

PROCURA DELLA REPUBBLICA PRESSO IL TRIBUNALE DI FORLÌ

Prot. N. 807 /2005

Forlì, 9 dicembre 2005

Risposta a nota n. 562s 2005 SF/sg del 27/10/2005

Oggetto: Quesito sulla figura giuridica delle guardie ecologiche volontarie,
posto dal Presidente delle G.E.V. – Raggruppamento di Forlì.

**Al Signor Presidente delle Guardie
Ecologiche Volontarie
(Raggruppamento della Provincia di Forlì-Cesena)**
Via Cadore, 75 - **F O R L Ì**

e p.c.

Ai Sigg.ri Magistrati in Sede

Al Signor Dirigente la Segreteria in Sede

Al Sig. Questore	FORLÌ
Al Dirigente la Squadra Mobile - Questura	FORLÌ
Al Dirigente della D.I.G.O.S. Questura	FORLÌ
Alla Questura U.P.G.	FORLÌ
Al Comando Provinciale Carabinieri	FORLÌ
Al Comando Nucleo Operativo Provincia Carabinieri	FORLÌ
Al Comando Nucleo Operativo Radiomobile Compagnia Carabinieri	FORLÌ
Al Comando Compagnia Carabinieri	FORLÌ
Al Comando Sezione Polizia Stradale	FORLÌ
Al Comando Polizia Penitenziaria Casa Circondariale	FORLÌ
Ai Comandi di Polizia Municipale del Circondario	LL. SS.
Al Comando di Polizia Municipale - Sala Operativa	FORLÌ
Al Comando Compagnia Carabinieri	CESENA
Al Comando Nucleo Operativo Radiomobile Compagnia Carabinieri	CESENA
Al Comando Compagnia Carabinieri	MELDOLA
Al Comando Nucleo Operativo Radiomobile Compagnia Carabinieri	MELDOLA
Al Comando Compagnia Carabinieri	CESENATICO
Al Comando Nucleo Operativo Radiomobile Compagnia Carabinieri	CESENATICO
Al Comando Compagnia Carabinieri	RIMINI
Al Comando Servizio di P.G. Sezione Polizia Stradale C.A.P.S.	CESENA
Al Coordinamento Provinciale del Corpo Forestale dello Stato	FORLÌ
Alle Guardie Zoofile e dell'Ambiente, Via Maceri, 22	FORLÌ
Alla Direzione Compartimentale delle Dogane	FORLÌ

All'U.S.L. 38 - Medicina del Lavoro	FORLÌ
Alla Capitaneria di Porto - Uff. Loc. Marittimo	CESENATICO
Alla Direzione Sanitaria Ospedale "Bufalini"	CESENA
Alla Direzione Sanitaria Ospedale "Morgagni-Pierantoni"	FORLÌ
Al Comando Gruppo Guardia di Finanza	FORLÌ
Al Comando Nucleo Polizia Tributaria	FORLÌ
Al Comando Compagnia Guardia di Finanza	FORLÌ
Al Comando Compagnia Guardia di Finanza	CESENA
Al Comando Brigata Guardia di Finanza	CESENATICO
Al Comando Distaccamento Polizia Stradale Autostrada	FORLÌ
Al Comando Sezione Polizia Stradale	Rocca S.C.
Al Comando Sezione Polizia Stradale	Bagnodi R.
Al Comando Polizia Ferroviaria	FORLÌ
Al Dirigente il Servizio di P.G. – Commissariato Polizia di Stato	CESENA
Al Dirigente il Commissariato Polizia di Stato	CESENA
Alle Guardie Zoofile dell'ambiente, via P. Battistini, 20	CESENA
Alla Centrale Operativa "118" – Via Mercuriali, 6	FORLÌ
Alla Sezione di Polizia Giudiziaria - Carabinieri	SEDE
Alla Sezione di Polizia Giudiziaria - Polizia di Stato	SEDE
Alla Sezione di Polizia Giudiziaria - Guardia di Finanza	SEDE
Al Comando Polizia Municipale di	Civitella di R.
Al Comando Polizia Municipale di	Santa Sofia
Al Comando Guardia di Finanza Comando Sezione Aerea	RIMINI
All'USL 39 – Medicina del Lavoro	CESENA
All'USL 37 – Medicina del Lavoro	FAENZA

Trasmetto alle S.V., con riferimento, a quanto in oggetto, una nota redatta, a riguardo, dal dott. Filippo Santangelo, Sostituto presso questo ufficio e magistrato competente, per specialità di materia, ai sensi della organizzazione tabellare, approvata dal Consiglio Superiore della Magistratura.

