

Di Avvocato Rosa Bertuzzi

I poteri delle Guardie Zoofile alla luce della recente giurisprudenza

Circolare del Ministero dell'Interno del 03.08.2022

Circolare del Ministero dell'Interno del 21.02.2022

Nel corso dell'anno 2022 il Ministero dell'Interno ha adottato due circolari di particolare interesse per il ruolo delle guardie incaricate della tutela degli animali d'affezione, una il 21.02.2022 e l'altra, molto recente, il 03.08.2022. La prima contiene alcuni chiarimenti in merito alla procedura di nomina delle Guardie particolari giurate delle associazioni protezionistiche e zoofile riconosciute (in breve 'guardie zoofile), mentre la seconda fornisce alcuni chiarimenti in merito alla qualifica delle stesse guardie sul piano giuridico e sull'entità e tipologia di poteri di accertamento e indagine a queste riconosciuto.

La normativa di riferimento è la Legge 20 luglio 2004 n. 189 avente ad oggetto "*Disposizioni concernenti il divieto di maltrattamento degli animali, nonché di impiego degli stessi in combattimenti clandestini o competizioni non autorizzate.*" Proprio su quest'ultimo provvedimento si vuole porre l'accento nel prosieguo della trattazione. La circolare emanata segue, in verità un'importante sentenza pronunciata sul tema da parte del Consiglio di Stato, la n. 5202 del 24 giugno 2022. In tale sentenza viene stabilito che alle guardie zoofile dell'E.N.P.A. (Ente Nazionale Protezione Animali) 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. Non sono mancati in passato, infatti, casi in cui, per eccesso di potere da parte di alcune guardie nominate, queste venissero poi condannate in sede penale per il reato di cui

all'articolo 347 c.p. "*Usurpazione di funzioni pubbliche*" per avere effettuato controlli venatori per i quali la legge non gli riconosceva la competenza.

La nuova circolare del 03.08.2022 precisa, in tal senso, che le guardie giurate volontarie di cui trattasi svolgono un ruolo integrativo rispetto a quello rivestito dai soggetti –Carabinieri, operatori di Polizia Locale e Provinciale, operatori delle Forze di Polizia- a cui la legge riconosce istituzionalmente il compito, in via primaria, di tutela degli animali, sia da affezione che selvatici.

Viene altresì precisato che alle stesse guardie, nei limiti del loro servizio, vale a dire solo per le attività che interessano animali da affezione, possono operare con la qualifica di Polizia Giudiziaria, ma solo come agenti di P.G. (non come ufficiali di P.G.). Ne consegue che, nell'ambito delle loro funzioni, alle stesse è anche riconosciuto il potere di accertamento e contestazione delle violazioni amministrative che comportano il pagamento di una somma di denaro.

1. Il procedimento di nomina delle Guardie zoofile

Con atto di indirizzo del 07 novembre 2016, poi confermato anche con la citata circolare del 21.02.2022, il Ministero ha chiarito che l'approvazione della nomina a guardia zoofila può essere richiesta dalle associazioni rientranti nelle seguenti categorie:

- le associazioni di protezione ambientale riconosciute dal Ministero della Transizione Ecologica, ai sensi dell'art. 13 della Legge 8 luglio 1986, n. 349;
- le associazioni operanti nel campo della difesa e della protezione degli animali riconosciute (soltanto) da organi regionali sulla base delle normative locali in vigore;
- l'E.N.P.A. in virtù del riconoscimento operato con il D.P.R. 31 marzo 1979, nonché le associazioni venatorie, agricole e di protezione ambientale nazionale presenti nel Comitato Tecnico Faunistico venatorio Nazionale, cui fa riferimento l'art. 27, comma 1, lett. b) della legge 11 febbraio 1992, n. 157;
- le associazioni individuate con decreto del Ministro della Salute ai fini dell'affidamento di animali oggetto di sequestro o di confisca ai sensi dell'art. 19-quater del R.D. 28 maggio 1931, n. 601, recante le disposizioni di coordinamento e transitorie per il Codice Penale.

L'istanza deve essere valutata dalla Prefettura territorialmente competente, la quale verificherà i presupposti per procedere. In particolare, se l'associazione richiedente è dotata di personalità giuridica, occorrerà verificare la sussistenza dei poteri di rappresentanza in capo alla persona fisica che sottoscrive l'istanza di nomina, tramite la consultazione del Registro delle persone

giuridiche. Qualora invece l'associazione sia priva di personalità giuridica la Prefettura provvederà a disporre gli opportuni accertamenti al fine di verificare la legittimazione del soggetto che ha sottoscritto l'istanza per conto dell'associazione. In questo caso le verifiche potrebbero essere svolte attraverso il Registro unico nazionale del Terzo settore, istituito ai sensi dell'articolo 45 del D.lgs. 2 luglio 2017, n. 117 (c.d. Codice del terzo settore). Altro aspetto che la Prefettura sarà chiamata a verificare sarà il possesso dei requisiti soggettivi /moralì in capo alla persona fisica di cui è stata chiesta la nomina. Al riguardo la circolare ha precisato che tali controlli non devono essere espletati anche nei confronti del soggetto rappresentante legale dell'associazione.

