CAMERA DEI DEPUTATI N. 4033

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato PECORARO SCANIO

Riordinamento dell'Ente nazionale per la protezione degli animali (ENPA)

Presentata il 23 luglio 1997

ONOREVOLI COLLEGHI ! — L'Ente nazionale per la protezione degli animali (ENPA) fu istituito con legge 11 aprile 1938, n. 612, come ente morale abilitato a fregiarsi dell'emblema dello Stato.

Alla sua costituzione preesistevano singole associazioni per la protezione degli animali che la predetta legge ha fatto unificare e confluire nel nuovo Ente.

Con la legge 19 maggio 1954, n. 303, l'Ente fu dotato della personalità giuridica di diritto pubblico ed il nuovo statuto adottato dopo tale legge lo aveva assoggettato agli usuali poteri di vigilanza e di tutela previsti per gli enti pubblici.

Gli scopi e le finalità dell'Ente erano, oltre di provvedere alla protezione degli animali e di svolgere propaganda di sana zoofilia, altresì di vigilare sulla osservanza delle leggi e dei regolamenti generali e locali relativi alla protezione degli animali, ivi compresi quelli concernenti l'esercizio della caccia e della pesca.

Le predette funzioni di vigilanza erano esercitate dall'Ente con proprie guardie zoofile alle quali era riconosciuta, come anche in precedenza con la legge n. 611 del 1913, la qualità di agenti di pubblica sicurezza purché ne avessero i requisiti.

La qualifica di agenti di pubblica sicurezza era conferita alle guardie zoofile al fine di agevolarne i compiti di prevenzione e controllo delle violazioni all'articolo 727 del codice penale e delle altre norme sulla protezione degli animali potendo così accedere, in virtù di detta qualifica, in qualsiasi locale adibito al concentramento degli animali, come ad esempio i mercati, i macelli e i canili municipali.

Le guardie zoofile dell'ENPA svolgevano quindi una efficace azione di controllo, sia pur aggiuntiva agli altri organi istituzionali

di polizia, ai fini della migliore applicazione della normativa riflettente la materia.

A tal riguardo, sia la Presidenza del Consiglio dei ministri sia i Ministeri interessati avevano più volte richiamato gli organi di polizia giudiziaria e le amministrazione comunali ad avvalersi sistematicamente della cooperazione delle guardie zoofile dell'ENPA, riconoscendo in esse un valido strumento operativo.

Nel 1979, l'ENPA fu inserito tra gli « enti inutili » e con il decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1979, emanato dal governo Andreotti, fu decretato il trasferimento delle funzioni pubbliche di vigilanza zoofila ai comuni singoli o associati e alle comunità montane, mentre le restanti funzioni pubbliche dell'Ente furono trasferite alle regioni.

Non residuando funzioni pubbliche in capo all'Ente esso fu privatizzato e mantenne gli scopi associativi relativi alla divulgazione, promozione e collaborazione nel campo della protezione degli animali.

Lo stesso decreto ha caudicato le guardie zoofile della qualifica di agenti di pubblica sicurezza conferendo loro la qualifica di guardie giurate, le quali possono essere utilizzate, a titolo volontario e gratuito, dagli enti locali per la prevenzione e repressione delle infrazioni ai soli regolamenti, generali e locali, relativi alla protezione degli animali ed alla difesa del patrimonio zootecnico.

Il legislatore ha trasferito le funzioni di vigilanza zoofila esercitate dall'Ente e le ha attribuite ai comuni ed alle comunità montane perché dette funzioni si risolverebbero interamente in attività di polizia rurale ed urbana, funzioni di polizia amministrativa già delegate dallo Stato ai predetti enti locali.

In realtà i compiti di polizia zoofila non sono sovrapponibili ai compiti di polizia rurale, perché i primi mirano alla denuncia e alla repressione delle innumerevoli modalità di maltrattamento che l'uomo riesce ad infliggere agli animali, mentre i secondi mirano a tutelare il bene animale come patrimonio naturale-economico per il loro migliore sfruttamento.

Da questo punto di vista le funzioni di vigilanza zoofila esercitate dall'Ente, essendo specifiche, non dovevano essere trasferite.

Punto debole del decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1979 sta nel testo della norma che, a causa della sua imprecisa formulazione, presenta un contenuto generico e contraddittorio di competenze e attribuzioni e di conseguenza i limiti di interpretazione dei precetti possono variare notevolmente.

In particolare il citato decreto ha creato e crea perplessità circa le modalità di nomina, i compiti di istituto ed i poteri delle guardie zoofile, con conseguenti riflessi negativi sulla operatività delle stesse.

Il Ministero dell'interno, che è l'organo competente tramite i prefetti al rilascio dei decreti di nomina delle guardie giurate zoofile, e altresì diversi uffici giudiziari, seguendo una interpretazione riduttiva del citato decreto, hanno stabilito che l'ENPA, avendo perso le funzioni di vigilanza, non possa richiedere, per persone di sua esclusiva designazione, la nomina di guardie giurate zoofile se non in sodalizio con i comuni singoli o associati per vigilare sulla osservanza dei regolamenti, generali e locali, riflettenti la protezione degli animali.

