

*Repubblica Italiana*



REGIONE SICILIANA

***Ufficio Legislativo e Legale  
della Presidenza della Regione Siciliana***

Prot. n. 7740      21.11.2021 del 26 marzo 2021      / Pos.di coll. e coord. 4

Oggetto: Applicazione dell'art. 27 della Legge 11 febbraio 1992, n. 157. Attribuzione delle qualifiche di P.G. e P.S.

*Assessorato regionale dell'agricoltura, dello  
sviluppo rurale e della pesca mediterranea*

*Dipartimento regionale dello sviluppo rurale  
e territoriale (rif. nota 9 marzo 2021, n.  
18504)*

1. Con la nota segnata a margine codesto Dipartimento formula il quesito concernente *“il riconoscimento della qualifica di Agente di P.G. (Polizia Giudiziaria) e/o Ufficiale di P.G. al personale che si occupa di vigilanza venatoria-ambientale in servizio presso gli Uffici periferici del Dipartimento”*.

Al personale che esercita tali funzioni di vigilanza, precisa codesto Richiedente, a seguito di richiesta formulata dai Servizi per il Territorio, *“viene già attribuita la qualifica di agente di P.S.”* dalle Prefetture competenti, con apposito decreto, che contestualmente autorizza il destinatario del provvedimento a portare, senza licenza di P.S., l'arma di ordinanza.

Codesta Amministrazione richiama, al riguardo, l'articolo 57, comma 3, c.p.p., a mente del quale sono *“agenti di polizia giudiziaria, ..., le persone alle quali le leggi e i regolamenti attribuiscono le funzioni previste dall'articolo 55...”*, nonché la disposizione vigente in materia di *“vigilanza venatoria”*, ossia l'articolo 27, comma

1, della legge 11 febbraio 1992, n. 157, che dispone: “*La vigilanza sulla applicazione della presente legge e delle leggi regionali è affidata:*

*a) agli agenti dipendenti degli enti locali delegati dalle regioni. A tali agenti è riconosciuta, ai sensi della legislazione vigente, la qualifica di agenti di polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza” [...].*

Il Richiedente rappresenta, quindi, che alla luce della disposizione da ultimo riportata al personale ivi indicato è attribuita “*in maniera chiara ed inequivocabile*” la qualifica di agente di P.S. e di P.G., evidenziando di contro le limitazioni cui incorrerebbero nello svolgimento dei propri compiti istituzionali i dipendenti incaricati della vigilanza venatoria-ambientale, qualora agli stessi non fosse riconosciuta la qualifica di agenti di polizia giudiziaria.

Inoltre, come ulteriore elemento di valutazione, riferisce che, a seguito di ricorsi proposti dal “*personale incardinato nelle Ripartizioni Faunistiche Venatorie degli Uffici periferici*” di codesto Dipartimento, cui sono attribuiti compiti di vigilanza venatoria, i Giudici del lavoro, con diverse sentenze allegate in copia, hanno intimato all’Amministrazione il pagamento delle spettanze dovute al suddetto personale in relazione all’attività svolta (indennità di tutela e vigilanza).

Ciò premesso, si chiede il parere dello Scrivente “*circa l’attribuzione della qualifica di P.G. e P.S.*” al personale dei Servizi per il Territorio di codesta Amministrazione “*che già esercita attività di vigilanza venatoria-ambientale tramite l’emissione di uno specifico Decreto da parte del Dirigente Generale pro-tempore con contestuale rilascio del tesserino di riconoscimento o mediante altre modalità*”.

2. Ai fini dell’esame della questione prospettata, giova delineare il contesto normativo di riferimento.

Appare preliminarmente utile prendere le mosse dalla distinzione tra l’attività di polizia giudiziaria (PG) e quella di pubblica sicurezza (PS): la prima, svolta da agenti ed ufficiali di polizia giudiziaria, trova la sua fonte nel codice di procedura penale (articoli 55 e 57 c.p.p.) ed è diretta alla repressione dei reati dopo che gli stessi sono stati commessi; l’attività di pubblica sicurezza, “*il cui intervento si verifica ante*

*delictum*”<sup>1</sup>, risulta preordinata piuttosto ad assicurare l’ordine pubblico, nonché a prevenire la commissione di reati e trova la sua disciplina nel R.D. 18 giugno 1931, n. 773, recante “*Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza*” (TULPS).