2. Qualificazione delle Guardie zoofile.

Oltre a quanto sopra richiamato in merito alla qualifica di agente di Polizia Giudiziaria per gli operatori delle associazioni in questione, con i suddetti limiti, occorre qui precisare, conclusivamente, che le funzioni a questi riconosciute sono indicate a livello generale nella Legge 189/2004 e, più specificamente, nel decreto prefettizio di nomina dell'operatore. Tali funzioni si possono raggruppare, sostanzialmente, nelle seguenti categorie:

- vigilanza sul maltrattamento degli animali;
- vigilanza sull'utilizzo degli animali in combattimenti clandestini o competizioni non autorizzate;
- verifica del rispetto delle norme sulla protezione degli animali da affezione.

Ne discende, quindi, sulla base dell'articolo 6 della citata Legge 189/04, che le guardie zoofile rivestono la qualifica di agente di P.G. nei limiti delle attribuzioni conferite per materia e per territorio, tra le quali non rientrano, è bene precisarlo, le attività di vigilanza venatoria e di tutela della fauna selvatica.

Di seguito il testo delle due circolari richiamate



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE DEL DIPARTIMENTO

Roma, data del protocollo

AI SIGG. PREFETTI	LORO SEDI
AI SIGG. COMMISSARI DEL GOVERNO PER LE PROVINCE DI	TRENTO E BOLZANO
AL SIG. PRESIDENTE DELLA GIUNTA REGIONALE DELLA VALLE D'AOSTA	AOSTA
AI SIGG. QUESTORI	LORO SEDI

e, p.c.:

AL COMANDO GENERALE DELL'ARMA DEI CARABINIERI	ROMA
AL COMANDO GENERALE DEL CORPO DELLA GUARDIA DI FINANZA	ROMA
AL GABINETTO DEL MINISTRO	SEDE
ALLA SEGRETERIA DEL DIPARTIMENTO	SEDE

OGGETTO: Qualificazione delle guardie giurate zoofile e connesse facoltà. Chiarimenti.

^^^^^^^^^^

Seguito:

a) f.n.557/PAS/U/002492/10089.D.GG(21) del 21.02.2022

1. Premessa

Il tema della qualificazione delle guardie giurate zoofile e delle connesse attribuzioni torna ad occupare lo scrivente Ufficio, che, di recente, anche in relazione ad incertezze interpretative sollevate dal "territorio", ha proceduto ad una approfondita disamina delle disposizioni del pertinente quadro giuridico di riferimento.





Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE DEL DIPARTIMENTO

L'intento è quello di fornire alla "rete" delle Autorità provinciali di p.s. ulteriori indicazioni al fine di uniformare l'azione amministrativa ed evitare l'ingenerarsi di prassi non coerenti con il dettato normativo e le indicazioni ministeriali rese nel tempo con riguardo alla vigilanza zoofila.

Come noto, già con l'atto di indirizzo indicato a seguito *sub a*), sono state affrontate talune questioni – anch'esse poste all'attenzione dal "territorio" - più specificatamente attinenti al procedimento di approvazione della nomina a guardia giurata zoofila, con particolare riguardo alle associazioni legittimate a richiedere tale titolo di polizia e alle relative figure soggettive investite dei poteri di rappresentanza.

La tematica che, invece, si vuol qui affrontare è quello delle qualifiche soggettive attribuite alle guardie giurate zoofile e dei poteri che ne derivano, con la precisazione che le indicazioni qui rese valgono per le guardie giurate zoofile di nomina prefettizia e non anche per quelle nominate da organi delle Regioni o delle Province.

2. Inquadramento giuridico delle guardie giurate zoofile di nomina prefettizia e attività consentite.

Come è noto, la vigilanza zoofila trova il suo principale riferimento normativo nella legge 20 luglio 2004, n. 189, recante "*Disposizioni concernenti il divieto di maltrattamento degli animali, nonché di impiego degli stessi in combattimenti clandestini o competizioni non autorizzate*".

L'art. 6 della citata legge, al comma 1, dispone che, al fine di prevenire e contrastare i reati previsti dalla legge, con proprio decreto, il Ministro dell'Interno stabilisce le modalità di coordinamento dell'attività della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri, del Corpo della Guardia di finanza, del Corpo Forestale dello Stato e dei Corpi di polizia municipale e provinciale (decreto adottato con D.M. 23 marzo 2007). Il comma 2 della medesima disposizione prevede che la vigilanza sul rispetto della legge è affidata anche, con riguardo agli animali d'affezione, nei limiti dei compiti attribuiti dai rispettivi decreti prefettizi di nomina, ai sensi degli artt. 55 e 57 del codice di procedura penale, alle guardie particolari giurate delle associazioni protezionistiche e zoofile riconosciute.

