

Le guardie volontarie delle associazioni di protezione ambientale e i sequestri amministrativi nell'ambito della vigilanza venatoria

A cura della Dott.ssa Stefania Pallotta

Nonostante la denominazione comune, il sequestro amministrativo e quello penale sono istituti diversi. Come risulta dai lavori preparatori, la legge n. 689/1981 ha creato per gli illeciti amministrativi un sistema autonomo, ancorché spesso ispirato a principi e terminologie penalistiche; pertanto, gli istituti appartenenti al diritto amministrativo punitivo vanno tenuti distinti da quelli del diritto penale, in quanto dotati di proprie regole, specifici presupposti e peculiari funzioni.

In materia di vigilanza venatoria, in un momento storico caratterizzato da alcune sentenze della giurisprudenza di legittimità tendenti a escludere che le guardie volontarie delle associazioni di protezione ambientale rivestano la qualifica di agenti di polizia giudiziaria,¹ appare di estremo interesse sottolineare che questo dibattito non coinvolge in alcun modo la facoltà delle guardie volontarie di procedere a sequestro amministrativo ai sensi della legge n. 689/1981.

Come vedremo, mentre il sequestro penale realizzato in ambito di vigilanza venatoria ai sensi dell'art. 28, 2° comma della legge n. 157/1992 postula l'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria, invece il sequestro amministrativo eseguito ai sensi dell'art. 13 della legge n. 689/1981 non presuppone l'esercizio di tali funzioni.

Il primo comma dell'art. 27 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 disciplina la vigilanza venatoria, assegnandola a determinate categorie di accertatori. Testualmente, la lettera a) dell'art. 27, 1° comma attribuisce tale attività agli agenti dipendenti degli enti locali delegati dalle Regioni, cui riconosce la qualifica di agenti di polizia giudiziaria e pubblica sicurezza ai sensi della legislazione vigente; la successiva lettera b) del medesimo comma di legge, affida la vigilanza venatoria alle guardie volontarie delle associazioni venatorie, agricole e di protezione ambientale nazionali presenti nel Comitato tecnico-faunistico

¹ Si vedano le recenti Cass. pen., sez. III, 1 aprile 2008, n. 13600; Cass. pen., sez. III, 1 aprile 2008, n. 13601; Cass. pen., sez. III, 1 aprile 2008, n. 13608, Cass. pen., Sez. III, 04 aprile 2008, n. 1423. In senso contrario, Cass. civ., sez. III, 21 febbraio 2006, n. 645.

venatorio nazionale e a quelle delle associazioni di protezione ambientale riconosciute dal Ministero dell'Ambiente, precisando che esse rivestono la qualifica di guardia giurata ai sensi del Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza; infine, a completare il quadro dei preposti alla vigilanza sull'applicazione della legge n. 157/1992, interviene il 2° comma del menzionato articolo 27, recante un elenco riepilogativo di soggetti cui è comunque affidata la vigilanza venatoria (ufficiali, sottoufficiali e guardie del Corpo Forestale dello Stato; guardie addette a parchi nazionali e regionali; ufficiali e agenti di polizia giudiziaria; guardie giurate comunali, forestali e campestri; guardie private riconosciute ai sensi del T.U. delle leggi di pubblica sicurezza; guardie ecologiche e zoofile riconosciute da leggi regionali).

Ai poteri e compiti degli addetti alla vigilanza venatoria è dedicato il successivo art. 28 della legge n. 157/1992. La norma è articolata in modo da distinguere tra poteri comuni a tutti gli organi assegnati al controllo sull'osservanza della legge n. 157/1992 e poteri riservati esclusivamente agli agenti e ufficiali che esercitano funzioni di polizia giudiziaria. In tal senso, il 1° comma dell'art. 28 riconosce a tutti i preposti alla vigilanza venatoria la facoltà di richiedere l'esibizione della licenza di porto di fucile per uso di caccia, dell'apposito tesserino regionale rilasciato ai sensi dell'art. 12 della medesima legge, del contrassegno di polizza di assicurazione, nonché della fauna selvatica abbattuta o catturata. Invece, il comma seguente del medesimo articolo affida soltanto agli ufficiali e agenti che esercitano funzioni di polizia giudiziaria il potere di sequestrare le armi, la fauna selvatica e i mezzi di caccia. L'esplicito richiamo del 2° comma dell'art. 28 alle disposizioni sanzionatorie penali dell'art. 30 della legge n. 157/1992 palesa che tale norma disciplina un'ipotesi di sequestro penale, e non già un mero sequestro amministrativo.

Nell'ambito dell'accertamento degli illeciti amministrativi sanzionati dall'art. 31 della legge n. 157/1992, agli addetti alla vigilanza venatoria spettano anche i poteri conferiti dall'art. 13 della legge n. 689/1981, oltre alle facoltà attribuite dall'art. 28, 1° comma della legge n. 152/1992. In questo senso si pronunciano entrambi i testi normativi: da una parte, l'ultimo comma dell'art. 31 della legge n. 157/1992 rinvia alle disposizioni della legge n. 689/1981, per quanto non altrimenti previsto dalla stessa legge n. 157/92; d'altro canto, l'ultimo comma dell'art. 13 della legge n. 689/1981 fa salvo l'esercizio di specifici poteri di accertamento previsti dalle leggi vigenti. Dunque, in materia di vigilanza amministrativa venatoria i poteri peculiari accordati dalla legge n. 157/1992 si cumulano con quelli generali concessi dalla legge n. 689/1981.

