

**COMUNE DI VILLARICCA  
(PROVINCIA DI NAPOLI)  
COMANDO POLIZIA MUNICIPALE**

PROT. N. 61/PM

**AL SEGRETARIO GENERALE  
DOTT. MARIO NUNZIO ANASTASIO  
- SEDE -**

**OGGETTO: CONTROLLO SUCCESSIVO SULLE DETERMINE ADOTTATE DAL SETTORE  
POLIZIA MUNICIPALE - CHIARIMENTI.**

In riscontro quanto in oggetto lo scrivente rappresenta quanto segue:

1. In riferimento alla Determina N° 55 del 22-01-2017 (n° ord. 4) ha già provveduto, in diverse occasioni, a richiamare verbalmente il responsabile del procedimento Sovr.te V.zo Di Fiore affinché inserisca sul Sistema Urbi Smart le proposte di determine di liquidazione "*lavoro straordinario*" nei termini previste dalle vigenti norme regolamentari e contrattuali;
2. In riferimento alla Determina N° 292 del 14/03/2017 (n° ord. 26) evidenzia che le auto in dotazione alla polizia municipale sono utilizzate per "*servizi istituzionali di tutela della sicurezza pubblica e per servizi di vigilanza ed intervento sulla rete delle strade comunali*". A tali condizioni la stessa Corte dei Conti (Del. n° 225/2014/PAR) ha ritenuto possa escludersi dal limite complessivo previsto dalle vigenti norme di legge la spesa per le autovetture della polizia municipale;
3. In riferimento alla Determina N° 354 del 20/03/2017 (n° ord. 30) evidenzia che i motivi dell'urgenza dell'acquisto del materiale richiamati espressamente nella premessa dell'atto non hanno impedito di assicurare, comunque, il rispetto delle disposizioni normative contenute nel vigente Codice dei Contratti Pubblici (Cfr. In particolare art. 36, comma 2, lettera a) del D.Lgs. n° 50/2016);
4. In riferimento alla Determina N° 805 del 19/06/2017 (n° ord. 78) evidenzia che è stato dato attuazione alla Deliberazione di Consiglio Comunale N° 07 del 24/02/2016. Precisa, altresì, che la recente nota interpretativa prot. n. 231187/16B/Vol./Area I Quater della Prefettura di Napoli ha censurato il conferimento *-da parte delle Amministrazioni Comunali-* ad operatori volontari di funzioni di accertamento di violazioni di norme di *legge o regolamenti* in materie non di competenza comunale (vigilanza zoofila, ittica,

ecologica, ambientale e vigilanza sul patrimonio zootecnico) e né potrebbe darsi diversa lettura poiché in caso contrario potremmo ravvisare, nella richiamata nota, una palese violazione dell'autonomia dell'Ente Comunale così come riconosciuta dal novellato art. 114 Cost. Nel caso che ci riguarda la citata determina conferisce funzioni di accertamento e sanzione per violazione di disposizioni regolamentari di esclusiva competenza comunale (*igiene urbana*) limitate nel tempo e nello spazio. Comunque, nelle more di un ulteriore e necessario approfondimento in merito lo scrivente ha già limitato l'esercizio delle funzioni di accertamento e sanzione da parte degli ispettori ambientali comunali con l'allegata nota 4221/PM/2017 (Si veda anche all. relazione);

5. In riferimento alla Determina N° 828 (n° ord. 89) si ripropongono i chiarimenti di cui al punto 4).

Restando a disposizione per ulteriori chiarimenti cordialmente saluta.

Villaricca, 09 Gennaio 2018



IL COMANDANTE  
Dott. Luigi Verde

## LE GUARDIE COMUNALI VOLONTARIE ALLA LUCE DELLA PODESTA' NORMATIVA DEGLI ENTI LOCALI

Sommario. *1 - Premessa. 2 - Il superamento del principio di gerarchia delle fonti e affermazione del principio di cedevolezza. 3 - La legge di attuazione del Titolo V della Costituzione. 4 - Guardie comunali volontarie e potestà regolamentare degli enti locali.*

### *1 - Premessa. -*

Ho ascoltato con molta attenzione la relazione del collega AIELLO e non posso non condividere le sue argomentazioni in merito alla possibilità da parte dei Comuni di istituire servizi di volontariato in materia ambientale.

Tuttavia ritengo utile ed opportuno esaminare detta questione anche sotto altri aspetti e fare, nel contempo, qualche precisazione.

