

Guardie zoofile nella giurisprudenza: una recente sentenza del giudice amministrativo (nota a sentenza TAR Lazio (Roma), Sez. I, 20 giugno 2023 n. 10428)

MICAELA LOTTINI

(Professore associato di Diritto amministrativo, Università degli Studi Roma Tre)

Abstract

La richiesta di autorizzazione per la nomina a ‘guardia particolare giurata’ zoofila, anche se avviene ai sensi dell’art. 138 del TULPS che non prevede dei limiti territoriali per la nomina generica a guardia giurata, deve nondimeno prevedere siffatto limite, in attuazione della specifica normativa relativa alle guardie ‘zoofile’ ex art. 6, comma 2 della legge n. 189/2004.

The request for authorization for the appointment of an animal protection guard, even if it takes place pursuant to art. 138 of the TULPS which does not provide for territorial limits for the generic appointment as security guard, must nevertheless provide for such a limit, in implementation of the specific legislation relating to animal protection guards pursuant to art. 6, paragraph 2 of law n. 189/2004.

Sommario: 1. Premessa 2. Guardie zoofile e limitazione territoriale 3. Le guardie zoofile e la relativa normativa 4. Considerazioni conclusive.

1. Premessa

La Sezione I (ter)¹ del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio chiarisce che, nel caso in cui venga fatta una richiesta di autorizzazione per la nomina a ‘giardia particolare giurata’ zoofila, anche se questa avviene ai sensi dell’art. 138 del TULPS che non prevede dei limiti territoriali per la nomina generica a guardia giurata, la stessa richiesta deve nondimeno prevedere siffatto limite, in attuazione della specifica normativa relativa alle guardie ‘zoofile’ ex art. 6, comma 2 della legge n. 189/2004, *Disposizioni concernenti il divieto di maltrattamento degli animali, nonché di impiego degli stessi in combattimenti clandestini o competizioni non autorizzate*.

La sentenza testimonia ancora una volta le difficoltà interpretative ed applicative della normativa sulle guardie zoofile, difficoltà sulle quali si soffermerà il presente scritto per, poi, presentare alcune conclusioni finali.

2. Guardie zoofile e limitazione territoriale

La Sezione I (ter) del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Roma) è chiamata a pronunciarsi su ricorso presentato dall’associazione di volontariato, ICARO ODV - Agenzia Europea per la Tutela Ambientale (d’ora in poi l’Associazione) per l’annullamento del decreto emesso dalla Questura di Roma (su delega del Prefetto) di respingimento dell’istanza di autorizzazione presentato dalla stessa Associazione per il rinnovo del decreto di nomina a guardia particolare ‘giurata’ zoofila del suo presidente, per adibirlo all’espletamento dei servizi di vigilanza volontaria zoofila; la domanda, presentata ai sensi dell’art. 138 del TULPS, riguarda le provincie di Roma, Frosinone e Latina.

L’Associazione ricorrente dichiara di essere iscritta, dal 2005, nel Registro regionale delle Organizzazioni di volontariato della Regione Lazio, di cui alla legge regionale n. 29/1993, e di svolgere attività di collaborazione alla vigilanza sull’osservanza delle leggi e dei regolamenti generali e locali relativi alla salvaguardia della natura, dell’ambiente, del mare, della protezione degli animali e alla difesa del patrimonio zootecnico, ivi compresa caccia e pesca, avvalendosi di proprie Guardie.

¹ TAR Lazio, Roma, Sez. I, 20 giugno 2023, n. 10428.

Il Questore di Roma accoglie la richiesta con riguardo alla Provincia di Roma, ma la respinge per le altre due Province, facendo riferimento alla disciplina in materia di guardie zoofile volontarie, ossia l'art.6, comma 2 della legge n. 189/2004, il TULPS e la Determinazione della Regione Lazio G09381, del 14 agosto 2016, con la quale sono state introdotte *“Le nuove procedure per la nomina e per l'impiego delle Guardie Zoofile volontarie del territorio della Regione Lazio”*.

In particolare, il punto c) della Determina stabilisce che: *“la nomina prevede l'assegnazione di un territorio di competenza a livello provinciale. Anche in considerazione del contingentamento del numero di guardie zoofile regionali, quotato per ambito provinciale, la guardia zoofila può operare esclusivamente all'interno di una sola provincia, che viene indicata nell'atto di nomina”*.

