

## QUESITI - VOLONTARI PER LA SICUREZZA

QUESITO	DATA	RISPOSTA
<p>Quale disciplina si applica a una locale associazione di volontari impiegati nell'ambito della sicurezza, a seguito dell'approvazione del "decreto Maroni" e nelle more dell'approvazione definitiva del regolamento regionale sui "volontari per la sicurezza", con particolare riferimento al vestiario da acquistare?</p>	<p>28 settembre 2009</p>	<p>Viene chiesto un approfondimento in merito ai rapporti tra il decreto del Ministero dell'Interno 8 agosto 2009 (Determinazione degli ambiti operativi delle associazioni di osservatori volontari, requisiti per l'iscrizione nell'elenco prefettizio e modalità di tenuta dei relativi elenchi, di cui ai commi da 40 a 44 dell'articolo 3, della legge 15 luglio 2009, n. 94, recante "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica") e il regolamento regionale del Friuli Venezia Giulia sui volontari per la sicurezza, approvato in via preliminare dalla Giunta con deliberazione n. 1748 del 23 luglio 2009, di prossima approvazione definitiva (con sopraggiunte modifiche rispetto al testo originario), con particolare riferimento agli aspetti relativi alle dotazioni, non essendovi su tale punto identità di disciplina.</p> <p>E' necessario precisare che, pur attenendo al medesimo ambito operativo di impiego del volontariato, i due regolamenti hanno due campi di applicazione autonomi e distinti relativamente ai soggetti destinatari. Segnatamente, quello nazionale regola il fenomeno associativo, ovverosia le associazioni di osservatori volontari; quello regionale è rivolto ai singoli volontari per la sicurezza che operano al di fuori di una associazione di volontariato preconstituita.</p> <p>Per quanto riguarda la locale associazione in questione, relativamente alla quale viene posto il quesito, si segnala che essa rientra nel regime normativo di cui all'articolo 9 del succitato decreto, come chiarito dalla stessa nota prefettizia dd. 3 settembre 2009 prodotta.</p> <p>Ai sensi del menzionato articolo, le associazioni già costituite che svolgano attività di volontariato con finalità di solidarietà sociale, comunque riconducibili al decreto in questione, possono essere iscritte nell'elenco provinciale delle associazioni di osservatori volontari, con le medesime modalità di cui all'articolo 1, comma 3 dello stesso, fermo restando il possesso degli altri requisiti previsti dall'articolo 1. Dette associazioni possono in ogni caso continuare a espletare la propria attività anche nell'ambito e nei limiti dell'articolo 2, prima dell'iscrizione e comunque per un periodo non superiore a sei mesi dalla data del decreto.</p> <p>La disciplina di riferimento per la suddetta associazione, trascorso il periodo transitorio, risulta pertanto, relativamente a tutti gli aspetti connessi, quella di cui al decreto ministeriale.</p> <p>Si suggerisce in ogni caso di attendere l'approvazione definitiva del regolamento regionale di cui sopra e del relativo regolamento recante i criteri e le modalità per la concessione dei contributi agli Enti locali per il sostegno di progetti che prevedono l'utilizzo di volontari.</p>

<p>Le convenzioni stipulate dall'Amministrazione comunale con alcune locali associazioni (Associazione Nazionale Carabinieri, Associazione Nazionale Artiglieri, Associazione Apini), per l'attività di vigilanza presso le scuole, sono ancora valide ed efficaci a seguito dell'entrata in vigore del regolamento regionale sui "volontari per la sicurezza"?</p>	<p>9 febbraio 2010</p>	<p>In merito alla richiesta in oggetto, si precisa quanto segue.