



## **LA LEGGE REGIONALE 28 FEBBRAIO 2005, N. 9** **«Nuova disciplina del Servizio volontario di vigilanza ecologica»**

Le dimensioni del tutto ragguardevoli assunte dal Servizio di vigilanza ecologica volontaria hanno portato nel 2005 ad un'organizzazione diversa rispetto a quella della fase iniziale del 1980.

Con la legge 28 febbraio 2005, n 9 "Nuova disciplina del servizio volontario di vigilanza ecologica", poi modificata dalla legge 6 maggio 2008 n. 14 il nuovo assetto organizzativo del Servizio GEV ha previsto un maggiore coinvolgimento dei diversi livelli amministrativi ed ha esteso l'attività di collaborazione delle GEV ai Servizi di Polizia locale, idraulica e forestale, nonché ai servizi di controllo ambientale (ARPA).

Oggi il servizio volontario di vigilanza ecologica:

- è organizzato con criteri unitari per l'intero territorio regionale ed è svolto da guardie ecologiche volontarie operanti presso diversi enti organizzatori (enti territoriali);
- è iscritto di diritto nell'apposita sezione del registro generale regionale del volontariato ai sensi della legge regionale 14 febbraio 2008, n. 1 (Testo unico delle legge regionali in materia di volontariato, cooperazione sociale, associazionismo e società di mutuo soccorso);
- è prestato in forma personale e gratuita, salvo il rimborso delle spese autorizzate, e non dà luogo alla costituzione di rapporto di lavoro.

Riguardo i rapporti tra i vari livelli amministrativi, la legge ha provveduto:

1. alla redistribuzione di gran parte delle precedenti competenze regionali agli enti organizzatori del Servizio, allo scopo di realizzare un assetto più equilibrato e coerente con le funzioni territoriali e garantire maggior snellezza nelle procedure amministrative;
2. alla costituzione, nei territori dove attualmente operano le guardie ecologiche provinciali, di nuovi nuclei autonomi, facenti capo a raggruppamenti di Comuni in aree omogenee, caratterizzate dalla presenza di riserve e monumenti naturali, parchi locali d'interesse sovra comunale e reti ecologiche.

Alla Regione sono rimaste funzioni d'indirizzo e coordinamento strategico del Servizio:

1. la selezione, mediante apposita commissione, delle aspiranti guardie ecologiche;
2. l'emanazione di direttive per l'organizzazione dei corsi di formazione delle aspiranti GEV;
3. l'organizzazione dei corsi di aggiornamento e specializzazione dei volontari e dei responsabili locali del Servizio;
4. la produzione di pubblicazioni specialistiche e materiale divulgativo;
5. la copertura assicurativa delle guardie ecologiche;
6. la definizione delle caratteristiche dei capi di abbigliamento;
7. la fornitura dei tesserini personali e dei distintivi di riconoscimento delle GEV.

La legge ha poi confermato l'impegno della Regione a contribuire in misura consistente al finanziamento generale del Servizio GEV.

Alle Province sono stati affidati compiti di coordinamento e supporto sulle materie di competenza e la promozione dei nuovi raggruppamenti di Comuni per il Servizio GEV nei territori non coperti da Parchi regionali, Comunità montane e Comuni capoluogo di Provincia.

Agli enti organizzatori del Servizio sono stati affidati:

1. la programmazione del numero dei volontari in funzione delle esigenze del Servizio;
2. il conferimento degli incarichi di guardia ecologica e i provvedimenti disciplinari;
3. il coordinamento operativo e la vigilanza sul servizio;
4. l'approvazione del programma delle attività da svolgere e del rendiconto finale delle attività svolte.