Voglio, inoltre, precisare che il mio vuole essere semplicemente un modesto contributo su un argomento certamente complesso e delicato e che potrà costituire, per chi è interessato, uno spunto di riflessione per un ulteriore approfondimento della materia.

In primo luogo necessita individuare il fondamento giuridico che consente ai Comuni di istituire un servizio volontario di vigilanza in materia di igiene urbana e di conferire qualifiche e poteri a soggetti estranei alla pubblica amministrazione.

In questo modo riusciremo a fare chiarezza anche sui contenuti della Nota N° 11706 del 15/11/2012 della Provincia di Napoli avente ad oggetto: “ Riconoscimento della nomina delle guardie giurate volontarie ittiche e venatorie e utilizzo da parte dei Comuni del territorio provinciale di Napoli” a firma del Capo Dipartimento Settori Produttivi Dott.ssa Paola Costa. Detta nota, come ben sappiamo, ha chiarito alcuni aspetti importanti riguardanti la distinzione tra GGV e GAV ma naturalmente non ha e nè poteva affrontare la questione che qui più ci interessa ovvero se i Comuni possono istituire servizi di guardie comunali volontarie con compiti di polizia amministrativa limitandosi la nota a precisare che se “*qualora un*

*Comune intenda istituire, sotto la propria responsabilità un servizio di vigilanza ambientale, deve essere consapevole che la relativa attività esula dall'ambito applicativo della legge regionale n. 10/2005 non trovando in tale normativa il fondamento giuridico".* Per dare una risposta a questa domanda è necessario, a mio avviso, inquadrare, in primo luogo, il potere normativo degli enti locali nell'ambito del nuovo ordinamento giuridico-costituzionale (mi riferisco in particolare alla revisione del Titolo V della Costituzione).

Tanto premesso diremo subito che tradizionalmente i regolamenti hanno sempre avuto la funzione di esecuzione delle leggi e che nel tempo hanno subito un'evoluzione che ha di fatto ridisegnato un nuovo volto agli enti locali assegnando loro una sempre maggiore autonomia.

Le funzioni amministrative locali sono state oggetto di disciplina legislativa anzitutto con il d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616, che prevede il trasferimento delle funzioni di competenza statale alle regioni e, di conseguenza, ai comuni.

Si arriva alla legge n.142 del 1990, il cui art. 5 dà un fondamento diverso ai regolamenti "*per l'esercizio delle funzioni*": non più una legge autorizzativa di volta in volta, ma una previsione normativa generale. L'adozione, da parte di comuni e province, dei regolamenti finalizzati, tra l'altro, all'esercizio delle funzioni, deve aver luogo "nel rispetto della legge e dello statuto". Questo primo intervento legislativo dà il via a un processo, anche se lento e difficile, di conquista di maggiore autonomia locale di fronte alla regione, tesa, in quanto forte della legittimazione istituzionale, a intromissioni continue nella vita organizzativa dell'ente locale.

La consolidata tendenza delle regioni ad invadere il campo delle funzioni e dell'organizzazione dei servizi locali induce il legislatore a dare al governo una delega "per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali": la legge 15 marzo 1997, n. 59, dà una puntuale direttiva allo Stato e alle regioni nel senso di una specifica connotazione legislativa, di loro spettanza, di natura programmatica e di indirizzo, rimanendo demandato all'autonomia regolamentare ogni altra disciplina di dettaglio e di completamento. In questa ottica l'art. 2, comma 2°, di tale legge intende tracciare una chiara linea di demarcazione, sotto l'aspetto della copertura per materia, tra potestà normativa regionale e potestà normativa locale.

Sotto l'altra diversa ottica della semplificazione amministrativa, con analoga funzione di ampliamento dell'autonomia regolamentare, l'art. 20 della citata legge n. 59 in quanto finalizzato alla delegificazione, indica i procedimenti che possono avere autonoma disciplina regolamentare da parte degli enti locali.

L'art. 4, comma 3°, lett. a), della stessa legge n. 59 introduce (per la prima volta) il principio della *sussidiarietà verticale* con il chiaro intento di potenziare il ruolo di comuni e province, mantenendo in testa alle regioni funzioni più limitate, e cioè quelle di carattere unitario.

Viene quindi il d.lgs. di attuazione 31 marzo 1998, n.112, "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59". In assolvimento, da parte del governo, del compito delegatogli, tale d.lgs. va ad aggiungersi, insieme con altri, al d.p.r. n. 616 del 1977. Ne risulta un assetto di competenze caratterizzato dal mantenimento in testa alle regioni di numerose funzioni, peraltro non sempre aventi quella natura unitaria di coordinamento, programmazione e indirizzo che nella delega si era pensata come tipica della dotazione regionale.