Dunque la vigilanza sul rispetto delle disposizioni della legge n. 189/2004 è affidata – oltre che alle Forze di Polizia dello Stato e ai Corpi di polizia municipale e provinciale – alle guardie particolari giurate delle associazioni protezionistiche e zoofile riconosciute.

Nel rimandare all'atto di indirizzo indicato a seguito *sub a*) per quanto concerne le categorie di associazioni legittimate a richiedere al Prefetto l'approvazione della nomina a guardia particolare giurata, si evidenzia che le guardie zoofile, oltre alla nomina concessa dal Prefetto ai sensi dell'art. 138 TULPS, rivestono - ai fini della prevenzione e del contrasto



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE DEL DIPARTIMENTO

alle fattispecie criminose contemplate dalla medesima legge n. 189 del 2004 – la qualifica di agenti di polizia giudiziaria.

A questo fine la citata disposizione dell'art. 6 richiama gli artt. 55 e 57 del codice di procedura penale.

L'art. 57, comma 3, c.p.p. attribuisce in generale la qualifica di ufficiali e agenti di polizia giudiziaria, nei limiti del servizio cui sono destinate e secondo le rispettive attribuzioni, alle persone alle quali le leggi e i regolamenti attribuiscono le funzioni previste dall'art. 55 c.p.p. .

Dunque le guardie particolari giurate delle associazioni protezionistiche e zoofile riconosciute, secondo quanto previsto dal combinato disposto dell'art. 6 della legge n. 189 del 2004 e dell'art. 57, comma 3, c.p.p., sono agenti di polizia giudiziaria nei limiti del servizio cui sono destinate e secondo le rispettive attribuzioni.

Si ricorda che alcune pronunce dell'Autorità Giudiziaria hanno evidenziato come alle guardie giurate delle predette associazioni protezionistiche riconosciute non spetta la qualità di ufficiale di p.g., ma solo quella di agente di p.g. (Tribunale di S. Maria Capua Vetere, Sez.I, pen. 30 novembre 2016, n. 421).

Tale orientamento è stato seguito da questo Dipartimento nell'atto di indirizzo n. 557/PAS.11230.10182.A(16) del 28 dicembre 2005.

Le guardie giurate volontarie delle associazioni riconosciute - alla luce della formulazione e della collocazione sistematica del più volte citato art. 6 - svolgono un ruolo integrativo, come comprovato dall'utilizzo dell'avverbio "anche", rispetto a quello rivestito dai soggetti indicati al primo comma dell'articolo stesso, istituzionalmente deputati alla vigilanza di che trattasi, quali i Carabinieri Forestali, gli operatori della Polizia municipale e provinciale, nonché gli appartenenti alle altre Forze di Polizia, che sono ufficiali o agenti di polizia giudiziaria ai sensi dell'art. 57, comma 1, c.p.p..

In ogni caso, le funzioni di polizia giudiziaria riconosciute a dette guardie, come stabilisce la norma, sono limitate alla verifica del rispetto delle disposizioni concernenti il maltrattamento degli animali, il loro impiego in combattimenti clandestini o competizioni non autorizzate, nonché alla verifica del rispetto delle altre norme relative alla protezione degli animali, limitatamente agli animali cosiddetti di affezione.

Al di fuori di tale ambito le guardie giurate zoofile non rivestono la qualifica di agente di p.g. e, d'altro canto, lo stesso art. 6 ancora apertamente le facoltà di polizia giudiziaria ai compiti espressamente attribuiti dai decreti prefettizi di nomina.

Alla luce del richiamato quadro normativo, si può, quindi, sostenere che la qualifica di agente di polizia giudiziaria compete alla guardia giurata zoofila che agisce nei limiti delle attribuzioni conferite, per materia e per territorio, dalla legge e dal decreto prefettizio di nomina.

Quanto, poi, allo specifico aspetto concernente l'oggetto della tutela penale, è intervenuta, di recente, la Corte di Cassazione, nell'ambito di un procedimento che vedeva



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE DEL DIPARTIMENTO

una guardia particolare giurata zoofila condannata in secondo grado in relazione al reato di cui agli artt. 81 e 347 c.p. *“per avere usurpato una funzione pubblica effettuando controlli venatori nei confronti dei cacciatori, pur non avendo il titolo, essendo egli in possesso di un decreto di guardia particolare giurata zoofila che gli permetteva il solo controllo degli animali da affezione, cioè cani e gatti”* (Sesta Sez. Penale, sentenza n. 21508 del 7/5/2019).

La Suprema Corte, pur dando atto delle oscillazioni giurisprudenziali in materia, opta in questa sentenza per l'interpretazione più rigorosa e aderente al testo della legge, secondo la quale alle guardie giurate zoofile spettano il potere di vigilanza sul rispetto delle disposizioni della stessa legge n. 189/2004, nonché le correlate funzioni di agente di polizia giudiziaria esclusivamente con riferimento alla tutela degli animali d'affezione, cioè degli animali domestici.

