

Pubblicato il 24/06/2022

N. 05202/2022REG.PROV.COLL.
N. 00981/2017 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 981 del 2017, proposto dal Ministero dell'Interno, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

contro

Rocchi Carla, Anastasia Luca, Bonetto Riccardo Augusto, Michele Cassano, Cussotti Laura, Finello Francesca, Grassi Paolo, Scafone Domenico, Zola Cinzia, non costituiti in questo grado di giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Prima) n. 01129/2016.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza straordinaria del giorno 21 giugno 2022 il Pres. Marco Lipari;

Viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La sentenza impugnata ha accolto il ricorso proposto dagli attuali appellati, nelle loro rispettive qualità di presidente dell'Ente Nazionale Protezione Animali (ENPA) e di guardie particolari giurate in servizio presso l'ENPA, per l'annullamento dei provvedimenti con i quali il Prefetto di Torino aveva approvato le nomine di guardie particolari giurate, nella sola parte in cui detti decreti non prevedono, tra le attività oggetto di autorizzazione, anche la prevenzione e la repressione delle infrazioni dei regolamenti generali e locali relativi alla protezione degli animali ed alla difesa del patrimonio zootecnico, ai sensi dell'art. 5 del d.P.R. 31.03.1979, limitando le autorizzazioni alle sole funzioni in materia di tutela degli animali di affezione.

2. Il Ministero appellante sostiene l'erroneità, nel merito, della decisione del TAR, mentre le parti appellate non si sono costituite in giudizio.

3. L'appello è fondato.

La questione riguardante i poteri degli operatori, volontari e non, nel settore della tutela degli animali e del patrimonio zootecnico (tra i quali rientrano anche le guardie giurate al servizio dell'ENPA) è stata esaminata più volte dalla giurisprudenza amministrativa e penale, che ha focalizzato l'attenzione sulla portata delle diverse norme succedutesi nel tempo.

Il risultato ermeneutico cui è approdato la giurisprudenza è nel senso di riconoscere agli agenti dell'ENPA estesi poteri, comprensivi anche delle attribuzioni degli agenti di polizia giudiziaria, nel solo ambito della protezione degli animali di affezione.

A tale riguardo, secondo l'Accordo Stato-Regioni sul benessere degli animali da compagnia e *pet therapy* del 6 febbraio 2003, recepito con DPCM 28 febbraio 2003, si intende “da compagnia” (o *da affezione*) “ogni animale

tenuto, o destinato ad essere tenuto, dall'uomo, per compagnia o affezione senza fini produttivi od alimentari, compresi quelli che svolgono attività utili all'uomo, come il cane per disabili, gli animali da *pet therapy*, da riabilitazione, e impiegati nella pubblicità.”

Per quanto riguarda, invece, il più ampio settore della tutela degli animali in generale (riguardante, fra l'altro, i campi dell'attività venatoria, della conservazione della fauna selvatica, dello svolgimento della zootecnia, dell'itticoltura e della pesca, nonché dell'utilizzo degli animali nelle attività circensi e dello spettacolo); tali soggetti restano titolari di meri poteri di polizia amministrativa, qualora la normativa statale o regionale preveda tali attribuzioni.

Ne consegue, pertanto, che l'autorizzazione prefettizia alla qualifica di guardia particolare giurata deve necessariamente tenere conto della vigente disciplina, delimitando l'ambito oggettivo di efficacia del provvedimento.

Questo assetto normativo costituisce il frutto di una discrezionale scelta di politica legislativa, coerente con la considerazione dei diversi contesti in cui la generale esigenza primaria di tutela degli animali (da ultimo valorizzata mediante la recentissima modifica dell'art. 9 della Costituzione) comporta un'articolazione delle regole organizzative, con riflessi anche sulle competenze degli operatori del settore.

4. La Sezione richiama, al riguardo, il proprio indirizzo, espresso dalle decisioni 9 novembre 2016, n. 4653 e 23 giugno 2016, n. 3329, nonché l'orientamento ribadito dalla Cassazione Penale, Sezione Prima, 10 luglio 2008, n. 34510, sviluppando le seguenti ulteriori considerazioni.

5. L'art. 5 del d.P.R. 31 marzo 1979 stabilisce che “*Fermi rimanendo la qualifica di guardie giurate, le guardie zoofile aventi la qualifica di agenti di pubblica sicurezza perdono tale ultima qualifica e potranno essere utilizzate a titolo volontario e gratuito dai comuni singoli o associati e comunità montane per la prevenzione e repressione delle infrazioni dei regolamenti generali e locali, relativi alla protezione degli animali ed alla*

difesa del patrimonio zootecnico”.

