

**Parere sui sequestri amministrativi in materia di caccia ex - art.31 legge 157/92 ed
ex - art.13 legge 689/81 (*)
di Fausto PORCU', Gennaro ESPOSITO e Fabio PROCACCINI**

(*) tratto da RivistaAmbiente n. 5/2001

Introduzione

La legge quadro n. 157 dell'11.02.1992 *"Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio"*, prevede all'art.31 le violazioni punite con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro.

L'art.27 affida la vigilanza per l'applicazione della legge statale sulla caccia e delle leggi regionali a vari organi, tra cui gli agenti di polizia giudiziaria, gli agenti dipendenti dagli enti locali e le guardie volontarie. Tale vigilanza comprende, ovviamente, anche il controllo sull'osservanza delle norme sanzionate con sanzione amministrativa.

Per gli illeciti amministrativi i poteri e i doveri degli organi di vigilanza e quindi anche delle guardie volontarie sono quelli descritti dalla legge sulla caccia integrata dalla legge quadro n.689/81 che reca la disciplina generale dell'accertamento delle trasgressioni amministrative.

Facoltà degli organi di vigilanza venatoria di procedere al sequestro amministrativo ex - art.13 legge n. 689/81

In riferimento al potere degli organi di vigilanza di effettuare il sequestro amministrativo di cui all'art.13 della legge n.689/81, poiché la legge n.157/92 non lo prevede espressamente, è necessario ricorrere all'interpretazione teleologica e sistematica della norma di riferimento che è l'art.31 comma 6 della legge n.157/92.

Quadro normativo di riferimento e interpretazione della norma

LEGGE N.157 DELL'11.02.1992

La legge n.157/92 prevede violazioni penali e violazioni amministrative. L'art.30 elenca le diverse fattispecie penali con la relativa sanzione; l'art.28 al comma 2 prevede il potere - dovere degli organi di polizia giudiziaria di procedere al sequestro penale delle armi, dei mezzi di caccia e della fauna selvatica nei casi previsti dall'art.30. L'art.31 prevede le violazioni amministrative, punite con il pagamento di una somma di denaro; il comma 6 fa espresso rinvio alle disposizioni dettate dalla legge 24.11.1981 n. 689, stabilendo testualmente che: *"per quanto non altrimenti previsto dalla presente legge si applicano le disposizioni della legge 24.11.1981 n.689 e successive modificazioni"*.

LEGGE N.689 DEL 24.11.1981

La legge n.689/81 ha dettato una sorta di normativa quadro valida per tutti gli illeciti amministrativi. Pertanto per il suo valore di normativa generale si applica in ogni caso in cui non esistono disposizioni diverse. Questa legge all'art.13 comma 2 prevede che *"gli organi addetti al controllo sull'osservanza delle disposizioni per la cui violazione è prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro possono altresì procedere al sequestro cautelare delle cose che possono formare oggetto di confisca amministrativa, nei modi e con i limiti con cui il c.p.p. consente il sequestro alla polizia giudiziaria"*.

Pertanto, poiché nella legge n. 157/92 c'è un richiamo esplicito alla legge n.689/81, si deve ritenere che in funzione di rendere possibile concretamente la futura confisca amministrativa, agli organi di vigilanza è attribuito il potere di sequestro delle cose confiscabili.

Sono tali, a norma dell'art.20 legge n.689/81 le cose che servirono o furono destinate a commettere la violazione (*confisca facoltativa*) e le cose che sono il prodotto della violazione o la cui fabbricazione, l'uso, il porto, la detenzione o l'alienazione costituiscono violazione amministrativa (*confisca obbligatoria*).

INTERPRETAZIONE DELLA NORMA

In assenza di una disposizione espressa nella legge n.157/92 che preveda il sequestro amministrativo ex - art.13 legge n.689/81, bisogna ricorrere all'interpretazione della legge, laddove con tale termine si intende l'attività diretta a ricercare e a precisare il significato da attribuire all'atto normativo, ossia a determinare la volontà del legislatore in esso racchiusa.

Quanto ai criteri, l'interpretazione della norma si realizza secondo due modalità:

interpretazione letterale volta a valutare il significato proprio delle parole secondo la loro connessione (*vox iuris*);

interpretazione logica della norma volta a stabilire l'intenzione del legislatore (*ratio iuris*), intesa come l'obiettivo che si prefigge di raggiungere e che si identifica con l'interesse dalla norma stessa specificamente tutelato. (C.C. art. 12 disposizioni sulla legge in generale, approvate con R.D. 16.03.42 n. 262).