Con riguardo alla individuazione della competenza territoriale concernente il procedimento di rilascio del decreto di nomina a guardia giurata (anche zoofila)², i giudici ricordano come, con Circolare del Ministero dell'Interno del 29 giugno 2018 (in attuazione del Parere del Consiglio di Stato n. 1490 del 6 dicembre 2017), è stato chiarito che questa si determina in base alla residenza dell'interessato. Nel caso in cui la residenza dell'aspirante guardia giurata ricada in una provincia diversa da quella dove ha sede l'Associazione alla quale è affiliata, il Prefetto del luogo di residenza chiederà a quello del luogo ove ha sede l'Associazione di esprimere il proprio avviso.

Sicché, nel caso di specie, in applicazione di queste norme, è stato rilasciato il titolo solo per la Provincia di Roma.

Nel decreto impugnato, secondo il TAR, viene ad operarsi correttamente un coordinamento tra la disciplina propria della 'guardia particolare giurata' di nomina prefettizia' e quella soggetta alla disciplina regionale; dato che per la nomina a guardia 'giurata' zoofila il destinatario deve anche avere il titolo di 'guardia zoofila volontaria' con assegnazione di un territorio di competenza, anche il titolo di polizia prefettizio non potrà che essere limitato al medesimo territorio nel quale opera il titolo presupposto di guardia volontaria zoofila.

Pertanto, se il rilascio del titolo di fonte statale di 'guardia giurata zoofila' presuppone per l'associato anche quello di 'guardia zoofila volontaria' e quest'ultima può operare come tale solo in un territorio limitato, il rifiuto dell'amministrazione provinciale di Roma di

² Ai sensi dell'art. 6 della legge 20 luglio 2004, n. 189, *Disposizioni concernenti il divieto di maltrattamento degli animali, nonché di impiego degli stessi in combattimenti clandestini o competizioni non autorizzate*.

rilasciare più titoli per territori diversi deve considerarsi coerente con il presupposto.

Il riferimento all'art. 138 TULPS riguarda, poi, i requisiti che devono possedere tutte le guardie giurate, ivi comprese quelle zoofile.

In conclusione, per i motivi suesposti e dato che non è per la mancanza dei requisiti previsti dall'art. 138 che il Questore di Roma ha respinto le richieste avanzate, ma per la mancanza del presupposto a monte della verifica di detti requisiti, il TAR ritiene di respingere la richiesta di annullamento del decreto impugnato.

3. Le guardie zoofile e la relativa normativa

Le guardie zoofile volontarie (ossia quei soggetti privati a cui sono attribuiti compiti di vigilanza e protezione degli animali) sono individuate dalle leggi più risalenti come 'guardie giurate' agenti di pubblica sicurezza (nominate attraverso decreto prefettizio); in questo senso, per esempio, l'art. 7 della legge 12 giugno 1913, n. 611, *Provvedimenti per la protezione degli animali*; ovvero la legge 19 maggio 1954, n. 303, *Modificazioni all'ordinamento dell'Ente Nazionale per la protezione degli animali*.

Più di recente, invece, le guardie zoofile vengono individuate come guardie giurate (ma senza la qualifica di agenti di pubblica sicurezza) che possono "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" (art. 5 del Decreto del Presidente della Repubblica del 31 marzo 1979, *Perdita della personalità giuridica di diritto pubblico dell'Ente nazionale protezione animali*).

Venendo a normative molto più recenti, la legge del 14 agosto 1991, n. 281, *Legge quadro in materia di animali d'affezione e prevenzione del randagismo*, all'art. 3, commi 3 e 4, lett. b, prevede che le regioni debbano adottare un programma di prevenzione del randagismo, comprendente anche l'organizzazione di corsi di aggiornamento o formazione "per il personale delle regioni, degli enti locali e delle unità sanitarie locali [...], nonché per le guardie zoofile volontarie che collaborano con le unità sanitarie locali e con gli enti locali".

Ancora. La legge n. 157, dell'11 febbraio 1992, *Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio*, all'art. 27, comma 2, affida la vigilanza venatoria anche "alle guardie ecologiche e zoofile riconosciute da leggi regionali".

Con riguardo agli animali d'affezione, in attuazione dei principi in-

dicati nella legge 14 agosto 1991, n. 28, *Legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo*, molte regioni, nell'ambito delle relative leggi riguardanti la tutela degli animali hanno previsto e disciplinato la figura della guardia zoofila volontaria.

