



**Società Responsabilità Limitata**  
**Amministratore unico: Rosa Bertuzzi**  
Via Pantalini, 9  
29121 - Piacenza  
P.Iva 01711730331  
**rosabertuzzi@ambienterosa.net**  
**PEC: ambienterosa@legalmai.it**  
**www.ambienterosa.net**

GUARDIE ZOOFIL- **Le guardie particolari giurate delle associazioni zoofile conservano le loro tradizionali prerogative.**

*1129 - 5 settembre 2016 - T.A.R. Piemonte, Sez. I - Pres. GIORDANO, Est. MASARACCHIA - Rocchi ed altri (avv.ti Marino e Ventimiglia) c. Ministero interno ed altro (Avv.ra distr. Stato).*

**1. Autorizzazione amministrativa - Autorizzazioni di polizia - Guardia giurata - Guardia zoofila E.N.P.A. - Competenze - Riduzione - Illegittimità.**

1. Illegittimamente il Prefetto, nell'approvare la nomina di alcune guardie giurate delle associazioni protezionistiche e zoofile, non ha tuttavia incluso, tra le attività di servizio autorizzate, anche quelle di cui all'art. 5 D.P.R. 31 marzo 1979, ossia la prevenzione e la repressione in materia di protezione degli animali e la difesa del patrimonio zootecnico.
1. La Sezione ha puntualizzato che "le guardie giurate formate dall'E.N.P.A. mantengono le attribuzioni generali loro già conferite dall'art. 5 D.P.R. 31 marzo 1979, ossia quelle concernenti la prevenzione e repressione delle infrazioni dei regolamenti generali e locali, relativi alla protezione degli animali ed alla difesa del patrimonio zootecnico; in più, in base all'art. 6 comma 2 L. 20 luglio 2004 n. 189, possono anche vedersi attribuiti i poteri della polizia giudiziaria limitatamente all'ambito della vigilanza sugli animali d'affezione.

## **SENTENZA**

N. 01129/2016 REG.PROV.COLL.

N. 00440/2015 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 440 del 2015, proposto da: CARLA ROCCHI, nella sua qualità di Presidente nazionale e legale rappresentante dell'E.N.P.A.– Ente Nazionale Protezione Animali, LUCA ANASTASIA, RICCARDO AUGUSTO BONETTO, MICHELE CASSANO, LAURA CUSSOTTI, FRANCESCA FINELLO, PAOLO GRASSI, DOMENICO SCAFONE, CINZIA ZOLA, rappresentati e difesi dagli avvocati Giuliana Marino C.F. MRNGLN86D62F839N, Anna Ventimiglia C.F. VNTNNA80B56F839B, con domicilio eletto presso Roberta Sisimbro in Torino, via Corte D'Appello N.7/16;

contro

PREFETTO DI TORINO; MINISTERO DELL'INTERNO, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliata in Torino, corso Stati Uniti, 45;

per l'annullamento

- dei decreti di approvazione delle Guardie Particolari Giurate di estremi e data sconosciuti, emanati dal Prefetto di Torino ed acquisiti dai ricorrenti in data 4.02.2015 come da provvedimenti di cui prot. nn. 14036/G; 15907/G; 2517/G; 16077/G; 20460/G; 18372/G; 2530/G nella parte in cui 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.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 29 giugno 2016 il dott. Antonino Masaracchia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso in decisione la sig.ra Carla Rocchi, nella sua qualità di Presidente nazionale e legale rappresentante dell'ENPA– Ente Nazionale Protezione Animali, insieme ai sig.ri Luca Anastasia, Riccardo Augusto Bonetto, Michele Cassano, Laura Cussotti, Francesca Finello, Paolo Grassi, Domenico Scafone e Cinzia Zola, hanno impugnato i decreti con i quali il Prefetto di Torino, pur nell'approvare la nomina a guardia giurata di questi ultimi sette ricorrenti (tutte guardie giurate formate a seguito di un percorso di formazione organizzato e gestito dalla stessa ENPA), non ha tuttavia incluso, tra le attività di servizio autorizzate, anche quelle di cui all'art. 5 del d.P.R. 31 marzo 1979 (recante “Perdita della personalità giuridica di diritto pubblico dell'Ente nazionale protezione animali, che continua a sussistere come persona giuridica di diritto privato”), ossia la prevenzione e la repressione in materia di protezione degli animali e la difesa del patrimonio zootecnico.

In effetti, come confermato in giudizio dall'amministrazione resistente, i citati decreti prefettizi autorizzano le guardie giurate di nuova nomina solo all'espletamento del “servizio di vigilanza per

la prevenzione e sanzione delle infrazioni previste dalla normativa generale e locale sulla protezione degli animali d'affezione", ma non anche con riguardo – in generale – alla protezione degli animali ed alla difesa del patrimonio zootecnico, così come invece risulterebbe dalla lettera dell'invocato art. 5 del d.P.R. 31 marzo 1979.