Si approda, a questo punto, al t.u.e.l approvato con il d.lgs. n. 267 del 2000, il cui art.7, facendo espresso richiamo alle "materie di propria competenza" attribuisce all'autonomia regolamentare la possibilità di individuare e di disciplinare le funzioni rientranti nella materie di competenza, denotando tale formulazione di carattere generale la legittimazione locale anche nei casi in cui non vi sia un'espressa previsione legislativa: rispetto alla legge n. 142 del 1990 con questa normativa si esalta la funzione regolamentare in una più ampia prospettiva di programmazione che consente di superare gli inconvenienti scaturenti da un'azione amministrativa improvvisata e frammentaria.

Infine la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, rappresentando una pietra miliare di particolare rilevanza nella storia dell'autonomia degli enti locali, ne ha collocato nel dettato costituzionale la disciplina della potestà regolamentare: l'art.117, comma 6°, ultima parte, nel testo revisionato da detta legge, così recita: "I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite".

La norma dà pienezza all'autonomia regolamentare con l'individuazione della Costituzione come fondamento giuridico di questa potestà, il che vale a porre i regolamenti locali in posizione paritaria rispetto, in particolare, alle leggi quali fonti di diritto. Il nuovo art.118 della Costituzione prevede, come regola, l'attribuzione in

via generale delle funzioni amministrative ai comuni, salvo i casi di esercizio unitario sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. L'assetto costituzionale preesistente in materia di funzioni viene ribaltato nel senso che la relativa attribuzione non avviene più nel contesto dell'attribuzione delle competenze legislative alle regioni (e del successivo passaggio agli enti locali), ma avviene invece direttamente da parte della Costituzione agli enti stessi, che così assumono la titolarità delle funzioni, con la conseguente piena potestà regolamentare, senza i limiti e i condizionamenti propri della delega.

Rimane il nodo dell'*individuazione* dei "casi di esercizio unitario" che dovrebbe spettare a un soggetto *super partes* (Stato), salvo un adeguato sistema di garanzia nel caso di individuazione regionale.

Alla connotazione qualitativa del fondamento giuridico della potestà regolamentare delle autonomie locali (Costituzione e non più legge ordinaria) corrisponde la previsione di una più ampia dotazione di funzioni al comma 2° dove si ribadisce in testa agli enti locali la loro qualità di titolari delle funzioni proprie e di quelle conferite "secondo le rispettive competenze": chiaro invito alle regioni di fare chiarezza in materia in modo definitivo, rinunciando a spazi non consentiti dalla *ratio* costituzionale.

Nel 4° comma si esalta il principio di *sussidiarietà orizzontale* (in virtù del quale lo Stato e gli altri enti favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale).

Ancora nel nuovo art.119 viene sottolineata l'autonomia finanziaria, che dà concretezza a quella normativa, consentendo il pieno ed effettivo esercizio delle funzioni locali.

Ci si chiede, a questo punto, come si pone la normativa della legge-delega n. 59 e del relativo d.lgs. di attuazione n.112 di fronte alla riforma costituzionale. E' chiaro che questa riforma eleva al rango costituzionale quanto delineato, in modo innovativo, dalla legge n.59 e che gli interventi di attuazione in virtù del d.lgs. n.112 rimangono in vigore fino alla realizzazione concreta della stessa riforma costituzionale: va da sé che si impone un completamento di attribuzione delle funzioni agli enti locali da parte delle regioni, che tradizionalmente hanno opposto una certa resistenza in merito, come prima accennato, e che si impone, inoltre, in questo ambito, l'attuazione della volontà costituzionale per quei settori che in precedenza non rientravano nell'art.117 della Costituzione *ante* riforma e che attualmente fanno ancora parte della dotazione regionale.

2 - *Il superamento del principio di gerarchia delle fonti e consacrazione del principio di cedevolezza* – Tradizionalmente, come si è detto, i regolamenti degli enti locali sono stati considerati fonti secondarie, cioè espressione del potere normativo conferito dal legislatore a tali amministrazioni periferiche oltre a quelle centrali. Mentre prima gli enti locali esprimevano le loro scelte – nei regolamenti – solo in ipotesi di spazi liberi nella legislazione e nei limiti di tali spazi, nel nuovo sistema *post* revisione costituzionale si è configurata una nuova e più accresciuta loro autonomia regolamentare. Si è passati dal principio di gerarchia delle fonti a quello della competenza nel senso che ogni fonte normativa ha un suo proprio ambito di competenza. L'ordinamento statale ( o meglio l'Ordinamento Repubblicano) si presenta ora come *policentrico in relazione alla rilevanza che riveste il principio della sussidiarietà.* I regolamenti, come gli statuti, non si pongono più, quali fonti normative, in un rapporto di gerarchia rispetto alle norme statali e regionali, ma in un rapporto paritario di fonti primarie, di pari rango, cioè, nei confronti delle norme contenute nelle leggi (statali e regionali).