</p> <p>La disciplina inerente al "volontariato per la sicurezza" (che ricomprende l'attività in questione) è attualmente così articolata:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- il Decreto del Ministero dell'Interno dell'8 agosto 2009 (Determinazione degli ambiti operativi delle associazioni di osservatori volontari, requisiti per l'iscrizione nell'elenco prefettizio e modalità di tenuta dei relativi elenchi, di cui ai commi da 40 a 44 dell'articolo 3, della legge 15 luglio 2009, n. 94, recante "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica") regola il fenomeno associativo, ovvero le "associazioni di osservatori volontari";</li> <li>- il Decreto del Presidente della Regione Fvg del 12 gennaio 2010, n. 3 è rivolto invece ai singoli "volontari per la sicurezza", che operino al di fuori di una associazione di volontariato preconstituita.</li> </ul> <p>Ai sensi del citato decreto nazionale (articolo 9), le associazioni che già svolgano attività di volontariato con finalità di solidarietà sociale (comunque riconducibili a quanto previsto dall'articolo 3, comma 40, della legge 94/2009 e dal decreto stesso) possono continuare a espletare la propria attività anche nell'ambito e nei limiti dell'articolo 2, del decreto, prima dell'iscrizione, ma per un periodo non superiore a sei mesi dalla data del decreto stesso.</p> <p>Terminata la fase transitoria, è pertanto condizione necessaria per la prosecuzione delle attività il pieno adeguamento alle menzionate normative di riferimento.</p>
<p>Qual è l'organo comunale competente a manifestare la</p>	<p>9 febbraio 2010</p>	<p>L'articolo 1, comma 2, del regolamento sui "volontari per la sicurezza" prevede la necessità di una conforme manifestazione di volontà da parte degli Enti locali (Comuni o Province) che intendano impiegare i volontari.</p> <p>Viene chiesto allo scrivente Servizio un parere in merito all'attribuzione di tale competenza nell'ambito comunale.</p> <p>Premesso che tale atto rientra nella piena autonomia di ciascun Ente, che può avvalersi o meno dei volontari per la</p>

<p>volontà di impiegare i volontari per la sicurezza?</p>		<p>sicurezza, si osserva quanto segue.</p> <p>Ai sensi del Testo Unico degli Enti Locali (D.Lgs 18 agosto 2000, n. 267 e successive modifiche), il Consiglio è l'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo, con competenza esclusiva limitatamente ad alcuni atti fondamentali dell'Ente, tassativamente elencati all'articolo 42 TUEL. Segnatamente, non pare di poter ricondurre a tale elencazione la manifestazione di volontà in questione.</p> <p>Per quanto attiene alle competenze del Sindaco, si evidenzia che, in aggiunta alle attribuzioni di base di cui all'articolo 50 TUEL, l'articolo 54 ha rafforzato i poteri di tale organo in materia di sicurezza e ordine pubblico. Tuttavia, analogamente a quanto detto per il Consiglio, non sembra che la competenza a manifestare una simile volontà sia attribuibile al Sindaco sulla base del citato Testo Unico.</p> <p>Sul punto si precisa che l'articolo 3, del Decreto del Ministero dell'Interno dell'8 agosto 2009 (noto come "Decreto Maroni") ha previsto testualmente che sia un'ordinanza del Sindaco a formalizzare la manifestazione di volontà dell'Ente e a definire gli ambiti di operatività delle "associazioni di osservatori volontari". Si tratta a ben vedere di una mera precisazione normativa rispetto ad una attribuzione di competenza che trova il proprio fondamento già in una fonte sovraordinata, ovvero l'articolo 3, comma 40, della legge 15 luglio 2009, n. 94 (recante "disposizioni in materia di sicurezza pubblica") che individua, quali referenti in materia, Sindaci e Prefetti.</p> <p>Diversamente, con riferimento ai volontari regionali manca una disposizione di legge o di regolamento che orienti espressamente in tal senso, dovendosi ricorrere ad una soluzione in via interpretativa.