

GUARDIE ZOOFILE ALLA RICERCA DI UN'IDENTITÀ GIURIDICA: SONO LEGITTIMATE AD OPERARE IL SEQUESTRO PREVENTIVO?



*Annalisa Gasparre**

SOMMARIO 1. Il sequestro preventivo come misura indispensabile per assicurare tutela agli animali maltrattati. – 2. L'attività di iniziativa della polizia giudiziaria e l'attività delegata. – 3. Le guardie zoofile possono disporre il sequestro preventivo? – 4. Le ambiguità e i contrasti di legittimità. – 5. La vigilanza in materia penale: il ruolo dell'art. 9 Cost. – 6. Conclusioni.

1. Il sequestro preventivo come misura indispensabile per assicurare tutela agli animali maltrattati

Dei reati connessi ai diritti degli animali discorrono ormai in tanti, ben oltre le aule di giustizia (reali o massmediatiche)¹. Rimane più sfumato il profilo investigativo e processuale, spesso altrettanto importante e decisivo per l'applicazione efficace delle tutele legislative. Nondimeno, la tutela offerta dal diritto sostanziale è pressoché nulla se non combinata con l'utilizzo di strumenti processuali: ciò è tanto più vero per i reati contro gli animali², certamente connotati da un alto grado di stigma simbolico e, anche per questo, caratterizzati da una chiave general preventiva (più che efficacemente punitiva).

In questo settore, dal punto di vista procedurale, un ruolo di primo piano è occupato dai sequestri, con particolare riferimento al sequestro preventivo, che, in quanto misura cautelare, offre una reale neutralizzazione della condotta criminosa (attuando

* Dottoressa di ricerca, Avvocato "specialista in diritto penale" del Foro di Pavia

¹ Presso l'Ateneo bolognese è attivo un corso di Diritto degli esseri animali (prof.ssa M. Pittalis) in seno al corso ordinario di Giurisprudenza; v. anche il progetto dell'Università di Venezia Ca' Foscari, WHALE - modulo Jean Monnet - *Working on non-Human Animals Law and rights in the Eu*. Per un contributo dottrinale al tema, v. il fondamentale L. LOMBARDI VALLAURI, *Scritti animali. Per l'istituzione di corsi universitari di diritto animale*, Gesualdo edizioni, 2018.

² Per un inquadramento della questione dal punto di vista del diritto positivo, v. G. PAVICH-M. MUTINI, *La tutela penale degli animali*, Giuffrè, 2016, nonché F. FASANI, *L'animale come bene giuridico*, in *Riv. It. Dir. Pen. Proc.*, 2017, p. 717 ss. e, da ultimo, ID., *I reati contro gli animali: una nuova lettura?*, in *Arch. pen.*, 2022, 3; A. MASSARO, *I reati "contro gli animali" tra aspirazioni zoocentriche e ineliminabili residui antropocentrici*, in *Cultura e diritti*, 2018, 1-2, p. 79-88; altresì, per il rilievo attribuito anche in lavori di ricerca "onnivori", v. L. D'ARONCO, sub *Animale*, in M. BROLLO-S. BILOTTA-A. ZILLI (a cura di), *Lessico della dignità*, Forum Editrice, 2021, p. 13 s.

una funzione, di fatto, special preventiva; in realtà, tale finalità è più correttamente attribuita alla pena della confisca, di cui il sequestro preventivo costituisce spesso la premessa)³. Il sequestro probatorio, come è noto, ha una funzione totalmente diversa, di conservazione della prova e viene eseguito sul corpo di reato o su cose pertinenti al reato, necessarie all'accertamento dei fatti, mentre è il sequestro preventivo ad anticipare la tutela degli animali, non potendo questi (oggetto o soggetto passivo del reato, ma comunque vivi e, perciò, senzienti) attendere la celebrazione del processo⁴. L'obiettivo del sequestro di animali maltrattati è infatti quello di inibire la prosecuzione del reato consumato o agevolarne la commissione di altri ed è dunque coincidente con la finalità legislativa che presiede il sequestro di cui all'art. 321 c.p.p.: scongiurare il pericolo che la libera disponibilità di una cosa pertinente al reato possa aggravare o protrarre le conseguenze di esso oppure agevolare la commissione di altri reati⁵. Al di là di queste ipotesi, il sequestro preventivo può essere anche meramente finalizzato alla confisca, perché avente ad oggetto cose delle quali la misura di sicurezza è consentita⁶.

Intuitivamente, la peculiarità del sequestro preventivo di animali è che il vincolo di indisponibilità riguarda esseri viventi e non mere *res*⁷, delle quali però va applicata

³ Invero il sequestro preventivo ha funzione specialpreventiva nell'impedire/neutralizzare ma anche la funzione di assicurare l'esito pratico della confisca, con anticipazione degli effetti. Duplice (e alternativo) è il requisito per disporre il sequestro preventivo, caratteristica che individua anche la doppia finalità della misura; cfr. P. CELENTANO, *Il sequestro preventivo e l'esistenza di una controversia sulla proprietà il possesso: finalità, utilità pratica, possibili esiti, raccordo con l'azione civile*, www.csm.it, p. 5. V. anche R. BELFIORE, *Il sequestro preventivo. Tra esigenze impeditive e strumentalità alla confisca*, Giappichelli, 2019; N. TRIGGIANI, *Il sequestro preventivo impeditivo: funzione, presupposti, oggetto. Puntualizzazioni giurisprudenziali*, in *Annali del Dipartimento Jonico*, 2017, p. 518 s.

⁴ Riguardo alla preferenza per la misura cautelare *ex art.* 321 c.p.p., cfr. G. PAVICH-M. MUTTINI, *cit.*, 149. Nondimeno, l'opzione per il sequestro probatorio non va scartata *a priori*: è però un sequestro "debole" rispetto all'esigenza di sottrarre gli animali a situazioni in cui vi sia un *periculum*; invero, nel caso di sequestro probatorio, esauriti gli accertamenti cui è preordinato, dovrebbe cessare di esistere, imponendo la restituzione dell'animale, con conseguente rischio di esposizione ad ulteriori pregiudizi (cfr., sul punto, D. RUSSO, *La (controversa) qualifica delle Guardie zoofile riconosciute dalla legge 20 luglio 2004, n. 189, e il sequestro preventivo d'urgenza di animali*, in *Diritto e giurisprudenza agraria alimentare e dell'Ambiente*, 2017, n. 1, p. 4

⁵ Si tratta del c.d. sequestro preventivo impeditivo; v. N. TRIGGIANI, *cit.*, p. 519 s. Altre questioni apre il sequestro finalizzato alla confisca.

⁶ Anche quest'ultima ipotesi è frequente per i reati contro gli animali, settore che prevede peraltro una confisca "speciale" e rientrante nel novero delle confische obbligatorie (art. 544 *sexies* c.p.).

⁷ Per una prospettiva di superamento della concezione di animali come cose, F. RESCIGNO, *I diritti degli animali. Da res a soggetti*, Giappichelli, 2005; v. anche D. CERINI, *Le parole contano, specialmente nel diritto: gli animali sono esseri senzienti, non cose*, in *Quaderni di Diritto degli animali. Profili etici, scientifici e giuridici*, luglio 2023, semestrale, p. 10-17 e C. FOSSÀ, *Frammenti di oggettività e soggettività animale: tempi maturi per una metamorfosi del "pet" da bene (di consumo) a "tertium genus" tra*

la disciplina⁸ in assenza di specifici adattamenti legislativi⁹. Occorre però che lo spopolamento sia reale ed effettivo, non essendo sufficiente un'apposizione di sigilli¹⁰ formale e la prescrizione di “non interferire” con il vincolo apposto; anche la nomina del custode dovrà tenere conto della natura delle “cose” sequestrate¹¹.