In linea generale, viene previsto che le associazioni iscritte all'albo regionale delle associazioni animaliste possano chiedere al Presidente della Giunta Regionale la nomina a guardia zoofila volontaria per i propri aderenti.

In alcune regioni, è poi necessario il rilascio di un decreto prefettizio, ovvero la frequenza di un corso di formazione e il superamento del relativo esame.

A titolo d'esempio, la legge regionale del Lazio 21 ottobre 1997, n. 34, *Tutela degli animali di affezione e prevenzione del randagismo*, all'art. 27, prevede che per la vigilanza e l'osservanza delle disposizioni della stessa legge, possano essere utilizzate anche guardie zoofile volontarie dei comuni, in conformità al (summenzionato) art. 5 del Decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1979, *Perdita della personalità giuridica di diritto pubblico dell'Ente nazionale protezione animali*. Il testo dell'articolo 27 stabilisce che le guardie zoofile siano nominate dal Presidente della Giunta regionale, ma con la Deliberazione della Giunta regionale 21 giugno 2016, n. 337, *Legge Regionale 34/97, Procedure per la nomina e per l'impiego delle guardie zoofile volontarie nel territorio regionale*, e successive Determinazioni attuative³, la nomina delle guardie zoofile è stata attribuita alla Direzione Regionale Salute, su proposta delle associazioni di volontariato attive per la protezione degli animali.

Ancora, l'art. 27 della legge regionale n. 34 chiarisce che le guardie zoofile svolgono i loro compiti a titolo volontario e gratuito, in collaborazione con i servizi veterinari ed in collegamento con le associazioni di volontariato.

Con riguardo alle procedure per la nomina e l'impiego delle guardie zoofile, si prevede⁴ che l'aspirante guardia zoofila debba essere cittadino italiano o di Paese facente parte della UE, debba essere iscritto ad una associazione inserita nel Registro Unico Nazionale del Terzo Settore nella Sezione delle Organizzazioni di Volontariato, debba

³ Da ultimo, Determinazione direttoriale G18974, del 29 dicembre 2022, *Revisione delle procedure per la nomina e per l'impiego delle guardie zoofile volontarie nel territorio regionale. Allegato A.*

⁴ Nelle Determinazioni attuative della Deliberazione della Giunta regionale 21 giugno 2016, n. 337.

svolgere un corso di formazione obbligatorio. Inoltre, la guardia zoofila nominata ai sensi dell'art. 22 della legge regionale 34/97, si configura quale agente accertatore di violazioni amministrative, senza funzioni di polizia giudiziaria, ed in quanto tale può essere considerato 'pubblico ufficiale', ai sensi dell'art. 357 c.p.; pertanto, sono richieste al candidato qualità morali e di condotta che assicurino la tutela della credibilità e del prestigio connessi al ruolo e alle funzioni svolte.

Ancora, viene chiarito che le guardie zoofile volontarie operano per conto delle associazioni cui sono iscritte e svolgono le loro attività in collaborazione con l'Azienda sanitaria locale territorialmente competente, con la polizia locale e ogni altra forza dell'ordine (le quali possono delegare attività di controllo) all'interno del territorio indicato nel provvedimento di nomina. Il programma di attività delle guardie zoofile viene concordato con i servizi veterinari della ASL competente per territorio e con i Comuni; i Presidenti delle associazioni vigilano sull'osservanza delle prescrizioni impartite.

Più in particolare, le guardie zoofile svolgono attività di promozione ed informativa sulla legislazione vigente in materia di tutela del benessere animale e prevenzione del randagismo, vigilando sul rispetto delle relative disposizioni; supportano il personale delle ASL, dei Comuni e delle altre forze dell'ordine nei sopralluoghi attinenti il benessere degli animali e in accertamenti tecnico-sanitari; vigilano sull'iscrizione all'anagrafe canina regionale; informano il servizio veterinario competente, qualora rilevino la non osservanza delle norme che tutelano il benessere degli animali o atti di crudeltà; ecc. Le discipline regionali sono sostanzialmente equivalenti e inserite nell'ambito delle leggi in materia di animali d'affezione e relativa normativa di attuazione; a titolo d'esempio, per la Regione Campania, il Regolamento Regionale 20 gennaio 2020, n. 1 (*Disciplina delle attività delle guardie zoofile volontarie regionali*), prescrive che le guardie zoofile volontarie regionali siano nominate dal Presidente della Giunta regionale, su proposta delle associazioni protezionistiche riconosciute in base alla legge regionale 11 aprile 2019, n. 3 (*Disposizioni volte a promuovere e a tutelare il rispetto ed il benessere degli animali d'affezione e a prevenire il randagismo*); prevede, inoltre, che possano essere nominate guardie zoofile regionali coloro che siano in possesso di un attestato di idoneità conseguito a seguito di partecipazione ad un corso di formazione o di aggiornamento autorizzato dalla Struttura amministrativa regionale competente in materia e che le guar-