L'ulteriore profilo da precisare, al medesimo fine di perimetrare l'attività consentita alle guardie giurate zoofile, attiene proprio all'esercizio della vigilanza venatoria.

Il più volte richiamato art. 6 della legge n. 189/2004 non autorizza le guardie giurate zoofile all'espletamento di compiti di vigilanza venatoria, ivi comprese le connesse facoltà di polizia giudiziaria.

La vigilanza venatoria e, dunque, la tutela della fauna selvatica in relazione all'attività di caccia è appannaggio, tra gli altri, delle guardie particolari giurate nominate da organi delle Regioni o degli Enti locali delegati dalle stesse Regioni ai sensi dell'art. 27 della legge della legge 11 febbraio 1992, n. 157.

3. Poteri di accertamento degli illeciti amministrativi.

La qualifica di agente di polizia giudiziaria riconosciuta alle guardie giurate zoofile – sia pure con le limitazioni sopra descritte – comporta che alle stesse sia attribuita anche, in virtù del disposto dell'art. 13, quarto comma, della legge n. 689/1981, la potestà di accertamento delle violazioni punite con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro.

Detta disposizione stabilisce che *“All'accertamento delle violazioni punite con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro possono procedere anche gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria”*.

E' evidente che, *ratione materiae*, le guardie giurate zoofile potranno accertare e contestare le violazioni amministrative ricadenti nell'ambito della tutela degli animali d'affezione.

Esclusivamente in detto ambito le guardie giurate zoofile potranno compiere gli atti di accertamento previsti dal primo comma dell'articolo 13 della legge n. 689/1981, naturalmente nei limiti in cui l'esercizio di dette facoltà risulti effettivamente necessario per l'accertamento e la contestazione delle violazioni amministrative in argomento.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE DEL DIPARTIMENTO

4. Indicazioni conclusive.

Come è detto, le indicazioni formulate nel presente atto di indirizzo sono finalizzate ad assicurare che le guardie giurate delle associazioni protezionistiche riconosciute, sulla base dei decreti di nomina prefettizia ex art.6 della legge n.189/2004, sviluppino le attività di vigilanza secondo procedure omogenee nell'intero territorio nazionale.

In questo senso le SS.LL. vorranno avviare mirate iniziative volte, in primo luogo, a garantire un'adeguata attuazione agli orientamenti qui formulati.

Più in dettaglio, i Sigg.ri Prefetti vorranno partecipare, nelle forme ritenute più opportune, i contenuti della presente circolare alle associazioni protezionistiche riconosciute nei confronti dei cui appartenenti abbiano rilasciato l'approvazione della nomina a guardia particolare giurata ai sensi dell'art.138 TULPS.

Inoltre, i Sigg.ri Prefetti potranno valutare l'opportunità di richiamare l'attenzione sugli orientamenti qui espressi nella prima seduta utile del Comitato provinciale dell'ordine e la sicurezza pubblica.

Infine, sul piano dei controlli volti a garantire il corretto esercizio dei compiti affidati alle guardie giurate zoofile nominate dal Prefetto, si raccomanda ai Sigg. Questori di svolgere una preliminare verifica della coerenza dei Regolamenti di servizio presentati dalle Associazioni riconosciute ai sensi del R.D.L n.1952/ 1935 con gli orientamenti espressi nella presente circolare, adottando, nella negativa, le opportune iniziative correttive.

Tale verifica potrà, infatti, consentire alle associazioni interessate di calibrare al meglio l'attività da esse svolte.

Come di consueto, l'Ufficio IV – Polizia amministrativa e di sicurezza dell'Ufficio per l'Amministrazione Generale di questo Dipartimento resta a disposizione per ogni chiarimento ritenuto utile.

IL VICE DIRETTORE GENERALE DELLA P.S.
preposto all'attività di coordinamento e pianificazione

Gambacurta



Prefettura di Firenze

Area I
Ordine e Sicurezza Pubblica

Firenze, data protocollo

Alle Associazioni protezionistiche e zoofile
Firenze

OGGETTO: Circolare Ministero dell'Interno 557/PAS/U/002492/10089.D.GG(21) del 21.2.2022.- Procedimento per l'approvazione della nomina delle guardie giurate zoofile di cui all'art.6, comma 2, della legge 20 luglio 2004, n. 189. Indicazioni applicative.

Si trasmette, per opportuna conoscenza, la circolare del Ministero dell'Interno
- Ufficio per gli Affari Polizia Amministrativa e Sociale - prot. n. 557/PAS/U/002492/10089.D.GG(21) in data 21.2.2022.