“res” e “personae”? in *Contr. Impr.*, 2020, 1, p. 527 s. In giurisprudenza, cfr. anche Cass. pen., 5 febbraio 2013, n. 18749, in *Cass. pen.*, 2014, p. 940, dove si afferma che «posto che gli animali non possono essere considerate “persone”, giocoforza, facendo riferimento alle categorie proprie del diritto civile, essi devono essere ricompresi nel novero delle “cose” (mobili, con susseguente applicabilità delle relative fattispecie penali (...)). In senso contrario, per il ripudio di una concezione arcaica, v. Cass. pen., sez. V, 11 febbraio 2011, n. 231, Capozza, *CED* 251700-01 e Cass. pen., sez. III, 24 maggio 2016-3 febbraio 2017, n. 5235, *Italgire*, nonché TAR Abruzzo, 4 settembre 2008, n. 1052, in *Foro Amm. TAR*, 2008, p. 2504, che afferma che gli animali, in riferimento alla legge quadro sul randagismo, «acquisiscono così per la prima volta una considerazione giuridica autonoma (ben distinta dalle cose), con un regime di protezione che spetta loro direttamente, e non solo come momento educativo e di non turbamento dell'animo umano». Altresì, cfr. Trib. Milano, 13 marzo 2013, in *Dir. Famiglia*, 2013, p. 1005, in cui si afferma che l'animale non possa essere «più collocato nell'area semantica concettuale delle “cose” ... ma debba essere riconosciuto come essere senziente».

⁸ La giurisprudenza considera gli animali «cose pertinenti ai reati ... la cui disponibilità ... può protrarre la loro consumazione» (così Cass. pen., sez. III, 22 dicembre 2016, n. 54531, *Dir. e Giust.*, 30 dicembre 2016); approfondisce tale aspetto, criticando anche alcuni passaggi della sentenza francamente anacronistici, S. MICHELAGNOLI, *Legittimo il sequestro preventivo di animali domestici: per la cassazione sono res*, in *Dir. pen. proc.*, 2017, 10, p. 1380 s.

⁹ Adattamenti legislativi invece sono stati previsti con riguardo alla confisca, nel senso che la legge – che ha riformato la materia dei reati contro gli animali – ha previsto, all'art. 1, l'introduzione dell'art. 544 *sexies* c.p., rubricato “Confisca e pene accessorie”, prevede che, in caso di condanna, o di applicazione della pena su richiesta delle parti, per i delitti previsti dagli artt. 544 *ter*, 544 *quater* e 544 *quinqies* c.p., è *sempre* ordinata la confisca dell'animale, salvo che appartenga a persona estranea al reato.

¹⁰ Cfr. art. 260 c.p.p.

¹¹ A questo proposito, in relazione ad animali diversi dagli animali d'affezione, occorre considerare che la detenzione di animali generalmente considerati “da reddito”, quali bovini, maiali, avicoli, ecc., richiede, in generale, anche per chi non li detiene a scopo produttivo o alimentare, di munirsi di un codice stalla, rilasciato dall'autorità sanitaria pubblica: anche l'associazione che protegge e recupera animali destinati a fini produttivi, deve essere censita come “allevatore”. Tuttavia, per essere nominati (temporaneamente) custodi, non è necessario possedere il predetto codice, avendo l'autorità giudiziaria, nell'urgenza di provvedere, ampia libertà di scegliere un custode tra persone ritenute di fiducia e competenti, come un singolo privato cittadino, ad esempio, e ciò per il tempo di durata del sequestro. Si veda in proposito, Cass. pen., sez. III, 21 aprile-10 giugno 2010, n. 22039, *CED* 247656-01, che afferma che «l'affidamento provvisorio a privati degli animali oggetto di confisca e sequestro ... non contrasta con la previsione di cui all'art. 19 *quater* disp. att. cod. pen.». Quello che è inderogabilmente richiesto è il custode sia “idoneo”, non richiedendosi autorizzazioni o certificazioni di natura amministrativa (requisiti evidentemente assenti tanto nell'art. 259 c.p.p. quanto dall'art. 120 c.p.p.). Neppure è esclusiva in proposito la norma (art. 19 *quater* disp. coord. c.p.) che prevede il riconoscimento, da parte del Ministero della Salute, di alcune associazioni che lo abbiano richiesto: tali enti dovrebbero garantire, nei limiti delle loro possibilità, la ricezione in affidamento da parte dell'Autorità giudiziaria, ma non hanno un'esclusiva, e ciò per due ragioni: tecnicamente perché non vi è una riserva in tal senso o una modifica dell'art. 259 c.p.p.; sostanzialmente, perché tali associazioni, seppure cresciute nel tempo, non

La misura cautelare del sequestro preventivo non conosce la differenza tra delitti e contravvenzioni e, quindi, per quanto concerne i reati contro gli animali¹² può essere disposto per qualsiasi fattispecie (salvo che per l'uccisione di animali, non avendo alcuno da proteggere...); addirittura, il sequestro preventivo può essere disposto per reati diversi da quelli a tutela degli animali, come il getto pericoloso di cose e il disturbo delle occupazioni e del riposo delle persone¹³; i requisiti previsti dall'art. 321 c.p.p. sono sempre gli stessi: il *fumus commissi delicti* e il *periculum in mora*¹⁴.

sono sufficienti a garantire l'affidamento di tutti gli animali sequestrati (e, successivamente, mantenuti). E poiché non si può far dipendere la decisione sull'opportunità di impedire ulteriori reati in danno degli animali da motivazioni contingenti ed economiche, chiunque sia ritenuto idoneo come custode può assumere l'ufficio (anche perché, per agevolare la tutela, chi si offre custode non chiede compenso o rifusione di spese). Semmai, il riconoscimento ai sensi dell'art. 19 *quater* cit. conserva una sua esclusività in riferimento all'art. 8 della legge n. 189 del 2004, rubricato "Destinazione delle sanzioni pecuniarie" che, sulla carta, prevede che «*Le entrate derivanti dall'applicazione delle sanzioni pecuniarie previste dalla presente legge affluiscono all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate allo stato di previsione del Ministero della salute e sono destinate alle associazioni o agli enti di cui all'articolo 19 quater delle disposizioni di coordinamento e transitorie del codice penale*». Anche il Sindaco può essere nominato custode; per tutte, Cass. pen., sez. IV, 31 gennaio-11 aprile 2017, n. 18167, CED 269805-01, dove si sottolinea che il comune è «ente che vanta una posizione di garanzia rispetto al benessere degli animali presenti sul territorio».

¹² In questa sede si condensa con l'espressione "reati contro gli animali" il ventaglio di ipotesi criminose previste dal codice penale e dalle leggi speciali, ben consapevoli che, per quanto riguarda le fattispecie codicistiche, il titolo introdotto dalla legge 20 luglio 2004, n. 189, Titolo IX *bis*, è denominato "Dei delitti contro il sentimento per gli animali" (peraltro lasciando fuori l'art. 727 "Abbandono di animali", che è nella parte del codice dedicata alle contravvenzioni), non senza consapevolezza che quale sia il bene giuridico sostanziale in tali fattispecie è oggetto di acceso dibattito dottrinale; cfr. C. MAZZUCATO, *Bene giuridico e "questione sentimento" nella tutela penale della relazione uomo-animale. Ridisegnare i confini, ripensare le sanzioni*, in S. CASTIGNONE-L. LOMBARDI VALLAURI (a cura di), *La questione animale*, in *Trattato di biodiritto*, diretto da S. RODOTÀ-P. ZATTI, Giuffrè, 2012, 697 ss.; F. FASANI, *L'animale come bene giuridico*, cit.; C. RUGA RIVA, *Il "sentimento per gli animali": critica di un bene giuridico (troppo) umano e (comunque) inutile*, in *La Legislazione penale*, 13 maggio 2021.

