

# G.G.E.V.

Vent'anni di storia evolutiva:  
dalla tutela della flora spontanea al  
sistema integrato di sicurezza



10/11/2009

dr. M. Rossi Corpo Provinciale  
GEV Modena

# Storie della genesi :

- All'inizio fu :
- La Legge Regionale 24 gennaio 1977 n° 2 "*tutela della flora spontanea protetta e dei prodotti del sottobosco*"
- La norma faceva riferimento ad "*agenti giurati volontari*"
- Nominati dalle Comunità Montane e dai Comitati Comprensoriali

# Il profilo degli agenti giurati ex L.R. 2/77

- La legge regionale 2/77 ne ribadiva il profilo di GUARDIE GIURATE soggette alla disciplina del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza, R.D. n° 773/31, adibite a compiti di vigilanza in ordine alle ipotesi di infrazione previste dalla legge stessa.

# Il caso di Modena :

- 1987 : 1° corso per Guardie Ecologiche Volontarie (*sic !*)
- 1988 : fondazione e formale costituzione, con atto notarile, del *Corpo della Guardie Giurate Ecologiche Volontarie della Provincia di Modena*

# La svolta :

L.R. 3 luglio 1989, n° 23



- Con l'art. 1, al 2° comma, compare, ufficialmente per la prima volta, la locuzione:
- *guardie ecologiche volontarie*

# La figura giuridica delle GEV secondo la L.R. 23/89

- La figura giuridica di tali operatori rimane invariata soltanto per quanto riguarda il requisito della “qualifica” di GUARDIA GIURATA
- Per il resto essa viene completamente ridisegnata:
- Le G.E.V. vengono configurate come agenti ed operatori ambientali *a tutto campo*

# I tratti salienti della nuova configurazione delle G.E.V. (art. 3 L.R. 23/89)

Ad esse sono attribuiti compiti di:

- Promozione e diffusione dell'informazione sulle problematiche ambientali
- Funzioni di vigilanza ed accertamento di illeciti, nei limiti delle proprie attribuzioni, in ordine alle normative poste a tutela del patrimonio naturale e dell'ambiente (*dunque, non più limitate al ristretto ambito della L.R. 2/77 ma estese a tutti i comparti ambientali*)

# Le funzioni "collaborative" (art.3 L.R. 23/89)

- Collaborazione con enti ed organismi *pubblici*, competenti alla vigilanza in materia di :
  - Inquinamento idrico
  - Smaltimento di rifiuti
  - Escavazione di materiali litoidi
  - Polizia idraulica
  - Protezione della fauna selvatica, caccia, pesca
  - Difesa dagli incendi boschivi

# Le altre funzioni "collaborative" (art. 3 L.R. 23/89) :

- Collaborazione con le autorità competenti per interventi nelle opere di soccorso in caso di pubbliche calamità ed emergenze ecologiche

# Le funzioni di vigilanza ed attività repressiva di illeciti di competenza :

- L'art. 3 L.R. 23/89 distingue 2 diversi livelli di intensità d'intervento:
- Nel caso di collaborazione con enti pubblici, il compito delle GEV si estrinseca nella **segnalazione** dell'illecito mediante redazione di **rapporto scritto** che preveda, in quanto possibile, anche l'identificazione del trasgressore
- L'accertamento in forma diretta di violazioni che comportano l'applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie previste da norme in materia ambientale.

# L'esercizio delle funzioni accertative:

- Non è automaticamente correlato al conseguimento della qualifica di G.E.V., ma discende da una precisa **investitura** che deve essere contenuta nell'**atto di nomina** (di competenza della Provincia) che, a norma dell'art. 6/2° comma, individui dettagliatamente le **singole fattispecie** in cui è consentito alle G.E.V. l'esercizio del potere d'accertamento con riferimento alle varie disposizioni normative interessate. Tale potere d'accertamento è conferito esclusivamente per quelle fattispecie indicate nell'atto di nomina e non è estensibile ad altre.
- Tali fattispecie sono definite sulle base di DIRETTIVE REGIONALI VINCOLANTI (art. 6/2° comma)