La linea interpretativa in esso tracciata è da intendersi come propria della Procura della Repubblica di Forlì e costituisce risposta al quesito.

**Il Procuratore della Repubblica
Marcello Branca**

In riferimento all'oggetto, esaminati gli atti allegati e le disposizioni vigenti, sono spiegabili le seguenti osservazioni.

Il Presidente del Raggruppamento Guardie Ecologiche Volontarie della Provincia di Forlì-Cesena domanda il parere del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Forlì circa la <<sussistenza della qualifica di agente di polizia giudiziaria in capo alle guardie ecologiche volontarie>>, segnalando che altri Uffici di Procura (di primo e di secondo grado) hanno optato per l'affermativa.

Vale la pena ricordare che la questione, tradizionalmente, riceve risposta negativa, sia dalla giurisprudenza di legittimità, sia dalla autorità amministrativa statale (Ministero degli Interni e Ministero della Giustizia). Non mancano, però, opinioni diverse soprattutto in dottrina, ma anche in giurisprudenza.

La premessa, condivisa e comune ad entrambi gli orientamenti, consiste nella esclusione della competenza regionale ad operare il riconoscimento della qualifica di titolare di funzioni di Polizia Giudiziaria (sentenza Corte Costituzionale 03/313): <<lo Stato ha legislazione esclusiva>> in materia di <<giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale>> (a. 117, comma 2, lett. 1, Cost.), sicchè la qualifica di agente di P.G. non discende dalla legislazione regionale, relativa all'istituzione ed alla disciplina delle G.E.V. (per l'Emilia-Romagna L.R. 2/77 e L.R. 23/89). Vengono perciò in rilievo gli aa. 55 e 57 del codice di procedura penale. Il primo stabilisce quali funzioni spettano alla polizia giudiziaria, il secondo disciplina la titolarità delle medesime.

In particolare, il comma 3 dell'a. 57 sancisce che <<sono altresì ... agenti di polizia giudiziaria, nei limiti del servizio cui sono destinate e secondo le rispettive attribuzioni, le persone alle quali le leggi e i regolamenti attribuiscono le funzioni previste dall'a. 57>>, cioè << prendere notizia dei reati, impedire che vengano portati a conseguenze ulteriori, ricercare gli autori, ... assicurare le fonti di prova e raccogliere quant'altro possa servire per l'applicazione della legge penale>> (a. 55, comma 1, c.p.p.)

Fin qui tutti d'accordo: stante la riserva costituzionale di competenza statale, le G.E.V., pur istituite e regolate dalle norme regionali, non rivestono la qualifica di agente di P.G.; mentre non si dubita che siano da inquadrare nella categoria dei pubblici ufficiali alla luce delle potestà conferite dalla normativa regionale.

Dal 1992 l'accordo viene meno in conseguenza dell'entrata in vigore della legge-quadro sulla caccia (L. 11/2/1992, n. 157, norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio) di matrice statale: il legislatore prevede che la vigilanza (c.d. venatoria) sull'applicazione della legge e delle leggi regionali in materia sia affidata, fra gli altri, alle guardie venatori volontarie ed alle guardie ecologiche volontarie (a. 27, comma 1, lett. b, e comma 2), specificando altresì quali siano i poteri ed i compiti degli addetti (a. 28). Di qui il problema di stabilire se tutti i soggetti ai quali la legge affida

la c.d. vigilanza venatoria, in quanto tali, siano agenti (o ufficiali) di P.G. ovvero se la qualifica spetti solo ad alcuni di essi (con esclusione delle G.E.V.).