Il Prefetto
(Valenti)

PE/gs

ff



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE DEL DIPARTIMENTO

Roma, data del protocollo

AI SIGG. PREFETTI

LORO SEDI

AI SIGG. COMMISSARI DEL GOVERNO

TRENTO E BOLZANO

AL SIG. PRESIDENTE DELLA GIUNTA REGIONALE
DELLA VALLE D'AOSTA

AOSTA

AI SIGG. QUESTORI

LORO SEDI

e, p.c.:

AL COMANDO GENERALE DELL'ARMA DEI
CARABINIERI

ROMA

AL COMANDO GENERALE DEL CORPO DELLA
GUARDIA DI FINANZA

ROMA

AL GABINETTO DEL MINISTRO

SEDE

ALLA SEGRETERIA DEL DIPARTIMENTO

SEDE

Oggetto: Procedimento per l'approvazione della nomina delle guardie giurate zoofile di cui all'art. 6, comma 2, della legge 20 luglio 2004, n. 189. Indicazioni applicative.

~~~~~

Seguito:

- a) f. n. 557/PAS/11230.10182.A (16) del 06.10.2005;
- b) f. n. 557/PAS/11230.10182.A (16) del 28.12.2005;
- c) f. n. 557/PAS/U/016953/10089.D. GG(10) del 07.11.2016;
- d) f. n. 557/PAS/U/017256/10089.D.GG(21) del 14.11.2016

## 1. Premessa

Come è noto, la legge 20 luglio 2004, n. 189, portando a termine un percorso già iniziato con precedenti interventi normativi, quali la legge 22 novembre 1993, n. 473 di parziale riforma del reato di maltrattamento di animali di cui all'art. 727 c.p., ha realizzato una profonda reimpostazione del sistema di tutela penale degli animali.

I punti salienti di questo intervento riguardano, innanzitutto, l'introduzione di una serie di fattispecie incriminatrici - riunite nel "nuovo" Titolo IX-bis del Libro II del Codice penale (articoli dal 544-bis al 544-sexies) - volte a punire, a titolo di delitto, una serie di comportamenti



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE DEL DIPARTIMENTO

particolarmente odiosi contro gli animali, che in precedenza erano, in alcuni casi, sanzionati a livello contravvenzionale.

A queste si sono aggiunte nuove fattispecie che puniscono la detenzione di animali in condizioni incompatibili con la loro natura, nonché l'abbandono di animali domestici o che abbiano acquisito le abitudini della cattività ("nuovo" art. 727 c.p.).

In questo contesto, la legge n. 189/2004 si preoccupa anche di individuare i soggetti chiamati a vigilare sul rispetto delle norme penali così introdotte.

In questo senso, l'art. 6 della ripetuta legge n. 189 rimette ad un provvedimento del Ministro dell'Interno – adottato con il D.M. 23 marzo 2007 – la definizione delle modalità di coordinamento dell'azione di prevenzione e contrasto dei reati in questione da parte delle Forze di polizia e dei Corpi e servizi di polizia locale (comma 1).

Nel contempo, la disposizione chiarisce, al comma 2, che la vigilanza sull'osservanza delle norme relative alla protezione degli animali di affezione è demandata, oltreché ai competenti soggetti pubblici, alle guardie particolari giurate delle associazioni protezionistiche e zoofile riconosciute (nel prosieguo indicate solo come "guardie zoofile").

Al fine di consentire l'esatta individuazione di questa particolare categoria di guardie giurate, questo Dipartimento ha diramato le circolari indicate a seguito *sub a)*, *b)* e *c)*. Con esse – e più nello specifico con l'atto di indirizzo *sub b)* – è stato, tra l'altro, chiarito che i predetti operatori, nel disbrigo dei compiti di vigilanza in argomento, ricoprono esclusivamente la qualità di agente di polizia giudiziaria.

Premesso che la materia ha formato oggetti di ulteriori direttive emanate nel tempo, si fa presente che, di recente, sono emerse alcune difformità di prassi nello sviluppo del procedimento di approvazione della nomina a guardia giurata degli appartenenti alle cennate associazioni protezionistiche e zoofile.

Nell'ottica, quindi, di assicurare l'uniformità di azione nell'ambito della "rete" delle Autorità provinciali di p.s., si ritiene opportuno fornire le seguenti indicazioni relative a taluni aspetti sui quali si sono registrati i margini di incertezza più significativi.

## **2. Soggetti legittimati a richiedere l'approvazione della nomina a guardia zoofila.**

Si premette che, con l'atto di indirizzo del 7 novembre 2016, meglio individuato *sub c)*, è stato chiarito che l'approvazione della nomina a guardia zoofila può essere richiesta dalle associazioni rientranti nelle seguenti categorie:

- a) le associazioni di protezione ambientale riconosciute dal Ministero della Transizione Ecologica, ai sensi dell'art. 13 della legge 8 luglio 1986, 349;
- b) le associazioni operanti nel campo della difesa e della protezione degli animali riconosciute (soltanto) da organi regionali sulla base delle normative locali in vigore;
- c) l'E.N.P.A., in virtù del riconoscimento operato con il D.P.R. 31 marzo 1979, nonché le associazioni venatorie, agricole e di protezione ambientale nazionali presenti nel Comitato Tecnico Faunistico venatorio Nazionale, cui fa riferimento l'art. 27, comma 1, lett. b), della legge 11 febbraio 1992, n. 157;