# Il ruolo della Provincia

- Con la L.R. 23/89 scompare, anche nella riformulazione dell'art.14 della L.R.2/77, la Comunità Montana quale ente competente alla nomina di G.E.V. . Rimangono soltanto le Province gli enti delegati all'attuazione della legge predetta. Ad esse sono attribuite principalmente, le funzioni di:
- Predisporre la nomina a G.E.V. dei volontari che hanno superato i corsi di formazione (l'efficacia della nomina è peraltro subordinata al decreto di approvazione a "guardia giurata" da parte del Prefetto ed al successivo giuramento avanti al medesimo o a funzionario da questi delegato [art. 250 Reg. Esec TULPS come modificato dal DPR 153/2008])

- Predisporre i programmi di attività delle G.E.V. , d'intesa con le rappresentanze dei raggruppamenti provinciali e con gli enti ed organismi pubblici titolari di competenze in materia ambientale (artt. 8, lett. a )
- Gestire l'attività di coordinamento generale
- Porre in essere l'attività di supporto operativo e finanziario

# I "raggruppamenti" provinciali (art. 2 L.R. 23/89)

- Una delle novità più importanti introdotte dalla legge reg.le 23/89 è rappresentata dalla organizzazione delle G.E.V. in uno o più *raggruppamenti provinciali*
- Questi possono essere promossi *anche* da associazioni di protezione ambientale riconosciute a norma dell'art.13 L. 346/86
- L'attività delle G.E.V. è quindi concepibile soltanto se si esplica nell'ambito del raggruppamento

# Forma del "raggruppamento provinciale"

L'art. 2 della L.R. 23/89 prevede che i raggruppamenti siano dotati :

- di propri ***statuti*** (col presupposto della formale costituzione con atto notarile, l'insediamento di organi rappresentativi, ecc.)
- ***Regolamenti di servizio*** approvati dal Questore (art. 2 R.D.L. 1952/35)

# CONVENZIONI

L'art. 9 L.R. 23/89 precisa che:

- L'attività delle G.E.V. si esplica attraverso ***convenzioni*** stipulate fra i raggruppamenti provinciali e gli ENTI PUBBLICI che si avvalgono della loro opera
- La convenzione costituisce quindi il normale, ma indispensabile, strumento, di natura negoziale, che regola i rapporti tra i due organismi interessati

# IL CASO DI MODENA



ANNO 1991:

- Il Prefetto di Modena, su richiesta della Provincia, approva, ai sensi dell'art. 254 del Regolamento d'esecuzione del T.U.L.P.S., l'uniforme delle guardie del Corpo Provinciale G.E.V..

# Anno 1990 : PRIMA DIRETTIVA REGIONALE

- Con Delibera n° 2122 del 2.05.90 la Giunta Regionale definisce puntualmente le competenze in materia di accertamento di fattispecie di violazioni amministrative in materia ambientale :
- Art. 15 L.R. 2/77 (salvaguardia della flora regionale protetta e disciplina della raccolta dei prodotti del sottobosco)
- Art. 32 L.R. 11/88 (disciplina dei parchi regionali e delle riserve naturali)

# Anno 1991 : SECONDA DIRETTIVA (Del. G. R. N° 5291 26.11.1991)

- La seconda direttiva fu straordinariamente pregnante sotto diversi profili. In primo luogo allargava grandemente la competenza accertativa delle G.E.V. :
- Art. 24 D.P.R. 915/92 (abbandono di rifiuti in aree pubbliche e private di uso pubblico nonché nelle acque pubbliche e private )
- Art. 31 L.R. 6/86 (violazione alla prescrizioni contenute in normative integrative regionali previste dal D.P.R. 915/82)
- Art.11, 1° comma, L.R. 42/86 (violazioni ai disposti di cui alla L.R. 7/83 in materia di spandimento e trasporto di liquami zootecnici)
- Art. 32 L.R. 32/88 (disciplina delle acque minerali e termali)
- Artt. 24 e 26 R.D. 3267/23 (vincolo idrogeologico, taglio e danneggiamento di piante in terreni vincolati)