die zoofile operano per conto delle associazioni cui sono iscritte, svolgendo le loro attività in collaborazione con l'ASL competente, secondo un programma annuale preventivamente definito dall'ASL che prevede attività di varia natura sostanzialmente in supporto alla stessa ASL nella concreta attuazione delle norme a tutela degli animali in particolare d'affezione.

Nell'ambito di questo contesto, si inserisce la previsione dell'art. 6, comma 2 della legge n. 189/2004 che prevede la possibilità che vengano nominate con decreto prefettizio guardie zoofile volontarie, le quali, a differenza delle guardie zoofile previste dalla normativa precedente, sono considerate pubblici ufficiali⁵ e svolgono delle funzioni di polizia giudiziaria.

La qualifica di guardia particolare giurata volontaria zoofila è riconosciuta dal Prefetto, ai sensi dell'art. 138 del TULPS (R.D. 18 giugno 1931, n. 773), per una durata biennale, a chi intende esercitare attività di vigilanza sul rispetto delle norme relative alla protezione degli animali, ai sensi dell'art. 6, comma 2, della legge n. 189/2004, per conto di una associazione legittimata a chiederne il rilascio⁶.

L'articolo in oggetto limita, però, le funzioni delle guardie zoofile alla garanzia del rispetto della legge n. 189 e delle altre norme relative alla protezione degli animali, con riguardo agli animali di affezione e nei limiti dei compiti attribuiti dai rispettivi decreti prefettizi di nomina.

⁵ Con riguardo alla possibilità da parte delle guardie giurate di ottenere al rilascio della licenza di porto di pistola a tariffa ridotta, cfr., la sentenza TAR Campania, Napoli, Sez. V, 17 gennaio 2019, n. 427, nell'ambito della quale si chiarisce come: *“se può ritenersi ragionevole che il rilascio e il rinnovo del porto d'arma siano consentiti nei soli casi di dimostrata effettiva necessità di difesa personale, non altrettanto ragionevole appare il mutato indirizzo nei confronti di una categoria (quella delle guardie giurate volontarie, con compiti di vigilanza zoofila), che per ragioni di servizio - ovvero per l'assolvimento di compiti, che la stessa amministrazione definisce di 'rilevante importanza' - possono trovarsi ad affrontare situazioni di potenziale conflitto, per il ripristino nell'interesse pubblico della legalità violata, con maggiore frequenza rispetto alla generalità dei cittadini, con conseguente interesse qualificato al possesso di titolo abilitativo per la detenzione di un'arma, pur non assegnata in dotazione come per gli agenti di p.s.”* (in linea, la sentenza, Cons. Stato, Sez. VI, 7 maggio 2010, n. 2673; nonché, le sentenze Cons., Sez. III, 3 novembre 2017, n. 5120 e 20 maggio 2013, n. 2577).

⁶ I decreti di nomina a guardia giurata volontaria per lo svolgimento della vigilanza zoofila, vengono rilasciati ai volontari, in quanto appartenenti a una delle associazioni protezionistiche o zoofile riconosciute e istituzionalmente addette alle predette attività, su espressa richiesta dei loro rappresentanti, che attestano il rapporto fiduciario con i loro iscritti. Il venir meno del su riferito antecedente della nomina, ovvero il sopraggiungere di una frattura nel rapporto fiduciario tra la guardia volontaria e l'associazione, per conto della quale la prima opera, legittima, pertanto, l'adozione dell'atto di revoca da parte del Prefetto. TAR Campania, Napoli, Sez. V, 3 agosto 2020 n. 3487.

L'interpretazione di questa norma ha prodotto una serie di interventi giurisprudenziali volti a chiarire i confini della competenza e delle possibilità di intervento delle guardie zoofile volontarie.