Con tale disposizione, dettata nel quadro della riorganizzazione dell'ENPA– Ente Nazionale Protezione Animali (che passava, all'epoca, da persona giuridica di diritto pubblico a persona giuridica di diritto privato), le guardie zoofile in essa incardinate perdevano la qualifica di agenti di pubblica sicurezza, ma mantenevano quella di guardie giurate, insieme alla relativa competenza nel settore della protezione degli animali e della difesa del patrimonio zootecnico.

6. Successivamente, però, la legge n. 189 del 2004, nel dettare nuove norme in tema di protezione degli animali, all'art. 6, comma 2, ha statuito che *“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”*.

Questa disposizione, per la sua dizione generale, comprende certamente anche le guardie particolari giurate incardinate presso l'ENPA, la quale costituisce, pacificamente, un'associazione protezionistica e zoofila riconosciuta, proprio mercé il già richiamato d.P.R. del 1979.

In forza della citata previsione, tali guardie giurate possono eccezionalmente assumere i poteri tipici della polizia giudiziaria (di cui agli artt. 55 e 57 c.p.p.) con riguardo al ristretto ambito della protezione degli animali di affezione, così delimitando i poteri che altre fonti hanno riconosciuto alle guardie giurate delle associazioni protezionistiche e zoofile riconosciute.

In altri termini, la norma delinea la competenza delle guardie giurate, stabilendo che – per il solo limitato ambito della protezione degli animali di affezione – tali soggetti sono dotati anche dei poteri di polizia giudiziaria.

7. A tale proposito, la giurisprudenza penale (Cass. pen. Sez. III, Sent., (ud.

7-10-2020) 17-02-2021, n. 6146), ha chiarito che in tema di caccia, alle guardie zoofile dell'E.n.p.a., alla luce della L. n. 189 del 2004, art. 6 e a seguito della perdita della personalità di diritto pubblico, non può riconoscersi la veste di agenti di polizia giudiziaria, se non rispetto agli animali d'affezione, tra cui non può farsi rientrare la fauna selvatica. Tuttavia, le stesse, quali guardie giurate di un'associazione di protezione ambientale riconosciuta (ex lege), possono esercitare i poteri di vigilanza e di accertamento indicati nella L. n. 157 del 1992, art. 28, commi 1 e 5, ovvero "possono chiedere a qualsiasi persona trovata in possesso di armi o arnesi atti alla caccia, in esercizio o in attitudine di caccia, l'esibizione della licenza di porto di fucile per uso di caccia, del tesserino di cui all'art. 12, comma 12, del contrassegno della polizza di assicurazione, nonché della fauna selvatica abbattuta o catturata", e inoltre possono accertare, anche a seguito di denuncia, violazioni delle disposizioni sull'attività venatoria, redigere verbali, conformi alla legislazione vigente, in cui devono essere specificate tutte le circostanze del fatto e le eventuali osservazioni del contravventore, dovendo trasmetterli all'Ente da cui dipendono e all'Autorità competente ai sensi delle disposizioni vigenti.

Si intende, peraltro, che i poteri di polizia amministrativa delle guardie zoofile delle associazioni volontarie di protezione sono ricollegati alla normativa regionale, in virtù di quanto stabilito dall'art. 27 della legge statale n. 157/1992.

8. Anche la sentenza della Cass. pen. Sez. VI, Sent., (ud. 07-05-2019) 16-05-2019, n. 21508 è pervenuta alle medesime conclusioni, esplicitando la seguente motivazione.

“In ordine ai poteri riconosciuti dalla L. 189 del 2004, art. 6 alle guardie particolari giurate delle associazioni protezionistiche e zoofile riconosciute, nominate con decreto prefettizio, vi è un contrasto di vedute nella giurisprudenza di questa Corte, essendo stato, da un lato, sostenuto che, in tema di caccia, a quelle guardie particolari giurate non

spetta la qualifica di agenti di polizia giudiziaria per il solo fatto che è alle medesime affidata, a norma del suddetto art. 6, la vigilanza sull'applicazione della citata legge e delle altre norme poste a tutela degli "animali da affezione", in quanto in tale categoria rientrano esclusivamente gli animali domestici o di compagnia con esclusione della fauna selvatica, non potendo essere attribuito al dato normativo un significato rimesso a criteri di valutazione meramente soggettiva (Sez. 3, n. 23631 del 09/04/2008, Lovato, Rv. 240231); e, da altro lato, affermato che le competenze di polizia giudiziaria spettanti, quali agenti di polizia giudiziaria, alle guardie particolari giurate delle associazioni protezionistiche e zoofile riconosciute, ai sensi del citato art. 6, si estendono alla protezione di animali anche diversi da quelli di affezione (Sez. 3, n. 28727 del 18/05/2011, Scoppetta, Rv. 250609).