Gli enti organizzatori delle guardie ecologiche volontarie:

1. organizzano i corsi di formazione delle aspiranti guardie ecologiche volontarie sulla base delle direttive regionali;
2. conferiscono gli incarichi alle aspiranti guardie ecologiche volontarie ed alle guardie ecologiche onorarie e consegnano loro i tesserini personali ed i distintivi rilasciati dalla Regione;
3. designano il responsabile del servizio volontario di vigilanza ecologica;
4. approvano con periodicità annuale il programma delle attività da svolgere, la relazione e il rendiconto finale delle attività svolte da presentare alla Regione; la relazione deve contenere in particolare sezioni riguardanti:
  - a) i provvedimenti di sospensione, decadenza e revoca degli incarichi con le relative motivazioni;
  - b) i nominativi delle guardie ecologiche trasferite in altro ente o da altro ente, in seguito a nullaosta degli enti interessati, con i relativi decreti;
  - c) l'elenco aggiornato al 30 giugno e al 31 dicembre delle guardie ecologiche in servizio e di quelle onorarie;
  - d) il rapporto sulle attività svolte dalla vigilanza volontaria nella Rete ecologica Natura 2000 interessata dal territorio di competenza;
  - e) assicurano la cooperazione con le autorità competenti per il trasferimento dei dati raccolti e delle rilevazioni effettuate dalle guardie ecologiche e per la collaborazione in casi di emergenza o di disastri di carattere ecologico.

Il responsabile del servizio volontario di vigilanza ecologica:

1. convoca periodicamente le guardie ecologiche, fornendo ad esse tutti gli elementi conoscitivi sugli atti amministrativi, i programmi, i piani e le iniziative che interessano le attività da svolgere nel territorio di competenza;
2. predispone gli ordini di servizio indicando le zone dove questo deve essere espletato, nonché le modalità e la durata e temperando la disponibilità delle guardie con le esigenze del servizio;
3. cura la distribuzione delle dotazioni personali e vigila sul corretto uso e la manutenzione dei mezzi collettivi destinati al servizio;
4. riceve e inoltra alle autorità competenti i verbali redatti dalle guardie ecologiche;
5. comunica alla competente struttura organizzativa della Giunta regionale la denuncia di eventi dannosi ai sensi della legge 11 agosto 1991, n. 266 (Legge quadro sul volontariato) ;
6. richiede periodicamente il rinnovo della nomina a guardia giurata e dei tesserini personali;

7. cura il rendiconto annuale dei fondi, da trasmettere alla Regione entro la fine del mese di marzo dell'anno successivo, unitamente ad una relazione sull'attività svolta;
8. predispone programmi di rilevamento ambientale riservati alle guardie ecologiche volontarie in possesso di un brevetto di specializzazione; l'attività di rilevamento ambientale può essere esplicata, previa accordi con gli enti interessati, sull'intero territorio regionale.

Nell'espletamento delle sue funzioni la guardia ecologica volontaria, oltre a quanto previsto dal testo unico delle leggi di pubblica sicurezza e dal relativo regolamento di esecuzione, deve:

1. assicurare almeno quattordici ore di servizio mensili, dando comunicazione della disponibilità di giornate e di orari;
2. svolgere le proprie funzioni nei modi, orari e località indicate nell'ordine di servizio redatto dal responsabile;
3. operare con prudenza, diligenza e perizia;
4. compilare in modo chiaro e completo i formulari ed i rapporti di servizio, nonché i verbali, facendoli pervenire senza ritardo al responsabile del servizio dell'ente organizzatore;
5. qualificarsi esibendo il tesserino personale e portare il distintivo;
6. usare con cura i mezzi e le attrezzature in dotazione.

Al fine dell'espletamento del servizio le guardie ecologiche volontarie che siano lavoratori dipendenti hanno diritto di usufruire, nel rispetto della normativa vigente, delle forme di flessibilità di orario di lavoro o delle turnazioni previste dai contratti o dagli accordi collettivi, compatibilmente con l'organizzazione aziendale o d'ufficio.

## **LA FIGURA GIURIDICA DELLA GEV**

### **Il decreto di Guardia particolare giurata**

La legge 28 febbraio 2005, n 9 "Nuova disciplina del servizio volontario di vigilanza ecologica", stabilisce che la qualifica di Guardia giurata sia un presupposto essenziale per diventare Guardia ecologica volontaria, detto requisito è stato espressamente voluto da Regione Lombardia che ha così inteso sottoporre al vaglio statale coloro che sono destinati a ricoprire incarichi così delicati. L'ottima condotta morale è accertata da indagini di polizia; a dare una

valutazione dell'individuo sotto questo profilo è poi il Prefetto, il giudizio del quale è discrezionale: non vi sono criteri oggettivi ai quali egli debba attenersi.