In particolare, con la sentenza n. 4653, del 9 novembre 2016, la Sez. III del Consiglio di Stato ha concluso che le guardie zoofile (*ex art. 6*) devono limitarsi alla vigilanza dei soli 'animali d'affezione'; i giudici escludono la partecipazione delle guardie all'esercizio della funzione di vigilanza per la prevenzione e repressione delle infrazioni previste dai regolamenti generali e locali relativi alla protezione degli animali ed alla difesa del patrimonio zootecnico, in senso lato; confermano soltanto la possibilità che le guardie zoofile collaborino con le amministrazioni, nell'ambito dei programmi di controllo disposti dall'autorità nazionale o dagli enti locali, ma non le ammette a svolgere attività generalizzata di tutela a favore di specie diverse da quelle inquadrabili come animali d'affezione. Già la Sez. III del Consiglio di Stato, con sentenza n. 3329, del 23 giugno 2016, aveva sottolineato come la precisazione 'con riguardo agli animali di affezione' escluda la partecipazione delle guardie ad altre attività, perché diversamente l'inciso non avrebbe senso.

Su questa linea, si pone la Circolare del Ministero dell'Interno (n. 557/PAS/U/009889/10089 del 28 giugno 2017) dove si chiarisce, infatti, che le guardie *ex art. 6* sono abilitate a compiti di vigilanza relativi al campo di applicazione della legge n. 189 e limitatamente alla tutela degli animali d'affezione, in particolare, quindi "*riguardo agli illeciti penali commessi mediante maltrattamento degli animali e loro impiego in combattimenti clandestini o in competizioni non autorizzate, con esclusivo riguardo agli animali domestici o di compagnia*".

In senso contrario, però, la sentenza TAR Umbria n. 193, del 27 aprile 2005, nell'ambito della quale si prevede che la valutazione della legittimità di un provvedimento prefettizio di diniego del rinnovo del decreto di approvazione a guardia particolare giurata per la vigilanza zoofila, alla luce della legge n. 189, debba tenere conto (fra l'altro) "*non solo e non tanto dei compiti di vigilanza riferiti agli animali di affezione, ma anche dei più generali compiti di vigilanza che detta legge prevede per assicurare il divieto di maltrattamento degli animali*".

Se, quindi, la giurisprudenza, seppure non unanime e le disposizioni ministeriali sembrano avere di fatto ristretto l'intervento delle guardie zoofile alla vigilanza dei soli animali d'affezione, deve comunque rilevarsi che questo limite si scontra con le difficoltà interpretative

del concetto stesso di animale d'affezione⁷, ovvero di quello di animale 'da compagnia' o 'domestico' che sembrano coincidere.

La Convenzione europea, *Per la protezione degli animali da compagnia* (conclusa a Strasburgo il 13 novembre 1987 e ratificata in Italia con la legge n. 201/2010, *Protezione degli animali da compagnia*) fornisce una definizione di animale da compagnia (o d'affezione), ossia: "ogni animale tenuto, o destinato ad essere tenuto dall'uomo, in particolare presso il suo alloggio domestico, per suo diletto e compagnia" (art. 1, n.1).

In normative successive, in particolare, nel Regolamento (UE) n. 576/2013, *Sui movimenti a carattere non commerciale di animali da compagnia*, questa definizione viene specificata, per esempio, attraverso l'utilizzo di un elenco di specie, nell'ambito delle quale l'animale deve rientrare⁸, ossia, cani, gatti, furetti, uccelli, anfibi, rettili, invertebrati e alcuni mammiferi come i conigli ed i roditori.

La legge n. 281 del 1991, *Legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo*, sembra, in realtà, circoscrivere la categoria degli animali d'affezione ai soli cani e gatti, salvo che all'art. 5, nel disciplinare le sanzioni, prevede che le stesse vengano applicate "a chiunque abbandona cani, gatti o qualsiasi altro animale custodito nella propria abitazione".

L'accordo Stato-Regioni, *Sul benessere degli animali da compagnia e pet-therapy*, all'art. 1, comma 2, definisce quale animale da compagnia: "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".

In questo senso, la Sez. II del TAR Puglia, Lecce, con una sentenza del 6 marzo 2018, n. 388 ha specificato che può considerarsi 'animale da compagnia' anche un equide (nel caso di specie un pony), nonostante le rilevanti norme non lo prevedano espressamente, con il risultato di consentirne la detenzione in un locale di servizio di una abitazione sita in un centro urbano.