</p> <p>Tanto premesso, pare più corretto ritenere che la competenza spetti alla Giunta Comunale ex articolo 48 TUEL. Tale organo compie infatti tutti gli atti rientranti nelle funzioni degli organi di governo che non siano riservati dalla legge al Consiglio e che non ricadano nelle competenze, previste dalle leggi o dallo statuto, del Sindaco o degli organi di decentramento.</p> <p>Il medesimo atto di Giunta potrà altresì manifestare l'indirizzo dell'Amministrazione comunale sugli specifici ambiti di impiego dei volontari (tra quelli indicati nel regolamento), analogamente alla suddetta ordinanza di cui al "Decreto Maroni".</p>
<p>Accompagnamento sugli scuolabus</p>	<p>13 agosto 2010</p>	<p>Il Comune chiede se i volontari per la sicurezza, previsti dall'articolo 5 della legge regionale n.9/2009, possano essere utilizzati dal Comune per svolgere funzione di "accompagnamento sullo scuolabus dei bambini della scuola d'infanzia e della scuola primaria".</p> <p>Il Comune fa riferimento al Decreto del Presidente della Regione 3/2010 (con il quale è stata adottata la disciplina regolamentare di attuazione del predetto art. 5 della l.r. 9/2009) e, nello specifico, all'art. 8, comma 2, lett. b), n. 2, nel quale - riguardo ai compiti dei predetti volontari - si prevede che essi svolgano: "<i>b) osservazione del territorio e prevenzione relativamente a comportamenti che appaiano palesemente atti a turbare la pacifica convivenza. . 2) osservazione nei pressi degli edifici scolastici del territorio comunale, nonché durante il trasporto scolastico, allo scopo di tutelare la sicurezza degli alunni rispetto a possibili fonti di pericoli provenienti da terzi, o a diversi fenomeni di violenza nelle scuole. .</i>".</p>

		<p>Al quesito si risponde in modo negativo, come di seguito spiegato.</p> <p>La Regione ha dettato una specifica disciplina, di fonte legislativa e regolamentare, per questa particolare tipologia di volontari, attribuendo all'intervento degli stessi determinate caratteristiche.</p> <p>La ratio dell'istituzione dei "volontari per la sicurezza" di cui alla l.r. 9/2009 è quello di collaborare a supporto del personale di polizia locale con compiti prettamente d'informazione ed osservazione. Tant'è che detto volontario deve sviluppare un'adeguata capacità di osservazione del territorio e di selezione delle informazioni da segnalare alla polizia locale. La attività inoltre deve essere realizzata in forma occasionale.</p> <p>L'accompagnatore degli scuolabus invece svolge una funzione di vigilanza e custodia dei minori ad esso affidati, con conseguente assunzione di responsabilità <sup>1</sup>, a vario titolo, anche penale.</p> <p>Invece, il volontario della sicurezza, come detto, non instaura alcuno specifico rapporto giuridico con i singoli minori, non essendo parimenti titolare di alcuna posizione di garanzia nei confronti degli stessi, ma resta un "osservatore esterno". <sup>2</sup></p> <p>Di conseguenza, il ruolo a cui può essere adibito detto volontario dovrà essere conforme ai limiti sopra indicati e debitamente chiarito prima del concreto utilizzo onde evitare di far assumere a questa tipologia di volontario ruoli (e responsabilità) che le norme non gli attribuiscono.</p> <p>Infatti, il volontario della sicurezza, svolge, se così si può definire, una generica funzione di "osservazione sul rispetto della legalità da parte del consesso sociale" per migliorare la qualità della convivenza civile.