I limiti al potere regolamentare degli enti locali restano quelli per regola individuati per i regolamenti in genere: i regolamenti non possono contrastare con le norme costituzionali - ivi comprese le norme recanti una riserva di legge: i regolamenti non possono avere ad oggetto materie riservate dalla Costituzione alla legge statale (vedi, ad es., il principio della riserva di legge in materia penale) o alla legge regionale (vedi il nuovo art.117 della Costituzione) - né possono contrastare con quelle comunitarie. Il principio di sussidiarietà, nel nuovo contesto istituzionale che ha visto tramontare, per quanto riguarda i regolamenti degli enti locali, la gerarchia delle fonti, ha dato luogo ad un altro principio, e cioè a quello c.d. della *cedevolezza*: **la legge statale e quella regionale cedono ai regolamenti locali nelle materie di loro competenza.**

Per quanto riguarda, invece, la possibilità di contrasto (o di deroga), per i regolamenti degli enti locali, con le leggi ordinarie, non si può sancire, *sic et simpliciter*, il divieto essendo ormai doverosa la **salvezza delle materie riservate dal nuovo art.118 della Costituzione all'autonomia locale: ove infatti dovesse trattarsi di una di queste materie, il potere locale prevale di fronte all'eventuale invadenza da parte del legislatore ordinario.**

La stessa considerazione vale anche per le leggi regionali, ovviamente in un quadro ordinamentale ben definito in una esauriente attuazione dei commi 1° e 2° del citato

art.118 della Costituzione, stante la diffusa, tradizionale pretesa regionale di stabilire le regole di svolgimento delle funzioni tipicamente locali, non essendo ancora, al momento, chiaramente delineata la natura delle funzioni spettanti agli enti locali.

E' appena il caso di dire che, di conseguenza, alla luce della nuova autonomia locale, rimane ridimensionato lo spettro di legittimità - sotto il profilo del vizio di violazione di legge - riguardante la normazione regolamentare locale: i criteri di individuazione dell'illegittimità di un regolamento locale (sotto il citato profilo) dovranno essere rispettosi della nuova realtà.

Nell'opposto caso di invadenza, da parte regolamentare locale, in materie diverse da quelle di propria competenza c'era stata, com'è noto, la teoria dottrinale diffusa, all'indomani dell'entrata in vigore della legge n.142 del 1990, - e in riferimento alla formulazione dell'art.5 (dove si richiedeva "il rispetto della legge e dello statuto") - del limite meramente negativo di *compatibilità* e non di *necessaria conformità* del regolamento alla legge e allo statuto, nel senso, cioè, di legittima ammissibilità della funzione integrativa dello stesso regolamento *praeter legem*. Ma dalla recente giurisprudenza risultano seguiti i più rigorosi criteri di illegittimità della norma regolamentare in ipotesi di disciplina di materie estranee alle funzioni locali. Il che, d'altra parte, meglio si attaglia al nuovo e più chiaro assetto delle competenze chiesto dalla riforma costituzionale, che dovrebbe fare giustizia in merito al tradizionale *centralismo* statale e al *neo-centralismo* regionale (intravisto in dottrina).

**Il potere normativo locale quindi, così come delineatosi alla luce degli artt. 114, comma 2°, e 117, comma 6°, della nuova Costituzione, rimane rafforzato da questo principio di *cedevolezza* che, tra l'altro, comporterà una riformulazione di gran parte della normativa contenuta nel t.u.e.l**

3 – *La legge di attuazione del Titolo V della Costituzione* - Il quadro costituzionale è stato completato dalla legge 5 giugno 2003, n. 131 (c.d. Legge La Loggia) avente ad oggetto: "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3".

