

T.A.R. PIEMONTE, Sez. II - 7 luglio 2010, n. 3007

FAUNA E FLORA - ASSOCIAZIONI AMBIENTALISTE - Guardia giurata volontaria - Nomina - Preventiva richiesta da parte pubblica - Necessità - Esclusione. La figura della guardia giurata volontaria è normativamente prevista da più leggi in materia ambientale, che non presuppongono la preventiva richiesta di collaborazione da parte di un ente pubblico e, segnatamente, di un ente locale, ai fini della relativa nomina. Alla luce della vigente normativa in materia di vigilanza ambientale, la cooperazione con gli enti locali preposti alla tutela dei beni ambientali, necessaria e doverosa, non è infatti esaustiva dell'operato della guardia volontaria appartenente ad un'associazione ambientalista. Le norme in materia fanno, infatti, riferimento anche a fattispecie che esulano dall'attività degli enti locali e, in ogni caso, non inseriscono nel procedimento di nomina alcun ulteriore aggravio consistente nella previa richiesta da parte pubblica. Pres. f.f. Lotti, Est. Sinigoi - V.R. (avv. Dal Piaz) c. Ministero dell'Interno (Avv. Stato) e altro (n.c.) - **TAR PIEMONTE, Sez. II - 7 luglio 2010, n. 3007**

N. 03007/2010 REG.SEN.
N. 00472/2004 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 472 del 2004, proposto da:
Vincis Rossano, in proprio e quale presidente legale rappresentante pro tempore dell'Associazione Tutela Ambiente Animali – A.T.A. Valle d'Aosta, già Associazione A.N.P.A.N.A. Valle d'Aosta, rappresentato e difeso dall'avv. prof. Claudio Dal Piaz, con domicilio eletto presso lo studio del medesimo, in Torino, via S. Agostino, 12;

contro

Ministero dell'Interno, rappresentato e difeso ex lege dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Torino, presso la cui sede è domiciliato, in Torino, corso Stati Uniti, 45;
Regione Autonoma Valle D'Aosta;

per l'annullamento

della nota prot. n. 2102/GAB, in data 6 febbraio 2004, successivamente nota, a firma del Presidente della Regione Autonoma Valle d'Aosta, avente ad oggetto il diniego del rilascio di decreto di nomina a guardia giurata volontaria per i soci A.T.A. sig.ri VINCIS Rossano e VERDUCI Pietro,

nonché per l'annullamento

degli atti tutti preordinati, antecedenti (in particolare occorrendo della nota in data 27.8.2003, prot. n. 14434/GAB PREF a firma del Presidente della Regione Autonoma Valle d'Aosta), e comunque connessi; e per ogni consequenziale statuizione.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 maggio 2010 la dott.ssa Manuela Sinigoi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Il Presidente della Regione Autonoma Valle d'Aosta, nell'esercizio delle attribuzioni prefettizie, con atto in data 6 febbraio 2004 – prot. n. 2102/GAB, ha rigettato le istanze in data 13 marzo 2003, così come rimodulate con nota in data 12 novembre 2003, presentate dall'Associazione Tutela Ambientale – A.T.A. Onlus (già A.N.P.A.N.A.) ai fini del rilascio dei decreti di guardia giurata volontaria per vigilanza in materia ambientale (limitatamente alla vigilanza ittico-zoofila) a favore dei soci Rossano VINCIS e Pietro VERDUCI, in quanto non corredate dall'esplicita richiesta di collaborazione da parte degli enti cui sono demandate le funzioni di vigilanza in materia (comuni, comunità montane, regione etc.).

Il signor Rossano Vincis, in proprio e quale presidente e legale rappresentante pro tempore dell'Associazione su indicata, ha contestato innanzi a questo Tribunale la legittimità di tale atto e di quelli preordinati, antecedenti (tra cui – in particolare – la nota in data 27 agosto 2003 – prot. n. 14434/GAB PREF a firma del Presidente della Regione) e comunque connessi, deducendo, quali motivi di gravame, la violazione di diverse disposizioni di legge e l'eccesso di potere sotto vari profili, tra cui – in particolare – per difetto di motivazione.