L’articolo 57 c.p.p.<sup>2</sup>, dopo aver individuato come “*Ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria*” *in primis* gli appartenenti alle forze di polizie (commi 1 e 2), con competenza generale, al comma 3 detta una disposizione di chiusura, secondo cui sono “*altresì ufficiali e agenti di polizia giudiziaria, nei limiti del servizio cui sono destinate e secondo le rispettive attribuzioni, le persone alle quali le leggi e i regolamenti attribuiscono le funzioni previste dall'articolo 55*” (c.p.p.).

Quest’ultima disposizione declina, in particolare, le funzioni della polizia giudiziaria, consistenti nel “*prendere notizia dei reati, impedire che vengano portati a conseguenze ulteriori, ricercarne gli autori, compiere gli atti necessari per assicurare le fonti di prova e raccogliere quant'altro possa servire per l'applicazione della legge penale*”, nonché nello svolgere “*ogni indagine e attività disposta o delegata dall'autorità giudiziaria*”.

Inoltre, dal tenore letterale del richiamato articolo 57 c.p.p. può evincersi che l’attribuzione della qualifica di ufficiale o agente di polizia giudiziaria avviene per investitura formale del codice di rito ovvero per espressa previsione legislativa, la quale non può che essere statale, vertendosi in materia di esclusiva competenza dello Stato.

Infatti, la Corte Costituzionale, in varie occasioni, ha avuto modo di affermare come “*l'esclusione della competenza regionale in materia di attribuzione di funzioni di*

---

<sup>1</sup> D. SIRACUSANO, A. DALIA, A. GALATI, G. TRANCHINA, E. ZAPPALA’, Manuale di Diritto Processuale Penale – Giuffrè Editore, Volume primo, pag. 184

<sup>2</sup> Articolo 57 c.p.p., “*Ufficiali e agenti di polizia giudiziaria*”: “1. *Salve le disposizioni delle leggi speciali, sono ufficiali di polizia giudiziaria:*

a) *i dirigenti, i commissari, gli ispettori, i sovrintendenti e gli altri appartenenti alla polizia di Stato ai quali l'ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza riconosce tale qualità;*

b) *gli ufficiali superiori e inferiori e i sottufficiali dei carabinieri, della guardia di finanza, degli agenti di custodia e del corpo forestale dello Stato nonché gli altri appartenenti alle predette forze di polizia ai quali l'ordinamento delle rispettive amministrazioni riconosce tale qualità;*

c) *il sindaco dei comuni ove non abbia sede un ufficio della polizia di Stato ovvero un comando dell'arma dei carabinieri o della guardia di finanza.*

2. *Sono agenti di polizia giudiziaria:*

a) *il personale della polizia di Stato al quale l'ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza riconosce tale qualità;*

b) *carabinieri, le guardie di finanza, gli agenti di custodia, le guardie forestali e, nell'ambito territoriale dell'ente di appartenenza, le guardie delle province e dei comuni quando sono in servizio.*

3. *Sono altresì ufficiali e agenti di polizia giudiziaria, nei limiti del servizio cui sono destinate e secondo le rispettive attribuzioni, le persone alle quali le leggi e i regolamenti attribuiscono le funzioni previste dall'articolo 55*”.

*polizia giudiziaria «risulta dalla competenza esclusiva dello Stato in materia di giurisdizione penale disposta dalla lettera l) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione»<sup>3</sup>*, sicché solo alla legislazione statale occorre fare riferimento per risolvere qualunque dubbio concernente l'attribuzione o meno della qualifica di ufficiale o agente di PG.

