



28 GIU. 2017

GABINETTO

# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

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.

ALLE PREFETTURE - U.T.G.

LORO SEDI

e. p.c.

AL GABINETTO DEL MINISTRO

SEDE

AL DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

SEDE

ALLA SEGRETERIA DEL DIPARTIMENTO

SEDE

ALLE QUESTURE

LORO SEDI

Varie Prefetture e Questure hanno informato 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 - viene riferito - 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 a quest'Ufficio perplessità 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..

Prefettura Parma - Area Gabinetto - Prot. Ingresso N.0024376 del 28/06/2017



Ministero dell'Interno - Ufficio per gli Affari  
Polizia Amministrativa e Sociale  
Protocollo : 557/PAS/U/009889/10089.D.GG(21)  
Data: 28/06/2017 Classifica: 10089.D.GG(21)

sz  
28.06.2017



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

Al riguardo, questo Ufficio trova condivisibili le riserve sollevate in ordine ai provvedimenti comunali in discorso, che attribuiscono ai volontari l'esercizio di funzioni pubblicistiche di accertamento e sanzionatorie degli illeciti sulla base di modalità e presupposti manifestamente difformi dalle previsioni di legge che regolano le materie di cui si tratta, per di più in un perimetro operativo assai ampio e non sufficientemente delimitato.

Preliminarmente, però, si ritiene 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 forze di polizia e delle polizie locali. Pertanto, la definizione come 'polizia' del servizio svolto da tali soggetti suona del tutto indebita.

Va 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.

Si riportano di seguito, in relazione a ciascuna materia in cui è consentita la vigilanza volontaria, la fonte disciplinante, i soggetti che possono espletarla e l'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



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

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 lo limitano 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;
  - **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 (v. 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 - Min. 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

A



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

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.

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.

Si invitano, pertanto, le SS.LL. a voler vigilare su eventuali iniziative del genere anzidetto, rappresentando le considerazioni che precedono - nell'ambito dei consueti rapporti di leale collaborazione tra istituzioni - alle Amministrazioni locali che avessero stipulato o avessero manifestato l'intenzione di stipulare convenzioni del tipo in premessa.

Del pari i Sigg. Questori vorranno informare i Sigg. Prefetti dell'ambito territoriale di rispettiva competenza in relazione alle situazioni analoghe di cui avessero notizia.

L'Ufficio per gli Affari della Polizia Amministrativa e Sociale resta a disposizione per ogni eventuale ulteriore chiarimento.

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO

Gambacurta  
*J. Gambacurta*