Tra tali due indirizzi appare preferibile, ad avviso di questo Collegio, il primo perchè più rispettoso della lettera della legge.

La L. n. 189 del 2004, art. 6, comma 2, testualmente prevede che "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 artt. 55 e 57 c.p.p., alle guardie particolari giurate delle associazioni protezionistiche e zoofile riconosciute". Ora, è di tutta evidenza che l'avverbio "anche" è stato utilizzato dal legislatore con riferimento "alle guardie particolari giurate delle associazioni protezionistiche e zoofile riconosciute", nel senso che anche a tali figure sono estesi quei poteri di vigilanza altrimenti riconosciuti agli ufficiali e agenti di polizia giudiziaria, e non con riferimento alla frase "con riguardo agli animali di affezione".

Ne consegue che appare più corretto il principio enunciato nella prima delle due considerate sentenze, con la conseguenza che a tali guardie particolari giurate va riconosciuto il potere di vigilanza sul rispetto delle disposizioni della stessa L. n. 189 del 2004 nonchè le correlate funzioni di agente di polizia giudiziaria esclusivamente con riferimento alla tutela degli "animali da affezione", cioè degli animali domestici."

9. La citata decisione del giudice penale, poi, risulta esplicitamente

condivisa dal parere della Prima Sezione del Consiglio di Stato su ricorso straordinario (2 marzo 2021 n. 309/2021).

10. Questo esito ermeneutico, del resto, si collega al precedente della Sesta Sezione del Consiglio di Stato n. 298/2007, secondo cui, avendo l'ENPA perduto la personalità giuridica di diritto pubblico, i suoi agenti sono oggi guardie giurate volontarie di un'associazione protezionistica nazionale riconosciuta e ad essi la legge sulla caccia conferisce espressamente i poteri di vigilanza e di accertamento indicati nei commi 1 e 5 dell'art. 28, della legge n. 157/92, ma non anche quello di procedere al sequestro penale previsto dal 2 comma dello stesso articolo, riservato agli ufficiali ed agenti di P.G..

La stessa legge n. 157/92 ha espressamente riconosciuto la qualifica di agenti di polizia giudiziaria agli agenti dipendenti dagli Enti locali delegati dalle Regioni (art. 27, comma 1, lett. a), senza estendere tale riconoscimento alle guardie volontarie delle associazioni venatorie, agricole e di protezione ambientale, menzionate alla lettera b) dello stesso comma.

L'assenza dell'espresso riconoscimento della qualifica costituisce chiaro indice della volontà del legislatore, trattandosi di una disposizione speciale avente ad oggetto proprio i compiti e le qualifiche in materia di vigilanza venatoria.

In presenza di tale disposizione speciale, tale qualifica non può essere riconosciuta, agli agenti dell'E.N.P.A., 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 P.G., 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.

10. In questa prospettiva, inoltre, è corretto il richiamo, compiuto dall'Avvocatura Generale, all'art. 9 del r.d. n. 773 del 1931, secondo cui *“Oltre le condizioni stabilite dalla legge, chiunque ottenga un'autorizzazione di polizia deve osservare le prescrizioni, che l'autorità di pubblica sicurezza ritenga di imporgli nel pubblico interesse”*.

Nel definire l'ambito oggettivamente limitato del riconoscimento della qualifica di guardia particolare giurata, il Prefetto non ha imposto alcuna particolare “prescrizione” ulteriore alle autorizzazioni rilasciate, ma ha semplicemente stabilito di non includere, tra i servizi oggetto di autorizzazione, quelli indicati dall'art. 5 del d.P.R. 31 marzo 1979, con ciò esercitando correttamente il potere di definire l'ambito dell'autorizzazione stessa.

Evidentemente, per operare tale puntualizzazione, conforme al diritto vigente, non occorre alcuna specifica motivazione circa la presenza di ragioni specifiche di pubblico interesse.

11. In conclusione, quindi, l'appello va accolto, con il rigetto del ricorso di primo grado.

Le spese del doppio grado sono compensate, tenendo conto delle originarie incertezze interpretative in materia.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie, con conseguente rigetto del ricorso proposto in primo grado.

Spese del doppio grado compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 giugno 2022 con l'intervento dei magistrati:

Marco Lipari, Presidente, Estensore

Massimiliano Nocelli, Consigliere

Raffaello Sestini, Consigliere

Giovanni Sabato, Consigliere

Ugo De Carlo, Consigliere

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

Marco Lipari

IL SEGRETARIO