Nel disciplinare gli atti di accertamento amministrativo, il 2° comma dell'art. 13 della legge n. 689/1981 prevede la facoltà degli organi di vigilanza amministrativa di procedere a "sequestro cautelare". All'epoca della sua entrata in vigore, la norma ha rappresentato una delle disposizioni più innovative della legge 689/1981, perché nel previgente sistema di diritto amministrativo il sequestro cautelare costituiva una misura

del tutto eccezionale. L'istituto assolve una funzione cautelare, poiché la creazione di un vincolo sul bene serve ad evitare che la cosa sia sottratta nelle more del procedimento sanzionatorio. Più precisamente, si tratta di una misura cautelare reale, ossia un vincolo che ha ad oggetto beni e ne determina la temporanea indisponibilità.

In campo amministrativo, il sequestro cautelare è collegato funzionalmente alla successiva confisca amministrativa, in quanto esso serve ad impedire la sottrazione del bene prima che ne venga disposta la confisca definitiva con il provvedimento sanzionatorio finale. Di conseguenza, l'art. 13, 2° comma deve essere letto congiuntamente all'art. 20 della legge 689/1981, che in generale prevede le sanzioni amministrative accessorie e specificamente disciplina i casi in cui è possibile procedere a confisca amministrativa. Infatti, in base all'art. 13, 2° comma esclusivamente le cose passibili di confisca amministrativa possano essere antecedentemente colpite da un provvedimento di sequestro cautelare: l'ambito oggettivo del provvedimento cautelare è delineato dall'art. 20 della legge n. 689/1981, nel senso che i casi in cui è possibile procedere a sequestro sono i medesimi in cui è possibile disporre la confisca amministrativa. Pertanto, alla luce del combinato disposto degli artt. 13 e 20 della suddetta legge 689/1981, può essere disposto il sequestro cautelare di tali tipologie di cose: quelle che servirono o furono destinate a commettere la violazione; le cose che costituiscono il prodotto della violazione; i beni la cui fabbricazione, uso, porto, detenzione e alienazione integra violazione amministrativa.

Va rilevato che il sequestro disciplinato dal 2° comma dell'art. 13 della legge 689/1981 è facoltativo, nel senso che l'esecuzione o meno del provvedimento rientra nel potere discrezionale degli organi accertatori, a differenza del sequestro obbligatorio del veicolo messo in circolazione senza essere coperto dalla assicurazione obbligatoria o senza che sia stata rilasciato il documento di circolazione (3° comma del menzionato articolo 13). Pertanto, il sequestro previsto dal 2° comma dell'art. 13 della legge 689/81 è sempre facoltativo, anche nei casi in cui la successiva confisca sia obbligatoria: in sintesi, l'accertatore può procedere a sequestro in tutti i casi in cui si può o si deve procedere a confisca.

Specifiche norme procedurali in materia di sequestro amministrativo sono dettate dal D.P.R. 22 luglio 1982, n. 571, emanato in attuazione dell'ultimo comma dell'art. 17 della legge n. 689/1981.

Per quanto riguarda modi e limiti per l'esecuzione del sequestro amministrativo, il 2° comma dell'art. 13 rimanda espressamente alla disciplina del codice di procedura penale. Tuttavia, questo rinvio normativo non deve ingenerare confusione tra il sequestro amministrativo e quello penale, in quanto il richiamo alla disciplina processualpenalistica riguarda le sole modalità del sequestro e non vale ad assimilare la funzione del sequestro amministrativo a quella del sequestro penale. Come prima descritto, il sequestro disciplinato

3

dall'art. 13 della legge 689/1981 13 è una misura meramente strumentale alla successiva confisca amministrativa, assolvendo una funzione diversa rispetto a quello penale: infatti, il sequestro cautelare amministrativo non è un sequestro preventivo, poiché non mira ad impedire che l'illecito sia portato ad ulteriori conseguenze; inoltre, il sequestro disciplinato dall'art. 13, 2° comma della legge n. 689/1981 non rappresenta neppure un sequestro probatorio, in quanto non serve ad assicurare le fonti di prova.

Ma vi è di più. Il sequestro amministrativo non richiede che l'accertatore rivesta la qualifica di agente di polizia giudiziaria: dal congiunto disposto dei primi due commi dell'art. 13 della legge n. 689/1981 si ricava che nell'ambito dell'attività di vigilanza amministrativa il sequestro può essere eseguito da tutti gli organi addetti al controllo sull'osservanza delle disposizioni per la cui violazione la legge prevede una sanzione amministrativa pecuniaria. E infatti, laddove la legge ha voluto subordinare il compimento di alcuni atti accertativi alla titolarità di funzioni di polizia giudiziaria, lo ha fatto espressamente, come nel caso della perquisizione amministrativa affidata dal 4° comma dell'art. 13 della legge n. 689/1981 ai soli agenti e ufficiali di polizia giudiziaria.

Dunque, nel quadro delineato dalla legge n. 689 del 1981 l'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria non costituisce affatto il presupposto per procedere a sequestro cautelare, ma soltanto la condizione necessaria per procedere a perquisizione amministrativa.

In conclusione, quali che siano i definitivi esiti della tormentata vicenda delle funzioni di polizia giudiziaria delle guardie volontarie delle associazioni di protezione ambientale, resta comunque impregiudicato il loro potere di procedere a sequestri amministrativi nello svolgimento dell'attività di accertamento delle violazioni amministrative sanzionate dall'art. 31 della legge 11 febbraio 1992, n. 157.

Stefania Pallotta

Pubblicato li 5 maggio 2008