Si è costituito in giudizio il Ministero dell'Interno, eccependo l'infondatezza del ricorso avversario e chiedendone il rigetto.

La causa è stata chiamata alla pubblica udienza del 26 maggio 2010 e, quindi, trattenuta in decisione.

Il ricorso merita accoglimento.

La figura della guardia giurata volontaria è normativamente prevista da più leggi in materia ambientale, che, contrariamente a quanto affermato dalla Regione, non presuppongono la preventiva richiesta di collaborazione da parte di un ente pubblico e, segnatamente, di un ente locale, ai fini della relativa nomina.

In particolare, per quanto concerne la vigilanza volontaria ittico-zoofila (d'interesse dell'associazione ricorrente), osserva il Collegio che il quadro normativo delineato dalle leggi regionali (L.R. Valle d'Aosta 11 agosto 1976, n. 34 – L.R. 27 agosto 1994, n. 64 - L.R. 28 aprile 1994, n. 14) e, per quanto in esse non disciplinato o in forza di loro espresso rinvio, dalle leggi statali vigenti (R.D. 8 ottobre 1931, n. 1604 – L. 11 febbraio 1992, n. 157 - L. 14 agosto 1991, n. 281 - L. 20 luglio 2004, n. 189) rimanda espressamente o implicitamente ai requisiti generali di moralità e a quelli minimi di professionalità e formazione stabiliti dal T.U. delle leggi di P.S., approvato con R.D. 18 giugno 1931, n. 773 (art. 138), e dal relativo regolamento d'esecuzione, approvato con R.D. 6 maggio 1940, n. 635 (art. 249 e ss.).

La L.R. Valle d'Aosta 11 agosto 1976, n. 34, recante "Nuovi provvedimenti in materia di pesca e nel funzionamento del Consorzio regionale per la tutela, l'incremento e l'esercizio della pesca in Valle d'Aosta", si limita, infatti, a prevedere, all'art. 3, lett. h), che il Consorzio regionale per la tutela, l'incremento e l'esercizio della pesca, competente sulle acque pubbliche della Valle d'Aosta, cura l'osservanza delle norme di legge sulla pesca "avvalendosi dell'opera volontaria di pescatori, con qualifica di guardie ittiche, sia in materia di vigilanza che di ripopolamento".

Non v'è dubbio, pertanto, che alle sue carenze supplisca il R.D. 8 ottobre 1931, n. 1604 (Testo unico delle leggi sulla pesca), il quale, nel riconoscere – tra gli altri – “alle associazioni e a chiunque vi abbia interesse” la facoltà di nominare e mantenere, a proprie spese, agenti giurati per concorrere alla sorveglianza sulla pesca tanto nelle acque pubbliche, quanto in quelle private, stabilisce espressamente, all'art. 31, che “gli agenti debbono possedere i requisiti determinati dall'art. 81 del regolamento 20 agosto 1909, n. 666 (ora art. 138, R.D. 18 giugno 1931, n. 773, T.U. delle leggi di P.S.), prestare giuramento davanti al pretore, ed essere singolarmente riconosciuti dal prefetto (nella Regione Autonoma Valle d'Aosta Presidente della Giunta Regionale) e che “essi, ai fini della sorveglianza sulla pesca, hanno qualità di agenti di polizia giudiziaria”.