Dalle funzioni assegnate dall'articolo 55 c.p.p., come visto, alla polizia giudiziaria può desumersi il connotato “*repressivo*” delle stesse, da contrapporsi a quello “*preventivo*”, tipico della “*polizia di sicurezza*”, la quale mira a tutelare la collettività dai pericoli che minacciano l'ordine pubblico, distinta a sua volta dalla “*polizia amministrativa*”, competente a vigilare sul rispetto della legge da parte dei consociati, nei vari settori della vita sociale<sup>4</sup>.

Secondo le previsioni di cui all'articolo 4-*bis* del R.D. 6 maggio 1940, n. 635, recante “*Approvazione del regolamento per l'esecuzione del testo unico 18 giugno 1931, n. 773, delle leggi di pubblica sicurezza*”, la qualifica di agente di P.S. è attribuita dal Prefetto, su richiesta delle amministrazioni interessate, tra gli altri, agli “*agenti destinati all'esecuzione ed all'osservanza di speciali leggi e regolamenti*”, che siano in possesso dei requisiti ivi previsti.

Gli agenti di pubblica sicurezza “*vegliono al mantenimento dell'ordine pubblico, all'incolumità e alla tutela delle persone e delle proprietà, in genere alla prevenzione dei reati*”<sup>5</sup>.

Così delineata, in via generale, la distinzione tra agente di polizia giudiziaria ed agente di pubblica sicurezza, la vigilanza venatoria trova la sua disciplina nella legge 11 febbraio 1992, n. 157, la quale rappresenta la legge quadro nazionale in materia di caccia e di tutela della fauna selvatica.

L'articolo 27 della medesima legge, ai commi 1 e 2, statuisce che: “*1. La vigilanza sulla applicazione della presente legge e delle leggi regionali è affidata:*

*a) agli agenti dipendenti degli enti locali delegati dalle regioni. A tali agenti è*

---

<sup>3</sup> Corte Costituzionale, sentenza 6 maggio 2010, n. 167 e, in senso conforme, 9 febbraio 2011, n. 35 e 21 ottobre 2003, n. 313.

<sup>4</sup> A seguito della riforma del Titolo V, attuata con legge costituzionale n. 3/2001, le materie “*ordine pubblico e sicurezza*” e “*giurisdizione e norme processuali*” rientrano, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. h) ed l), Cost. nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, ad esclusione della “*polizia amministrativa e locale*” (art. 117, comma 2, lett. h).

<sup>5</sup> Articolo 34 “*Attribuzioni degli ufficiali e degli agenti di pubblica sicurezza*” del R.D. 31 agosto 1907, n. 690.

riconosciuta, ai sensi della legislazione vigente, la qualifica di agenti di polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza[...];

b) alle guardie volontarie delle associazioni venatorie, agricole e di protezione ambientale nazionali presenti nel Comitato tecnico faunistico-venatorio nazionale e a quelle delle associazioni di protezione ambientale riconosciute dal Ministero dell'ambiente, alle quali sia riconosciuta la qualifica di guardia giurata ai sensi del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza [...].

2. La vigilanza di cui al comma 1 è, altresì, affidata agli ufficiali, sottufficiali e guardie del Corpo forestale dello Stato, alle guardie addette a parchi nazionali e regionali, agli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria, alle guardie giurate comunali, forestali e campestri ed alle guardie private riconosciute ai sensi del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza; è affidata altresì alle guardie ecologiche e zoofile riconosciute da leggi regionali”.

Il successivo articolo 28 della stessa legge quadro<sup>6</sup> declina specificamente i poteri ed i compiti spettanti agli addetti alla vigilanza venatoria, come individuati ai sensi dell'articolo 27, attribuendo (secondo comma) solo agli ufficiali ed agenti che esercitano funzioni di polizia giudiziaria il potere di “*procedere al sequestro delle armi, della fauna selvatica e dei mezzi di caccia*”.

