

## La guardia zoofila: profilo storico-giuridico

Nel nostro sistema legislativo nel settore che possiamo ricondurre alla tematica generale dell'ambiente si è sviluppata, a partire dalla nascita dello Stato unitario, una ricca serie di leggi che affidano la vigilanza anche a soggetti giuridici aventi la qualifica di guardie particolari giurate. Già l'art. 377 della L. 20 marzo 1865, allegato F, riportato all'art. 56 del R.D. 11 luglio 1913, n. 959, testo unico sulla navigazione interna attribuì a "qualsiasi agente giurato della pubblica amministrazione" funzioni di accertamento delle relative infrazioni. Inoltre, l'art. 149 del R.D. 8 maggio 1904, n. 368, Regolamento per l'esecuzione del T.U. sulle bonificazioni delle paludi e dei terreni paludosi affidò incarichi di vigilanza anche a "qualsiasi agente giurato dell'Amministrazione dello Stato, delle Province, dei Comuni e dei Consorzi" (cfr. Cass. 19 maggio 1938, Riv. dir. pen. 1939, p. 105 che riconosce la qualità di pubblico ufficiale per la guardia giurata di un consorzio di bonifica che sia autorizzata a elevare verbali di contravvenzioni alle norme in materia di polizia idraulica e montana). Nel corso dei decenni i campi d'intervento delle guardie particolari giurate sono diventati sempre più numerosi: protezione degli animali (art. 7 della L. 12 giugno 1913, n. 611, provvedimenti per la protezione degli animali), foreste (art. 46 r.d. 16 maggio 1926, n. 1126, Regolamento per l'applicazione del r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267 concernente il riordinamento e la riforma della legislazione in materia di boschi e dei terreni montani), pesca (art. 30 r.d. 8 ottobre 1931, n. 1604, t.u. delle leggi sulla pesca, modificato dal r.d.l. 11 aprile 1938, n. 1183), acque (art. 217 r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, t.u. delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici), caccia (art. 68 r.d. 5 giugno 1939, 1016, t.u. delle norme per la protezione della selvaggina e per l'esercizio della caccia), vigilanza sulla raccolta e la vendita dei tartufi (Legge 16.12.85 n. 752), vigilanza sulla raccolta e il commercio dei funghi (DPR 14 luglio 1995, n. 376).

La legislazione regionale ha arricchito notevolmente i campi di intervento delle guardie giurate affidando loro la vigilanza in diversi settori: vigilanza ecologica, protezione della flora endemica e rara, circolazione fuoristrada, vigilanza veterinaria, protezione della fauna minore, cave, ecc. Per la vigilanza zoofila va fatta una breve ricostruzione storica. La già ricordata legge 12 giugno 1913, n. 611, provvedimenti per la protezione degli animali, stabiliva all'art. 7, che "Le guardie nominate dalle Società protettrici degli animali saranno riconosciute come agenti di pubblica sicurezza, purché posseggano i requisiti di cui all'art. 81 del regolamento approvato con regio decreto 20 agosto 1909, n. 666. Il riconoscimento è fatto dal prefetto con speciale decreto. Il prefetto potrà altresì revocare il decreto di riconoscimento delle guardie ogniqualvolta venisse a mancare in loro taluno dei requisiti prescritti. Contro il provvedimento del prefetto è ammesso ricorso al Ministero dell'interno nel termine di giorni 30. Le guardie presteranno giuramento innanzi al pretore". Le guardie zoofile delle "società" per la protezione degli animali erano, quindi, guardie giurate riconosciute dal Prefetto e svolgevano funzioni di agenti di pubblica sicurezza. Come vedremo, tali funzioni le hanno mantenute per un lungo periodo, 66 anni, fino al 1979.

Con il Fascismo ci fu la modifica di tutta la normativa che regolamentava il riconoscimento e le funzioni delle "associazioni per la protezione degli animali" che, di diritto, furono sciolte e ricostruite come organi provinciali dell'"Ente Nazionale Fascista per la Protezione degli Animali" (Legge 11 aprile 1938, n. 612). Tale Ente era sottoposto alla vigilanza del Ministero degli Interni e poteva "nominare guardie per la protezione degli animali" che avevano "la qualità di agenti di pubblica sicurezza". La loro nomina era soggetta all'approvazione del Ministero degli Interni. Cosa importante è che tali guardie potevano essere "volontarie o permanenti a seconda che il servizio sia gratuito o a pagamento" (art. 25 R.D. 2 maggio 1939, 1284).