La risposta negativa si fonda sul rilievo testuale che l'a. 27 L. 157/92 riconosce espressamente <<agli agenti dipendenti degli enti locali delegati dalle regioni ..., ai sensi della legislazione vigente, la qualifica di agenti di polizia giudiziaria>> e sulla constatazione che il successivo a. 28 distingue e considera separatamente addetti alla vigilanza <<che esercitano funzioni di polizia giudiziaria>>. Il mancato riconoscimento esplicito osterebbe inevitabilmente all'attribuzione della qualifica di agenti di P.G. alle G.E.V.

La soluzione positiva poggia sulla valorizzazione del dato funzionale ed organizzativo a prescindere dal dato formale: le G.E.V. sono organizzate, gestite e dirette dalle amministrazioni provinciali e grazie alla legislazione vigente svolgono alcuni compiti previsti dall'a. 55 c.p.p. (e, dunque, tipici della P.G.). Ne deriverebbe la qualifica di agente di P.G.

Nel prendere posizione sulla questione occorre ribadire un fermo punto di partenza: i dati da considerare si ricavano esclusivamente dalle leggi e dai regolamenti statali perché le Regioni e gli altri enti locali sono privi di competenza in materia per espressa previsione costituzionale (a. 117, comma 2, lett. 1.).

Sembra altrettanto chiaro che, interferendo, nella fase dinamica, le funzioni di P.G. con i diritti fondamentali delle persone tutelati dalla Corte Costituzionale (aa. 13 e ss.), non siano praticabili interpretazioni analogiche, mentre, con estrema cautela, si potrà accedere ad operazioni di interpretazione estensiva.

Le norme statali da cui prendere le mosse sono quelle contenute negli aa. 55 e 57 c.p.p.

S'è visto che il primo articolo individua i compiti della polizia giudiziaria (tipizzandoli) e stabilisce, infine, che <<le funzioni ... sono svolte dagli ufficiali e dagli agenti di polizia giudiziaria>>.

La locuzione <<polizia giudiziaria>> sta ad indicare nell'ordinamento italiano (e, più in generale, negli ordinamenti di derivazione napoleonica) una funzione, piuttosto che uno specifico organo burocratico (sono note le preoccupazioni manifestate nel corso dei lavori preparatori della Assemblea Costituente e del codice di procedura penale 1988 in ordine all'istituzione di un autonomo corpo di p.g. alla diretta ed esclusiva dipendenza della magistratura).

La funzione si estrinseca nell'accertare l'eventuale commissione di reati, nell'individuare gli autori e nell'impedire le ulteriori conseguenze dell'attività criminosa: elemento caratterizzante è il connotato <<repressivo>>, da contrapporsi a quello <<preventivo>>, tipico dell'attività di polizia amministrativa (nel cui ambito merita essere

ricondata l'attività di polizia di sicurezza); quest'ultima tende, infatti, a verificare, nei vari settori della vita sociale, <<il rispetto della legge da parte dei consociati>>.

Spesso l'attività di P.G. si configura alla stregua di una progressione dell'attività di polizia amministrativa, perché sovente la notizia di reato emerge proprio a seguito dell'attivazione di quest'ultima. La commistione (o progressione) emerge altresì nell'ipotesi della c.d. vigilanza venatoria: l'a. 27 l. 152/92 affida ai soggetti ivi elencati il controllo <<sull'applicazione della ... legge e delle leggi regionali>> e l'a. 28 l. 157/92 distribuisce compiti e poteri fra gli addetti alla vigilanza venatoria, distinguendo fra "ufficiali ed agenti che esercitano funzioni di polizia giudiziaria" e "organi di vigilanza che non esercitano funzioni di polizia giudiziaria".

Nella legge-quadro sulla caccia manca una disposizione che attribuisca espressamente alle G.E.V. la qualifica di agenti di p.g.: consegue il rinvio alla nozione di ufficiale ed agente di p.g. risultante dal codice di procedura penale.

Applicando un criterio meramente formale o nominale la guardia volontaria (ecologica o venatoria) non sarebbe soggetto titolare di funzioni di p.g.: non vale sostenere che le G.E.V. in quanto organizzate, gestite e dirette dall'amministrazione provinciale sono <<agenti dipendenti degli enti locali delegati dalle regioni>>, ai quali l'a. 27, comma 1, lett. A), l. 157/92 attribuisce espressamente <<la qualifica di agenti di polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza>>. A parte la evidente debolezza dell'argomento sul piano tecnico, essendo assai dubbio che il concetto di dipendenza evocato dal legislatore comprenda anche il rapporto fra amministrazione provinciale e raggruppamento provinciale G.E.V., milita incontrovertibilmente in senso contrario la previsione a parte delle guardie volontarie operata dalle successive disposizioni del medesimo articolo di legge.

