dell'Amministrazione dell'Interno.

I costanti pronunciamenti del Ministero Interno volti a negare la qualifica di agenti di polizia giudiziaria in capo alle guardie giurate zoofile dell'ENPA (ma lo stesso ragionamento può estendersi alle guardie giurate volontarie venatorie nominate su richiesta di altre associazioni ambientaliste) sono stati disattesi da un recente pronunciamento della giustizia amministrativa di primo grado.

Con sentenza n. 569 in data 6 ottobre 1999, il Tribunale Amministrativo Regionale dell'Emilia-Romagna Sezione di Parma ha annullato i provvedimenti del Prefetto di Modena (adottati sulla base di conformi pareri del Ministero Interno) con i quali era negata alle guardie zoofile dell'ENPA la qualifica di agenti di polizia giudiziaria.

Il diniego di qualifica era motivato in considerazione del fatto che l'art. 27 della legge n. 157/92 (legge quadro in materia di caccia), mentre al primo comma lett. a) riconosce tale qualifica alle guardie dipendenti dagli enti delegati dalle Regioni, alla successiva lett. b) nulla prevede in tal senso per le guardie volontarie zoofile, tra le quali rientrano anche quelle nominate dall'ENPA.

Il giudice amministrativo ha annullato i provvedimenti prefettizi in base alla considerazione che le guardie giurate, per costante giurisprudenza delle Sezioni Penali della Corte di Cassazione, sono da considerarsi - in relazione agli specifici compiti di vigilanza attribuiti con il decreto di nomina - agenti di polizia giudiziaria ai sensi del disposto dell'art. 57 ultimo comma del cod. proc. pen.

Invero, nell'ambito dei compiti di vigilanza specificamente attribuiti, le guardie giurate esercitano le funzioni di polizia giudiziaria, quali il prendere notizia dei reati, impedire che vengano portati a conseguenze ulteriori, ecc... (cfr. art. 55 primo comma cod. proc. pen.).

La pronuncia del TAR, da un lato consolida il più recente orientamento espresso dalla Cassazione Penale Sezione Terza sentenza n. 4408 del 16 dicembre 1997 - 12 febbraio 1998 che - con riferimento alle guardie venatorie volontarie della LIPU - riconosce il potere di svolgere i "compiti di agenti di polizia giudiziaria", e dall'altro si innesta nella recente giurisprudenza del Consiglio di Stato (Sezione IV sentenza n. 1233 del 1997) che - disattendendo le tesi del Ministero Interno - riconosce qualifica di agente di polizia giudiziaria in capo alle guardie giurate nominate dagli Istituti di Vigilanza.

La sentenza n. 569/99 del TAR Parma è stata oggetto di appello da parte del Ministero Interno; il Consiglio di Stato ha tuttavia respinto - in sede cautelare (ordinanza della IV Sezione in data 11.4.2000) - l'appello stesso.

Allo stato i pronunciamenti del giudice amministrativo (nonché quelli della Cassazione Penale, anche sulla specifica materia venatoria) valgono a rendere chiarezza nella miriade di pronunce - spesso contraddittorie - che troviamo riassunte nei vari codici commentati della materia, e valgono a rafforzare la tesi della qualifica di agente di polizia giudiziaria da riconoscere alle guardie giurate zoofile dell'ENPA ma anche alle guardie giurate volontarie venatorie nominate dalle altre associazioni in forza del disposto della lett. b) dell'art. 27 legge 157/92.