Nel 1954 l'Ente per la protezione degli animali subì un altro riordino con la legge 19 maggio 1954, n. 303 "Modificazioni all'ordinamento dell'Ente Nazionale per la protezione degli animali". In pratica furono abolite quasi tutte le disposizioni emanate in epoca fascista, ma l'ordinamento delle guardie zoofile non subì modifiche.

Infine, è arrivato il Decreto del Presidente della Repubblica del 31 marzo 1979, "Perdita della personalità giuridica di diritto pubblico dell'Ente nazionale protezione animali, che continua a sussistere come persona giuridica di diritto privato". Con questo decreto l'Enpa ha perso molte funzioni che sono passate ai Comuni, singoli o associati, ed alle Comunità montane, tra cui quelle relative alla "vigilanza sulla osservanza delle leggi e dei regolamenti generali e locali, relativi alla protezione degli animali ed alla difesa del patrimonio zootecnico".

Con tale modifica, anche la figura della guardia zoofila ha subito un mutamento giuridico. L'art. 5 del DPR 31/03/79, infatti, recita: "Ferma 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 l'entrata in vigore della legge 14 agosto 1991, n. 281, legge quadro in materia di animali di affezioni e prevenzione del randagismo, sono cambiate alcune cose anche per ciò che attiene le guardie zoofile. La 281/1991, infatti, stabilisce che le regioni devono organizzare "corsi di aggiornamento o formazione per il personale delle regioni, degli enti locali e delle unità sanitarie locali addetto ai servizi di cui alla presente legge nonché per le guardie zoofile volontarie che collaborano con le unità sanitarie locali e con gli altri enti locali", (art. 3, comma 4, lett. b. L. 281/91). Non è specificata l'Enpa, ma si parla di "guardie zoofile volontarie" in senso lato. Anche la legge sulla protezione della fauna selvatica e il prelievo venatorio –meglio conosciuta come legge sulla caccia-, la legge n.° 157 dell'11 febbraio 1992, parla di "guardie zoofile" in genere. In particolare, all'art. 27, comma 2, affida la vigilanza "altresi alle guardie ecologiche e zoofile riconosciute da leggi regionali". Sulla stessa scia si pone il Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 532 "Attuazione della direttiva 91/628/CEE relativa alla protezione degli animali durante il trasporto", che all'articolo 13, comma 3, afferma "Ferma restando la competenza generale del Comune a vigilare sul rispetto delle norme di protezione degli animali anche tramite le guardie zoofile delle associazioni di volontariato...". Tali disposizioni di legge prevedono, quindi, una pluralità di soggetti associativi che possono svolgere questa particolare attività di vigilanza che, per la prima volta, non è più demandata "monocraticamente" a un unico sodalizio. Sono diverse le Regioni che, in armonia con tale principio, hanno previsto e disciplinato le funzioni di guardia zoofila volontaria. Il riferimento è quasi sempre la "legge sul randagismo" all'interno della quale sono state inseriti appositi articoli sulla vigilanza zoofila. Le varie leggi regionali prevedono, perlopiù, sempre lo stesso iter: le associazioni iscritte all'albo regionale delle associazioni animaliste, possono chiedere al Presidente della Giunta Regionale la nomina a guardia zoofila volontaria per i propri aderenti. In alcune regioni, però, è previsto anche il riconoscimento a guardia particolare giurata con decreto rilasciato dalla prefettura, in altre è richiesta la frequenza di un corso di formazione e il superamento del relativo esame.

### **Poteri e compiti delle guardie zoofile volontarie**

La guardia volontaria, riconosciuta ai sensi dell'art. 6, c.2 della 189/04 riveste, nell'esercizio delle sue funzioni, la qualità di pubblico ufficiale, e svolge funzioni di polizia giudiziaria.

Nell'esercizio delle sue funzioni, la guardia zoofila volontaria, in quanto pubblico ufficiale incaricato di accertare determinati reati e illeciti amministrativi, può legittimamente chiedere i documenti di riconoscimento ad una persona che per motivi di servizio è opportuno identificare (il proprietario del cane non tatuato, colui che ha abbandonato un gatto, ecc.); può e deve procedere alla stesura dei relativi atti e verbali, e può adottare tutte quelle procedure ritenute idonee per far osservare la normativa di propria competenza (ad esempio, intimare al proprietario di togliere il cane da una oggettiva e concreta detenzione di estrema cattività, chiedere l'intervento del Servizio Veterinario per quanto di competenza, ecc.).