- d) le associazioni individuate con decreto del Ministro della Salute ai fini dell'affidamento di animali oggetto di sequestro o di confisca ai sensi dell'art. 19-*quater* del R.D. 28 maggio 1931, n. 601, recante le disposizioni di coordinamento e transitorie per il Codice penale.



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE DEL DIPARTIMENTO

Nel confermare l'attualità di queste indicazioni, si osserva che uno degli aspetti sui quali sembra opportuno svolgere un approfondimento riguarda l'individuazione della figura che, all'interno delle associazioni, è legittimata a sottoscrivere l'istanza in argomento e gli adempimenti che le Prefetture sono chiamate a svolgere per verificare l'effettiva esistenza di tale legittimazione.

In proposito, si osserva che l'istanza in questione mira al conseguimento di un'autorizzazione di polizia prevista dall'art. 138 TULPS i cui effetti si producono non solo nei confronti del soggetto di cui viene chiesta la nomina a guardia giurata, ma anche nei confronti del soggetto richiedente. Quest'ultimo, infatti, diviene responsabile dell'impiego della guardia giurata anche ai fini dell'osservanza del regolamento di servizio approvato dal Questore a norma dell'art. 2 del R.D.L. 26 settembre 1935, n. 1952.

Tale circostanza va riguardata alla luce del principio di personalità delle licenze di polizia, stabilito dall'art. 8 TULPS. Esso implica che le predette autorizzazioni possono essere concesse solo a soggetti in grado di assicurare una costante sorveglianza sull'attività svolta, soggetti che, per quanto riguarda le persone giuridiche, si identificano in coloro che sono investiti dei poteri di rappresentanza dell'ente (Cons. Stato, Sez. V, 20 maggio 1992, n. 441).

Da queste considerazioni discende che la legittimazione a richiedere al Prefetto l'approvazione della nomina a guardia giurata zoofila spetta all'organo che ha la rappresentanza dell'associazione ai sensi delle legge civile.

A tal proposito, si ricorda che, nelle associazioni munite di personalità giuridica, l'organo munito dei poteri di rappresentanza è individuato nell'atto costitutivo o nello statuto dell'ente (art. 16, primo comma, c.c.), mentre, nelle associazioni prive di personalità giuridica, gli organi titolari del potere di rappresentanza sono individuati dagli accordi degli associati regolati dall'art. 36 c.c..

### 3. *Modalità di verifica della sussistenza dei poteri di rappresentanza.*

Come si è accennato *supra*, le difformità registrate riguardano anche le modalità procedurali da seguirsi per verificare che l'istanza di approvazione della nomina a guardia zoofila sia stata sottoscritta effettivamente dal soggetto investito dei poteri di rappresentanza dell'associazione.

Sul punto, si premette che la qualità di rappresentante di persone giuridiche rientra tra le situazioni che l'interessato può comprovare con dichiarazioni rese anche contestualmente all'istanza ai sensi dell'art. 46, comma 1, lett. u), del D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445.

La veste di rappresentante di associazioni prive di personalità giuridica può, invece, essere attestata dall'interessato previa presentazione di una dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà ai termini del successivo art. 47 del D.P.R. n. 445/2000.

Ciò posto, al fine di definire le modalità di svolgimento dei controlli sull'esattezza delle predette dichiarazioni - da espletarsi secondo le modalità e i termini dell'art. 71 del ripetuto D.P.R. n. 445/2000 - appare opportuno distinguere se l'associazione richiedente sia munita o meno di personalità giuridica.

Nel caso in cui si tratti di un ente dotato della cennata personalità, la Prefettura procederà a verificare la sussistenza dei poteri di rappresentanza in capo alla persona fisica che ha sottoscritto l'istanza, consultando il registro delle persone giuridiche istituito presso di essa ai sensi dell'art. 1 del D.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361. Nel caso in cui l'ente operi in materie di competenza della Regione o comunque in un ambito circoscritto alla Regione, la Prefettura provvederà a richiedere alla



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE DEL DIPARTIMENTO

competente Amministrazione regionale, a norma dell'art. 71, comma 2, del D.P.R. n. 445/2000, le risultanze del registro previsto dall'art. 14 del D.P.R. 14 luglio 1977, n. 616.

Qualora, invece, l'associazione richiedente sia priva di personalità giuridica, la Prefettura provvederà a disporre gli opportuni accertamenti al fine di verificare la legittimazione del soggetto che ha sottoscritto l'istanza per conto dell'associazione.

In questo contesto, appare utile anche dare conto dei nuovi strumenti di controllo che si renderanno disponibili, in futuro, per le associazioni che rivestano la "qualità" di "ente del terzo settore".