¹³ Cfr. Cass. pen., sez. III, 22 dicembre 2016, n. 54531, *cit.*

¹⁴ Non è questa la sede per approfondire tali aspetti (volendo, v. N. TRIGGIANI, *cit.*, p. 520 s.) ma ci si limita a condividere alcuni dei molti casi in cui sono stati ritenuti sussistenti. Principio ribadito sovente è quello secondo cui è sufficiente il *fumus* del reato ipotizzato, senza necessità di verificare i gravi indizi di colpevolezza e tutti gli elementi della condotta penalmente rilevante (Cass. pen., sez. III, 20 giugno 2012-7 gennaio 2013, n. 200; in generale, cfr. Cass. pen., sez. II, 17 gennaio 2017, n. 8918, B.A.; S.U. 25 marzo 1993, n. 4, Gifuni, CED 193117-01) *fumus* che è inteso quale astratta sussumibilità del fatto contestato in una determinata ipotesi di reato. Di qui l'ulteriore precisazione con riguardo all'elemento soggettivo del reato: non è necessario, in sede cautelare, indagare circa la configurabilità del dolo (Cass. pen., sez. III, 11 marzo-30 aprile 2021, n. 16515, in *Ambienteditto.it*) (fattispecie riguardante le condizioni di 444 cani detenuti in condizioni igienico-sanitarie precarie; si era ravvisata scarsità degli spazi, sistema di abbeveramento e pulizia dei box inadeguati, discutibile stato dei cani sporchi, maleodoranti, in palese magrezza, a causa della scarsità del cibo somministrato, sovente cachettici, con lesioni croniche, perdita di pelo, aree di sanguinamento, parassitosi intestinali

2. L'attività di iniziativa della polizia giudiziaria e l'attività delegata

Secondo il mandato codicistico (art. 55 c.p.p.) la funzione di polizia giudiziaria è quella di prendere notizia dei reati, impedire che vengano portati a ulteriori conseguenze, nonché ricercare gli autori dei reati e assicurare le fonti di prova. Funzioni molteplici ed eterogenee, quindi, sono quelle che connotano la polizia giudiziaria e che potremmo riassumere, limitatamente al settore in esame, in: a) attività di presidio sul

o malattie croniche debilitanti). Inoltre, poche ed incomplete erano cartelle cliniche relative agli animali malati, così come insufficiente il corredo farmaceutico, al pari della documentazione medica. Secondo la S.C. i chiari indici di maltrattamento confermano il *fumus* del reato e la libera disponibilità della struttura sequestrata poteva agevolare la commissione di ulteriori reati, o comunque aggravare le conseguenze di quello addebitato. Sempre inerente al *fumus* è la eventualità dell'istanza di dissequestro proposta dagli indagati, motivata da questioni di ordine soggettivo. La giurisprudenza esclude che, ai fini di una rivalutazione dei requisiti che sostengono l'attualità della misura cautelare, valga l'elemento soggettivo, se non di immediato rilievo tale da incrinare il *fumus* del reato, elemento che per la contravvenzione *ex art. 727 c.p.* è già la colpa, la cui insussistenza è più ardua da dimostrare, riguardante una detenzione di quattordici cani adulti e sei cuccioli, in spazi ristretti, esposti alle intemperie e affetti da patologie e magrezza evidenti (Cass. pen., sez. III, 27 giugno-29 luglio 2013, n. 32837, in *Italggiure*; nel caso di specie, nel corso di numerosi sopralluoghi che avevano preceduto il sequestro, le condizioni erano rimaste immutate sicché è da presumere che gli indagati avrebbero continuato a mantenere gli animali nel medesimo modo). Sul fronte delle esigenze cautelari si è affermato che sussiste la necessità di evitare il pericolo del protrarsi delle conseguenze del reato, quali le accertate carenze di nutrizione di idonee condizioni di custodia degli animali. Medesima conclusione nel caso dei delfini detenuti in un ambiente incompatibile con le loro caratteristiche etologiche (Cass. pen., sez. III, 27 marzo-24 settembre 2014, n. 39159, in *Dir. pen. cont.*, 31 ottobre 2014, con nota di E. PIRGU). Altra situazione paradigmatica va oltre il maltrattamento e si lega con ipotesi di *doping*: nei locali dove erano custoditi i cavalli venivano rinvenute sostanze stupefacenti; in questo caso, le esigenze cautelari erano lampanti, atteso che la perdurante disponibilità dei cavalli avrebbe costituito occasione di protrazione o aggravamento del reato (Cass. pen., sez. III, 3 febbraio 2011, n. 23449). Più complesso è il caso di misura cautelare disposta d'iniziativa della polizia giudiziaria su tutto l'impianto di allevamento di pulcini dove si erano verificati fatti di maltrattamento e uccisioni *contra legem*: secondo la S.C. le uccisioni e le lesioni agli animali non erano funzionali o strutturalmente correlate all'attività di impresa, sicché mancherebbe il *periculum* concreto e attuale che la libera disponibilità del bene sequestrato assuma carattere strumentale rispetto alla agevolazione della commissione di reati analoghi. La sentenza si sofferma sulla pertinenzialità della "cosa" rispetto al reato e chiarisce che il bene sequestrato deve caratterizzarsi per una intrinseca, specifica e strutturale pertinenzialità rispetto al reato commesso, non essendo sufficiente una relazione meramente occasionale tra *res* e reato (Cass. pen., sez. III, 11 dicembre 2014-22 gennaio 2015, n. 2863, in *Persona&Danno*, 7 febbraio 2015). In un'ottica di tutela "attraverso" il sequestro, va segnalato che qualora il sequestro preventivo presenti qualche vizio (ad esempio, è pervenuto tardivamente per la convalida), è possibile ovviare disponendo il sequestro probatorio, a condizione che siano specificamente indicate le finalità probatorie del vincolo (Trib. Pavia, ord. riesame 19 maggio 2021); non è sufficiente richiamare il verbale di sequestro preventivo che, data la sua natura, evidenzia altre finalità, ovvero il pericolo che approfittando della libera disponibilità degli animali possano commettersi altri reati o aggravarsi le conseguenze di quelli già commessi.

territorio; b) neutralizzazione dell'attività criminosa, tramite misure precautelari e cautelari (sequestro preventivo); c) attività investigativa tanto sull'autore del reato che sulle fonti di prova (sequestro probatorio). Siffatte attività, precisa la disposizione citata, possono essere intraprese sia su delega del pubblico ministero che «*di propria iniziativa*».

Le funzioni attribuite al 1° co. sono tipizzate, mentre il 2° co. dell'art. 55 c.p.p. allarga lo spettro in modo atipico, facendovi rientrare ogni indagine o attività diversa dalle precedenti purché oggetto di specifica disposizione o delega dell'attività giudiziaria, così da temperare il contenuto atipico, vincolato alla previa valutazione dell'autorità giudiziaria.

Tali attività, sia di iniziativa che delegate, sono attribuite sia agli ufficiali che agli agenti di polizia giudiziaria; per l'individuazione di chi ricopra siffatte qualifiche occorre rinviare all'art. 57 c.p.p. che dispone in merito a chi assume la qualifica di ufficiale o agente a seconda del ruolo ricoperto all'interno delle forze dell'ordine, oltre al Sindaco in casi in cui tali soggetti non vi siano.

Per quanto qui ci interessa, al co. 3°, la disposizione attribuisce la qualifica di ufficiale o agente alle persone a cui la legge o i regolamenti attribuiscono le funzioni di polizia giudiziaria, con la precisazione che la qualifica attribuita trova restrizioni «*nei limiti del servizio cui sono destinate e secondo le rispettive attribuzioni*»¹⁵.

Tra le attività di competenza della polizia giudiziaria o dei soggetti equiparati, vi è il sequestro preventivo, le cui finalità e procedura sono scolpiti dal richiamato co. 1° dell'art. 321 c.p.p. mentre il collegamento con la confisca risulta dai co. 2° e 2 *bis*. Tralasciando il co. 3° che prevede la possibilità di revoca, occorre soffermarsi sul co. 3° *bis* che disciplina il c.d. sequestro d'urgenza.

Tale norma sancisce che, nel corso delle indagini preliminari, quando non sia possibile, a ragione di una situazione di urgenza, attendere il provvedimento del giudice, il sequestro è disposto dal pubblico ministero, con decreto motivato. Negli stessi casi di urgenza, qualora non sia intervenuto il pubblico ministero, possono procedere gli ufficiali di polizia giudiziaria¹⁶, i quali, nelle quarantotto ore successive, trasmettono il

¹⁵ Quest'ultima previsione è pacificamente riferita al personale direttivo dei Vigili del Fuoco (art. 16 l. 13 maggio 1961, n. 469), agli ufficiali sanitari (art. 40 r.d. 27 luglio 1934, n. 1265); al corpo dei Vigili Urbani (art. 5 l. 7 marzo 1986, n. 65); ai funzionari doganali (art. 324 d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43); agli agenti consolari all'estero (artt. 46 e 52 d.P.R. 5 gennaio 1967, n. 200); alle capitanerie di porto e ai comandanti di navi ed aeromobili (art. 1235 cod. nav.); agli addetti alle USL in materia infortunistica (art. 21 l. 23 dicembre 1978, n. 833) (l'elenco è sommario).