SENTENZA TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER L'EMILIA-ROMAGNA SEZIONE DI PARMA

SENTENZA

sul ricorso n. 409 del 1994, proposto da E.N.P.A. - Ente Nazionale Protezione Animali - , in persona del legale rappresentante p.t., sig. Antonio IACOE e dalla sig.ra Roberta MAI, in qualità di Capo Nucleo delle guardie zoofile presso la sede provinciale di MODENA dell'E.N.P.A., entrambi rappresentati e difesi dall'Avv. Rossella OGNIBENE e dall'Avv. Guglielmo GUAGNELLINI ed elettivamente domiciliati presso lo studio dell'Avv. Mauro BONATI, in Parma, via Cairoli n.15.

contro

Ministero dell'Interno e Ministero di Grazia e Giustizia, in persona dei rispettivi Ministri p.t.; Prefettura di Modena, in persona del Prefetto p.t. e Questura di Modena, in persona del Questore p.t., tutti rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Bologna, presso i cui Uffici, in via Guido Reni n.4, sono domiciliati ex lege.

per l'annullamento, previa sospensiva:

- 1) - della nota prot. n. 867 del 14/5/1994, con la quale il Prefetto di Modena ha negato alle guardie volontarie zoofile appartenenti all'E.N.P.A. la qualifica di agente di polizia giudiziaria;
- 2) - della nota prot. n. 867 in data 13/5/1994, contenente analogo diniego, inviata dal Prefetto di Modena ai Sindaci della Provincia, ai Procuratori della Repubblica presso Tribunale e Pretura, al Presidente del Tribunale, al Questore, al Comandante dei Carabinieri e al Comandante della Guardia di Finanza;
- 3) - di ogni altro atto connesso, presupposto e consequenziale, ivi compresi pareri, proposte ed atti di controllo ed in particolare, del parere espresso dal Ministero dell'Interno e richiamato nelle note impugnate.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio delle Amministrazioni intimare;

Visto il ricorso per il regolamento della competenza presentato in data 16/1/1995 dalle Amministrazioni dell'Interno e di Grazia e Giustizia e vista, altresì la decisione n.333 del 12/3/1996, con la quale il Consiglio di Stato, sez. IV, ha dichiarato inammissibile il predetto ricorso.

Visto l'atto di riassunzione del giudizio da parte dei ricorrenti, notificato in data 4/4/1996 e depositato in data 10/4/1996;

Viste le memorie presentate dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore, alla pubblica udienza del 15 giugno 1999, il dr. Umberto GIOVANNINI; udito, altresì, l'Avv. Rossella OGNIBENE per i ricorrenti.

Ritenuto in fatto ed in diritto quanto segue:

FATTO

Con il ricorso n. 409 del 1994, notificato il 7/7/1994 e depositato il 29/7/1994, i ricorrenti chiedono l'annullamento, previa sospensiva: 1) - della nota prot. n. 867 del 14/5/1994, con la quale il Prefetto di Modena ha negato alle guardie volontarie zoofile appartenenti all'E.N.P.A. la qualifica di agente di polizia giudiziaria; 2) - della nota prot. n. 867 in data 13/5/1994, contenente analogo diniego, inviata dal Prefetto di Modena ai Sindaci della Provincia, ai Procuratori della Repubblica presso Tribunale e Pretura, al Presidente del Tribunale, al Questore, al Comandante dei Carabinieri e al Comandante della Guardia di Finanza; 3) - di ogni altro atto connesso, presupposto e consequenziale, ivi compresi

pareri, proposte ed atti di controllo ed in particolare, del parere espresso dal Ministero dell'Interno e richiamato nelle note impugnate.

Con le note impugnate il Prefetto di Modena ha negato alle guardie zoofile dell'E.N.P.A. la qualifica di agenti di Polizia Giudiziaria, in considerazione del fatto che l'art.27 della L n. 157 del 1992, mentre al l' comma, lettera a) riconosce tale qualifica alle guardie dipendenti dagli enti delegati dalle Regioni, alla successiva lettera b) nulla prevede in tal senso per le guardie volontarie zoofile, tra le quali rientrano anche quelle nominate dall'E.N.P.A.

Da tale premessa, il Prefetto di Modena ha fatto discendere l'ulteriore affermazione per la quale "i verbali redatti dalle guardie volontarie non acquisiscono un'autonoma rilevanza, per cui essi devono essere inviati all'autorità competente che provvederà con proprio atto a conferire efficacia all'accertamento svolto".