In senso contrario, sembra porsi la sentenza della Sez. I del Con-

⁷ In argomento, cfr., M. PALADINO, *La disciplina pubblicistica dell'animale d'affezione*, in D. BUZZELLI (a cura di), *Animali e diritto. Modi e forme di tutela*, Pacini, Pisa, 2023, 71; C. FOSÀ, *Frammenti di oggettività e soggettività animale: tempi maturi per una metamorfosi del "pet" da bene (di consumo) a "tertium genus" tra "res" e "personae"?*, in *Contratto e Impresa*, 1, 2020, 527; ci sia consentito rinviare anche a, M. LOTTINI, *La tutela degli animali d'affezione tra diritto italiano ed europeo*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 1, 2017, 104.

⁸ Regolamento (UE) n. 576/2013, del 12 giugno 2013, «*Sui movimenti a carattere non commerciale di animali da compagnia*», GUE L 178, 28 giugno 2013.

siglio di stato, del 10 gennaio 2018, n. 293, nell'ambito della quale si afferma che nella categoria di 'animali da affezione', "*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*"; la sentenza, non entra però nel merito e non opera, in realtà, un vero chiarimento, si limita solo a proporre un'interpretazione restrittiva.

Possiamo concludere, quindi, che la categoria degli animali d'affezione può estendersi potenzialmente a tutti gli animali, o quantomeno non ne esistono criteri univoci di determinazione.

Sicché, il limite previsto dall'art. 6, relativo agli animali d'affezione richiede un'interpretazione che travalica le caratteristiche etologiche degli animali, ma non può essere nemmeno legato ad un criterio strettamente soggettivo; la norma sembra, invece, volere escludere le guardie zoofile dallo svolgimento di un'attività di vigilanza 'generalizzata', per legarla al rispetto delle previsioni della legge n. 189 stessa, nonché delle specifiche norme regionali in materia di prevenzione e lotta al randagismo, ovviamente sulla base di quanto indicato nei singoli decreti di nomina.

La previsione dell'art. 6 riapre, poi, la mai sopita questione sulla possibilità di considerare le guardie zoofile quali ufficiali di polizia giudiziaria.

A questo proposito, la Circolare del Ministero dell'Interno (n. 557/PAS/U/009889/10089) distingue nettamente tra, da una parte, le guardie nominate ai sensi di norme di leggi regionali e guardie comunali (che svolgono delle funzioni generali di prevenzione e repressione delle infrazioni dei regolamenti generali e locali, relativi alla protezione degli animali ed alla difesa del patrimonio zootecnico) le quali non sono ufficiali di polizia giudiziaria⁹; e, dall'altra, le guardie zoofile *ex art. 6* a cui viene riconosciuta detta qualità.

In questo senso, il TAR Veneto, Sez. I con sentenza n. 25, del 9 gennaio 2018 che, appunto, esclude l'attribuzione, alle guardie giurate che svolgono funzioni generali, della qualifica di agente di polizia giudiziaria, richiamando a sostegno l'interpretazione giurisprudenziale dell'art. 27 della legge n. 157/1992 *Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio*. Tale articolo che disciplina la vigilanza venatoria, alla lettera a) del primo comma, riconosce tale qualifica agli agenti dipendenti degli enti locali delegati dalle regioni, mentre alla successiva lettera b) che prende in considera-

⁹ Non essendo ad esse applicabile la previsione di cui all'art. 6, comma 2.

zione gli appartenenti alle associazioni di volontariato, esclude un analogo riconoscimento “*sulla base della notoria delicatezza delle funzioni di polizia giudiziaria, presupponenti una stabile inserzione del soggetto che le esercita nel contesto organizzatorio pubblico*”¹⁰.

Ancora su questo punto, la III Sez. del Consiglio di Stato, nel 2022¹¹, ha sentenziato che non può riconoscersi la veste di agenti di polizia giudiziaria alle guardie zoofile ENPA, alla luce dell’ art. 6 l. n. 189/2004 e a seguito della perdita della personalità di diritto pubblico dello stesso ente, se non rispetto agli animali d’affezione, tra cui non considerarsi rientrante la fauna selvatica.

Ad ogni modo, le guardie giurate che svolgono funzioni generali, per esempio *ex 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, possono anche vedersi attribuiti *ex post* i poteri della polizia giudiziaria conferiti sulla base dell’articolo 6, ma limitatamente all’ambito della vigilanza sugli animali d’affezione. Infatti, la norma in oggetto, secondo i giudici, “*non limita i poteri che già altre fonti hanno riconosciuto alle guardie giurate delle associazioni protezionistiche e zoofile [...] e 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*” (TAR Piemonte, Sez. I, 5 settembre 2016, n. 1129).