¹⁶ In giurisprudenza si è chiarito che la circostanza che il pubblico ministero sia già intervenuto nel procedimento, per essere in corso indagini, non osta a che la polizia giudiziaria disponga il sequestro preventivo in tutti quei casi in cui, per la situazione di urgenza, non sia possibile attendere il

verbale al pubblico ministero¹⁷ del luogo in cui il sequestro è stato eseguito. Nei casi di sequestro d'urgenza, il pubblico ministero, se non dispone la restituzione delle cose sequestrate, richiede la convalida al giudice per le indagini preliminari entro quarantotto ore dal sequestro (se disposto dallo stesso pubblico ministero) o dalla ricezione del verbale (se il sequestro è stato eseguito di iniziativa dalla polizia giudiziaria)¹⁸.

Con specifico riferimento al sequestro d'urgenza da parte della polizia giudiziaria, che è quello qui approfondito, si tratta di ipotesi in cui gli ufficiali di polizia giudiziaria agiscono di iniziativa oppure eseguendo un compito loro affidato dall'autorità giudiziaria¹⁹. Anche quando svolgano attività loro delegate, può accadere di dover affrontare una situazione non prevista e in cui vi è il pericolo che la libera disponibilità di una cosa pertinente al reato possa aggravare o protrarre le conseguenze del reato ovvero agevolare la commissione di altri reati, e che non sia possibile attendere il provvedimento del magistrato²⁰.

Ciò premesso in termini generali, nella logica del presente contributo l'interrogativo principale inerisce alla qualifica da attribuire alle guardie zoofile di nomina prefettizia, ai sensi dell'art. 6 della legge 20 luglio 2004, n. 189: possono essi annoverarsi tra polizia giudiziaria (e procedere al sequestro preventivo)?

provvedimento del pubblico ministero, situazione questa che può verificarsi sia nelle ipotesi in cui gli ufficiali di polizia giudiziaria agiscano di loro iniziativa, sia in quelle in cui operino eseguendo compiti loro affidati dall'autorità giudiziaria, nel corso dei quali devono poter fronteggiare una situazione imprevista (Cass., sez. II, 21 settembre-10 novembre 2020, n. 31451, Prassede, *CED* 280031-01).

¹⁷ Quanto al verbale di sequestro trasmesso dalla polizia giudiziaria, si è precisato che il pubblico ministero ha il potere di qualificare giuridicamente il sequestro disposto: se ritiene che sia un sequestro preventivo chiederà al giudice la convalida, se invece lo qualifica quale sequestro probatorio, potrà convalidarlo (art. 355 co. 1° c.p.p.) (Cass., sez. VI, 17 dicembre 2003-22 gennaio 2004, n. 2061, Di Maio, *CED* 227896-01).

¹⁸ I co. 3 *bis* e 3 *ter* art. 321 c.p.p. dispongono che il sequestro perde efficacia se nel termine di quarantotto ore dal sequestro o dalla ricezione del verbale (a seconda di chi l'abbia disposto) il pubblico ministero non abbia richiesto al giudice per le indagini preliminari la convalida o l'emissione del decreto, oppure nell'ipotesi in cui il giudice non emetta il provvedimento di convalida entro dieci giorni dalla ricezione di tale richiesta.

¹⁹ In tali casi, ci si è chiesti se tra gli adempimenti della polizia giudiziaria rientrasse quanto previsto dall'art. 114 disp. att. coord. e trans. c.p.p. (avvertimento alla persona sottoposta alle indagini, se presente, della facoltà di farsi assistere dal difensore di fiducia). La questione ha originato un contrasto giurisprudenziale risolto nel 2016 dalle Sezioni Unite, secondo cui in tema di sequestro preventivo d'urgenza disposto di iniziativa della polizia giudiziaria, non sussiste obbligo di dare avviso all'indagato, presente al compimento dell'atto, della facoltà di farsi assistere da un difensore di fiducia perché l'avviso predetto è relativo agli atti con vocazione probatoria (art. 356 c.p.p.) da cui nasce la necessità di controllo della regolarità dell'operato della polizia giudiziaria (Sez. U., 29 gennaio-13 aprile 2016, n. 15453, Giudici, *CED* 266335-01).

²⁰ Cass., sez. II, 5 luglio-31 luglio 1995, n. 3460, Quagliari, *CED* 202401-01.

3. Le guardie zoofile possono disporre il sequestro preventivo?

Secondo il mandato codicistico (art. 55 c.p.p.) la funzione di polizia giudiziaria è quella di prendere notizia dei reati, impedire che vengano portati a ulteriori conseguenze, nonché ricercare gli autori dei reati e assicurare le fonti di prova. Funzioni molteplici ed eterogenee, quindi, sono quelle che connotano la polizia giudiziaria e che potremmo riassumere, limitatamente al settore in esame, in: a) attività di presidio sul territorio; b) neutralizzazione dell'attività criminosa, tramite misure precautelari e cautelari (sequestro preventivo); c) attività investigativa tanto sull'autore del reato che sulle fonti di prova (sequestro probatorio). Siffatte attività, precisa la disposizione citata, possono essere intraprese sia su delega del pubblico ministero che «*di propria iniziativa*».

Le funzioni attribuite al 1° co. sono tipizzate, mentre il 2° co. dell'art. 55 c.p.p. allarga lo spettro in modo atipico, facendovi rientrare ogni indagine o attività diversa dalle precedenti purché oggetto di specifica disposizione o delega dell'attività giudiziaria, così da temperare il contenuto atipico, vincolato alla previa valutazione dell'autorità giudiziaria.

Tali attività, sia di iniziativa che delegate, sono attribuite sia agli ufficiali che agli agenti di polizia giudiziaria; per l'individuazione di chi ricopra siffatte qualifiche occorre rinviare all'art. 57 c.p.p. che dispone in merito a chi assume la qualifica di ufficiale o agente a seconda del ruolo ricoperto all'interno delle forze dell'ordine, oltre al Sindaco in casi in cui tali soggetti non vi siano.

Per quanto qui ci interessa, al co. 3°, la disposizione attribuisce la qualifica di ufficiale o agente alle persone a cui la legge o i regolamenti attribuiscono le funzioni di polizia giudiziaria, con la precisazione che la qualifica attribuita trova restrizioni «*nei limiti del servizio cui sono destinate e secondo le rispettive attribuzioni*»²¹.

Tra le attività di competenza della polizia giudiziaria o dei soggetti equiparati, vi è il sequestro preventivo, le cui finalità e procedura sono scolpiti dal richiamato co. 1° dell'art. 321 c.p.p. mentre il collegamento con la confisca risulta dai co. 2° e 2 *bis*. Tralasciando il co. 3° che prevede la possibilità di revoca, occorre soffermarsi sul co. 3° *bis* che disciplina il c.d. sequestro d'urgenza.

²¹ Quest'ultima previsione è pacificamente riferita al personale direttivo dei Vigili del Fuoco (art. 16 l. 13 maggio 1961, n. 469), agli ufficiali sanitari (art. 40 r.d. 27 luglio 1934, n. 1265); al corpo dei Vigili Urbani (art. 5 l. 7 marzo 1986, n. 65); ai funzionari doganali (art. 324 d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43); agli agenti consolari all'estero (artt. 46 e 52 d.P.R. 5 gennaio 1967, n. 200); alle capitanerie di porto e ai comandanti di navi ed aeromobili (art. 1235 cod. nav.); agli addetti alle USL in materia infortunistica (art. 21 l. 23 dicembre 1978, n. 833) (l'elenco è sommario).