Nel chiedere quindi l'annullamento, in parte qua, dei citati decreti prefettizi, i ricorrenti hanno dedotto, in particolare, la violazione e/o falsa applicazione dell'art. 6, comma 2, della legge n. 189 del 2004 (recante "Disposizioni concernenti il divieto di maltrattamento degli animali, nonché di impiego degli stessi in combattimenti clandestini o competizioni non autorizzate") disposizione che, in punto di vigilanza sul rispetto della legge stessa e delle altre norme sulla protezione degli animali, afferma che tale vigilanza "è affidata anche, con riguardo agli animali di affezione, ai sensi degli artt. 55 e 57 c.p.p., alle guardie particolari giurate delle associazioni protezionistiche e zoofile riconosciute". L'amministrazione – secondo i ricorrenti – avrebbe erroneamente letto l'inciso "con riguardo agli animali di affezione" nel senso che il legislatore avrebbe voluto limitare l'operato delle guardie particolari giurate alla protezione dei soli animali di affezione, laddove invece tale inciso avrebbe il fine di far assumere alle guardie particolari giurate i poteri tipici della polizia giudiziaria (ai sensi degli artt. 55 e 57 c.p.p.) per ciò che concerne la difesa degli animali di affezione, fermo restando che, per tutti gli altri ambiti, rimarrebbero comunque intatte le competenze già riconosciute alle guardie giurate appartenenti alle associazioni protezionistiche e zoofile.

2. Si è costituito in giudizio il Ministero dell'Interno, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, depositando documenti e concludendo per il rigetto del gravame.

Con memoria depositata il 16 maggio 2016 i ricorrenti hanno ribadito le proprie censure, replicando alle deduzioni della difesa erariale.

Alla pubblica udienza del 29 giugno 2016, quindi, la causa è stata trattenuta in decisione.

3. Il ricorso è fondato.

Dispone l'invocato art. 5 del d.P.R. 31 marzo 1979: "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 bensì 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.

Successivamente 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 – la quale, per la sua dizione generale, non può non riferirsi anche alle guardie particolari giurate incardinate presso l'ENPA (che costituisce, pacificamente, un'associazione protezionistica e zoofila riconosciuta, proprio mercé il già richiamato d.P.R. del 1979) – stabilisce che 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; ma, così disponendo, non limita affatto i

poteri che già altre fonti hanno riconosciuto alle guardie giurate delle associazioni protezionistiche e zoofile riconosciute. In altri termini, questa disposizione non sottrae alcuna competenza alle guardie giurate, ma anzi ne aumenta i poteri attribuendo loro – per il solo limitato ambito della protezione degli animali di affezione – quelli della polizia giudiziaria. Ciò vuol dire che le guardie giurate formate dall'ENPA mantengono le attribuzioni generali loro già conferite dall'art. 5 del d.P.R. 31 marzo 1979, ossia quelle concernenti la prevenzione e repressione delle infrazioni dei regolamenti generali e locali, relativi alla protezione degli animali ed alla difesa del patrimonio zootecnico; in più, in base all'art. 6, comma 2, della legge n. 189 del 2004, possono anche vedersi attribuiti i poteri della polizia giudiziaria limitatamente all'ambito della vigilanza sugli animali d'affezione.

Pertanto sono illegittimi i decreti del Prefetto impugnati nella parte in cui, nell'approvare la nomina a guardia particolare giurata dei ricorrenti (guardie formate ed incardinate presso l'ENPA), non hanno incluso l'autorizzazione allo svolgimento delle suddette mansioni individuate nel citato art. 5 del d.P.R. 31 marzo 1979.

4. Le contrarie argomentazioni, sostenute dalla difesa erariale, non convincono il Collegio.

Anzitutto, nessuna rilevanza può avere il richiamo all'art. 9 del r.d. n. 773 del 1931, norma generale in materia di autorizzazioni di polizia 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 caso di specie è pacifico che il Prefetto non abbia imposto alcuna particolare “prescrizione” alle autorizzazioni rilasciate, ma abbia semplicemente ommesso di includere, tra i servizi oggetto di autorizzazione, quelli indicati dall'art. 5 del d.P.R. 31 marzo 1979, e quindi (come già illustrato) sia semplicemente incorso in un'errata individuazione ed interpretazione della disciplina ordinariamente applicabile a casi simili. A comprova, basta osservare che la pretesa “prescrizione” (in tesi, la mancata autorizzazione ai servizi de quibus) non è stata corredata né da un apposito dispositivo né tantomeno da alcuna motivazione riscontrabile nel corpo dell'atto tale da enucleare le ragioni di pubblico interesse che suggerissero, nel caso di specie, una deroga rispetto alla disciplina ordinariamente applicabile.