L'art. 4 della citata legge, al comma 3°, prevede la disciplina, "nel rispetto delle norme statutarie", da parte dei regolamenti, dell'organizzazione degli enti locali: si tratta dell'organizzazione demandata alle norme generali dello statuto nel comma 2° che, nella sua dizione sintetica, comprende, evidentemente, l'oggetto della disciplina regolamentare illustrato nell'art. 7 del t.u.e.l, fatta eccezione per la parte finale "*e per l'esercizio delle funzioni*". Per l'esercizio delle funzioni infatti è stato formulato *ad hoc*, e qui in modo più articolato, il comma 4°:

*"La disciplina dell'organizzazione, dello svolgimento e della gestione delle funzioni dei comuni, delle province e delle città metropolitane è riservata alla potestà regolamentare dell'ente locale,*

*nell'ambito della legislazione dello stato o della regione, secondo le rispettive competenze, conformemente a quanto previsto dagli articoli 114, 117, sesto comma, e 118 della Costituzione”.*

**Il testo compie inequivocabilmente una riserva di legge in favore dei regolamenti nelle materie di loro competenza, consacrando il principio di cedevolezza.**

Si può notare una differenza di formulazione normativa rispetto al citato art.7 del t.u.e.l, che subordina l'adozione dei regolamenti al “rispetto dei principi fissati dalla legge e dello statuto”, mentre nella legge n. 131/2003 ” il discorso della disciplina regolamentare delle funzioni ha luogo “nell'ambito della legislazione dello Stato o della regione”: la nuova locuzione scaturisce, a mio avviso, dall'assetto costituzionale delle competenze, richiamando, quasi in via analogica, la competenza legislativa regionale tracciata nel comma 4° del nuovo art.117 (“ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato”), individuata come competenza “residuale”: in dottrina non è mancata, in proposito, una teoria che ha escluso, per la competenza legislativa del 4° comma, l'obbligo di osservanza dei principi fondamentali della materia (la cui determinazione spetta allo Stato) - costituenti peraltro, detti principi, un limite alla legislazione regionale - obbligo invece incombente sulle regioni per le materie rientranti nella competenza legislativa concorrente di cui al comma 3°. Voglio dire che qui, in campo regolamentare, ci si troverebbe in una situazione simile di *esclusività*, con il solo rispetto (come individuato per la competenza legislativa regionale “residuale”) della Costituzione e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Ad ogni buon conto è improbabile, si può dire, che la normativa regolamentare incontri occasioni di contrasto con i principi, e se anche ciò fosse, comunque non si farebbe luogo, opportunamente, al contrasto.

*L'uso del termine “ambito”, al posto del “rispetto dei principi” sarebbe infatti in armonia con il solo principio di distinzione delle competenze, - la cui natura rigorosa si coglie nell'espressa riserva di legge contenuta nel comma 4° dell'art. 4 della legge n. 131/2003, e che, solo, presiede al nuovo ordine costituzionale. Inoltre questa ratio normativa ipotizzata trova un riscontro letterale nel testo del primo comma dello stesso art. 4, che recita nella sua prima parte: “I comuni, le province e le città metropolitane hanno potestà normativa secondo i principi fissati dalla Costituzione”, laddove manca il richiamo del “rispetto dei principi fissati dalla legge” contenuto nell'art. 7 del t.u.e.l*

La nuova normativa proposta infatti sottolinea ed esalta l'autonomia normativa dell'ente locale, nella sua nuova collocazione costituzionale, secondo il testo della legge costituzionale n. 3, che introduce una profonda ridislocazione di poteri dal centro alla periferia, in sintonia con i fenomeni di regionalizzazione e federalismo presenti in varie parti d'Europa e in linea con le istanze di sussidiarietà e responsabilità della società civile ed economica italiana”.

*5.-Guardie comunali volontarie e potere regolamentare degli enti locali.*

Dopo aver brevemente esaminato gli aspetti relativi al potere regolamentare degli enti locali alla luce del riformato Titolo V della

Costituzione, è ora necessario soffermarci brevemente sul concetto di polizia amministrativa.

La norma interessata è contenuta nell'art. 158 del D.Lgs. n. 112/98 che dopo aver qualificato al comma 1 la polizia amministrativa come materia, al 2° comma –in linea con la più recente ed affermata concezione dottrinale e giurisprudenziale- nega, di fatto, il riconoscimento di una configurazione autonoma della polizia amministrativa. Infatti assumono maggior evidenza le caratteristiche di strumentalità e accessorietà delle funzioni di polizia amministrativa rispetto alle materie nell'ambito delle quali le medesime funzioni vengono esplicate, fino a d indurre a ritenere addirittura inesistente una nozione giuridicamente rilevante di polizia amministrativa (cfr. Corte Cost. sent. 24/3/1987, n. 77).