Tale norma sancisce che, nel corso delle indagini preliminari, quando non sia possibile, a cagione di una situazione di urgenza, attendere il provvedimento del giudice, il sequestro è disposto dal pubblico ministero, con decreto motivato. Negli stessi casi di urgenza, qualora non sia intervenuto il pubblico ministero, possono procedere gli ufficiali di polizia giudiziaria²², i quali, nelle quarantotto ore successive, trasmettono il verbale al pubblico ministero²³ del luogo in cui il sequestro è stato eseguito. Nei casi di sequestro d'urgenza, il pubblico ministero, se non dispone la restituzione delle cose sequestrate, richiede la convalida al giudice per le indagini preliminari entro quarantotto ore dal sequestro (se disposto dallo stesso pubblico ministero) o dalla ricezione del verbale (se il sequestro è stato eseguito di iniziativa dalla polizia giudiziaria)²⁴.

Con specifico riferimento al sequestro d'urgenza da parte della polizia giudiziaria, che è quello qui approfondito, si tratta di ipotesi in cui gli ufficiali di polizia giudiziaria agiscono di iniziativa oppure eseguendo un compito loro affidato dall'autorità giudiziaria²⁵. Anche quando svolgano attività loro delegate, può accadere di dover affrontare una situazione non prevista e in cui vi è il pericolo che la libera disponibilità

²² In giurisprudenza si è chiarito che la circostanza che il pubblico ministero sia già intervenuto nel procedimento, per essere in corso indagini, non osta a che la polizia giudiziaria disponga il sequestro preventivo in tutti quei casi in cui, per la situazione di urgenza, non sia possibile attendere il provvedimento del pubblico ministero, situazione questa che può verificarsi sia nelle ipotesi in cui gli ufficiali di polizia giudiziaria agiscano di loro iniziativa, sia in quelle in cui operino eseguendo compiti loro affidati dall'autorità giudiziaria, nel corso dei quali devono poter fronteggiare una situazione impreveduta (Cass., sez. II, 21 settembre-10 novembre 2020, n. 31451, Prassede, CED 280031-01).

²³ Quanto al verbale di sequestro trasmesso dalla polizia giudiziaria, si è precisato che il pubblico ministero ha il potere di qualificare giuridicamente il sequestro disposto: se ritiene che sia un sequestro preventivo chiederà al giudice la convalida, se invece lo qualifica quale sequestro probatorio, potrà convalidarlo (art. 355 co. 1° c.p.p.) (Cass., sez. VI, 17 dicembre 2003-22 gennaio 2004, n. 2061, Di Maio, CED 227896-01).

²⁴ I co. 3 *bis* e 3 *ter* art. 321 c.p.p. dispongono che il sequestro perde efficacia se nel termine di quarantotto ore dal sequestro o dalla ricezione del verbale (a seconda di chi l'abbia disposto) il pubblico ministero non abbia richiesto al giudice per le indagini preliminari la convalida o l'emissione del decreto, oppure nell'ipotesi in cui il giudice non emetta il provvedimento di convalida entro dieci giorni dalla ricezione di tale richiesta.

²⁵ In tali casi, ci si è chiesti se tra gli adempimenti della polizia giudiziaria rientrasse quanto previsto dall'art. 114 disp. att. coord. e trans. c.p.p. (avvertimento alla persona sottoposta alle indagini, se presente, della facoltà di farsi assistere dal difensore di fiducia). La questione ha originato un contrasto giurisprudenziale risolto nel 2016 dalle Sezioni Unite, secondo cui in tema di sequestro preventivo d'urgenza disposto di iniziativa della polizia giudiziaria, non sussiste obbligo di dare avviso all'indagato, presente al compimento dell'atto, della facoltà di farsi assistere da un difensore di fiducia perché l'avviso predetto è relativo agli atti con vocazione probatoria (art. 356 c.p.p.) da cui nasce la necessità di controllo della regolarità dell'operato della polizia giudiziaria (Sez. U., 29 gennaio-13 aprile 2016, n. 15453, Giudici, CED 266335-01).

di una cosa pertinente al reato possa aggravare o protrarre le conseguenze del reato ovvero agevolare la commissione di altri reati, e che non sia possibile attendere il provvedimento del magistrato²⁶.

Ciò premesso in termini generali, nella logica del presente contributo l'interrogativo principale inerisce alla qualifica da attribuire alle guardie zoofile di nomina prefettizia, ai sensi dell'art. 6 della legge 20 luglio 2004, n. 189: possono essi annoverarsi tra polizia giudiziaria (e procedere al sequestro preventivo)?

4. Le ambiguità e i contrasti di legittimità

È necessario estendere la prospettiva al di là del caso specifico. Per riuscire nell'intento occorre fare chiarezza sullo scenario delineato dalle pronunce di legittimità che vengono richiamate *ad hoc* a seconda della tesi che si intende sostenere²⁷, costituenti un contrasto di cui anche la sentenza in commento riconosce l'esistenza, pur senza entrare nel merito, considerato che il caso scrutinato riguardava un cane, animale d'affezione per antonomasia.

Il primo contrasto riguarda il settore di intervento e la specie animale coinvolta: le guardie zoofile possono intervenire nei settori di vigilanza venatoria o ittica? Stante il richiamo dell'art. 6 della legge n. 189 del 2004 all'espressione «*animali di affezione*», cosa si intende per questi²⁸? È arduo fare chiarezza a partire dalle interpretazioni

²⁶ Cass., sez. II, 5 luglio-31 luglio 1995, n. 3460, Quagliari, CED 202401-01.

²⁷ P. BRAMBILLA, *Le guardie venatorie volontarie come agenti di polizia giudiziaria: l'imprimatur del giudice amministrativo e del giudice penale*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2001, p. 264, lo definisce «un carosello giurisprudenziale dei più mossi».

²⁸ Per comprendere quali siano gli «animali d'affezione», si confronti, quantomeno in prima battuta, la (risalente) legge 14 agosto 1991, n. 281, recante «Legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo», dove si disciplina una forma di tutela della specie cani, definiti animali di affezione (all'art. 2 si estende tale qualità anche ai gatti, senza però che si chiarisca l'*ubi consistam* della qualifica di «affezione»). È chiaro che oggi non è più riproponibile l'equazione animali d'affezione = (solo) cani e gatti, atteso che animali diversi da questi hanno raggiunto lo *status* di animali di affezione, a prescindere dall'appartenenza della specie. Nella legislazione successiva si utilizza l'espressione «animali da compagnia» (d.p.c.m. 28 febbraio 2003, Recepimento dell'accordo recante disposizioni in materia di benessere degli animali da compagnia e *pet-therapy*, espressione forse mutuata dalla legislazione europea e, in particolare, dalla Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione degli animali da compagnia del 13 novembre 1987). Un dato, però, è certo, tra gli animali di affezione non rientra la fauna selvatica e, quindi, alle guardie zoofile *ex* legge n. 189 del 2004 è preclusa la vigilanza venatoria (così, Cass. pen., sez. III, 9 aprile 2008, n. 23631, Lovato, CED 240231-01). Il discorso poi si complica perché la legge n. 189 del 2004 sulla tutela penalistica *tout court* degli animali non si riferisce ai soli animali d'affezione (che, peraltro, come sopra accennato, non è chiaro quali siano, non potendosi

fornite dalla giurisprudenza, giacché le ambiguità partono dai testi normativi e le decisioni relative a casi concreti e specifici.

Secondo un orientamento²⁹, le guardie zoofile potrebbero legittimamente operare solo con riguardo ai c.d. animali d'affezione. Dovrebbero essere esclusi, dunque, i settori caccia e pesca la cui vigilanza spetta ad altri soggetti ma anche tutte le specie di animale che non rientrano in una definizione condivisa che li eleva ad animali – tradizionalmente – d'affezione. In questo filone, peraltro, si aggiunge una variante che, pur limitando le funzioni delle guardie zoofile, con esclusione della sorveglianza venatoria, ritiene che le guardie possano svolgere una funzione di “segnalazione” qualificata agli organi di vigilanza deputati, affinché dispongano il sequestro (nello specifico, alla Polizia Provinciale, trattandosi, nel merito, di reati venatori).

Per l'opposto orientamento³⁰, non ci sarebbero limitazioni alle funzioni di polizia giudiziaria che spettano alle guardie zoofile, qualificate come agenti di polizia giudiziaria, indipendentemente dalla categoria in cui far rientrare gli animali da sottoporre a vincolo cautelare: le competenze spettanti alle guardie, quali agenti di polizia giudiziaria, si estendono alla protezione di animali anche diversi da quelli di affezione.