Secondo i ricorrenti tali determinazioni prefettizie sono illegittime per i seguenti motivi in diritto:

1) - Violazione dell'art.5 del D.P.R. 31/3/1979 e dell'art.57, ultimo comma, del c.p.p. (D.P.R. 22/9/1988 n.447).

Con l'entrata in vigore del D.P.R. 31/3/1979, l'E.N.P.A. ha mutato la propria qualificazione giuridica, perdendo il suo carattere di persona giuridica di diritto pubblico, per trasformarsi in persona giuridica di diritto privato.

L'art. 5 di detto decreto ha mantenuto, però, intatta la qualifica di guardia giurata posseduta dalle guardie zoofile dell'E.N.P.A. in base alla precedente normativa, pur privando le stesse della qualifica di agenti di P.S., essendo venuta meno la natura pubblica dell'Ente.

Nulla è stato innovato, quindi, quanto alle funzioni attribuite dalla L. n.303 del 1954 alle guardie zoofile, restando le stesse fissate nella "prevenzione e repressione delle infrazioni dei regolamenti generali e locali relativi alla protezione degli animali e alla difesa del patrimonio zootecnico".

Pertanto, le guardie zoofile dell'E.N.P.A. rientrano a pieno titolo nella più ampia categoria, operante nell'ordinamento giuridico italiano, delle guardie particolari giurate.

Tale inquadramento è confermato dall'applicabilità alle guardie zoofile delle norme di cui agli artt. 133 e segg. del T.U.L.P.S., tra cui quelle relative all'obbligo di ottenimento della licenza prefettizia.

Per giurisprudenza consolidata, le guardie particolari giurate, nei limiti del servizio cui sono destinate e per le mansioni svolte dalle stesse di accertamento dei reati, mentre esse si trovano a svolgere la propria opera, sono considerate agenti di Polizia Giudiziaria (v. Cass. Pen., sez. VI, 24/10/1984; 20/3/1981; sez. II, 12/1/1979; sez. I, 18/2/1980; sez. lav. 7/2/1983 n.1031).

La qualità di agente di Polizia Giudiziaria deve, quindi, essere riconosciuta alle guardie zoofile, nel momento e nell'occasione in cui esse operino per l'accertamento e la repressione dei reati che in qualche modo possano attentare alla normativa in materia di protezione degli animali.

In quest'ottica, dunque, le guardie zoofile rientrano tra i soggetti contemplati dall'art.57 ultimo comma c.p.p., norma che riconosce la qualifica di agente di P.G., nei limiti del servizio cui sono destinati.

2) - Violazione dell'art.13 della L. n.689 del 1981; Violazione dell'art. 97 Cost. e del principio del buon andamento dell'Amministrazione; Violazione dell'art.2700 c.c.;

Il diniego delle funzioni di Polizia Giudiziaria, ha condotto l'amministrazione a negare "autonoma efficacia" ai verbali di accertamento di illeciti amministrativi redatti dalle guardie zoofile.

Tali verbali, pertanto, avrebbero unicamente funzioni di "verbali di riferimento" che, in quanto privi di autonoma efficacia, dovrebbero essere recepiti dall'Autorità amministrativa competente. Ciò è illegittimo, in quanto, come sopra rilevato, le guardie giurate E.N.P.A. sono a tutti gli effetti e nei limiti delle loro attribuzioni, agenti di Polizia Giudiziaria.

In forza di tale loro qualità, le guardie giurate E.N.P.A. possono procedere autonomamente all'accertamento delle violazioni punite con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro, così come disposto dall'art.13, quarto comma, della L. n.689 del 1981.

La norma in questione, inoltre, non prevede assolutamente che i verbali redatti dagli agenti accertatori abbiano natura di "verbali di riferimento", con conseguente illegittimità dell'atto prefettizio che impone che essi siano trasmessi all'Autorità competente perché questa provveda "con proprio atto a conferire efficacia all'accertamento svolto".