Nel disposto contenuto nel successivo art. 161 vengono ribadite le caratteristiche di accessorietà e strumentalità delle funzioni e dei compiti di polizia amministrativa rispetto alle specifiche materie conferite alle Regioni ed agli Enti Locali. Tali caratteristiche, inducono a far ritenere che anche la disciplina dei compiti e funzioni di polizia amministrativa (in quanto accessori e strumentali rispetto alla materia di competenza) non può che essere ricompresa nell'ambito del potere regolamentare degli enti locali.

A questo punto dobbiamo richiamare l'art. 198 del Codice dell'Ambiente (D.Lgs. n. 152/2006) il quale dispone che i Comuni concorrono alla gestione dei rifiuti urbani ed assimilati. In particolare il comma 2 prevede che i Comuni concorrono a disciplinare la gestione dei rifiuti urbani con appositi regolamenti i quali stabiliscono, tra l'altro:

1. Le misure per assicurare la tutela igienico-sanitaria in tutte le fasi della gestione dei rifiuti urbani;
2. Le modalità del conferimento, della raccolta differenziata e del trasporto dei rifiuti urbani e assimilati.

Dunque, ai Comuni sono attribuite, ex art. 198 del Codice dell'Ambiente, competenze in materie più propriamente definite di igiene urbana e che nell'ambito di questa competenza risultano attribuite anche funzioni accessorie e strumentali di polizia amministrativa ai sensi e per gli effetti dei citati artt. 158, comma 2 e 161 del Decreto Legislativo N° 112/98 e alla luce di questa competenza possiamo ritenere che l'ente locale può disciplinare con propri regolamenti modalità di organizzazione e di svolgimento delle funzioni di vigilanza in materia di igiene urbana costituendo l'art. 198 del Codice Ambiente in relazione agli artt. 114 e

117, comma 6 della Costituzione e l'art. 4, comma 1 e 4 della Legge N° 131/2003 il fondamento giuridico di questo potere. Aggiungo inoltre che il potere locale può, nell'ambito della sua autonomia, prevedere che cittadini, singoli o associati, possano concorrere con i servizi di polizia municipale ad assicurare il decoro e la tutela del territorio sotto il profilo dell'igiene urbana rendendo vivo il principio di sussidiarietà orizzontale sancito dall'art. 118, comma 4 della Cost. confortato da un consolidato orientamento della Corte Costituzionale (cfr. Per tutte Ordinanza n. 157 del 2001) il quale ha sancito il principio che le funzioni pubbliche possono essere esercitate anche da soggetti che hanno con la pubblica amministrazione un rapporto sottostante meramente onorario o volontaristico e non necessariamente un rapporto di lavoro, fermo restando, naturalmente, previsioni e requisiti fissati dalla normativa vigente.

Concludo col dire che a prescindere di quanto sostenuto sarebbe opportuno da parte del nostro legislatore regionale assicurare, con una norma ad hoc da inserire nella legge n. 12/2003 requisiti minimi di uniformità della materia trattata così come richiesto proprio dall'art. 4, comma 4 della legge n. 131/2003.

COMUNE DI VILLARICCA  
(PROVINCIA DI NAPOLI)  
COMANDO POLIZIA MUNICIPALE

PROT. N. 4221/PM

ALL'AGENTE GIUSEPPE PIROZZI  
- SEDE -

OGGETTO: ORDINE DEL GIORNO N° 21 – SERVIZIO VIGILANZA AMBIENTALE.

Con il presente Ordine del Giorno si assegna all'Agente Pirozzi Giuseppe il coordinamento del Nucleo Ispettori Ambientali Volontari. Lo stesso predisporrà l'ordine di servizio ex art. 8 del vigente regolamento per il servizio di volontariato di difesa ambientale ed ispettore volontario ambientale e sottoscriverà unitamente agli ispettori ambientali i verbali di accertamento illeciti amministrativi.

Villaricca, 05 Dicembre 2017



IL COMANDANTE  
Dott. Luigi Verde

A handwritten signature in blue ink, corresponding to the name "Dott. Luigi Verde" printed above it.



*Prefettura - Ufficio territoriale del Governo  
di Napoli*

Prot. n. 231187/16B/Vol./Area I Quater

Napoli, 27 novembre 2017

*A mezzo posta elettronica certificata*

Ai Comuni della provincia di Napoli  
LORO SEDI

OGGETTO: Nomina da parte di un'Amministrazione comunale di operatori volontari quali "agenti accertatori ecozoofili" con compiti di accertamento e sanzionatori delle violazioni di norme di legge in tema di protezione e tutela degli animali, del patrimonio zootecnico ed ambientale.