Ciò premesso, in riferimento alla *ratio iuris*, sarebbe poco logico nell'ottica dell'obiettivo perseguito dal legislatore con la legge n.157/92, consistente nella tutela della fauna selvatica e nel garantire il corretto esercizio dell'attività venatoria, prevedere il potere - dovere per gli agenti di vigilanza di sequestrare le armi, i mezzi di caccia e la fauna selvatica esclusivamente nei casi previsti dall'art.30 della legge n.157/92 (violazioni penali) e non anche (almeno come facoltà) nei casi previsti dall'art.31 della stessa legge (violazioni amministrative), laddove parimenti sussistono esigenze cautelari che giustificano il sequestro dei mezzi di caccia e del prodotto della violazione ai fini della futura confisca amministrativa prevista dalla norma generale di cui all'art.20 della legge quadro n.689/81.

Pertanto sulla base dell'interpretazione teleologica e dell'interpretazione sistematica e cioè che l'applicazione della norma sia conforme alle sue finalità e che l'interpretazione avvenga nel quadro delle altre norme che costituiscono l'ordinamento giuridico, *sicuramente bisogna confermare la facoltà e non l'obbligo per gli organi di vigilanza di effettuare il sequestro amministrativo ex - art.13 legge 689/81 in tutti i casi previsti dall'art.31 legge 157/92*. Vale la pena sottolineare invece, come per le violazioni penali di cui all'art.30 della legge n.157/92, il sequestro penale si configuri come un dovere per la polizia giudiziaria.

Facoltà per le guardie venatorie volontarie di procedere al sequestro amministrativo ex - art.13 legge n. 689/81

La legge n. 689/81 affida agli organi cui viene attribuita la vigilanza sull'applicazione di norme che prevedono sanzioni amministrative compiti più ampi di quelli consistenti nella semplice richiesta di documenti e nella compilazione di verbali da trasmettere ad altre autorità. Infatti è espressamente previsto che nell'espletamento delle mansioni di accertamento, gli addetti alla vigilanza possono effettuare sequestri ed altri atti di acquisizione delle prove di illecito amministrativo, indipendentemente dall'essere o meno agenti di polizia giudiziaria, essendo indispensabile la sola qualifica di pubblico ufficiale, *(a tal proposito citiamo la sentenza della Cass. Pen. Sez. VI n. 547 del 25 marzo 1996 che in particolare precisa che la qualifica di pubblico ufficiale non deriva dall'essere i soggetti agenti di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza)*.

La vigente legge sulla caccia prevede all'art.31 fattispecie di illecito che costituiscono violazione amministrativa. A tal proposito l'art.31 dispone che per quanto non altrimenti previsto dalla legge stessa si applicano le norme contenute nella legge n. 689 del 24 novembre 1981. Il precedente art.28 (che descrive i poteri e i compiti degli addetti alla vigilanza venatoria) disciplina l'attività di vigilanza con esclusivo riguardo agli illeciti puniti come reato (si vedano i comma secondo, terzo e quarto riferiti *"ai casi previsti dall'art.30"* e si veda il comma quinto nel quale l'autore dell'illecito è chiamato contravventore).

Dunque l'accertamento e la denuncia degli illeciti amministrativi sono regolati in modo esclusivo dalla legge 689/81. L'art.13 della citata legge 689/81 dispone che per l'accertamento delle violazioni di rispettiva competenza gli addetti alla vigilanza possono: *assumere informazioni, procedere ad ispezioni di cose e di luoghi diversi dalla privata dimora, eseguire rilievi segnaletici descrittivi e fotografici ed ogni altra operazione tecnica, effettuare il sequestro cautelare delle cose che possono formare oggetto di confisca amministrativa*.

Applicando questa generale disposizione alla specifica materia della vigilanza venatoria ne deriva che *le guardie volontarie in quanto anch'esse preposte al controllo sull'osservanza delle leggi statali e regionali che in materia di caccia dispongono sanzioni amministrative, (art.27 comma 1 lettera b legge 157/92) possono compiere atti aventi contenuto ben diverso dalla semplice redazione di un verbale di riferimento, denominazione che tra l'altro non esiste più nella vigente legge n.157/92 dove si parla di "verbali conformi alla legislazione vigente"*.

Pertanto la legge n. 689/81 demanda anche alle guardie volontarie venatorie, in quanto annoverate tra gli organi addetti al controllo sull'osservanza delle disposizioni per la cui violazione è prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro, compiti che comportano l'esercizio di poteri autoritativi di accertamento e di sequestro. La citata legge fa obbligo agli agenti di contestare al trasgressore la violazione. Questa contestazione consiste nella redazione di un verbale nel quale si enunciano gli estremi dell'addebito.