</p> <p><sup>1</sup> <i>Ex multis</i>, si ricorda la pronuncia della C.Cass. sent. 3.3.2004, n. 4359 (che riguarda peraltro un evento dannoso accaduto nella nostra regione) con la quale, tra l'altro, si riconosce a tale obbligo di vigilanza un contenuto assai ampio. Infatti essa prevede: "Nell'esercizio del servizio di accompagnamento di studenti minorenni a mezzo "scuolabus", gestito dal Comune, la conduzione del minore dalla fermata dell'automezzo fino alla propria abitazione compete, di regola, ai genitori o ai soggetti da costoro incaricati, senza che ciò possa peraltro esimere da responsabilità l'addetto al servizio di accompagnamento ove quest'ultimo, allorché alla fermata dell'automezzo non sia presente nessuno dei soggetti, non abbia cura di adottare tutte le necessarie cautele suggerite dall'ordinaria prudenza in relazione alle specifiche circostanze di tempo e di luogo (come, nella specie, preoccuparsi dell'assistenza nell'attraversamento della strada)."</p> <p><sup>2</sup> Si applicheranno chiaramente anche in capo al volontario, come a qualunque consociato, le regole generali sulla responsabilità (anche in ambito civile e penale) in relazione alle azioni dallo stesso compiute.</p>
Sono compatibili l'iscrizione del singolo volontario nell'elenco regionale con la sua appartenenza ad Associa-	6 settembre 2010	<p>Viene chiesto allo scrivente Servizio se vi sia compatibilità tra l'iscrizione di un singolo volontario per la sicurezza nell'elenco regionale ad hoc istituito dall'articolo 5, della legge regionale n. 9/2009 e l'appartenenza del medesimo soggetto ad una Associazione (nella specie, ex Statuto, avente ad oggetto l'attività di vigilanza agli alunni presso i plessi scolastici), convenzionata con l'Amministrazione richiedente.</p> <p>Si ritiene che vi sia piena compatibilità, tra l'iscrizione di un volontario nel suddetto elenco regionale e l'appartenenza del medesimo soggetto ad Associazioni di volontariato, anche finalizzate ex Statuto allo svolgimento delle medesime attività previste dal regolamento regionale, senza che ciò comporti una risoluzione della Convenzione tra Enti locali e Associazioni,</p>

<p>zioni iscritte nel registro prefettizio in attuazione del decreto Maroni?</p>		<p>ovvero la necessità di modificazione degli Statuti di queste ultime.</p> <p>Va comunque tenuto presente che dette Associazioni sono state regolamentate ex novo dal Decreto Maroni, il cui regime transitorio è stato prorogato fino al 31 dicembre 2010. A decorrere dal primo gennaio 2011, pertanto, il nuovo regime nazionale diverrà pienamente operativo e l'attività di volontariato in materia di sicurezza potrà essere svolta in forma associativa solo alle condizioni indicate dal medesimo decreto (associazioni iscritte nell'apposito elenco prefettizio, in base a Convenzioni con il Comune approvate dal Prefetto).</p> <p>Parallelamente si pone la disciplina regionale dei volontari che saranno iscritti nel suddetto elenco e opereranno negli ambiti individuati dai singoli Enti locali tra le attività indicate nel regolamento, sotto la direzione del Comandante o Responsabile del Servizio di Polizia locale.</p> <p>Nulla osta in ogni caso alla possibilità di concorso tra i due diversi regimi, nell'ottica di una doppia attività di volontariato prestata dallo stesso soggetto sia come "singolo" (ai sensi della disciplina regionale), sia come "associato" (ai sensi del Decreto Maroni).</p>
<p>Il certificato medico di idoneità psicofisica previsto dall'allegato A, del regolamento regionale sui "volontari per la sicurezza" può essere rilasciato dai medici militari?</p>	<p>6 settembre 2010</p>	<p>Viene chiesto allo scrivente Servizio se il medico militare possa effettuare le visite mediche per l'accertamento dei requisiti soggettivi fisici e psichici di idoneità all'impiego dei volontari per la sicurezza, spettante, per regolamento (allegato A), alle aziende sanitarie locali, ovvero ai medici convenzionati con il Servizio sanitario nazionale.</p> <p>E' parere di questo Servizio che tale competenza spetti a tale soggetto, considerata la sua equiparabilità alle individuate Autorità sanitarie per analoghe funzioni di accertamento dei requisiti psicofisici in materia di patenti di guida e porto d'armi.</p>