Con lettera circolare n.557/PAS/U/9889/10089.D.GG(21) dello scorso 28 giugno, il Ministero dell'Interno – Dipartimento della Pubblica Sicurezza ha fatto presente di aver appreso da varie Prefetture e Questure dell'avvenuta stipula di convenzioni tra Comuni ed associazioni protezionistiche, intese ad incaricare queste ultime, attraverso propri operatori volontari, di compiti di vigilanza in materia zoofila, protezionistica, ecologica, ecc, al di fuori delle previsioni statali o regionali che disciplinano le stesse materie.

Tali convenzioni – secondo quanto è stato riferito al predetto Dicastero – prevedono che detti operatori vengano nominati, con delibere sindacali o di Giunta, quali "*agenti volontari accertatori ecozoofili*" o simili, in vista dell'esercizio di funzioni di "*prevenzione e repressione dei reati e degli illeciti amministrativi concernenti le leggi e i regolamenti generali e locali in materia di protezione degli animali, della natura, dell'ambiente, sul patrimonio zootecnico, sul controllo del rispetto delle norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma ed il prelievo venatorio, nonché la vigilanza ittica, nautica*", con formulazioni diverse ma di segno analogo.

In qualche caso le convenzioni prevedono che i volontari addetti a tali servizi assumano la denominazione di "*Guardie adibite al Servizio di Polizia Ecozoofila*" se non, addirittura, le qualifiche pubblicistiche di guardie giurate o di agenti di p.s. o di p.g. (in qualche caso, previa richiesta del Sindaco al Prefetto).

Al riguardo, sono state rappresentate al Ministero perplessità, che lo stesso ha condiviso, in merito a simili provvedimenti comunali che attribuiscono funzioni pubblicistiche di vigilanza, apertamente travalicando le norme di legge statali e regionali che pure prevedono il concorso di operatori volontari nelle stesse funzioni in materia di protezione degli animali, di controllo della caccia e della pesca, di tutela dell'ambiente, ecc..

Preliminarmente, però, il Ministero ha ritenuto di dover sottolineare che in nessun caso le norme primarie disciplinanti le forme di vigilanza considerate (ecologica, venatoria ittica, zoofila ecc.) attribuiscono funzioni "*di polizia*" agli operatori volontari, trattandosi di funzione riservata ad organi pubblici, e quindi ai corpi e ai servizi dipendenti dallo Stato e dagli enti locali. Viceversa, le leggi che ammettono il concorso di volontari nell'esercizio di compiti di vigilanza sul rispetto di normative di settore, ne precisano le condizioni e lo limitano nel tempo, nello spazio e nella materia, ferma restando la competenza primaria delle



*Prefettura - Ufficio territoriale del Governo  
di Napoli*

forze di polizia e delle polizie locali. Pertanto, la definizione come "polizia" del servizio svolto da tali soggetti è stata ritenuta del tutto indebita.

E' stato, dunque, innanzitutto ricordato che i soggetti dell'associazionismo privato ai quali possono essere conferiti compiti di vigilanza sul rispetto di determinate normative sono individuati e disciplinati da norme di legge che regolano i presupposti per la nomina nonché le dipendenze operative ed il coordinamento da parte dell'Autorità pubblica cui fa capo la responsabilità istituzionale dell'una e dell'altra attività di vigilanza.

Pertanto, l'attività dei volontari, proprio perché di rilievo pubblicistico, deve inserirsi in un contesto coordinato dalle componenti istituzionali titolari della relativa funzione e non può svolgersi a titolo individuale e svincolato da forme di controllo e direzione, per quanto generale, dell'Autorità pubblica competente, che - salve le eventuali previsioni di leggi regionali rispetto alle attività di vigilanza ivi disciplinate, come si dirà subito dopo - non è di norma l'Amministrazione comunale.