Ne deriva che le guardie venatorie volontarie hanno il *potere - dovere* di effettuare la contestazione al trasgressore: (Cass. Civ. Sezioni Unite 25 novembre 1992 n.12545; Cass. Civ. sez. I 6 agosto 1990 n. 7913; Cass. Civ. sez. I 28 maggio 1988 n. 3670; Cass. Pen. Sez. I 12 aprile 1984 Forlani; Cass. Pen. Sez. I 18 febbraio 1980, Salerno, Consiglio di Stato, parere n. 2296 del 29 agosto 1994; Cass. Civ. sez. I 16 gennaio 1992 n. 501).

L'omessa contestazione immediata potrebbe finanche integrare estremi di natura disciplinare per l'agente accertatore ed è idonea ad incidere sull'efficacia probatoria dell'atto di accertamento, nel senso che, nell'ipotesi di contestazione immediata la valutazione dei fatti compiuta dall'agente accertatore potrà ricevere conferma o smentita immediata da parte dell'interessato mentre le valutazioni effettuate da un agente, che a quella contestazione non ha proceduto, pur potendovi e dovendovi procedere, dovranno essere apprezzate in sede giudiziaria con maggiore cautela e richiederanno più ampi e sicuri elementi di riscontro (Cass. Civ. Sez. I n. 8356 del 26.07.1993).

Cosa diversa è invece per il sequestro amministrativo, il cui potere di esercizio, per tutti gli organi di vigilanza, è sicuramente discrezionale e facoltativo. Nel decidere se effettuare il sequestro gli organi di vigilanza dovranno *in primis* verificare se si tratti di cose oggetto di confisca ai sensi dell'art.20 legge 689/81, poi valutare se ricorrano le esigenze di cautela cui il sequestro è finalizzato e cioè impedire che le cose oggetto della futura confisca non esistano più nel momento in cui la confisca verrà effettivamente disposta all'autorità amministrativa.

Poiché il sequestro è strumentale alla futura confisca, ovviamente converrà sequestrare le cose oggetto di confisca obbligatoria e non anche le cose oggetto di confisca facoltativa.

Sequestro amministrativo di cose appartenenti a terzi

L'art.20 comma 3 della legge n.689/81 stabilisce che: *"Le autorità stesse possono disporre la confisca amministrativa delle cose che servirono o furono destinate a commettere la violazione e debbono disporre la confisca delle cose che ne sono il prodotto, sempre che le cose suddette appartengano a una delle persone cui è ingiunto il pagamento"*.

Pertanto da ciò ne deriva che se le cose utilizzate per commettere la violazione oppure le cose che ne sono il prodotto appartengano a una delle persone a cui viene ingiunto il pagamento, la confisca è possibile nel primo caso, mentre diviene obbligatoria nel secondo. L'art.18 comma 2 legge n.689/81 stabilisce che l'autorità competente ad irrogare la sanzione, determina con ordinanza motivata la somma dovuta per la violazione *e ne ingiunge il pagamento*, insieme con le spese, *all'autore della violazione ed alle persone che vi sono obbligate solidalmente*.

Dal combinato disposto degli articoli sopracitati si capisce come *il sequestro possa avere come oggetto anche cose appartenenti a soggetti diversi dall'autore della violazione, ma che siano con lui obbligati solidalmente ai sensi dell'art.6 della legge 689/81, e pertanto destinatari dell'ordinanza - ingiunzione di pagamento*.

Una conferma di ciò deriva anche dalla lettura dell'art.19 della legge 689/81, dove il comma 1 a proposito dell'opposizione al sequestro si riferisce ai soggetti interessati, lasciando intendere che questi possano essere l'autore della violazione ed il proprietario della cosa servita a commetterla e il comma 2 stabilisce che l'autorità competente può disporre la restituzione della cosa sequestrata a chi prova di averne diritto e ne fa istanza, salvo che si tratti di cose soggette a confisca obbligatoria. Infine l'art.14 comma 1 del DPR 571 del 29.07.1982 stabilisce che *la restituzione delle cose sequestrate è disposta a favore di colui che le deteneva al momento dell'esecuzione del sequestro ovvero di chi provi di averne diritto e ne faccia istanza*.

Cose oggetto di sequestro amministrativo cautelare

L'art.13 comma 2 della legge n.689/81 stabilisce che *"gli organi addetti al controllo sull'osservanza delle disposizioni per la cui violazione è prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro possono altresì procedere al sequestro cautelare delle cose che possono formare oggetto di confisca amministrativa, nei modi e con i limiti con cui il c.p.p. consente il sequestro alla polizia giudiziaria"*.

L'art.20 comma 3 della legge n.689/81 stabilisce che: *"Le autorità stesse possono disporre la confisca amministrativa delle cose che servirono o furono destinate a commettere la violazione e debbono disporre la confisca delle cose che ne sono il prodotto, sempre che le cose suddette appartengano a una delle persone cui è ingiunto il pagamento"*.

Il comma 4 prevede che *"è sempre disposta la confisca amministrativa delle cose, la fabbricazione, l'uso, il porto, la detenzione o l'alienazione delle quali costituisce violazione amministrativa"*.