Richiamata per grandi linee la normativa statale di riferimento, si rappresenta che la

---

<sup>6</sup> Articolo 28 legge 11 febbraio 1992, n. 157: “1. I soggetti preposti alla vigilanza venatoria ai sensi dell'art. 27 possono chiedere a qualsiasi persona trovata in possesso di armi o arnesi atti alla caccia, in esercizio o in attitudine di caccia, la esibizione della licenza di porto di fucile per uso di caccia, del tesserino di cui all'art. 12, comma 12, del contrassegno della polizza di assicurazione nonché della fauna selvatica abbattuta o catturata.

2. Nei casi previsti dall'art. 30, gli ufficiali ed agenti che esercitano funzioni di polizia giudiziaria procedono al sequestro delle armi, della fauna selvatica e dei mezzi di caccia, con esclusione del cane e dei richiami vivi autorizzati. In caso di condanna per le ipotesi di cui al medesimo art. 30, comma 1, lettere a), b), c), d) ed e), le armi e i suddetti mezzi sono in ogni caso confiscati.

3. Quando è sequestrata fauna selvatica, viva o morta, gli ufficiali o agenti la consegnano all'ente pubblico localmente preposto alla disciplina dell'attività venatoria il quale, nel caso di fauna viva, provvede a liberarla in località adatta ovvero, qualora non risulti liberabile, a consegnarla ad un organismo in grado di provvedere alla sua riabilitazione e cura ed alla successiva reintroduzione nel suo ambiente naturale; in caso di fauna viva sequestrata in campagna, e che risulti liberabile, la liberazione è effettuata sul posto dagli agenti accertatori. Nel caso di fauna morta, l'ente pubblico provvede alla sua vendita tenendo la somma ricavata a disposizione della persona cui è contestata l'infrazione ove si accerti successivamente che l'illecito non sussiste; se, al contrario, l'illecito sussiste, l'importo relativo deve essere versato su un conto corrente intestato alla regione.

4. Della consegna o della liberazione di cui al comma 3, gli ufficiali o agenti danno atto in apposito verbale nel quale sono descritte le specie e le condizioni degli esemplari sequestrati, e quant'altro possa avere rilievo ai fini penali.

5. Gli organi di vigilanza che non esercitano funzioni di polizia giudiziaria, i quali accertino, anche a seguito di denuncia, violazioni delle disposizioni sull'attività venatoria, redigono verbali, conformi alla legislazione vigente, nei quali devono essere specificate tutte le circostanze del fatto e le eventuali osservazioni del contravventore, e li trasmettono all'ente da cui dipendono ed all'autorità competente ai sensi delle disposizioni vigenti.

6. Gli agenti venatori dipendenti degli enti locali che abbiano prestato servizio sostitutivo ai sensi della legge 15 dicembre 1972, n. 772 e successive modifiche e integrazioni, non sono ammessi all'esercizio di funzioni di pubblica sicurezza, fatto salvo il divieto di cui all'art. 9 della medesima legge”.

Regione Siciliana, con la legge regionale 1 settembre 1997 n.33, recante “*Norme per la protezione, la tutela e l'incremento della fauna selvatica e per la regolamentazione del prelievo venatorio. Disposizioni per il settore agricolo e forestale*”, ha inteso “*conformarsi ai principi ed alle norme della menzionata legge-quadro in materia di caccia*”<sup>7</sup>, stabilendo all’articolo 49 che “*per tutto quanto non previsto dalla presente legge si applica la legge 11 febbraio 1992, n. 157 e successive modificazioni ed integrazioni*”.

L'articolo 44 della citata l.r. n. 33/1997, dopo aver disposto che la vigilanza venatoria è esercitata secondo le norme di cui all'articolo 27 della legge n. 157/1992, prevede, al comma 2, che “*La vigilanza sull'applicazione della presente legge è affidata ai dirigenti tecnici forestali e ai sottufficiali e guardie del Corpo forestale della Regione siciliana, al personale delle ripartizioni faunistico-venatorie, alle guardie addette ai parchi regionali, agli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria, alle guardie dei servizi istituiti dalle province regionali e dai comuni, anche tramite società miste, alle guardie giurate comunali forestali e campestri ed alle guardie volontarie delle associazioni venatorie ed ambientaliste riconosciute in sede regionale agli effetti della presente legge*”.