Sono stati riportati qui di seguito, in relazione a ciascuna materia in cui è consentita la vigilanza volontaria, la fonte disciplinante, i soggetti che possono espletarla e le Autorità cui competono la nomina delle guardie nonché il loro coordinamento:

**Vigilanza venatoria:** può essere svolta dai soggetti indicati dall'art. 27 della Legge quadro sulla caccia n.157/1992; il comma 7 dello stesso articolo attribuisce alle Province la nomina ed il coordinamento delle guardie venatorie volontarie;

**Vigilanza zoofila:**

- può essere svolta dalle guardie giurate nominate con decreto prefettizio ai sensi dell'art. 6, comma 2, della legge n. 189/2004, limitatamente al campo di applicazione previsto da quella legge (gli illeciti, anche penali, commessi mediante maltrattamento degli animali e loro impiego in combattimenti clandestini o in competizioni non autorizzate con esclusivo riguardo agli animali domestici o di compagnia); il comma 1 dello stesso art. 6 demanda il coordinamento delle attività di vigilanza in materia al Prefetto che lo esercita con le modalità previste dal D.M. 23.3.2007;
- può essere svolta dalle guardie zoofile nominate da organi della Regione o delle Province ai sensi di norme di leggi regionali (abilitate ai compiti di vigilanza volta a volta previsti dalle leggi regionali stesse che, per lo più sono limitati al controllo del randagismo, al rispetto delle norme sull'anagrafe canina e, sovente anch'esse, alla tutela degli animali d'affezione); il loro coordinamento operativo è esercitato secondo le previsioni delle stesse leggi da organi regionali, provinciali o se del caso comunali;

**Vigilanza ittica (pesca nelle acque marittime):** può essere svolta dai soggetti nominati da organi regionali, provinciali o comunali ai sensi dell'art. 22 del D.Lgs.4/2012, sotto il coordinamento operativo delle capitanerie di porto;

**Vigilanza ittica (pesca nelle acque interne):** può essere svolta dai soggetti nominati dalle province e sotto il loro coordinamento operativo ai sensi dell'art. 31 del R.D. 1604/1931;



*Prefettura - Ufficio territoriale del Governo  
di Napoli*

**Vigilanza ecologica ed ambientale:** può essere svolta dalle guardie ecologiche o ambientali volontarie nominate con il procedimento, alle condizioni e con le forme di coordinamento previsti da leggi regionali; non esiste una disciplina statale di tale vigilanza;

**Vigilanza sul patrimonio zootecnico:** deve invece escludersi qualsiasi competenza di operatori volontari in materia di controllo degli allevamenti, essendo previsti, al loro interno, ormai solo controlli ispettivi di tipo veterinario, demandati a personale pubblico qualificato, da svolgersi secondo modalità tassative, stabilite in sede nazionale e comunitaria, che escludono accessi e verifiche da parte di personale estraneo a tale sistema e privo di specifica qualificazione professionale (vedansi i DD.LLggs. n.533 e 534/1992, n.146/2001, n.267/2003 e n.126/2011, che hanno riservato i controlli in parola ad organi pubblici - Ministero Salute, Regioni, ASL - comunque diversi da Comuni e Comunità montane.

Le normative sopraindicate recano le indicazioni di base in relazione alle associazioni legittimate ad esprimere proprie guardie volontarie che, per lo più, devono essere iscritte in appositi albi o registri statali o regionali.

Di norma sono richiesti il possesso della qualifica di guardia particolare giurata, conferita dal Prefetto o, per alcune tipologie di guardie volontarie, da un organo della Provincia o della Regione previa verifica del possesso dei requisiti di cui all'art. 138 TULPS nonché, per alcune tipologie di vigilanza (ecologica, venatoria, ittica, ecc.) anche requisiti di qualificazione tecnica, certificati all'esito di appositi corsi tenuti localmente.

Resta comunque esclusa la possibilità per i Comuni di utilizzare figure diverse da quelle indicate dalla legge di volta in volta applicabile, prescindendo dai requisiti e dalle condizioni richieste e sostituendo la disciplina legale con quella prodotta da propri atti amministrativi. Questi ultimi sono, ovviamente, del tutto inidonei a radicare una valida potestà di accertamento e sanzionatoria nei confronti di terzi in capo a dette figure di volontari, la cui attività può concretare la fattispecie di indebito esercizio di funzioni pubbliche in assenza di una legittima investitura (art. 347 c.p.), peraltro già al vaglio di alcuni giudici, come pure è stato segnalato al Ministero.

Del pari è precluso ai Comuni di prescindere dalle dipendenze e dalle strutture di coordinamento operativo previste dalle norme vigenti in ciascun settore, così come di avvalersi nell'esercizio delle funzioni di polizia locale ad essi spettanti della collaborazione, anche occasionale, di guardie volontarie.

In conclusione, il Ministero dell'Interno ha chiesto di rappresentare quanto precede e, nel contempo, ha incaricato le Prefetture di vigilare, nei rispettivi ambiti di competenza, sull'eventuale adozione di iniziative del genere.

Il Dirigente l'Area I Quater

Vice Prefetto  
(di Martino)