Con riferimento all'attività venatoria illecita sono soggetti a:

confisca facoltativa (gli strumenti di caccia consentiti utilizzati per commettere la violazioni e quindi anche il fucile);

confisca obbligatoria (i richiami non autorizzati, la fauna illecitamente abbattuta o catturata, i fringillidi in numero inferiore a cinque detenuti).

Pertanto, fermo restando che il sequestro cautelare amministrativo costituisce sempre una facoltà e mai un obbligo per l'agente accertatore, l'esercizio di tale potere discrezionale sarà possibile esclusivamente su cose oggetto di confisca facoltativa e obbligatoria.

Quindi gli organi di vigilanza possono sequestrare le armi ed i mezzi di caccia con i quali è stata commessa la violazione, i richiami non autorizzati e la fauna catturata, abbattuta o detenuta violando l'art.31 della legge n.157/92.

Se bisogna escludere l'opportunità e l'obbligatorietà del sequestro delle armi in quanto queste non sono mai confiscate dalle autorità competenti ad irrogare la sanzione è indubbio che con riferimento ai medesimi illeciti le guardie volontarie possono procedere al sequestro dei mezzi non consentiti di caccia, dei richiami non autorizzati e della fauna, qualora risulti che tali cose non saranno più reperibili nel momento in cui di esse potrà o dovrà essere disposta la confisca.

Senza il potere di sequestro non avrebbe significato la stessa confisca, intervenendo essa a distanza di tempo dalla commissione dal fatto per cui sarebbe privata di qualsiasi effetto pratico. Inoltre in relazione alle cose di cui è prevista la confisca obbligatoria ed in particolare la fauna illecitamente abbattuta, catturata o detenuta e i richiami vivi non autorizzati, deve ritenersi, per un principio di sostanziale giustizia, quasi obbligatorio per gli organi di vigilanza procedere al sequestro cautelare.

Infatti non eseguire il sequestro significherebbe permettere al trasgressore di continuare a conseguire il profitto della propria azione illecita, rappresentato dalla fauna illecitamente catturata o abbattuta, mentre nel caso dei richiami vivi non autorizzati significherebbe lasciare nella sua disponibilità cose il cui possesso è illecito e quindi continuerebbe la condotta vietata dalla legge.

In relazione a ciò il sequestro si pone innanzitutto come provvedimento di ripristino della legalità e poi come atto strumentale alla futura confisca obbligatoria.

Modalità di esecuzione del sequestro cautelare amministrativo

L'art.13 comma 2 della legge n.689/81 stabilisce che *il sequestro cautelare delle cose che possono formare oggetto di confisca amministrativa, viene eseguito nei modi e con i limiti con cui il c.p.p. consente il sequestro alla polizia giudiziaria*.

Vediamo questo cosa significa.

Innanzitutto il sequestro ha natura *cautelare*, nel senso che esso è finalizzato a garantire la conservazione delle cose la cui esistenza sia necessaria per rendere possibile in futuro l'efficacia del provvedimento di confisca.

Ma nella funzione cautelare non rientra esclusivamente tale necessità conservativa, bensì come abbiamo detto nel precedente paragrafo, anche la necessità di interrompere il conseguimento del profitto da parte del trasgressore che, in assenza del sequestro, continuerebbe a godere del frutto della sua condotta illecita. Per quanto riguarda le modalità ed i limiti da rispettare per l'esecuzione del sequestro bisogna fare sostanzialmente riferimento al c.p.p. e precisamente agli artt.321 e 354 dove vengono disciplinati il sequestro preventivo e quello probatorio eseguibili dalla polizia giudiziaria. Pertanto gli organi di

vigilanza potranno eseguire il sequestro soltanto per conseguire le finalità cautelari in vista di una futura confisca (art.20 legge n.689/81), nonché quelle preventive e probatorie mutuabili dagli artt. 321 e 354 c.p.p. e cioè quando per motivi di urgenza sussiste il pericolo che la libera disponibilità di una cosa pertinente il reato/*illecito amministrativo* possa aggravare o protrarre le conseguenze di esso oppure agevolare la commissione di altri reati/*illeciti amministrativi* (art.321 c.p.p.); quando vi è il pericolo che le cose, le tracce pertinenti al reato/*illeciti amministrativi* si alterino o si disperdano.

L'esecuzione del sequestro può avvenire con l'apprensione materiale della cosa da acquisire o con l'affidamento in custodia di questa allo stesso trasgressore oppure a diverso custode. Del sequestro bisogna redigere apposito verbale secondo le modalità previste nel Titolo III del Libro II del c.p.p.

E' importante sottolineare che il verbale deve contenere l'indicazione del motivo per il quale il sequestro è stato eseguito (art.355 c.p.p.)