Malgrado l'evidente e riconosciuto contrasto³¹, la questione non è stata ritenuta meritevole di una composizione ad opera delle Sezioni Unite (e ciò perché i casi concreti sono stati risolti aderendo all'uno o all'altro orientamento).

Orfani di una interpretazione autorevole, occorre guardare al dettato legislativo.

La base normativa che legittima le guardie zoofile è l'art. 6 della legge n. 189 del 2004. Tale disposizione, dopo aver ricordato che i compiti di prevenzione e contrasto

equiparare agli animali domestici *tout court* e neppure agli animali c.d. familiari, secondo la definizione di P. FOSSATI, *Il Diritto degli animali familiari*, Edizioni Medico Scientifiche, 2008, p. 6 s. Sul tema, si veda anche M. PALADINO, *La disciplina pubblicistica dell'animale d'affezione*, in D. BUZZELLI (a cura di), *Animali e diritto. I modi e le forme di tutela*, Pacini giuridica, 2023, p. 71 s.

²⁹ Cass. pen., sez. VI, 7 maggio-16 maggio 2019, n. 21508, Silveri, *CED* 275676-01 (fattispecie in cui la guardia zoofila è stata condannata per usurpazione di pubblica funzione per aver eseguito controlli venatori nei confronti di cacciatori) e Cass. pen., sez. III, 9 aprile-11 giugno 2008, n. 23631, Lovato, *cit.*, nonché, sempre in tema di sconfinamenti nell'area di vigilanza venatoria, Cass. pen., sez. III, 7 ottobre 2020-17 febbraio 2021, n. 6146, Girardi, *CED* 281322-01.

³⁰ Cass. pen., sez. VI, 14 marzo-26 giugno 2019, n. 27992, Faccio, *CED* 276224-01 (fattispecie in cui la Corte di cassazione ha annullato la sentenza di condanna per usurpazione emessa nei confronti di una guardia zoofila che aveva eseguito attività ispettive, sopralluoghi e sequestri in materia venatoria) e Cass. pen., sez. III, 18 maggio-19 luglio 2011, n. 28727, Scoppetta, *CED* 250609-01 (fattispecie riguardante sequestro di animali esotici), in cui è stato affermato che la competenza si estende anche ad animali diversi da quelli di affezione.

³¹ Da ultimo, espressamente, Cass. pen., sez. III, 7 ottobre 2020-17 febbraio 2021, n. 6146, Girardi, *cit.*

ai reati introdotti spettano a tutte le forze di polizia³², al 2° co. afferma 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 della associazioni protezionistiche e zoofile riconosciute*»³³.

Analizzando il testo, si scorge un ampliamento della platea dei soggetti abilitati alla vigilanza sulla legge n. 189 del 2004 e sulle altre norme relative alla protezione degli animali (potendo ivi essere incluse la legge in materia di caccia e tutte le altre, come quelle in materia di allevamenti, trasporti, eccetera, che contengono disposizioni relative alla protezione degli animali); senonché si aggiunge un avverbio («*anche*») che dovrebbe ulteriormente ampliare nel suo aspetto semantico, ma che in realtà è usato in modo palesemente distorto e, in definitiva, limita irragionevolmente la vigilanza che si va a definire (quella delle guardie zoofile), ai (soli) animali d'affezione.

A prima lettura si dovrebbe concludere in tal senso, ma vi sono argomenti che portano a dire che la limitazione è apparente, perché l'avverbio è utilizzato in modo contrario al suo significato. Sistemáticamente, poi, una simile interpretazione sarebbe contraria all'estensione della tutela a tutti gli animali: è assodato (come riconosciuto tanto dalla giurisprudenza di merito che di legittimità) che la legge n. 189 del 2004 non riguarda solo gli animali d'affezione (né ciò vale per le altre leggi peraltro non meglio definite). Non si vede perché il legislatore non abbia scritto, più semplicemente, che la vigilanza sulle leggi di protezione dei soli animali d'affezione è attribuita anche alle guardie zoofile: evidentemente non era questo l'intento del legislatore³⁴, considerato, peraltro, che le guardie zoofile assolvono a compiti che altrimenti graverebbero sulle forze di polizia: si tratta, quindi, di un'interpretazione conforme al principio di sussidiarietà (non va, infine, dimenticato che le guardie zoofile devono possedere un decreto prefettizio³⁵ che le legittimi, non essendo semplici "volontari" ma vere e proprie guardie particolari giurate).

³² Il 1° co., in realtà, rinvia a un provvedimento di coordinamento delle forze dell'ordine, ma non attribuisce alcuna esclusiva ad una di esse, ribadendo che tutte sono legittimate e tenute a provvedere ai compiti affidati, anche nella materia dei reati contro gli animali. Il provvedimento di coordinamento è stato adottato con d.m. 23 marzo 2007.

³³ Il Ministero dell'Interno – Dipartimento della pubblica sicurezza – ha diramato alcune circolari che si prefiggono di delineare con chiarezza la categoria delle guardie zoofile (cfr. Circolare prot. 557/PAS/U/002492/10089.D.GG(21) del 21 febbraio 2022).

³⁴ Legislatore che, come noto, ha completamente riformato i reati contro gli animali.

³⁵ Decreto che viene rilasciato al termine di un *iter* formativo e burocratico includente verifiche e

Nulla quaestio invece rispetto ai limiti contrassegnati dai decreti prefettizi di nomina. Un ruolo cruciale è infatti attribuito ai suddetti decreti che perimetrano l'ampiezza dei poteri in capo alle guardie zoofile³⁶, con specifico riferimento alle funzioni di polizia giudiziaria definite dall'art. 55 c.p.p.³⁷.

Il discorso relativo ai limiti delle guardie zoofile nei settori caccia e pesca è invece differente. In questo ambito, infatti, sono previste e disciplinate (ben prima del 2004) altre tipologie di guardie che, già nel nome, sono diverse: le guardie venatorie³⁸ e le guardie ittiche. Tali guardie – cui non sono equiparate le guardie zoofile *ex art. 6* legge n. 189 del 2004 – hanno uno statuto radicalmente diverso³⁹; inoltre, le leggi in materia di caccia e pesca sono leggi speciali, come espressamente confermato dal Consiglio di Stato⁴⁰, pertanto sono del tutto estranee alla disciplina dell'art. 57 c.p.p. che, nel suo *incipit*, fa salve le disposizioni delle leggi speciali.

Il secondo ordine di problemi – necessariamente subalterno all'ambito/settore eventualmente coinvolto – concerne invece lo statuto della guardia zoofila nominata

approfondimenti sull'aspirante guardia, proprio per la qualifica e il ruolo che gli vengono riconosciuti. Le guardie zoofile sono guardie particolari giurate, nominate dal Prefetto, nel rispetto delle disposizioni di cui agli artt. 133, 134 e 138 del T.U.L.P.S. ed espletano funzioni di polizia giudiziaria relativamente alla prevenzione e repressione dei maltrattamenti sugli animali domestici e di compagnia (così, TAR Lazio, sez. I *ter*, 6 dicembre 2022-2 febbraio 2023, n. 1907, giustizia-amministrativa.it).

³⁶ Sovente i decreti sono impugnati per la ragione che limitano la competenza ai soli animali d'affezione, ma la giurisprudenza amministrativa è costante nel ritenere legittima la limitazione dell'autorizzazione alle guardie zoofile di svolgere compiti di vigilanza a determinate categorie di animali e settori (così, Consiglio di Stato, sez. III, 13 ottobre-9 novembre 2016, n. 4653, giustizia-amministrativa.it; v. anche Consiglio di Stato, sez. III, 23 giugno 2016, n. 3329, *ibidem* e, da ultimo, Consiglio di Stato, sez. III, 21 giugno-24 giugno 2022, n. 5202, *ibidem*). Per quanto specificato, decreti che limitano ai soli animali d'affezione non sarebbero in linea con lo spirito della legge; diversa è invece la limitazione ai settori caccia e pesca, per le ragioni di seguito indicate.