L'articolo 57 c.p.p. individua gli appartenenti alle forze di polizia *in primis*, seguendo un criterio formale o nominale di attribuzione della qualifica poi, detta al comma 3 una disposizione di chiusura per la quale <<sono altresì ufficiali e agenti di polizia giudiziaria, nei limiti del servizio cui sono destinate e secondo le rispettive attribuzioni, le persone alle quali la legge e i regolamenti attribuiscono le funzioni previste dall'a. 55>>.

Dunque <<si diventa>> ufficiale o agente di polizia giudiziaria, sia per investitura formale del codice di rito o di leggi speciali, sia per destinazione funzionale all'esercizio di compiti di P.G., come individuati dall'a. 55 c.p.p., a cura di leggi e di regolamenti.

Quando l'attribuzione deriva da un espresso riconoscimento, al soggetto spetta *tout court* la titolarità delle funzioni di cui all'a. 55 c.p.p., salve le limitazioni poste dal codice di rito o dalla legge speciale (c.d. competenza generale per territorio e per materia). Sono invece ufficiali e agenti di P.G. a competenza limitata (speciale o settoriale) le

persone cui leggi e regolamenti attribuiscono funzioni di p.g. (comprese fra quelle descritte dall'a. 55 c.p.p.), limitatamente al servizio cui sono destinate e secondo le rispettive attribuzioni, vale a dire relativamente all'accertamento di determinate specie di reato: in questo caso la qualifica può derivare per indicazione espressa (<<sono ufficiali e agenti di p.g.>>) ovvero per affidamento di funzioni riconducibili alla previsione di cui all'a. 55 c.p.p. L'attribuzione diretta della qualifica comporta che, salve disposizioni particolari, il soggetto dispone di tutte le funzioni ex a. 55 c.p.p. seppure nei limiti della competenza speciale o settoriale; diversamente, il soggetto, ferma la competenza limitata (per territorio e per materia), svolge solo alcune delle attività di P.G. tipizzate dall'a. 55 c.p.p., incorrendo in una limitazione per così dire "funzionale".

Tornando alla legge-quadro sulla caccia, in assenza di una specifica attribuzione della qualifica alle G.E.V. (contrariamente <<agli agenti dipendenti degli enti locali delegati dalle regioni>>), occorre verificare se ad esse non siano stati comunque affidati compiti di p.g. riconducibili all'a. 55 c.p.p.

La legislazione sulla caccia conferisce alle G.E.V. la funzione pubblica di vigilanza sull'osservanza della normativa statale e regionale in materia di tutela della fauna selvatica, la violazione delle quali viene punita con la previsione di sanzioni penali e di sanzioni amministrative (a. 27). L'a. 28 attribuisce esplicitamente alle G.E.V. poteri ordinatori e certificativi che caratterizzano la figura del pubblico ufficiale ex a. 357, comma 2, c.p. Tra i primi rientra quello di <<chiedere a qualsiasi persona trovata in possesso di armi o arnesi atti alla caccia, in esercizio o in attitudine di caccia, la esibizione della licenza di porto di fucile per uso di caccia, del tesserino venatorio>>, <<del contrassegno della polizia di assicurazione nonché della fauna selvatica abbattuta o catturata>>; tra i secondi si annovera il potere-dovere di redigere verbali di accertamento degli illeciti venatori e di trasmetterli all'autorità (giudiziaria o amministrativa) competente.

A ben vedere si tratta di compiti che attengono, ora alla polizia amministrativa in senso stretto, ora alla polizia giudiziaria: quando si connotano per il <<carattere repressivo>> sono riferibili alle funzioni di p.g. ex a. 55 c.p.p., avendo perso rilievo il <<profilo preventivo>> tipico della polizia amministrativa.

Le G.E.V., nell'ambito della c.d. vigilanza venatoria, oltre ad assumere la qualifica di pubblico ufficiale, svolgono alcune funzioni <<riservate>> dall'a. 55 c.p.p. alla polizia giudiziaria.