Con riguardo ai requisiti necessari in capo alle associazioni ambientaliste per ottenere il rilascio del decreto prefettizio di nomina per i propri associati, il giudice amministrativo ne propone un’interpretazione restrittiva.

In particolare, il TAR Puglia¹² chiarisce come le associazioni protezionistiche e zoofile che possono richiedere alla Prefettura il rilascio del decreto di nomina delle suddette guardie, debbano avere ottenuto uno ‘specifico riconoscimento’ dal Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, anche se la norma non è chiara sul punto, ma solo richiede ‘genericamente’ che le associazioni siano ‘riconosciute’¹³.

¹⁰ In questo senso, ancora sentenza TAR Veneto, Sez. II, 18 marzo 2004, n. 3913.

¹¹ Cons. Stato, Sez. III, 24 giugno 2022, n. 5202.

¹² TAR Puglia, Lecce, Sez. III, 17 settembre 2018, n.1344.

¹³ Su questa linea, peraltro, si era già posta la Sezione I del Cons. Stato con il parere n. 1141 del 15 aprile 2015 (reso nell’ambito di una decisione di un ricorso straordinario presentato al Presidente della Repubblica), in cui la stessa aveva chiarito che: “*le associazioni di volontariato che perseguono finalità di natura protezionistico-ambientale per poter richiedere direttamente al prefetto i decreti di nomina a guardia particolare devono essere riconosciute*”.

Questa posizione in realtà contrasta con la prassi di diverse Prefetture che sembrano riconoscere la possibilità di proporre degli associati quali guardie zoofile, non solo ad associazioni ‘riconosciute’ dal Ministero dell’Ambiente, ma anche, per esempio, ad associazioni genericamente iscritte negli albi regionali.

Di questo avviso è anche il TAR Lazio, Roma, Sez. I ter, con sentenza n. 9670, del 1 ottobre 2018, ove viene chiarito che: *“nel caso di specie, dall’esame degli atti di causa risulta che l’associazione ricorrente [...], ha ottenuto l’autorizzazione ad adottare, per le associate guardie giurate zoofile volontarie l’uniforme (consistente in un fratino e in un distintivo) per l’espletamento dell’attività di vigilanza volontaria zoofila ai sensi della legge 189/2004, previa verifica della validità dei titoli prodotti, ovvero per l’associazione l’iscrizione al registro regionale quale associazione protezionistica e, per gli operatori volontari, l’avvenuto riconoscimento di guardia zoofila regionale, ai sensi della legge Regionale 21/10/1997 n. 34/97”*.

4. Conclusioni

La figura delle guardie zoofile ha dato luogo ad un intenso dibattito giurisprudenziale che riguarda, sia le modalità di nomina, che i relativi poteri e limiti di intervento, riguardanti nel caso della sentenza in oggetto l’ambito territoriale.

Le difficoltà interpretative ed applicative, come emerge dalla giurisprudenza citata, nascono anche dalla sovrapposizione di normative che individuano diverse tipologie di guardie zoofile.

Ad ogni modo, la figura delle guardie zoofile, sia nominate *ex art. 6*, che sulla base delle diverse leggi regionali in materia, persegue lo scopo di rafforzare gli strumenti di tutela giuridica degli animali e può rappresentare un valido ausilio delle amministrazioni competenti per il controllo del territorio e la prevenzione/repressione di reati contro gli animali o per evitare comportamenti che possano compromettere il loro benessere, anche in cooperazione con i Garanti degli animali che sono sempre più spesso istituiti a livello comunale¹⁴.

Il tema è divenuto ancora di maggiore interesse dopo la riforma

con provvedimento del Ministero dell’Ambiente, presupposto indefettibile ai fini dell’art. 6, secondo comma della legge n. 189/2004”.

¹⁴ Sul tema ci sia consentito rinviare a, M. LOTTINI e G. GALLO, *Le iniziative a garanzia del benessere degli animali tra ordinamento interno ed ordinamento europeo: la EU Platform on animal welfare e il Garante degli animali*, in *Cultura e Diritti*, 1/2, 2018, 103.

costituzionale che, come è noto, ha indicato all'art. 9¹⁵ la tutela degli animali quale compito della Repubblica¹⁶, poiché viene sancito che la legge dello Stato disciplini (debba disciplinare) i modi e le forme di tutela degli animali.