Detti verbali, inoltre, in quanto forniti di pubblica fede ex art.2700 c.c., per quello che riguarda ciò che l'accertatore attesta essere avvenuto in sua presenza o essergli stato dichiarato, non abbisognano di alcun recepimento da parte dell'Autorità amministrativa.

2) - Violazione degli artt. 27 e 37 della L. n.157 del 1992 e dell'art.13 della L. n. 689 del 1981;

Il Prefetto di Modena giunge ad escludere la qualifica di agente di Polizia Giudiziaria in capo alle guardie zoofile dell'E.N.P.A., contemplate alla lettera b) dell'art.27 della L. n.157 del 1992, argomentando dalla circostanza che la "qualità di agente di polizia giudiziaria" è riconosciuta espressamente dallo stesso art.27, solo ai soggetti individuati alla lettera a) del citato articolo.

Ciò è errato, in quanto è stato omissivo di considerare che i soggetti di cui alla lettera b) dell'art.27, qualora siano riconosciuti come guardie giurate (a seguito della nomina prefettizia ex art.133 e segg. T.U.L.P.S.), per effetto di tale riconoscimento sono agenti di polizia giudiziaria.

Detta qualifica vale al fini dell'accertamento degli illeciti sia penali sia amministrativi previsti dalla L. n.157 del 1992, dato che la legge, riguardo alle funzioni di vigilanza sull'applicazione della legge medesima, non opera alcuna distinzione tra violazioni amministrative ed illeciti penali.

3) - Violazione degli artt. 30 e 31 R.D. n.1604 dei 1931;

La normativa sulla pesca sopra richiamata prevede espressamente, agli artt.30 e 31, la qualifica di agente di Polizia Giudiziaria in capo agli agenti giurati nominati dall'Associazione.

Le note prefettizie impugnate, escludendo "tout court" la qualifica di agente di Polizia Giudiziaria in capo alle guardie giurate dell'E.N.P.A. si pongono in palese violazione anche della normativa richiamata in epigrafe.

- Con memoria conclusionale depositata in data 3 giugno 1999, parte ricorrente, dopo avere ribadito le tesi ricorsuali e replicato alle argomentazioni di controparte, conclude con la richiesta di accoglimento del ricorso e di condanna delle Amministrazioni intimete al pagamento delle spese relative al presente giudizio.

§§§

Si sono costituite in giudizio, con il patrocinio dell'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Bologna, le Amministrazioni intimete, le quali, con analitico controricorso e successiva memoria depositata in data 26/5/1999 chiedono in primis declaratoria d'improcedibilità del ricorso per omessa impugnazione della sopravvenuta circolare del Ministero dell'Interno 18 marzo 1995 e, nel merito, la reiezione dello stesso, vinte le spese.

Alla pubblica udienza del 15 giugno 1999 la causa è stata chiamata e, su concorde richiesta delle parti, è stata trattenuta per la decisione, come da verbale.

DIRITTO

La controversia posta all'esame del collegio concerne la verifica della legittimità, in relazione ai motivi esposti in ricorso, degli atti con i quali il Prefetto della Provincia di Modena ha sostanzialmente negato che alle guardie zoofile nominate dall'Ente Protezione Animali possa essere attribuita la qualifica di agenti di Polizia Giudiziaria ex art.57 c.p.p., con conseguente negazione dell'autonoma rilevanza dei verbali redatte dalle guardie stesse. I provvedimenti prefettizi sono motivati in base alla considerazione che l'art. 27 della L. n.157 del 1992 (normativa che disciplina l'attività venatoria), mentre al primo comma lettera a) riconosce espressamente alle guardie dipendenti degli enti delegati dalle Regioni la qualità di agente di polizia giudiziaria, alla successiva lettera b) nulla prevede in tal senso per le guardie volontarie zoofile, tra le quali rientrano anche quelle nominate dall'E.N.P.A..