In questi limiti e con le suddette precisazioni spetta alle Guardie (Ecologiche o Venatorie) Volontarie la qualifica di agente di P.G.

Dunque, a prescindere dall'investitura formale o nominale, la qualifica di agente di P.G. (in sintonia con i principi vigenti per la qualità di pubblico ufficiale e di incaricato di

pubblico servizio ex aa. 357 e 358 c.p.) spetta ai soggetti, che in virtù delle disposizioni normative vigenti, svolgono in tutto o in parte le funzioni di cui all'a. 55 c.p.p.

Stanti i principi costituzionali in materia, l'attribuzione rimane limitata ai compiti affidati, senza possibilità di estensione per via interpretativa all'intera gamma delle funzioni previste dall'a. 55 c.p.p.

Per le G.E.V. può parlarsi di agente di p.g. a competenza settoriale o speciale funzionalmente limitata.

Allo "stato dell'arte" questa sembra essere la risposta più convincente ed aderente alle disposizioni vigenti.

D'altra parte, la giurisprudenza della Suprema Corte ha espresso identico principio per le guardie giurate di cui all'a. 133 T.U.L.P.S., limitatamente alla prevenzione e repressione dei reati aventi ad oggetto beni mobili ed immobili soggetti alla loro vigilanza (Cass. 19/11/93, D'Acquisto, Cass. Pen. 1995, 178): le G.E.V. sono guardie giurate riconosciute ai sensi del medesimo Testo Unico.

Neppure sono in contrasto con la soluzione proposta le pronunce di legittimità secondo le quali <<le guardie volontarie venatorie previste dall'a. 27, comma 4, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 hanno soltanto i poteri di cui al successivo art. 28, nell'ambito dei quali non è compreso quello di procedere a sequestro penale delle armi e della selvaggina>> (Cass. 3/5/95, p.m. in c. Pasquinelli, A. n. proc.pen. 95, 624; Cass. 24/6/94, p.m. in c. Battiato, R.Pen. 95, 759) e << non si può escludere la qualifica di agente di polizia giudiziaria alle guardie volontarie delle associazioni ... perché la legge 11 febbraio 1992, n. 157 espressamente attribuisce ad esse un compito di vigilanza venatoria sull'applicazione della legge medesima, compreso l'a. 30 relativo alle sanzioni penali; perché l'a. 28 della stessa legge nel definire poteri e compiti degli addetti alla vigilanza ricomprende sia il potere ispettivo, sia il potere di controllo della fauna abbattuta o catturata e il potere di accertamento; perché la qualifica di polizia giudiziaria a favore delle guardie volontarie non richiedeva una specifica menzione, essendo questi soggetti competenti solo per la materia venatoria; perché nel contenuto degli artt. 55 e 57 c.p.p. a prendere notizia dei reati è collegato logicamente in via funzionale il dovere di impedire che vengano portati a ulteriori conseguenze>> (Cass. 1/4/98, Riv. Giur. Ambiente 2001, 261).

Un altro dato normativo in sintonia con l'impostazione qui seguita si ricava dall'a. 383 c.p.p. Il privato che procede all'arresto in flagranza ex a. 380 c.p.p. assume la veste di organo di polizia, nei limiti descritti nell'articolo in questione: ne deriva l'applicabilità dello statuto penale (sia per la soggettività attiva, che passiva) del personale di polizia giudiziaria.

Si spiega perché il legislatore, di recente, ha attribuito (a. 6, comma 2, L. 20 luglio 2004, n. 189) la vigilanza sul rispetto della legge e delle altre norme relative alla protezione degli animali <<anche, con riguardo agli animali di affezione, nei limiti dei compiti attribuiti dai rispettivi decreti prefettizi di nomina, ai sensi degli articoli 55 e 57 del codice di procedura penale, alle guardie particolari giurate delle associazioni protezionistiche e zoofile riconosciute>>.

Riassumendo, pare corretto rispondere che alle G.E.V. spetta la qualifica di agente di P.G. con competenza speciale o settoriale limitatamente ai compiti effettivamente affidati dalle disposizioni vigenti.