Per poter diventare guardie giurate bisogna non aver riportato condanne per delitto non colposo, cioè doloso o preterintenzionale. A tale proposito è bene evidenziare che una condanna per delitto colposo (dovuto a negligenza, imprudenza, imperizia, inosservanza di leggi, regolamenti, ordini, discipline, ma non voluto, non intenzionale) o per una contravvenzione non costituisce un impedimento. Inoltre una condanna, anche per delitto doloso o preterintenzionale, risulta come cancellata se il condannato è stato successivamente riabilitato.

Essendo quello di guardia giurata un requisito essenziale, se esso viene meno (per qualsiasi motivo) non si è più neanche Guardie ecologiche volontarie, e viceversa venendo meno i requisiti per essere GEV viene meno anche il decreto di Guardia particolare giurata. Da notare che, a termini dell'art. 250 del Regolamento approvato con RD n.635/40, constatato il possesso dei requisiti previsti l'art. 138 della Legge, il Prefetto rilascia alle Guardie Particolari il decreto di approvazione. Il Prefetto insomma, in presenza di una domanda debitamente corredata dalla documentazione sui requisiti, è tenuto ad accoglierla.

## **Il Pubblico ufficiale**

Le Guardie ecologiche volontarie oltre ad essere Guardie giurate, quando sono in servizio, sono anche qualcosa di più e di diverso: sono dei Pubblici ufficiali. Agli effetti della legge penale, sono pubblici ufficiali: gli impiegati dello Stato o di altro ente pubblico che esercitano, permanentemente o temporaneamente, una pubblica funzione, legislativa, amministrativa o giudiziaria, ogni altra persona che esercita, permanentemente o temporaneamente, gratuitamente o con retribuzione, volontariamente o per obbligo, una pubblica funzione, legislativa, amministrativa o giudiziaria. (art. 357 c.p.)

Per la maggior parte della gente le Guardie giurate sono coloro che stanno davanti alle banche con uniforme, berretto a visiera e pistola al fianco; le GEV non appartengono a questa categoria di Guardie giurate che esercitano la custodia di beni. In particolare le GEV esercitano un'attività di vigilanza e l'incarico è conferito loro da un organo della Pubblica Amministrazione per lo svolgimento (ed è questo l'elemento qualificante) di una pubblica funzione:

l'accertamento di violazioni amministrative nel settore dell'ecologia e dell'ambiente. È grazie a questo che le Guardie ecologiche volontarie sono Pubblici ufficiali e più precisamente Agenti di Polizia amministrativa.

Per cogliere compiutamente il profilo giuridico della GEV è utile evidenziare la distinzione fra:

- **Polizia di sicurezza**, che opera per il mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica;
- **Polizia giudiziaria**, che accerta i reati e assicura i responsabili alla giustizia;
- **Polizia amministrativa**, che tutela cose e interessi di determinati gruppi di persone e di determinati settori dell'attività sociale.

È da escludere, alla luce dell'attuale normativa di riferimento, che le Guardie ecologiche volontarie possano essere considerate agenti di Polizia giudiziaria o di sicurezza. Si può invece affermare, in positivo, che le GEV sono agenti di Polizia amministrativa e quindi pubblici ufficiali: ce lo dicono secondo una certa lettura - il Codice penale, la legge regionale n.9/2005 e la Giurisprudenza.

Il Pubblico ufficiale nel Codice penale non è definito; semplicemente se ne prevedono due modalità: certi dipendenti dello Stato o comunque della Pubblica amministrazione, e le persone, non dipendenti, che esercitano una Pubblica Funzione permanentemente o temporaneamente, gratuitamente o dietro retribuzione, volontariamente o per obbligo.

Le GEV non sono dipendenti, ma sono invece volontari che prestano la propria opera gratuitamente e temporaneamente.