Sebbene la predetta l.r. n. 33/1997 abbia esteso la platea delle categorie competenti in materia di vigilanza venatoria ambientale, per la disamina del quesito posto con riferimento al personale delle Ripartizioni faunistico-venatorie della Sicilia, occorre analizzare le previsioni del codice di procedura penale già richiamate e la legge quadro di riferimento n. 157/1992, in quanto, come detto, trattandosi di materia riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, solo una legge statale *ad hoc* può attribuire ad un soggetto, pure investito dei poteri di vigilanza e di controllo, la qualifica di ufficiale o agente di polizia giudiziaria e le correlative funzioni.

La semplice circostanza di avere competenza in materia di vigilanza venatoria non implica, infatti, di per sé il riconoscimento delle funzioni di polizia giudiziaria, anche alla luce del dato testuale desumibile dall’articolo 28, che distingue in modo esplicito i compiti degli “*organi di vigilanza che non esercitano funzioni di polizia giudiziaria*”

---

<sup>7</sup> TAR Catania, ordinanza 27 novembre 1997 (r.o. n. 312/1998).

(art. 28, commi 1 e 5) da quelli degli *“ufficiali ed agenti che esercitano funzioni di polizia giudiziaria”* (art. 28, commi 2, 3 e 4).

In siffatto contesto normativo, si osserva che l'articolo 27, comma 1, lett. a), della legge n. 157/1992 riconosce espressamente *“la qualifica di agenti di polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza”* solo ad alcuni soggetti e, cioè *“agli agenti dipendenti degli enti locali delegati dalle regioni”*, mentre ad altri assegna un generico potere di vigilanza e di segnalazione di infrazioni.

Conseguentemente, qualora i soggetti di cui all'articolo 27 della legge da ultimo menzionata vengano a conoscenza di determinate fattispecie di reato, ed in particolare delle contravvenzioni previste e sanzionate dall'articolo 30, alcuni di essi possono svolgere funzioni di polizia giudiziaria, essendo loro riconosciuta la relativa qualifica, altri possono espletare le funzioni di vigilanza come pubblici ufficiali incaricati di compiti di polizia amministrativa.

Tale interpretazione trova riscontro nel quinto comma del richiamato articolo 28 che così dispone: *“Gli organi di vigilanza che non esercitano funzioni di polizia giudiziaria, i quali accertino, anche a seguito di denuncia, violazioni delle disposizioni sull'attività venatoria, redigono verbali, conformi alla legislazione vigente, nei quali devono essere specificate tutte le circostanze del fatto e le eventuali osservazioni del contravventore, e li trasmettono all'ente da cui dipendono ed all'autorità competente ai sensi delle disposizioni vigenti”*.

Orbene, per ciò concerne le Ripartizioni faunistico-venatorie, pur esercitando le stesse, ai sensi dell'articolo 10, comma 1, della l.r. n. 33/1997, compiti di vigilanza *“sull'applicazione delle disposizioni che disciplinano la tutela e la protezione della fauna selvatica nonché su quelle che regolano l'attività venatoria nel territorio di competenza”*, si nutrono perplessità in ordine al riconoscimento della qualifica di agenti di polizia giudiziaria in capo al personale incardinato in tali uffici, non rinvenendosi nella legge di riferimento nazionale alcuna specifica previsione che attribuisca a tale categoria la medesima qualifica.