³⁷ Cfr. Ministero dell'Interno-Dipartimento della pubblica sicurezza, Circolare prot. 557/PAS/U010886/10089.D.GG(21) del 3 agosto 2022.

³⁸ Con riferimento alle guardie volontarie venatorie, la S.C. ha escluso che le stesse possano procedere al sequestro di armi per violazione delle leggi sulla caccia (C 3-5-95, p.m. in c. Pasquinelli, in *A. n. proc. pen.*, 1995, p. 624; C 24-6-94, p.m. in c. Battiato, in *R. pen.*, 1995, p. 759, nota Bartolini).

³⁹ Cfr. TAR Emilia-Romagna, 6 ottobre 1999, n. 569, giustizia-amministrativa.it; nonché Cass. pen., sez. III, 1° aprile 1998-15 giugno 1998, e P. BRAMBILLA, *cit.*, p. 264 ss.

⁴⁰ Consiglio di Stato, sez. IV, 26 gennaio 2007, n. 298, giustizia-amministrativa.it. L'art. 27 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 affida la vigilanza venatoria a soggetti ben individuati, specificando che solo ad alcuni di essi è riconosciuta la qualifica di agenti di polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza (autorizzandoli al porto d'armi); tra questi soggetti non rientrano le guardie volontarie delle associazioni di protezione ambientale riconosciute dal Ministero dell'ambiente, alle quali sia riconosciuta la qualifica di guardia giurata. Cfr. anche Circolare 18 marzo 1995, n. 559 del Ministero dell'Interno, contenente il parere del Consiglio di Stato n. 2296/94 del 29 agosto 1994, in G.U. 121 del 26 maggio 1995).

ai sensi dell'art. 6 legge n. 189 del 2004: è agente o ufficiale di polizia giudiziaria? E, dunque, quali compiti, poteri o funzioni può svolgere d'iniziativa?

Secondo una pronuncia di merito⁴¹, in presenza di tutti i citati presupposti, la guardia zoofila sarebbe unicamente agente di polizia giudiziaria e, pertanto, sarebbe preclusa la possibilità di eseguire un sequestro preventivo *tout court* (non solo quello d'urgenza), residuando la possibilità di eseguire un sequestro probatorio. Secondo tale arresto, l'art. 55 c.p.p. si limiterebbe ad indicare le funzioni della polizia giudiziaria ma l'individuazione degli strumenti e dei legittimati andrebbe ricercata nelle norme del codice (un effettivo "limite" all'operare dei "soli" ufficiali si rinviene nel co. 3 *bis* dell'art. 321 c.p.p. che disciplina il sequestro preventivo d'urgenza).

Più in generale, la qualifica di polizia giudiziaria conferita riguarda la validità degli atti compiuti dalle guardie zoofile. In proposito si è osservato che il sequestro preventivo irregolare e invalido resterebbe travolto dal successivo decreto disposto dal giudice per le indagini preliminari, provvedimento autonomo rispetto all'ordinanza di convalida e legittimo a prescindere dalla regolarità della procedura cautelare da cui precedentemente posta in essere⁴². Alternativamente, l'attività delle guardie zoofile potrebbe venire salvata, quanto alla legittimazione ad operare, tramite la collaborazione con gli organi di polizia che siano presenti e sottoscrivano i verbali delle operazioni⁴³.

Anche aderendo a tale opinione restrittiva, peraltro, l'utilità dell'iniziativa delle guardie zoofile, pure se *prima facie*, ristretta al sequestro probatorio⁴⁴, si scorge solo considerando che la qualificazione del sequestro posto in essere è attività che spetta al pubblico ministero⁴⁵ (che potrebbe anche superare l'iniziativa della polizia giudiziaria, facendolo proprio); questo ulteriore "salvataggio" delle operazioni compiute dalle guardie zoofile ovviamente può verificarsi anche dinanzi a un sequestro preventivo, la cui legittimità sia contestata; è essenziale, però, che la motivazione sia conforme alle finalità che presiedono al sequestro cautelare.

Le questioni prospettate si rivelano decisive nei giudizi relativi, da un lato, alla validità degli atti posti in essere e, dall'altro, all'eventuale integrazione di fattispecie

⁴¹ Tribunale Santa Maria Capua Vetere, sez. I, 30 novembre 2016, n. 421, con nota di D. RUSSO, *La (controversa) qualifica delle Guardie zoofile*, cit. La vicenda riguardava un sequestro d'urgenza di animali esotici.

⁴² D. RUSSO, cit., p. 4.

⁴³ Così, nell'ambito del giudizio di riesame, Trib. Pavia, cit.

⁴⁴ Non vi sono dubbi circa la legittimità degli agenti di polizia giudiziaria di disporre il sequestro probatorio; per le guardie zoofile permane l'interrogativo, comune al sequestro preventivo, rispetto alla "specie" animale di riferimento.

⁴⁵ Cfr. R. BELFIORE, *Il sequestro preventivo*, cit., p. 16.

penali. E invero è proprio riguardo a tale profilo che si riscontrano le (poco più numerose) pronunce⁴⁶, utilizzate a sostegno dell'una o dell'altra tesi sopra riportate.

5. La vigilanza in materia penale: il ruolo dell'art. 9 Cost.

I dubbi sembrano destinati ad affievolirsi in direzione estensiva; in tal senso, un ruolo che appare decisivo è quello assolto dal nuovo co. 3° dell'art. 9 Cost.⁴⁷.

Occorre, d'altra parte, ampliare la visuale e andare oltre alla specifica figura della guardia zoofila, analizzando – anche solo per coglierne differenze e similitudini – posizioni analoghe. Si pensi alla questione della qualifica di polizia giudiziaria degli operatori ARPA. La sentenza di legittimità⁴⁸ e quella della Corte costituzionale⁴⁹

⁴⁶ In riferimento al reato di usurpazione di funzioni pubbliche (art. 347 c.p.), secondo alcune pronunce non vi sarebbe reato (Cass. pen., sez. IV, 14 marzo 2019, n. 27992, Faccio, *cit.*) perché le competenze delle guardie zoofile si estendono alla protezione di animali diversi da quelli d'affezione, mentre per altre decisioni il reato sarebbe integrato (la fattispecie era in materia venatoria: Cass. pen., sez. VI, 7-16 maggio 2019, n. 21508, Silveri, *cit.*, ha condannato una guardia zoofila per usurpazione di potere per aver effettuato controlli venatori nei confronti di cacciatori pur avendo solo il decreto di nomina prefettizia limitato al controllo di animali d'affezione). Vi sono poi sentenze relative al reato di cui all'art. 651 c.p. (*Rifiuto d'indicazioni sulla propria identità personale*): talvolta, il reato non sussiste, assoluzione motivata dal fatto che le guardie non sono pubblici ufficiali (Cass. 10 luglio 2008-2 settembre 2008, n. 34510, Marani, CED241633-01), talaltra, si afferma che il reato è integrato (Cass. 30 ottobre 1996-30 novembre 1996, n. 10282, Lauretani, CED206119-01; Cass. pen., sez. I, 2 settembre-10 ottobre 2007, n. 34510). In merito all'eventuale resistenza a pubblico ufficiale, secondo una pronuncia le guardie zoofile sono pubblici ufficiali ai sensi dell'art. 357 c.p., anche se non agenti di pubblica sicurezza (Trib. Vicenza, 1667/2021; nello specifico si trattava di guardie ENPA). Altresì, altra pronuncia riconosce che non vi è dubbio sulla qualifica delle guardie zoofile intervenute in qualità di pubblici ufficiali e malmenate, successivamente a un intervento di vigilanza su alcuni cani, poi sequestrati (Corte appello Trento, 5 maggio 2017, n. 112, in *Leggi d'Italia*). Se lette integralmente le sentenze in disamina, a favore di una qualifica di polizia giudiziaria in capo alle guardie zoofile sono le decisioni che hanno riguardato, nel merito, specie animali (anche) diverse da quelle d'affezione mentre quelle contrarie a tale qualifica riguardano la materia venatoria (che, però, è radicalmente speciale).