- Violazione alla prescrizioni contenute in ordinanze sindacali emanate ai sensi degli artt. 36 e 38 L. 142/90, qualora le stesse prevedano sanzioni amministrative pecuniarie e comunque siano finalizzate alla tutela dell'ambiente)
- Art. 18 L.R. 24/91 (raccolta, coltivazione e commercio dei tartufi nel territorio regionale)

La SECONDA DIRETTIVA inoltre sottolinea il carattere di **NON ESAUSTIVITA'** delle norme sopraindicate ***rinviando ai singoli atti di nomina (e quindi in capo alla PROVINCIA)*** per il recepimento di leggi nazionali e regionali INNOVATIVE ed anche di fonti regolamentari locali (p.es. ordinanze sindacali, regolamenti ed ordinamenti locali di polizia , ecc.).

Tale carattere di NON ESAUSTIVITA', contrapposto alla rigidità della prima direttiva si è rivelato poi foriero di effetti assai rilevanti ai fini della qualificazione della figura della G.E.V. .

# Anno 1992 : la nuova legge-cornice sulla CACCIA

- Il profilo della G.E.V. si è arricchito nel 1992 di altra fondamentale e per così dire “storica” attribuzione , conferitale da una legge dello Stato: la Legge 11.02.1992 n° 157 “*Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio*”
- L’art. 27/2° comma, prevede che la vigilanza venatoria volontaria sia altresì affidata “... *alle guardie ecologiche e zoofile riconosciute da leggi regionali*”.
- L’importanza di tale disposizione trascende il mero aspetto della nuova previsione di competenza accertativa. E’ infatti la prima volta che la figura della G.E.V. , creata da normative regionali, viene espressamente menzionata da una legge statale. La mancata previsione a livello nazionale di tale figura giuridica aveva, in taluni casi, ingenerato dubbi e perplessità in sede di approvazione delle nomine.

# Anno 1995: TERZA DIRETTIVA (Del. G.R. n° 4055 del 21.11.95)

- Oltre a definire nuovi requisiti per la costituzione e l'operatività dei raggruppamenti provinciali e nuove modalità per i corsi di formazione e aggiornamento , segnala altre fattispecie su cui estendere il potere d'accertamento delle G.E.V. :
- Art. 14 L.R. 27/94 (violazioni ai regolamenti comunali in materia di rifiuti)
- Art. 15 L.R. 50/95 (disciplina dello smaltimento e stoccaggio dei liquami zootecnici)
- Artt. 30/1°c. e 31/1°c. L. 157/92 e 61 L.R. 8/94 (sanzioni in materia di caccia)
- Tutte le fattispecie previste dalla L.R. 11/93 (regolamentazione della pesca in Emilia Romagna)

# Anno 2000: QUARTA DIRETTIVA (Del. G.R. n° 266 del 22.02.00)

- La quarta direttiva non introduce nuove competenze accertative . Tuttavia, oltre a dettare prescrizioni per l'operatività dei raggruppamenti e per l'organizzazione dei corsi di formazione di aggiornamento e di addestramento, individua lo "standard minimo" del potere di accertamento che deve essere conferito alle G.E.V. :
- Art. 15 L.R. 2/77
- Art. 32 L.R. 11/88 (abrogato dalla L.R. 6/2005)
- Art. 50/1°c. D. L.vo 22/97 (abrogato dal D. L.vo 152/2006)
- Art. 35 L.R. 27/94
- Art. 18 L.R. 24/91, come sostituito dalla L.R. 20/96
- Artt. 13 e 20 L.R. 6/96
- Ordinanze sindacali e regolamenti in materia di tutela dell'ambiente e del verde
- In materia di **pesca e attività venatoria**, il conferimento del potere d'accertamento è subordinato alla frequenza – per le guardie di nuova nomina – di appositi corsi (con esclusione dell'esame finale) predisposti dai competenti servizi provinciali