Infatti, tra i soggetti preposti alla vigilanza venatoria ed ambientalista, di cui all'articolo 44 della l.r. n. 33/1997, sembrerebbe che tra gli *“agenti dipendenti degli*

*enti locali delegati dalle regioni”*, cui l'articolo 27, comma 1, lett. a), della legge n. 157/1992 riconosce la qualifica di PG e di PS, possano rientrare solo le “*guardie dei servizi istituiti dalle province regionali e dai comuni*”<sup>8</sup>.

Non pare, inoltre, che quest'ultima disposizione, la quale assume carattere di specialità rispetto alle norme contenute nel codice di rito penale, possa essere oggetto di esegesi finalizzata ad ampliarne l'ambito di applicazione oltre i naturali confini segnati dalle indicazioni testuali, tenuto conto delle interferenze delle funzioni di polizia giudiziaria con le libertà fondamentali tutelate dalla Carta Costituzionale (art. 13 e ss. Cost.), operando, proprio in considerazione della possibilità di incidere su tali beni primari, una rigorosa riserva di legge.

Non si ravvisa, infine, lo spunto per una diversa soluzione interpretativa nelle pronunce allegate alla richiesta di parere, con le quali i Giudici del lavoro hanno riconosciuto l'indennità di tutela e vigilanza di cui all'allegato F del CCRL<sup>9</sup> della Regione Siciliana al personale delle Ripartizioni faunistiche-venatorie, preposto alle funzioni di cui all'articolo 44 della suindicata l.r. n. 33/1997. Ciò in quanto il *thema decidendum*, nei relativi giudizi, attiene al riconoscimento della suddetta indennità al personale del comparto non dirigenziale della Regione Siciliana che espleta, anche in via alternativa, funzioni di PG e di PS, come si desume dall'utilizzo, nella previsione contrattuale, della congiunzione “*e/o*” e risulta, dalle motivazioni delle sentenze, che ai ricorrenti siano state attribuite, con decreti prefettizi, le funzioni di PS, ai sensi delle disposizioni del TULPS.

Alla luce delle superiori considerazioni, poiché la questione posta allo Scrivente concerne una normativa nazionale ed assume valore esegetico di carattere generale, valuterà codesta Amministrazione l'opportunità di estendere la presente consultazione al Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, il quale si esprime “*su questioni di massima, la cui soluzione potrà guidare la successiva azione amministrativa nel suo concreto*”<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Cfr. a tal proposito, la circolare assessoriale 16 gennaio 1998, n. 248, avente ad oggetto “*Sistema sanzionatorio nell'ambito del territorio regionale a seguito dell'entrata in vigore della legge regionale 1 settembre 1997, n. 33*”.

<sup>9</sup> ALLEGATO F - Elenco delle indennità erogabili - “*Indennità di tutela e vigilanza: al personale che espleta funzioni di polizia giudiziaria e/o di pubblica sicurezza ed è determinata nell'importo di € 811,00;*”

<sup>10</sup> Cfr., *ex multis*, C.g.a.r.s., parere interlocutorio n. 72/2019.

Nel caso in cui codesto Assessorato dovesse determinarsi in tal senso, al Cgars dovrà essere inviato il parere reso da questo Ufficio, nonché *“ogni altro atto istruttorio (ad es. una relazione tecnica),... ivi compresa la valutazione dei profili di incisione del quesito su materie di competenza statale o comunque su interessi generali dello Stato”*.

Nei superiori termini è l'avviso dello scrivente Ufficio.

\*\*\*\*\*

A' termini dell'art. 15 del regolamento approvato con D.P.Reg. 16 giugno 1998, n. 12, lo Scrivente acconsente alla diffusione del presente parere in relazione ad eventuali domande di accesso, presso codesto Dipartimento, inerenti il medesimo.

Si ricorda che in conformità alla Circolare presidenziale 8 settembre 1998, n.16586/66.98.12, trascorsi 90 giorni dalla data di ricevimento del presente parere senza che codesta Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere inserito nella banca dati dello scrivente Ufficio.

IL DIRIGENTE AVVOCATO

F.to Daniela M. Cellauro

L'AVVOCATO GENERALE

F.to Bologna