Dunque la situazione sarebbe la seguente.

I comuni devono ora assicurare la vigilanza sulla osservanza delle norme, generali e locali, relative alla protezione degli animali.

A tal fine gli enti locali possono utilizzare ogni risorsa disponibile ivi compresa la collaborazione, a titolo volontario e gratuito, delle guardie zoofile dell'ENPA per il controllo dei soli regolamenti generali e locali relativi alla protezione degli animali ed alla difesa del patrimonio zootecnico.

Allo stato attuale però nessun comune o comunità montana ha provveduto ad istituire un permanente servizio di vigilanza zoofila tramite la polizia municipale, né hanno provveduto a richiedere l'utilizzazione delle guardie zoofile dell'ENPA.

Pertanto, di fatto, non vi è nessun organo istituzionale che assolva effettivamente a tali compiti.

Altrettanto illogica è la limitazione dei compiti di vigilanza cui sarebbero ora destinate le guardie zoofile ovvero l'osservanza dei soli regolamenti generali e locali relativi alla protezione degli animali, esclu dendo così implicitamente l'accertamento delle leggi, ivi compresa la legge 12 giugno 1913, n. 611, e dell'articolo 727 del codice penale, unici baluardi legislativi posti a tutela degli animali, e per l'applicazione delle quali le associazioni zoofile e le stesse guardie sono state istituite e riconosciute .

Una ulteriore incongruenza che dimostra la manifesta illogicità della norma è dimostrata dal fatto che gli enti locali, nella eventualità della utilizzazione delle guardie zoofile dell'ENPA, si avvarrebbero di uno strumento che così concepito risulterebbe essere monco, potendo dette guardie controllare solo i regolamenti e non anche le leggi.

Bisogna altresì precisare che è praticamente impossibile poter operare su un argomento specifico e relativamente omogeneo, come la protezione degli animali e la difesa del patrimonio zootecnico, dovendo le guardie zoofile eseguire una sorta di vedo-non vedo per fare rispettare regolamenti e non leggi.

Il Ministero dell'interno ed alcuni uffici giudiziari sono dell'avviso che le guardie dell'ENPA, non essendo più demandate all'accertamento dell'articolo 727 del codice penale e delle violazioni penali stabilite dalle leggi riflettenti la materia, bensì ad accertare esclusivamente le violazioni di atti di natura squisitamente amministrativa, quali sono i regolamenti, avrebbero perso le funzioni di polizia giudiziaria e potrebbero eseguire ora solo gli atti di accertamento di carattere amministrativo previsti dalla legge n. 689 del 1981 con la qualità di pubblici ufficiali.

Il citato Ministero riconosce alle guardie dell'ENPA le funzioni di polizia giudiziaria esclusivamente per l'accertamento delle violazioni alla attività della pesca.

Sotto un profilo di scelte normative non si rinvengono ragioni in forza delle quali la vigilanza da parte di guardie giurate sulla pesca possa comportare l'esercizio di poteri autoritativi pubblicistici, mentre la vigilanza sulle norme per la protezione degli animali debba confinare al rango di privati cittadini coloro che, riconosciuti come guardia giurata zoofila, sono espressamente delegati dalla legge ad esercitarla. Su questo punto non esistono motivi di ordine sostanziale sui quali fondare una distinzione anche per l'effetto di una diversa regolamentazione giuridica dei compiti e dei ruoli.

Ritiene, invece, di aver colto il senso razionale della differenziazione tra il regime della protezione degli animali e della pesca proprio il Ministero dell'interno, senza avvedersi delle conseguenze cui conducono le sue argomentazioni.

L'avversione di larga parte dell'opinione pubblica verso chi maltratta gli animali, secondo il Ministero dell'interno, ha sconsigliato di attribuire poteri « forti » a soggetti che, pur preposti al controllo, partecipano del coinvolgimento emotivo succitato dal maltrattamento.

Tale ragione non sussiste, evidentemente, a proposito dell'attività della pesca.

La situazione, dunque, sarebbe la seguente: poiché della sorte dei pesci a nessuno importa è giusto che della pesca si occupino agenti di vigilanza tutti investiti dell'autorità di pubblico ufficiale e con funzioni di polizia giudiziaria. Poiché, invece, gli atti di crudeltà nei confronti degli animali sono invisi alla collettività, è corretto impedire a dei soggetti, sia pur non istituzionali ma abilitati dalla legge ad esercitare attività di vigilanza, di esercitare poteri concreti di accertamento e di inibizione.

È evidente l'inaccettabilità di queste conseguenze, inaccettabilità che rende manifesta la stessa infondatezza delle premesse dalle quali esse derivano.

Proprio l'avversione nutrita da ampi settori dell'opinione pubblica rende necessario che lo sfruttamento degli animali sia esercitato in modo irreprensibile e nei soli ristretti limiti entro i quali essa è tollerabile.