La L.R. Valle d'Aosta 27 agosto 1994, n. 64, recante “Norme per la tutela e la gestione della fauna selvatica e per la disciplina dell'attività venatoria”, all'art. 42, comma 1, lett. b), riproducendo quasi integralmente le disposizioni di cui all'art. 27 della legge 11 febbraio 1992, n. 157, prevede, inoltre, che la vigilanza sull'applicazione delle leggi venatorie è affidata alle “guardie venatorie volontarie” delle associazioni venatorie, agricole e protezionistiche riconosciute a livello nazionale, “alle quali sia conferita la qualifica di guardia giurata ai termini delle leggi di pubblica sicurezza” e, all'art. 44, comma 1, che “il riconoscimento della qualifica di guardia venatoria volontaria, assegnata ai sensi del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, è subordinato alla frequenza di corsi di qualificazione”, organizzati dal Servizio forestazione e risorse naturali dell'Assessorato dell'agricoltura, forestazione e risorse naturali, “ed al conseguimento di un attestato di idoneità”, rilasciato dal Presidente della Giunta regionale, previo superamento di apposito esame.

L'art. 27, comma 2, della legge n. 157/1992 precisa ulteriormente che la vigilanza sull'applicazione della legge medesima e delle leggi regionali è affidata, altresì, anche alle guardie private riconosciute ai sensi del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza e “alle guardie ecologiche e zoofile riconosciute da leggi regionali”.

La L.R. Valle d'Aosta 28 aprile 1994, n. 14, recante “Norme per la tutela e per il corretto trattamento degli animali di affezione”, prevede, invece, all'art. 22, comma 1, che – tra gli altri - “le guardie zoofile volontarie” devono segnalare la presenza di cani vaganti, randagi o inselvaticiti al Servizio di igiene, sanità pubblica ed assistenza veterinaria dell'Unità sanitaria locale della Valle d'Aosta”, ma nulla dice in ordine ai requisiti richiesti per la nomina delle medesime o in merito ad eventuali condizioni cui possano essere subordinate.

Sicché – nel silenzio della legge – non può che farsi riferimento anche in tal caso alla disciplina generale dettata dall'art. 138 del R.D. n. 773/1931.

La circostanza che l'art 42, comma 3, della L.R. n. 64/1994

stabilisca che l'attività delle guardie venatorie volontarie è coordinata dalla Regione ed è disciplinata da apposito regolamento e che l'art. 26, comma 2, della L.R. n. 14/1994 stabilisca che per la sua corretta applicazione la Giunta regionale, sentito il servizio di igiene, sanità pubblica ed assistenza veterinaria dell'Usl ed “avvalendosi anche della collaborazione di enti ed associazioni zoofile, animaliste e protezioniste”, definisca programmi d'azione ed interventi volti a conseguire le finalità della legge, non può, in alcun modo, valere a subordinare il riconoscimento a guardia volontaria alla previa valutazione e individuazione delle esigenze di utilizzo del personale volontario zoofilo da parte dei soggetti cui sono demandate le funzioni di vigilanza in materia, in quanto – è evidente – il momento della nomina delle guardie volontarie non coincide necessariamente con quello in cui gli enti pubblici preposti (o coinvolti) nella tutela decidono di avvalersi della collaborazione delle associazioni di cui siano soci i soggetti in possesso o in procinto di conseguire la nomina a guardia volontaria ittico-zoofila.

Analogamente, nessuna rilevanza può assumere la circostanza che la Regione non abbia

ancora disciplinato con proprio regolamento l'attività delle guardie volontarie e che l'art. 4, comma 1, della L. 14 agosto 1991, n. 281 (Legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo) preveda che i comuni e le comunità montane provvedano a gestire i canili e gattili sanitari direttamente o tramite convenzioni con le associazioni animaliste e zoofile o con soggetti privati "che garantiscano la presenza nella struttura di volontari delle associazioni animaliste e zoofile preposti alla gestione delle adozioni e degli affidamenti dei cani e dei gatti", atteso, peraltro, che, anche in tal caso, nulla viene detto in ordine ad un possibile condizionamento della previa richiesta di collaborazione ai fini della nomina a guardia zoofila volontaria.

Il quadro così delineato trova, peraltro, conforto anche nell'art. 6, comma 2, 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), che, seppur successiva agli atti in contestazione, ancora una volta prevede che la vigilanza sul rispetto della legge medesima e delle altre norme relative alla protezione degli animali è affidata anche, con riguardo agli animali di affezione, nei limiti dei compiti attribuiti dai rispettivi decreti prefettizi di nomina, ai sensi degli articoli 55 e 57 del codice di procedura penale, "alle guardie particolari giurate delle associazioni protezionistiche e zoofile riconosciute".