Nonostante nel nuovo testo costituzionale si eviti di definire gli animali come 'esseri senzienti' e si utilizzi una formula ambigua, prevedendosi una riserva di legge statale che potrebbe trovare forse migliore collocazione nell'ambito dell'art. 117 della Costituzione, la riforma del 2022 rappresenta un indubbio e fondamentale passo in avanti, che ci pone in linea con le esperienze di altri Paesi dell'Unione europea (e non solo)¹⁷, nonché con il diritto eurounitario.

In particolare, infatti, la Costituzione tedesca prevede un articolo (20 a – introdotto nel 2002) secondo cui, tenendo in considerazione gli interessi delle future generazioni, lo Stato federale deve proteggere le basi naturali della vita e gli animali, attraverso un'azione legislativa, esecutiva e giudiziaria nel rispetto delle previsioni costituzionali (*“Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung”*). Sulla stessa linea, la Costituzione lussemburghese, art. 11 bis e la Costituzione austriaca.

Inoltre, il nuovo articolo 9 opera una netta distinzione concettuale tra la tutela degli animali e quella dell'ambiente/biodiversità, conformandosi così perfettamente al testo dell'art. 13 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea; quest'articolo, introdotto con la riforma di Lisbona, impone a Stati membri ed Unione di tenere pienamente conto, nell'ambito delle rispettive competenze, del benessere degli animali, qualificati come 'esseri senzienti'. L'animale deve essere tutelato nella sua individualità, come titolare di specifici interessi e, quindi, non può essere considerato come 'cosa'. In altre parole, la tutela dell'animale, a differenza (per esempio) della tutela

¹⁵ F. RESCIGNO, *Animali e Costituzione: prodromi della soggettività giuridica?*, in D. BUZZELLI (a cura di), *Animali e diritto. Modi e forme di tutela*, Pisa, 13; C. DE ANGELIS, *Il letto di Procuete. Note a margine sul diritto degli animali in Costituzione*, Ibid., 35; C. CUPELLI, *La salvaguardia degli animali in Costituzione: le ricadute sul sistema penale della legge costituzionale n. 1 del 2022*, Ibid., 61.

¹⁶ Ci sia, ancora, consentito rinviare a, M. LOTTINI, *La tutela degli animali in Costituzione: riflessioni e prospettive*, in *CERIDAP*, 3, 2022, 56.

¹⁷ La Costituzione indiana, tra le altre cose, inibisce gli atti di crudeltà verso gli animali e promuove la tutela degli animali selvatici e degli uccelli.

dell'ambiente, viene concepita come una tutela diretta, ossia non legata al soddisfacimento di interessi umani, ovvero alla realizzazione di diritti (fondamentali);

Sicché, con l'inserimento degli animali in Costituzione viene effettuato un enorme salto teorico, poiché viene garantita tutela costituzionale a dei 'soggetti senzienti non-umani' e viene previsto che la tutela sia un 'dovere' della Repubblica; il benessere degli animali è riconosciuto come un valore¹⁸ da tutelare ed un interesse pubblico che deve essere ponderato e non può essere sacrificato *sic et simpliciter*, ma solo a seguito di una valutazione di necessità e proporzionalità, sul presupposto che gli animali sono esseri 'senzienti'; siffatta valutazione deve coinvolgere tutti gli attori del panorama costituzionale, non solo il legislatore, ma anche le amministrazioni e i giudici. Su questa linea, giova ricordare che al diritto alla vita degli animali, è stata attribuita una tutela rafforzata¹⁹ dal massimo giudice amministrativo, in linea appunto con il disposto dell'art. 9 che si chiarisce contiene un principio supremo inviolabile della nostra Costituzione²⁰. In questo contesto, si inseriscono le varie previsioni normative riguardanti le guardie zoofile che, seppure non prive di criticità, si pongono perfettamente in linea con gli sviluppi normativi e con il mutato sentire collettivo, che richiede un sempre maggiore impegno a tutti i livelli per garantire il benessere animale, non solo da un punto di vista normativo, ma anche operativo, in sinergia tra le varie autorità competenti e le organizzazioni di volontariato che agiscono sul territorio.

Benessere animali, guardie zoofile, limiti territoriali

¹⁸ G. ALPA, *Note sulla riforma della Costituzione per la tutela dell'ambiente e degli animali*, in *Contratto e impresa*, 2, 2022, 362.

¹⁹ Cons. Stato, Sez. III, decr. pres., 21 settembre 2023, n. 3880.

²⁰ Cons. di Stato, Sez. III, ord., 14 luglio 2023, n. 2920.