⁴⁷ Riguardo alla legge cost. 11 febbraio 2022, n. 1, cfr. F. RESCIGNO, *Animali e Costituzione: prodromi della soggettività giuridica*, in D. BUZZELLI (a cura di), *Animali e diritto*, cit., p. 13 s.; con specifico riferimento al collegamento con il sistema penale, v. C. CUPELLI, *La salvaguardia degli animali in Costituzione: le ricadute sul sistema penale della legge costituzionale n. 1 del 2022*, *ibidem*, p. 61 s. Sulle modifiche dell'art. 9 Cost. in generale, v. A. CINCOTTA, *Note minime in occasione di alcune recenti riforme. L'integrazione dell'art. 9 Cost., una riforma davvero necessaria? La tutela penale del patrimonio culturale come materia codicistica "riservata"*, in *Sistema penale*, 26 maggio 2023; R. FATTIBENE, *Una lettura ecocentrica del novellato articolo 9 della Costituzione*, in *Nomos*, 2022, 3.

⁴⁸ Cass. pen., sez. III, 28 novembre 2016, n. 50352, in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, 2017, 1, p. 133 s.

⁴⁹ Corte cost. 13 gennaio 2017, n. 8, *ibidem*, p. 130 s.

pronunciate al riguardo aprono uno spiraglio interpretativo, proiettabile anche con riferimento alla tipologia di guardie in analisi.

In estrema sintesi, il dibattito ruotava intorno al fatto che, attribuendo la qualifica di polizia giudiziaria agli operatori ARPA, si sarebbe inciso sui diritti dei singoli, anche sotto l'aspetto penalistico⁵⁰. Ebbene, riferendosi al tecnico della prevenzione dell'ARPA, la Corte di cassazione afferma che egli è «nei limiti delle proprie attribuzioni, ufficiale di polizia giudiziaria, in ragione delle specifiche competenze attribuitegli e alla rilevanza – anche costituzionale – del bene (l'ambiente) al quale le stesse attengono». Emerge, quindi, che il tema da approfondire sia l'esistenza di un presidio penale alla materia, nella quale opera il soggetto incaricato della vigilanza ma non appartenente alle forze dell'ordine.

Tornando quindi al profilo che qui ci impegna, la tutela degli animali è sicuramente oggetto di legge penale, addirittura codicistica (con rinnovato interesse espresso nel 2004 con la legge n. 189 che ha attribuito, *ex art. 6*, poteri di vigilanza anche alle guardie zoofile).

Non solo. Come anticipato, nel 2022, l'art. 9 Cost. è stato modificato stabilendo che «*La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali*» (tecnicamente, si tratta di una riserva di legge, ma è anche una dichiarazione di intenti, tenuto conto che i primi 12 articoli della Carta costituzionale enucleano i principi fondamentali della Repubblica)⁵¹.

Alla luce di un rinnovato quadro, sarà interessante osservare come i giudici – non solo quelli che si occupano della materia penale⁵² – si esprimeranno al riguardo.

6. Conclusioni

La pretesa da cui scaturiscono le ambiguità è quella di voler attribuire alle guardie zoofile funzioni di vigilanza anche in materia venatoria, ma si tratta di un

⁵⁰ Cfr. A. PUGLIESE, *Sulla qualifica di P.G. per gli operatori ARPA: considerazioni sulle due recenti pronunce della Cassazione e della Corte Costituzionale*, in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, 2017, 1, p. 122-130, secondo il quale – p. 128 – le sentenze fissano «criteri spendibili ai fini di una corretta ricerca della qualifica attribuita ad un organo ... investigativo».

⁵¹ F. RESCIGNO, *ult. op. cit.*, p. 13 saluta la modifica enfatizzando sulla rottura del «tabù costituzionale dell'immodificabilità dei primi 12 articoli della Carta».

⁵² Di recente, la validità delle operazioni compiute dalle guardie zoofile della LAC ha avuto ripercussioni in un giudizio civile; la Corte d'appello di Firenze ha confermato la condanna inflitta al responsabile di aver ucciso un pettirosso, rispetto al quale le guardie avevano operato (Corte appello Firenze, sez. IV, 26 aprile-30 maggio 2022, n.1093, *DeJure*).

grossolano equivoco: le pronunce amministrative sul punto si riferiscono a tali pretese e pure le pronunce della giurisprudenza penale relative al reato di usurpazione di pubblica funzione riguardano casi in cui le guardie zoofile hanno operato con riferimento alla fauna selvatica e, più specificamente, rispetto all'attività venatoria. Un equivoco che però si ripercuote – senza distinzioni – nei vari precedenti, offuscando ancora di più la complessa disciplina, con richiami a massime che non tengono conto del caso concreto e non sono frutto di interpretazione sistematica. Viceversa, un'interpretazione complessiva che parta dalla tutela globale offerta dalle norme penali agli animali senza distinzione di specie, anche alla luce dell'art. 19 *ter* disp. coord. c.p. conduce a conclusioni diverse⁵³.

Le guardie zoofile di nomina prefettizia *ex art. 6* legge n. 189 del 2004 sono agenti di polizia giudiziaria, con limitazione ai servizi a cui sono preposti (anche territorialmente), potendo operare nello spettro di applicazione della legge suindicata, con esclusione delle leggi speciali (venatoria *in primis*); ciò deriva dal fatto che la legge che ha modificato il codice penale si applica indistintamente a tutte le specie animali, ai sensi dell'art. 19 *ter* disp. coord. c.p., come interpretato.

La tipologia di sequestro più confacente al ruolo che esplicano le guardie zoofile è quello preventivo che, tuttavia, si presta ad alcune problematiche interpretative e pratiche. Posto che la qualificazione del sequestro operato rientra specificamente nell'ambito della valutazione del pubblico ministero, è indifferente, per la guardia zoofila che interviene in concreto impegnarsi nell'inquadramento giuridico del sequestro, ben potendo limitarsi ad evidenziare tanto le esigenze probatorie quanto quelle preventive e lasciando, in definitiva, al magistrato l'onere di individuare le finalità concrete e attuali che rendono necessario il vincolo. Invero la polizia giudiziaria, persino quando opera d'iniziativa – e anche ammettendo le guardie zoofile di nomina prefettizia a pieno titolo nei ranghi della stessa – ha un ruolo di inestimabile valore operativo nella fase che precede il vincolo ma il provvedimento dovrà necessariamente essere convalidato dall'autorità giudiziaria.

In conclusione, solo una leale (e consapevole) collaborazione tra guardie zoofile, polizia giudiziaria e organi inquirenti può raggiungere risultati ottimali per la tutela di animali vittime di reato.

⁵³ F. FASANI, *La selezione e la graduazione dell'ingiusto nella tutela penale degli animali. Tecniche e bilanciamento degli interessi politico-criminali*, *Jus On line*, 2020, 5, p. 127 s.

ABSTRACT

Si indaga sulla qualifica e sui poteri delle guardie zoofile di nomina prefettizia che sono indicati dalla legge 20 luglio 2004, n. 189 quale figura abilitata alla vigilanza in materia di reati contro gli animali, soggetti privati talvolta accolti nei ranghi della Polizia giudiziaria e talaltra no. L'importanza pratica dello status riconosciuto si proietta sulla validità processuale e sull'efficacia reale dell'attività posta in essere a tutela degli animali, specie riguardo ai sequestri.

PAROLE CHIAVE

Polizia giudiziaria – Vigilanza – Guardie zoofile – Sequestro preventivo – Misure cautelari – Animali – Reati – Legge 189/2004

* * *

ANIMAL GUARDS IN SEARCH OF IDENTITY:
ARE THEY LEGITIMIZED TO ORDER PREVENTIVE SEIZURE

ABSTRACT

The qualification and powers of prefecturally appointed zoophile guards, who are indicated by Law No. 189 of July 20, 2004, as a figure empowered to supervise in the field of crimes against animals, private subjects sometimes welcomed into the ranks of the Judicial Police and sometimes not, are investigated. The practical importance of the recognized status is projected on the procedural validity and real effectiveness of the activity put in place to protect animals, especially with regard to seizures.

KEYWORDS

Judicial Police – Vigilance – Zoofile guards – Preventive seizure – Criminal precautionary measures – Animals – Crimes – Law No. 189 of July 2, 2004