E' accertato, dunque, che le norme in materia non pongono i limiti e le condizioni invocati dalla Regione Valle d'Aosta a sostegno dell'avversato diniego.

Emergono semmai dati testuali espressi relativi al fatto che siano le associazioni stesse a designare e richiedere la nomina delle proprie guardie giurate.

L'art. 249 del R.D. n. 635/1940 stabilisce, infatti, che "chi intende destinare guardie particolari giurate alla custodia... deve farne dichiarazione al Prefetto, indicando le generalità dei guardiani ed i beni da custodire", che "la dichiarazione deve essere sottoscritta dal rappresentante dell'ente o dal proprietario e dai guardiani e deve essere corredata dai documenti atti a dimostrare il possesso, nei guardiani, dei requisiti prescritti dall'articolo 138 della legge...", che "per ottenere l'autorizzazione ad associarsi per la nomina delle guardie, gli enti od i proprietari debbono produrre al Prefetto, in doppio esemplare, anche l'atto scritto, da cui risultino le generalità e le firme dei consociati, la durata della consociazione, nonché le forme di aggregazione, di sostituzione e di recesso dei soci" e, infine, che tali indicazioni "devono essere riportate sull'atto di autorizzazione rilasciato dal Prefetto".

Peraltro, alla luce della vigente normativa in materia di vigilanza ambientale, la cooperazione con gli enti locali preposti alla tutela dei beni ambientali, necessaria e doverosa, non è esaustiva dell'operato della guardia volontaria appartenente ad un'associazione ambientalista. Le norme in questione fanno, infatti, riferimento anche a fattispecie che esulano dall'attività degli enti locali e, in ogni caso, non inseriscono nel procedimento di nomina alcun ulteriore aggravio consistente nella previa richiesta da parte pubblica.

Il richiamo normativo e giurisprudenziale addotto dal Presidente della Regione Valle d'Aosta a sostegno del proprio diniego appare, quindi, del tutto inconferente e tale da rendere - in definitiva - l'atto privo di adeguata motivazione, atteso che l'affermata necessità di subordinare il rilascio del decreto di nomina in questione al previo accertamento delle esigenze di utilizzo del personale volontario zoofilo da parte dei soggetti (istituzionali), cui sono demandate le funzioni di vigilanza in materia, non trova - invero - positivo riscontro.

Ne deriva, dunque, la fondatezza del vizio di eccesso di potere per carenza e/o insufficienza di motivazione, dedotto anche come violazione di legge in riferimento all'art. 3 della legge n. 241/90 con il secondo ed articolato motivo di gravame.

In conclusione, nei limiti di quanto esposto ed assorbite le ulteriori doglianze, il ricorso merita di essere accolto e, per l'effetto, va annullato l'atto del Presidente della Regione Autonoma Valle d'Aosta in data 6 febbraio 2004 – prot. n. 2102/GAB, in cui è da ritenersi confluito il preavviso di diniego del 27 agosto 2003 – prot. n. 14434/GAB, fatte salve le ulteriori determinazioni che l'Amministrazione riterrà di assumere sulle istanze dell'Associazione ricorrente.

Le spese di giudizio, in considerazione della particolarità della fattispecie trattata, possono essere integralmente compensate tra le parti, ricorrendo giusti motivi.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte, Sezione II, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo accoglie e, per l'effetto, annulla l'atto del Presidente della Regione Autonoma Valle d'Aosta in data 6 febbraio 2004 – prot. n. 2102/GAB.

Compensa integralmente tra le parti le spese di giudizio.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 26 maggio 2010 con l'intervento dei Magistrati:

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Presidente FF
Ofelia Fratamico, Referendario
Manuela Sinigoi, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA
Il 07/07/2010
(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)
IL SEGRETARIO