# Il caso di MODENA : 2008, l'anno del "salto" innovativo

- Nel 2007 il Corpo Provinciale GEV di Modena sottopone formalmente alla Provincia la pesante problematica dell'*empasse* operativa conseguente all'abrogazione o disapplicazione di diverse delle norme previste nelle precedenti direttive regionali, proponendone il superamento sulla base di argomentazioni giuridiche essenzialmente correlate al richiamato carattere di NON ESAUSTIVITA' ben rappresentato nella SECONDA DIRETTIVA . Quest'ultima sottolinea la permanenza in capo alla Provincia della prerogativa di **aggiornare** le competenze accertative delle G.E.V. , *avuto riguardo di innovative disposizioni di legge e regolamento* . Tale previsione si integra con il disposto della fondamentale L. R. 21/84 (in materia di diritto sanzionatorio amministrativo) che prevede (art. 6, 2° e 3° c.) la potestà – in capo agli enti cui spetta l'esercizio di funzioni sanzionatorie - di individuare gli "*agenti abilitati ad effettuare gli accertamenti e tutte le altre attività previste dagli artt. 13, 14, 15 e 17 della L.689/81*". La stessa norma prevede altresì che "*Coloro che sono individuati per l'espletamento delle funzioni [predette] sono titolari dei poteri di cui alla legge statale [689/81]* " .

Nel 2008 la Provincia di Modena, dimostrando forte *verve* innovativa e grande attenzione alla problematica testè evidenziata , recepisce le argomentazioni di cui si è detto e AGGIORNA gli atti di nomina prevedendo la competenza accertativa delle G.E.V. nelle seguenti fattispecie :

- Art. 15 L.R. 2/77 come modificato dalla L.R. 6/2005 (flora regionale protetta e prodotti del sottobosco)
- Art. 60 L.R. 6/2005 (aree naturali protette)
- Artt. 13 e 20 L.R. 6/96 (funghi epigei)
- Art. 18 L.R. 24/91 (tartufi)
- Art. 255/1° c. D. L.vo 152 (abbandono di rifiuti)
- Art. 11, 1° c. L.R. n° 42 (provvedimenti per il contenimento dell'eutrofizzazione)
- Art. 23 L.R. 32/88 (acque minerali e termali)
- Artt. 24 e 26 R.D. 3267/23 (riordino e riforma in materia di boschi e terreni montani)
- Art. 63 L.R. 6/2005 (sanzioni in materia di polizia forestale)
- Ordinanze sindacali e regolamenti comunali in materia di tutela del verde urbano ed extraurbano di cui al TUEL D. L.vo 267/2000)

- L.R. 4/2007 , capo 3° (disposizioni in materia di utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento)
- Artt. 30 e 31 L. 157/92 (caccia)
- Art. 61 L.R. 8/94 (legge regionale sulla caccia)
- Regolamento Regionale 4/2002 [ora abrogato dal R.R. 1/2008] , (gestione faunistico-venatoria degli ungulati)
- Art. 7 L.R. 15/2006 (tutela della fauna minore)
- Art. 5 L.R. 5/2005 (norme a tutela del benessere animale)
- Art. 30 L.R. 27/2000 (norme per la tutela ed il controllo della popolazione canina e felina)
- L.R. 11/93 tutte le fattispecie (regolamentazione della pesca in Emilia Romagna)

Tale, innovativa, modalità di aggiornamento degli atti di nomina – che di fatto anticipa le previsioni della QUINTA DIRETTIVA regionale - posta coraggiosamente in essere dalla Provincia di Modena, conferisce alla G.E.V. una competenza estremamente allargata in campo ambientale, del tutto inusitata per tali figure di agenti volontari.