Non ha pregio nemmeno il richiamo alla disciplina dettata dal legislatore in materia di protezione e tutela del benessere degli animali di allevamento, di cui al d.lgs. n. 533 del 1992, al d.lgs. n. 534 del 1992 e – da ultimo – al d.lgs. n. 146 del 2001. Tali fonti, invero, si occupano soltanto degli animali da allevamento (rispettivamente, vitelli, suini e tutti gli animali da allevamento) e si limitano ad individuare le specifiche “misure minime” da osservare negli allevamenti per la protezione degli animali, affidando il relativo controllo alle autorità sanitarie territorialmente competenti: ma tali attività di controllo, avuto riguardo al loro limitato oggetto, si pongono su un piano di competenze del tutto diverso ed autonomo rispetto a quello rimesso alle guardie particolari giurate delle associazioni protezionistiche e zoofile. Queste ultime, invero, sono interessate ad un ambito ben più vasto, non circoscritto ai soli animali da allevamento (ma, in tesi, riguardante anche gli animali selvatici) e non ristretto alla verifica delle sole specifiche condizioni minime di benessere indicate dalle menzionate disposizioni. Inoltre le guardie giurate sono abilitate a svolgere anche le ulteriori attività loro rimesse dalla legge, ed in particolare quelle concernenti la vigilanza venatoria (art. 27, comma 1, lett. b, della legge n. 157 del 1992, con le attività descritte dal successivo art. 28; e si vd. anche l'art. 37, comma 3, della medesima legge che attribuisce specificamente alle guardie zoofile volontarie dell'ENPA le medesime competenze). Non può pertanto sostenersi, come fa l'Avvocatura, che le previsioni dei menzionati decreti legislativi abbiano introdotto una sorta di “riserva” dell'attività di controllo sul benessere degli animali in capo alle ASL facendo con ciò venir meno le competenze già rimesse dalla legge alle guardie particolari giurate.

Infine, non può condividersi l'affermazione da ultimo compiuta dalla difesa erariale, secondo cui le funzioni amministrative riconosciute allo Stato nella materia venatoria, compresa quella inerente al riconoscimento della nomina a guardia giurata, siano del tutto venute meno a seguito di quanto previsto dall'art. 163, comma 3, lett. a, del d.lgs. n. 112 del 1998. E' pur vero che quest'ultima

norma, nel quadro del complessivo riassetto delle funzioni e dei compiti amministrativi tra i diversi livelli di governo, aveva trasferito alle Province – tra le altre – anche la funzione del “riconoscimento della nomina a guardia giurata degli agenti venatori dipendenti dagli enti delegati dalle regioni e delle guardie volontarie delle associazioni venatorie e protezionistiche nazionali riconosciute, di cui all'articolo 27 della legge 11 febbraio 1992, n. 157”; ma è pur vero che successivamente l’art. 10, comma 1, lett. b, della legge n. 246 del 2005, nel dettare ulteriori misure normative di semplificazione, ha stabilito che comunque “La nomina delle guardie particolari giurate deve essere approvata dal prefetto” (con ciò innovando l’art. 138, comma 2, del r.d. n. 773 del 1931). Ed è quindi evidente che tale potere di approvazione (che è quello, nella specie, esercitato dal Prefetto di Torino con i decreti oggetto del presente giudizio) non può che dispiegarsi riconoscendo, quali pertinenti alle guardie giurate, tutte quelle attività che l’ordinamento, per mezzo delle fonti anche precedenti, espressamente ha loro attribuito, ivi comprese – come già detto – anche quelle di cui all’art. 5 del d.P.R. 31 marzo 1979.

5. In accoglimento del ricorso, pertanto, gli impugnati decreti prefettizi devono essere annullati nella parte in cui non hanno previsto, tra le attività ed i compiti rimessi alle guardie particolari giurate di nuova nomina, anche la prevenzione e 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 marzo 1979.

In considerazione della novità delle questioni trattate, nonché della formulazione obiettivamente poco perspicua dell’art. 6, comma 2, della legge n. 189 del 2004, tuttavia, le spese di giudizio possono essere compensate tra le parti. A norma dell’art. 13, comma 6-bis.1, del d.P.R. n. 115 del 2002, comunque, l’amministrazione soccombente dovrà rifondere ai ricorrenti l’importo del contributo unificato da loro versato per la presente causa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte, Sezione prima, definitivamente pronunciando,

Accoglie il ricorso in epigrafe e, per l’effetto, annulla gli atti impugnati nella parte in cui non hanno previsto, tra le attività ed i compiti rimessi alle guardie particolari giurate di nuova nomina, anche la prevenzione e 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 marzo 1979.

Spese compensate, salva la restituzione del contributo unificato.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 29 giugno 2016 con l'intervento dei magistrati:

Domenico Giordano, Presidente

Antonino Masaracchia, Primo Referendario, Estensore

Giovanni Pescatore, Primo Referendario

IL  
5/9/2016

SECRETARIO