Facendo ricorso alla Giurisprudenza si ricava inoltre che debbono ritenersi Pubblici ufficiali, in quanto esercitano una pubblica funzione, coloro che formano o concorrono a formare la volontà dell'Ente pubblico o che comunque lo rappresentano, coloro che sono muniti di poteri autoritari (per esempio di accertare illeciti di qualsiasi natura) coloro che sono muniti di poteri di certificazione.

La GEV esercita almeno una di queste attività: l'accertamento di illeciti. Può quindi essere ritenuta un Pubblico ufficiale. Tale funzione le consente l'accertamento di illeciti amministrativi (non di reati), sia pure limitatamente al tempo e al luogo del servizio: almeno 14 ore al mese nelle zone esattamente indicate nell'Ordine di Servizio.

## L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA E L'ACCERTAMENTO

La GEV fra le sue varie attività concorre alla protezione dell'ambiente e alla vigilanza in materia ecologica, nonché all'accertamento delle violazioni di disposizioni in materia ecologica, contenute in singole leggi indicate nel proprio decreto di nomina. L'accertamento delle violazioni è comunque il compito più delicato di una GEV:

- sia perché esige sicura padronanza tecnico-giuridica della materia,
- sia perché non è sempre facile far rientrare la condotta realizzata dal trasgressore in una o in un'altra delle fattispecie previste dalla legge,
- sia perché il comportamento vietato è il primo "aspetto" che la GEV vede del soggetto che ha di fronte,
- sia perché, il trasgressore, non sempre è disponibile ad accettare senza discussione quello che è un "dovere" per la GEV.

In presenza di un illecito amministrativo, la Guardia ecologica volontaria è sempre tenuta all'accertamento, in pratica a redigere un verbale di accertamento: l'accertamento dell'illecito è un atto obbligatorio, non facoltativo.

Ciò non vuol dire che tutte le situazioni siano facilmente controllabili. Innanzitutto può essere difficile identificare la norma o le norme che si ritengono violate. Poi non sempre i trasgressori sono tutti e soli i presenti, colti in flagranza di illecito: in alcuni casi i presenti non sono imputabili, in altri vi sono dei soggetti assenti che si devono considerare solidali per quanto concerne il pagamento della somma prevista come sanzione.

Inoltre tocca all'accertatore dell'illecito fornire nel verbale a coloro che dovranno irrogare la sanzione gli elementi - descrittivi - che consentiranno di farsi un'idea, la più precisa possibile della gravità del fatto, della personalità del trasgressore, del suo atteggiamento. E qui si tocca un punto cruciale: la Guardia ecologica deve fare una netta separazione fra il suo dovere e i suoi sentimenti. Egli può ritenere che chi ha commesso l'illecito lo abbia fatto in buona fede (non l'ha fatto deliberatamente) e che quindi non sia giusto punirlo; ma il suo dovere è comunque quello di redigere il verbale, salvo fornire all'Autorità delle precise chiavi di lettura di quanto è accaduto.

La Guardia ecologica può invece fare spazio ai suoi sentimenti o alle sue personali valutazioni nelle dichiarazioni dei trasgressori e nella descrizione dei fatti - raccolte a verbale; ma ciò non toglie nulla al suo dovere di fare il verbale di accertamento quando ne concorrono le circostanze. Egli agisce all'interno di un sistema, quello dell'illecito

amministrativo, che si qualifica senz'altro come repressivo, ed è a causa di questo carattere che l'accertamento è obbligatorio.

La Guardia ecologica deve anche distinguere fra correttezza della verbalizzazione e fondatezza dell'accertamento. Una volta che sia convinto di trovarsi di fronte ad un illecito, egli deve verbalizzarlo nel migliore dei modi. Che poi l'accertamento sia fondato è un giudizio che tocca all'Autorità amministrativa che dovrà irrogare, cioè infliggere la sanzione, e che, salvo casi estremi di sprovvedutezza non comporterà per la Guardia conseguenze negative (va ribadito che la GEV deve sempre agire con perizia, prudenza e diligenza).