A tale tesi, basata su un'interpretazione letterale della norma citata, fatta propria anche dal Ministero dell'Interno con parere impugnato dai ricorrenti quale atto presupposto, si contrappongono le argomentazioni ricorsuali, che, facendo leva sulla circostanza che le guardie zoofile sono guardie giurate (sia in quanto tale qualifica è stata loro confermata dall'art.5 del D.P.R. 31/3/1979 che ha disposto la privatizzazione dell'Ente, sia perché la loro nomina è sottoposta ad autorizzazione prefettizia ex artt. 133 e segg. T.U.L.P.S.) e che le guardie giurate, per costante giurisprudenza delle Sezioni Penali della Corte di Cassazione, sono da considerarsi - relativamente e limitatamente agli specifici compiti di vigilanza loro affidati agenti di Polizia Giudiziaria, chiudono il ragionamento di tipo sillogistico con l'affermazione circa l'attribuzione alle Guardie Zoofile dell'E.N.P.A. della qualifica di Agenti di Polizia Giudiziaria. Il Collegio ritiene che debba essere condivisa tale ultima tesi propugnata dai ricorrenti.

Questo Tribunale già ha avuto modo di pronunciarsi in "subiecta materia" (v. sentenza 6/3/1997 n.90), statuendo che (nell'ambito dei compiti di vigilanza aderenti all'E.N.P.A., che non sono certamente venuti meno per effetto della privatizzazione dell'Ente) " ... così come precisato nei rispettivi decreti prefettizi di nomina - le guardie giurate dell'ENPA sono pertanto da considerarsi a tutti gli effetti agenti di Polizia giudiziaria ex art.57, u.c. C.P.P., essendo pacifico nella giurisprudenza della Cassazione Penale (ad es. Sez.I, 26.1.1994, n.782) che, nello svolgimento dei compiti cui sono abilitate, le guardie particolari giurate esercitano funzioni di polizia giudiziaria: e cioè quelle indicate dall'art.55, 1°c. C.P.P. (prender notizia dei reati, impedire che vengano portati a conseguenze ulteriori ecc.), con evidente e preminente riferimento, per le guardie zoofile dell'E.N.P.A. al rispetto della norma penale contro il maltrattamento degli animali (nuovo testo dell'art.727 Cod. Pen)". I provvedimenti impugnati, pertanto, sono illegittimi, in quanto essi, nel negare alle guardie zoofile dell'E.N.P.A. la qualifica di agenti di polizia giudiziaria, si pongono nettamente in contrasto sia con l'art.5 del D.P.R. 31/3/1979, che ha confermato la qualifica di guardia giurata in capo alle guardie E.N.P.A., anche dopo la privatizzazione di detto Ente, sia con l'art. 57, u.c., c.p.p. che attribuisce la qualifica di agente di Polizia Giudiziaria alle guardie particolari giurate, quali soggetti da intendersi ricompresi tra " ... le persone alle quali le leggi e i regolamenti attribuiscono le funzioni previste dall'art.55."

Per i suesposti motivi il ricorso deve essere accolto e, per l'effetto, sono annullati i provvedimenti impugnati.

La natura assorbente del motivo accolto, esime il Collegio dall'esaminare gli ulteriori motivi rassegnati:

Il Collegio ritiene, tuttavia, che sussistano giusti motivi per compensare integralmente tra le parti le spese del presente giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia - Romagna – Sezione di Parma – Accoglie il ricorso n. 409 del 1994, indicando in epigrafe, annulla i provvedimenti impugnati.

Spese compensate.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Parma, nella Camera di Consiglio del 15 giugno 1999.

Presidente

Primo Referendario rel.est.

Depositata in Segreteria ai sensi dell'art. 55 L. 18/4/82, n. 186.

Parma, lì 6 ottobre 1999

Il Segretario