## Gli accertamenti delle guardie zoofile

Ai fini del buon esito del procedimento penale o amministrativo, sono essenziali gli accertamenti di polizia giudiziaria/amministrativa. Spesso molti processi sono vanificati proprio per l'errata o incompleta procedura adottata dagli operatori. A chi scrive è capitato di leggere notizie di reato o verbali di sequestro per violazione all'art. 544 ter c.p. motivati con un generico "maltrattamento di animali" senza specificare, non dico quale caso era stato violato (incrudelire, eccessiva fatica, lesioni), ma addirittura la fattispecie commessa. Il fatto che si trovino alcuni animali in un allevamento abusivo non significa *sic et simpliciter* che gli animali siano tenuti in condizioni incompatibili con la loro natura e pertanto sia stato commesso un reato. Ai fini della configurabilità del reato occorre verificare le condizioni complessive in cui sono tenuti gli animali e valutare, di conseguenza, se siano state rispettate le leggi naturali e biologiche che riguardano specificamente quel tipo di animale. La liceità della detenzione dovrà valutarsi in concreto in base ad un giudizio di compatibilità tra le condizioni in cui l'animale viene tenuto e le sue specifiche esigenze biologiche e comportamentali; solo all'esito di questa valutazione, qualora si riscontrino il superamento di un limite o di una soglia di sopportazione dell'animale può affermarsi che una certa condizione costituisce il presupposto di una condotta penalmente rilevante alla luce dell'art. 727 c.p. Il maltrattamento, pertanto, deve risultare da una prova adeguata, non scaturita da semplici presunzioni circa le conseguenze negative sul benessere degli animali.

Le diverse ipotesi previste dagli articoli 544-ter e 727 c.p. sono distinte e autonome e prevedono condotte e comportamenti diversi e che vanno, quindi specificamente contestate all'indagato. Ad esempio, l'ipotesi della detenzione di animali in condizioni incompatibili con la loro natura è ben distinta, sia per l'elemento oggettivo sia per quello soggettivo, dall'ipotesi della sottoposizione degli animali a strazi o sevizie. Nel corso di controlli va da sé che tutto ciò che può essere utilizzato come fonte di prova deve essere sottoposto a sequestro, ivi compresi gli animali detenuti.

Le guardie zoofile per l'accertamento delle **violazioni amministrative** di rispettiva competenza, possono:

- a) assumere informazioni
- b) procedere a ispezioni di cose e di luoghi diversi dalla privata dimora
- c) fare rilievi segnaletici, descrittivi e fotografici e ogni altra operazione tecnica
- d) procedere al sequestro cautelare delle cose che possono formare oggetto di confisca amministrativa, nei modi e con i limiti con cui il Codice di procedura penale consente il sequestro alla polizia giudiziaria

L'art. 357 del c.p.p. "Documentazione dell'attività di polizia giudiziaria" stabilisce che la **polizia giudiziaria** annota secondo le modalità ritenute idonee ai fini delle indagini, anche sommariamente, tutte le attività svolte, comprese quelle dirette alla individuazione delle fonti di prova. Fermo quanto disposto in relazione a specifiche attività, redige verbale dei seguenti atti:

- a) denunce, querele e istanze presentate oralmente;
- b) sommarie informazioni rese e dichiarazioni spontanee ricevute dalla persona nei cui confronti vengono svolte le indagini;
- c) informazioni assunte, a norma dell'art. 351;
- d) perquisizioni e sequestri;
- e) operazioni e accertamenti previsti dagli artt. 349, 353 e 354;
- f) atti, che descrivono fatti e situazioni, eventualmente compiuti sino a che il pubblico ministero non ha impartito le direttive per lo svolgimento delle indagini.

Il verbale è redatto da ufficiali o agenti di polizia giudiziaria nelle forme e con le modalità previste dall'art. 373. La documentazione dell'attività di polizia giudiziaria è posta a disposizione del pubblico ministero. A disposizione del pubblico ministero sono altresì poste le denunce, le istanze e le querele presentate per iscritto, i referti, il corpo del reato e le cose pertinenti al reato.