# La QUINTA DIRETTIVA : Del. G.R. n° 2291 del 22.12.2008

- La Quinta Direttiva regionale - oltre a ridefinire il ruolo della Regione, delle Province, dei Raggruppamenti provinciali G.E.V. , a ridisciplinare le modalità ed i programmi per i corsi di formazione – prende sostanzialmente atto che il campo d'azione delle G.E.V. si è estremamente dilatato nel tempo a seguito dell'emanazione e del continuo aggiornamento di corpi legislativi e regolamentari nei vari settori riconducibili alla tutela dell'ambiente e del territorio.
- Ribadisce altresì quanto espresso con la SECONDA DIRETTIVA circa la *non esaustività* delle previsioni normative in ordine alle quali conferire potere d'accertamento alle G.E.V.
- Dispone che le Province attribuiscono poteri d'accertamento alle G.E.V. individuando un nucleo minimo (ancorchè piuttosto ampio) e selezionato di norme nei seguenti settori :
- PROTEZIONE DELLA NATURA ED AREE PROTETTE : art. 15 L.R. 2/77, art.60 L.R. 6/2005

- REGOLAMENTAZIONE DELLA RACCOLTA DI FUNGHI EPIGEI ED IPOGEI: art 18 L.R. 24/91 ; artt. 13 e 20 L.R. 6/96;
- TUTELA DELLA FAUNA SELVATICA E REGOLAMENTAZIONE DELL'ATTIVITA' VENATORIA E DELLA PESCA: art.7 L.R. 15/2006; art. 30/1°c. e 31/1°c. L. 157/92; art. 61 L.R. 8/94; L.R. 11/93;
- GESTIONE RIFIUTI : art. 255/1°c. D. L.vo 152/2006
- TUTELA DELLE ACQUE E SPANDIMENTI AGRONOMICI: art. 23 L.R. 32/88; art. 12 L.R. 4/2007;
- PRESCRIZIONI DI MASSIMA E DI POLIZIA FORESTALE : artt. 24 e 26 R.D. 3267/23; art. 63 L.R. 6/2005
- REGOLAMENTI COMUNALI E PROVINCIALI E ORDINANZE SINDACALI IN MATERIA DI TUTELA DELL'AMBIENTE E DEL VERDE PUBBLICO : art. 7bis D. L.vo 267/2000

Una competenza così allargata nella materia, connota, a nostro avviso, le G.EV. emiliano-romagnole di attribuzioni tali da potersi, a pieno diritto, annoverare tra le più qualificate figure di ***agenti volontari di polizia amministrativa ambientale.***

# La sicurezza locale partecipata: IL SISTEMA INTEGRATO DI SICUREZZA (legge regionale 4 dicembre 2003 n° 24)



Negli ultimi anni, in seguito all'accresciuto ruolo dei sindaci e del conferimento di sempre maggiori poteri agli enti locali, si è riaperto con forza il dibattito sull'opportunità di una partecipazione attiva dei Comuni alla tutela dell'ordinata e civile convivenza all'interno della comunità di riferimento. Ecco quindi farsi strada l'idea di una *sicurezza locale partecipata* fra lo Stato e le realtà locali, nella corretta convinzione che la sicurezza non possa esser meramente ricondotta al solo *ordine pubblico* ma ricomprenda anche tutti gli interventi sociali che soprattutto gli enti locali possono assicurare

- La nostra Regione con una legge d'avanguardia (L.R. 24/2003) promuove un *sistema integrato di sicurezza* che opera con il riferimento al diritto allo studio, al collocamento al lavoro, alla prevenzione della criminalità, alla riqualificazione urbana, al coordinamento degli organi di polizia, alla mediazione dei conflitti, all'attivazione di modelli operativi di polizia locale di prossimità.
- L'ente locale – il Comune soprattutto – deve quindi predisporre , attraverso la *sua* polizia, un'organizzazione, con precise ed efficaci modalità d'intervento, atta a dare una risposta ai cittadini sempre più bisognosi di serenità, tranquillità e protezione.
- In quest'ottica, il cosiddetto *volontariato-partner* può rivestire un ruolo fondamentale
- La L.R. 24/2003, all'art. 8 , promuove quello che può essere definito come un vero e proprio servizio pubblico volontario *aggiuntivo e collaborativo* con le strutture di polizia locale.
- Province (Modena in particolare) e Comuni hanno già , in diversi casi, coinvolto con apposite convenzioni, i raggruppamenti GEV nell'attività di monitoraggio e tutela del territorio finalizzata al miglioramento della *sicurezza urbana e rurale*.