Tutt'altro discorso riguarda i modi, l'atteggiamento con cui ci la GEV si rivolge al cittadino trasgressore. La Guardia ecologica non deve mai dimenticare che, senza nulla togliere al dovere dell'accertamento, la sua funzione forse più importante è quella di informare ed educare. La GEV non deve pertanto atteggiarsi ad "Autorità" che impone l'ordine nel suo territorio.

## **I Poteri**

Con la legge regionale n. 9/2005, la Regione Lombardia, pur caratterizzando l'attività delle GEV con un carattere unitario a livello regionale, non ha inteso dar vita a un Corpo, ma a un Servizio: niente che potesse assomigliare neanche lontanamente ad un apparato militare. Se ha scelto la strada delle Guardie giurate che diventano Pubblici ufficiali in quanto incaricate dalla Regione dell'accertamento di illeciti amministrativi, lo ha fatto per dare alle GEV prerogative e poteri che le mettessero in grado di fare efficacemente il loro lavoro.

La GEV, nel proprio lavoro di accertamento, ha il potere di chiedere le generalità: cosa che una semplice Guardia giurata non può fare. Il cittadino, reso edotto di avere di fronte un Pubblico Ufficiale, è tenuto a fornire, se richieste, le proprie generalità, anche esibendo un documento valido per l'identificazione rilasciato da una Pubblica Amministrazione o da un Ordine professionale e provvisto di una fotografia del titolare timbrata dall'Autorità che ha rilasciato il documento. Sono documenti adeguati: il passaporto, la carta d'identità, i documenti rilasciati dalle Autorità militari, le tessere rilasciate agli iscritti dagli Ordini professionali (Medici, Avvocati, Ingegneri, eccetera).

A norma dell'art. 651 c.p., chiunque, a richiesta di un Pubblico Ufficiale nell'esercizio delle sue funzioni, rifiuta di dare indicazioni sulla propria identità personale, è punito con l'arresto fino a un mese o con l'ammenda fino a lire quattrocentomila.

La GEV può, e talvolta deve, procedere al sequestro cautelare: una misura con cui si priva una persona del possesso temporaneo di una cosa di sua proprietà per poter disporre di una prova della violazione commessa o per prevenire la reiterazione dell'illecito amministrativo.

Le GEV redigono verbali che fanno fede fino a querela di falso. Vuol dire che non basta la prova in contrario per far concludere che il verbale dice il falso.

Per dimostrare che la Guardia ecologica ha detto il falso è necessario comunque querelarla e ottenere dal Giudice una sentenza di condanna, e naturalmente se l'atto di un Pubblico ufficiale è dimostrato falso, scattano severi provvedimenti di natura penale.

## **Garanzie e oneri**

Il codice penale pone il Pubblico Ufficiale in una situazione di maggiore responsabilità rispetto al privato cittadino. Egli infatti rappresenta la Pubblica Amministrazione, contribuisce - come si dice - a formarne la volontà. Per questo motivo il Codice Penale dedica una particolare attenzione ai delitti in cui, come autore o come vittima, può essere coinvolto il Pubblico Ufficiale.

A tale proposito è bene ricordare che la Guardia ecologica volontaria è Pubblico Ufficiale soltanto nel tempo in cui svolge le sue funzioni, in pratica solo nelle ore in cui presta Servizio. Al di fuori del proprio servizio la GEV non può ritenersi un Pubblico Ufficiale: non può richiedere a nessuno le generalità o i documenti personali, per esempio. Inoltre, la GEV in Servizio è Pubblico Ufficiale solo nel territorio in cui svolge il suo compito e solo per questioni strettamente collegate al suo compito. Tuttavia, entro questi limiti di spazio e di tempo, è un Pubblico Ufficiale a tutti gli effetti, e gode di tutta la tutela che il Codice Penale prevede per la sua figura.

Ma se da un lato è particolarmente garantita, dall'altro la figura del Pubblico Ufficiale è particolarmente esposta: ci sono atti che diventano, per il Codice Penale, più gravi proprio in quanto commessi da un Pubblico Ufficiale, che dovrebbe sempre comportarsi come rappresentante dello Stato, della più alta volontà della Nazione.