Da qui l'opportunità che i controlli sulla sua correttezza siano svolti non soltanto da soggetti forniti di preparazione specifica

ma muniti, soprattutto, di poteri all'altezza del compito. Che senso può avere, infatti, considerare grave, secondo il comune modo di sentire, la macellazione degli animali con modalità vietate o il trasporto degli stessi in condizioni indicibili, precludendo poi alle guardie zoofile la possibilità di impedire al contravventore, attraverso atti concreti di autorità, di godersi il frutto dell'illecito? E ciò in un quadro normativo che poi consente alle stesse guardie interventi di imperio a proposito di attività che si assumono essere indifferenti a tutti, quali quelle della pesca ?

Ferma restando la formulazione del decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1979, nel caso delle guardie zoofile, i pareri espressi dal Ministero dell'interno ed alcune pronunce giurisprudenziali sembrano rivelare più che una analisi meditata della normativa una malcelata avversione nei confronti di proposizioni dalle quali conseguirebbe una moltiplicazione, che si teme indiscriminata e si considera deprecabile, di soggetti non istituzionali muniti di poteri di vigilanza.

In realtà queste comprensibili riluttanze riguardano direttamente l'adeguatezza dei responsabili dell'Ente e degli agenti addetti alla vigilanza a svolgere un compito delicato di collaborazione con le forze dell'ordine, ma non anche i motivi di principio per una esclusione dell'Ente protezionista dall'ambito della attività di vigilanza.

Le incongruenze rilevate e l'indubbia posizione pubblicistica attribuita dalla normativa alle guardie zoofile impongono di riesaminare il problema della figura giuridica e dei relativi poteri nel quadro della logica del sistema riconoscendo innanzi tutto la facoltà per l'Ente di promuovere direttamente l'applicazione di tutte le norme sulla protezione degli animali, ed in modo particolare dell'articolo 727 del codice penale, anche per mezzo di propri agenti.

La proposta di legge che qui si propone, oltre che chiarire la materia, vuole dotare l'Ente protezionista di uno strumento operativo indispensabile, se dotato dei necessari poteri, per contribuire ad assicurare agli animali la doverosa tutela.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

1. L'Ente nazionale per la protezione degli animali (ENPA), eretto a ente morale con legge 11 aprile 1938, n. 612, ha per scopo di provvedere alla protezione degli animali e di svolgere efficace propaganda di sana zoofilia. Esso è dotato di personalità giuridica di diritto privato e provvede al perseguimento dei suoi fini:

a) promuovendo, anche a mezzo di agenti propri, la più efficace applicazione dell'articolo 727 del codice penale e delle disposizioni stabilite dalle leggi e dai regolamenti generali e locali relativi alla protezione degli animali, ivi compresi quelli concernenti l'esercizio della caccia e della pesca;

b) assumendo per la divulgazione dei princìpi di una sana zoofilia tutte quelle iniziative che siano compatibili con le funzioni proprie dell'Ente e che non interferiscano nella sfera della attività di altri enti o uffici;

c) promuovendo il perfezionamento degli ordinamenti legislativi e regolamentari attinenti alla protezione degli animali;

d) collaborando con le autorità centrali e locali nella soluzione dei problemi che abbiano riflesso nel campo della protezione degli animali;

e) curando la gestione di locali per l'assistenza ed il ricovero di animali domestici.

ART. 2.

1. Gli atti di liberalità fatti a favore dell'ENPA per il raggiungimento degli scopi di istituto sono soggetti alla tassa fissa minima di registro ed ipotecaria.

ART. 3.

1. L'ENPA può nominare guardie, sia volontarie che permanenti, per la protezione degli animali, per la più efficace prevenzione e repressione delle violazioni all'articolo 727 del codice penale ed alle disposizioni stabilite dalle leggi e dai regolamenti, generali e locali, relative alla protezione degli animali ed alla difesa del patrimonio zootecnico, ivi comprese quelle concernenti l'esercizio della caccia e della pesca.

2. Le guardie nominate dall'ENPA sono riconosciute, per lo svolgimento dei compiti d'istituto, come agenti di polizia giudiziaria, purché posseggano i requisiti di cui all'articolo 138 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773. Il riconoscimento è fatto dal prefetto con speciale decreto. Le guardie sono incaricate di far osservare le disposizioni di legge o di regolamento generali e locali, relative alla protezione degli animali, ivi comprese quelle concernenti l'esercizio della caccia e della pesca.

3. Le guardie prestano giuramento davanti al pretore.

ART. 4.

1. Le guardie zoofile, nominate ai sensi dell'articolo 5 del decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1979, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 150 del 2 giugno 1979, ed in servizio alla data di entrata in vigore della presente legge, continuano a svolgere le loro funzioni finché la loro nomina non è confermata, ai sensi dell'articolo 3 della presente legge, o eventualmente revocata.

ART. 5.

1. Metà degli introiti derivanti dalle ammende versate dai contravventori alle disposizioni dell'articolo 727 del codice penale, in seguito a denuncia delle guardie per la protezione degli animali, sono devolute all'ENPA.

ART. 6.

1. Il decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1979, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 150 del 2 giugno 1979, è abrogato.

DDL13-4033
Lire 500