Si tratta di uno *status* che viene conseguito previa iscrizione nell'apposito Registro unico nazionale del Terzo Settore (RUNTS), istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ai sensi dell'art. 45 del D. Lgs. 2 luglio 2017, n. 117, recante il "Codice del terzo settore".

L'art. 45 del D. Lgs. n. 117/2017 prevede che il RUNTS sia gestito, a livello centrale, dall'Ufficio statale del Registro unico nazionale del Terzo Settore<sup>1</sup> e, a livello locale, dagli "Uffici regionali del Registro unico nazionale del Terzo Settore", costituita presso ciascuna Regione<sup>1</sup> (art. 45 del D. Lgs. n. 117/2017).

La stessa disposizione stabilisce che il Registro venga tenuto con modalità telematica e sia reso accessibile a tutti gli interessati con modalità *on line*.

Il RUNTS è stato attivato l'11 novembre 2021 ed è accessibile oggi attraverso il sito istituzionale del Ministero del lavoro.

Questa *repository*, una volta ultimata la sua implementazione, rappresenterà uno strumento fondamentale di verifica ai fini qui di interesse.

In essa, infatti, devono essere iscritti, a pena di inopponibilità verso i terzi, anche gli amministratori dell'ente, con l'indicazione di quelli che sono investiti dei poteri di rappresentanza (art. 26, commi 6 e 7, del D. Lgs. n. 117/2017).

Va ancora ricordato che gli "enti del terzo settore" sono tenuti a fare menzione del proprio *status* - anche aggiungendo alla propria ragione sociale l'acronimo "ETS" - negli atti da essi indirizzati verso l'esterno, tra i quali rientrano naturalmente anche le istanze e i documenti prodotti alla pubblica amministrazione (art. 12, comma 1, del D. Lgs. n. 117/2017).

Nel futuro pertanto, la Prefettura - una volta rilevato dall'istanza pervenuta che l'associazione richiedente possiede lo *status* di "ente del terzo settore" - provvederà a verificare, attraverso il RUNTS, la sussistenza dei poteri di rappresentanza in capo al soggetto che ha sottoscritto la domanda di approvazione della nomina a guardia zoofila.

Sulla base di tali risultanze, la Prefettura provvederà ad adottare gli eventuali provvedimenti del caso.

#### 4. Accertamenti da espletarsi nel corso dell'istruttoria

Sempre al fine di garantire l'uniformità d'azione, appare opportuno svolgere alcune considerazioni circa l'ambito soggettivo dei controlli da espletarsi ai fini del rilascio del decreto di approvazione della nomina a guardia zoofila.

<sup>1</sup> Nelle Province autonome di Trento e Bolzano la gestione del RUNTS è assicurata da "Uffici provinciali del Registro unico nazionale del Terzo Settore", istituiti presso ciascuna delle predette Province autonome.



# *Ministero dell'Interno*

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE DEL DIPARTIMENTO

Dalla disamina delle corrispondenze pervenute, è emersa la questione se l'Autorità di p.s. debba effettuare i controlli sui requisiti morali anche nei confronti del legale rappresentante dell'associazione, oltreché naturalmente nei riguardi dell'aspirante guardia zoofila.

Sul punto preme evidenziare che il procedimento di rilascio dell'approvazione della nomina a guardia zoofila trova la propria disciplina, nei limiti della compatibilità, nell'art. 138 TULPS e nelle connesse norme del regolamento di esecuzione dello stesso Testo Unico, recato dal R.D. 6 maggio 1940, n. 635.

Tali disposizioni richiedono il possesso dei requisiti soggettivi indicato dal menzionato art. 138 TULPS solo per il soggetto di cui si propone la nomina a guardia giurata.

La legge non prevede, invece, che gli accertamenti sull'affidabilità soggettiva si estendano nei confronti del soggetto che propone il conferimento di tale qualità, sia che si tratti di un privato proprietario (art. 133 TULPS), sia che si tratti del titolare di un istituto di vigilanza privata. Nei confronti di quest'ultimo, il controllo sui requisiti soggettivi è effettuato in un diverso procedimento amministrativo che è quello finalizzato al rilascio della licenza ex art. 134 TULPS.

In assenza, dunque, di un'espressa norma autorizzatoria, si deve ritenere che i predetti controlli non andranno espletati nei riguardi del legale rappresentante dell'associazione.

Gli eventuali dinieghi del titolo di polizia potranno, pertanto, essere adottati solo sulla base delle risultanze degli accertamenti che hanno riguardato l'aspirante guardia zoofila.

## **5. Approvazione del regolamento di servizio delle guardie zoofile**

Ulteriori questioni sono sorte relativamente all'approvazione, ai sensi dell'art. 2 del R.D.L. n. 1952/1935, del regolamento di servizio delle guardie zoofile da parte del Questore.

Il tema ha già formato oggetto di precise indicazioni con la circolare del 14 novembre 2016, nella quale è stato precisato che l'obbligo di approvazione del predetto regolamento ricorre anche per l'impiego delle guardie zoofile di cui all'art. 6 della legge n. 189/2004.