Di tutti i delitti che il Pubblico Ufficiale come tale può commettere, citiamo quelli a cui più probabilmente possono essere esposte le GEV:

- **peculato:** quando il Pubblico Ufficiale si appropria dei beni che la Pubblica Amministrazione gli ha messo a disposizione per motivi di Servizio, oppure li usa per finalità che sono estranee al Servizio. Gli Enti organizzatori hanno per esempio in dotazione dei mezzi di trasporto, che sarebbe peculato usare per finalità estranee al Servizio di vigilanza;
- **usurpazione di pubbliche funzioni:** quando la GEV non in Servizio pretende dal cittadino l'esercizio nei suoi confronti degli obblighi previsti in capo al cittadino nei confronti del Pubblico Ufficiale;
- **concussione:** quando il Pubblico Ufficiale chiede un compenso non dovutogli per compiere un atto che fa parte delle sue funzioni e che quindi il Pubblico Ufficiale può decidere se fare o no: per esempio per non sequestrare una cosa che andrebbe sequestrata;
- **corruzione:** quando il Pubblico Ufficiale si mette d'accordo con un privato nel senso che accetta di farsi dare un compenso - non dovutogli - per compiere un atto che fa parte delle sue funzioni e che quindi il Pubblico Ufficiale può decidere se fare o no: per esempio per non sequestrare una cosa che andrebbe sequestrata.

## **I doveri**

Nell'espletamento delle sue funzioni la Guardia ecologica, deve:

1. assicurare almeno quattordici ore di Servizio mensili, dando comunicazione con preavviso quindicinale della disponibilità di giornate e di orari;
2. svolgere le proprie funzioni nei modi, orari e località indicate nell'Ordine di Servizio redatto dal responsabile;
3. operare con prudenza, diligenza e perizia;

4. compilare in modo chiaro e completo i rapporti di servizio nonché i verbali facendoli pervenire nelle successive quarantotto ore al responsabile del servizio;
5. qualificarsi esibendo il tesserino personale e portare il distintivo o l'uniforme;
6. usare con cura i mezzi e le attrezzature in dotazione.

14 ore al mese che vogliono dire 168 ore all'anno. La GEV dovrà tempestivamente comunicare le proprie disponibilità al Responsabile del Servizio, che dovrà, a sua volta, cercare di tener conto delle esigenze delle singole Guardie ecologiche prima di assegnare i turni di servizio.

Il volontariato non esclude l'obbligo, ma dovrebbe rendere elastici almeno i turni.

Il Servizio si intende iniziato nel momento in cui la Guardia inizia il percorso prescritto nell'Ordine di Servizio, e terminato nell'orario indicato dalla Guardia nella propria relazione come orario di conclusione. Se il servizio deve svolgersi in località particolarmente disagiate e difficili da raggiungere, vengono conteggiate anche le ore impiegate per andare e tornare dal luogo dove si fa il Servizio.

Per quanto riguarda la prudenza, la diligenza e la perizia, si fa appello rispettivamente:

- all'attenzione che bisogna avere per non eccedere i limiti delle proprie consegne, per non abusare della propria autorità, per controllare il proprio comportamento e le espressioni, anche verbali, che si usano;
- all'accuratezza con cui si fa il proprio lavoro: il turno di una GEV non è una passeggiata nei boschi ma un continuo esercizio di osservazione nei confronti della realtà che la circonda;
- alle conoscenze possedute: la prima garanzia di un lavoro ben fatto è sapere quel che si dice e su che cosa lo si fonda (legge, decreto, regolamento o prassi).

La GEV ha sempre il dovere di qualificarsi, e per questo non bastano né il distintivo né l'uniforme (benché sia obbligatorio indossare almeno il distintivo) ma ci vuole il tesserino personale rilasciato dalla Regione Lombardia (meglio ancora sarebbe poter esibire il decreto di nomina a Guardia ecologica).

Va infine sottolineata la cura con cui si debbono trattare tutte le attrezzature e i mezzi di cui l'Ente organizzatore è stato dotato dalla Regione e con cui vanno compilati i rapporti, i verbali di accertamento che l'Ente organizzatore provvederà a inoltrare a chi di dovere.