<p>Quando possono essere rimborsati i costi della certificazione</p>	<p>25 ottobre 2010</p>	<p>La previsione del regolamento richiamata deve essere interpretata alla luce della piena autonomia di ciascun Ente a determinarsi in tal senso.</p> <p>Il regolamento non dà nessun'altra indicazione espressa relativamente al momento in cui tale rimborso possa essere operato, posto che la normativa regionale non può entrare nel merito di tali aspetti.</p> <p>Giova tuttavia precisare che l'espressione "Ente utilizzatore" lascia implicitamente intendere che l'iter dell'istruttoria e della</p>

<p>medica ai sensi del punto 1, dell'allegato A, del regolamento regionale sui "volontari per la sicurezza"?</p>		<p>formazione si sia già esaurito, con conseguente iscrizione del richiedente nell'elenco regionale e impiego dello stesso da parte degli Enti interessati. Solo in tale momento infatti il volontario può essere a tutti gli effetti impiegato e lo stesso Ente utilizzatore viene individuato, posto che non esistono vincoli di impiego predeterminati e, a prescindere dalla propria residenza, ciascun volontario può operare su tutto il territorio regionale.</p> <p>Vi sono peraltro volontari attualmente già impiegati in regime transitorio, ovvero nelle more di attuazione dell'intervenuta disciplina regionale sul volontariato per la sicurezza, per i quali è stata contemporaneamente avviata la procedura di iscrizione nell'istituendo elenco. Nulla osta, in tale caso, ad un rimborso "anticipato" (rispetto all'iscrizione) da parte degli Enti "già utilizzatori". Tale facoltà, unitamente alle condizioni ed alle procedure del suddetto rimborso, rientrano infatti nel pieno esercizio dell'autonomia organizzativa e gestionale di ciascun Ente locale, alla quale la Regione, pertanto, rimette ogni valutazione.</p>
<p>Utilizzo dei volontari per la sicurezza</p>	<p>20 giugno 2011</p>	<p>Ai sensi dell'art 5, comma 3, della l.r 9/2009 è il comandante (o il responsabile del servizio) a predisporre giornalmente il piano delle attività con i nomi dei singoli volontari, i compiti ed i luoghi d'impiego dovendo i volontari operare sotto la vigilanza e sulla base delle sue indicazioni, come esplicitamente previsto dal precedente comma 2 .</p> <p>Parimenti, in attuazione di tale previsione legislativa, l'art. 6, comma 2, del regolamento regionale recante norme sui "volontari per la sicurezza"<sup>1</sup> prevede che i volontari "operano sotto la vigilanza e sulla base delle indicazioni del comandante o del responsabile del servizio di polizia locale".</p> <p>Quindi, si ritiene che un "amministratore" - intendendo che con tale termine si faccia riferimento ad un organo politico dell'Ente – non possa impartire "disposizioni di servizio" ai volontari.</p> <p>Inoltre, sempre la fonte legislativa (art. 5, comma 4, della l.r. 9/2009) stabilisce che il regolamento regionale individui i compiti demandati ai volontari.</p> <p>Detti compiti sono stati specificatamente enumerati nell'art. 8 del regolamento regionale sui volontari per la sicurezza sopra citato. Tra gli stessi non rientra alcuna "attività di custodia di beni privati", che peraltro è disciplinata da specifiche norme statali di pubblica sicurezza .</p> <p>Si ricorda infatti che l'attività di osservazione dei volontari, quale servizio di utilità sociale, tende a favorire il rispetto della legalità e della convivenza civile senza rapportarsi in modo specifico con alcun singolo bene privato.</p> <p><sup>1</sup> Emanato con decreto del Presidente della Regione 12 gennaio 2010, n. 03/Pres.</p>