L'atto di indirizzo evidenzia, in particolare, che il Questore vanta un potere di sindacato sulle modalità di svolgimento dei compiti di vigilanza espletati dagli operatori in discorso, da esercitarsi naturalmente nei limiti della sua compatibilità rispetto a compiti strutturalmente diversi da quelli di sorveglianza privata sui beni altrui.

Nel confermare l'attualità delle indicazioni recate anche da questo atto di indirizzo, preme affrontare in questa sede un'ulteriore tematica sulla quale si sono registrati alcuni dubbi applicativi.

La questione emersa riguarda, nello specifico, l'individuazione del presupposto che legittima l'associazione a richiedere l'approvazione del regolamento di servizio delle guardie zoofile.

Al riguardo, occorre osservare che né la legge n. 189/2004 né gli altri corpi normativi, concernenti il ricorso a guardie giurate volontarie per la vigilanza sul rispetto della disciplina di determinate materie, recano previsioni di dettaglio relativi a questo aspetto della materia.

Ne consegue che la regola da applicare deve essere ricercata sulla base della ratio delle disposizioni di ordine più generale riguardanti l'utilizzo di personale giurato la cui nomina viene richiesta da soggetti privati.

In questo senso, va valorizzata innanzitutto la lettera del citato art. 2 del R.D.L. n. 1952/1935 il quale prevede che l'approvazione del regolamento di servizio debba essere richiesta da coloro che "impiegano guardie particolari giurate".



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE DEL DIPARTIMENTO

Il verbo "*impiegano*" utilizzato dal Legislatore sembra fare riferimento alla fattispecie in cui l'interessato (poco importa qui se istituto di vigilanza o altro soggetto privato) abbia ottenuto l'approvazione della nomina a guardia giurata di personale operante alle sue dipendenze o sotto la sua sorveglianza e che, conseguentemente, si trovi nella condizione di poterli concretamente impiegare nel territorio della Provincia del Questore adito per le finalità consentite dalla legge.

Su questa falsariga sembra, del resto, muoversi anche il punto 5.c dell'Allegato D del D.M. 1 dicembre 2010, n. 269, laddove si prevede che l'approvazione del regolamento di servizio può essere richiesto dal titolare dell'istituto di vigilanza solo dopo aver conseguito la licenza di polizia ex art. 134 TULPS.

La norma sembra anche in questo caso rivelatrice del principio per cui la ripetuta approvazione può essere rilasciata solo in quelle situazioni in cui ricorrano i presupposti, quanto meno di natura abilitativa, che permettano all'interessato di destinare i propri agenti giurati ai compiti consentiti dalla legge e per i quali sono stati concessi i prescritti titoli di polizia.

Questa impostazione appare, del resto, coerente anche con il principio di economicità dell'azione amministrativa, in virtù del quale non sembra possibile fare luogo all'adozione di atti amministrativi che, non potendo trovare alcuna concreta applicazione, risulterebbero *inutiliter dati*.

Le considerazioni appena esposte, inducono a concludere che l'associazione possa richiedere l'approvazione del regolamento di servizio, solo quando disponga di guardie zoofile che, giusta quanto previsto dai decreti di approvazione della nomina, siano legittimati ad operare nella Provincia del Questore cui è stata indirizzata l'istanza.

## 6. *Indicazioni conclusive per le Autorità provinciali di p.s.*

Come si è detto in premessa, le indicazioni contenute nel presente atto di indirizzo sono finalizzate ad assicurare un'uniformità di azione da parte dell'intera "rete" delle Autorità provinciali di p.s..

In questo senso si pregano le SS.LL. di voler verificare la coerenza delle prassi fin qui seguite in materia, apportando gli eventuali adeguamenti o affinamenti che si dovessero rendere necessari.

Nel contempo - in una logica che mira a intensificare la collaborazione tra pubblica amministrazione e cittadino - appare necessario che gli orientamenti qui espressi vengano partecipati anche alle associazioni legittimate a richiedere l'approvazione della nomina delle guardie zoofile.

Si pregano, quindi, i Sig.ri Prefetti di voler partecipare i contenuti del presente atto di indirizzo, nelle forme ritenute più opportune, alle associazioni che nelle rispettive giurisdizioni hanno richiesto e ottenuto l'approvazione della nomina di guardie zoofile.

Nel confidare nella consueta fattiva collaborazione, si rappresenta che l'Ufficio IV - Polizia amministrativa e di sicurezza di quest'Ufficio per l'Amministrazione Generale resta a disposizione per ogni chiarimento ritenuto utile.

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO

Gambacurta  
*[Signature]*

*[Handwritten mark]*