



**AmbienterosA**  
Consulenze Ambientali

di Avv. Rosa Bertuzzi  
Vicolo Gandino 7, 29121 PC  
rosabertuzzi@ambienterosa.net  
P. Iva 01527290330 [www.ambienterosa.net](http://www.ambienterosa.net)

# **LA FIGURA GIURIDICA DEL VOLONTARIO AMBIENTALE**

## LA FIGURA GIURIDICA DEL VOLONTARIO AMBIENTALE

### **PARTE I: i diversi riconoscimenti giuridici ..... p. 3**

- § 1. Legge n. 266/1991 (“Legge quadro sul volontariato”) ..... p. 3
- § 2. Decreto legislativo n. 460/1997 (“Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale”) ..... p. 6
- § 3. Legge n. 328/2000 (“Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”) ..... p. 7

### **PARTE II: inquadramento giuridico comune ..... p. 7**

- § 4. La qualifica comune di pubblici ufficiali ..... p. 8
- § 5. Le guardie ittiche, zoofile ed ambientali: agenti di polizia giudiziaria ..... p. 8
- § 6. Le funzioni di polizia amministrativa e giudiziaria ..... p. 9
- § 7. I requisiti e il procedimento di nomina ..... p. 10
- § 8. Le responsabilità ..... p. 10
- § 9. L’uniforme e i segni distintivi ..... p. 11
- § 10. Il porto dell’arma ..... p. 11

### **PARTE III: le singole figure di volontari ambientali ..... p. 12**

#### Capitolo 1. Le guardie ambientali (GEV o GAV)

- § 11. Le funzioni ..... p. 12

#### Capitolo 2. Le guardie ittiche

- § 12. Le funzioni ..... p. 13

#### Capitolo 2. Le guardie zoofile

- § 13. Le funzioni ..... p. 14
- § 14. Un ulteriore distinguo nella categoria delle guardie zoofile ..... p. 14

#### Capitolo 4. Le guardie venatorie

- § 15. Le funzioni ..... p. 15
- § 16. L’esclusione della qualifica di agente di polizia giudiziaria ..... p. 15

## LA FIGURA GIURIDICA DEL VOLONTARIO AMBIENTALE

In materia ambientale una grande importanza è rivestita dai volontari. In effetti, tanto nell'ambito della protezione dell'ambiente in generale, quanto negli ambiti più specifici della vigilanza venatoria (cioè della caccia) e della tutela della fauna ittica e degli animali domestici, le guardie volontarie costituiscono delle figure centrali.

Come lascia intendere il nome stesso, si tratta di guardie *volontarie* che quindi non ricevono alcuna remunerazione per l'attività svolta. L'**attività di volontariato** si caratterizza pertanto per la sua nobiltà, essendo guidata dalla volontà di spendersi per la comunità. La stessa Costituzione, all'art. 2, fa espressamente riferimento "*ai doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale*" a cui ciascun "buon" cittadino dovrebbe adempiere. Fra questi doveri figura senz'altro l'attività di volontariato, considerata dalla Corte Costituzionale (Corte Cost., 28 febbraio 1992, n. 75) come "*l'espressione più immediata della primigenia vocazione sociale dell'uomo, derivante dall'originaria identificazione del singolo con le formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità e del conseguente vincolo di appartenenza attiva che lega l'individuo alla comunità degli uomini*". Il volontariato, continua la Corte, è la più alta rappresentazione del principio di solidarietà sociale, in quanto, non essendo sospinto da alcun calcolo utilitaristico o dall'imposizione di un'autorità, l'individuo agisce "*per libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa*".

La presente trattazione si concentrerà sull'analisi giuridica della figura del volontario in materia ambientale. In una prima parte (parte I) si analizzeranno i diversi riconoscimenti giuridici della figura del volontario, per poi soffermarsi sugli aspetti che accomunano tutte le diverse figure di volontario (parte II). Infine, in una terza parte (parte III), si esamineranno separatamente i diversi volontari ambientali: le guardie ambientali, le guardie ittiche, le guardie zoofile e le guardie venatorie.

### PARTE I: i diversi riconoscimenti giuridici

Le principali leggi in materia di volontariato sono tre: la legge n. 266/1991 che riconosce "*il valore sociale e la funzione dell'attività di volontariato*" (art. 1) e regola il suo rapporto con le istituzioni pubbliche; il D.lgs. n. 460/1997 che istituisce le Onlus (Organizzazioni non lucrative di utilità sociale) e ne regola i rapporti con il fisco; la legge n. 328/2000 che delinea il quadro in cui devono essere svolti e sostenuti i servizi sociali.

#### **§ 1. Legge n. 266/1991 ("Legge quadro sul volontariato")**

Dopo aver riconosciuto il valore sociale e l'importante funzione svolta dall'attività di volontariato, la legge quadro definisce il suo **oggetto**, stabilire cioè "*i principi cui le regioni e le*

*province autonome devono attenersi nel disciplinare i rapporti fra le istituzioni pubbliche e le organizzazioni di volontariato nonché i criteri cui debbono uniformarsi le amministrazioni statali e gli enti locali nei medesimi rapporti” (art. 1).*

L’art. 2 definisce l’**attività di volontariato** come *“quella prestata in modo personale, spontaneo e gratuito, tramite l’organizzazione di cui il volontario fa parte, senza fini di lucro anche indiretto ed esclusivamente per fini di solidarietà”*. Ne consegue quindi, come precisato nel secondo comma, che il volontario **non** può essere **retribuito** per l’attività svolta, potendogli solamente essere *“rimborsate dall’organizzazione di appartenenza le spese effettivamente sostenute per l’attività prestata, entro limiti preventivamente stabiliti dalle organizzazioni stesse”*. Per evitare incresciosi conflitti di interesse, la figura di volontario è incompatibile *“con qualsiasi forma di lavoro subordinato o autonome o con ogni altro rapporto di contenuto patrimoniale con l’organizzazione di cui fa parte”*. Occorre precisare che, conformemente all’art. 3 comma 4, le organizzazioni di volontariato possono assumere lavoratori dipendenti o avvalersi di prestazioni di lavoro autonomo ma ad una duplice condizione: 1. non eccedere i limiti necessari al regolare funzionamento dell’organizzazione oppure occorrenti a qualificare l’attività da esse svolta; 2. tali lavoratori non devono essere contemporaneamente volontari nell’organizzazione in questione.

La legge precisa ugualmente (all’art. 3) quali sono le **organizzazioni di volontariato**: *“ogni organismo liberamente costituito al fine di svolgere l’attività di cui all’articolo 2, che si avvalga in modo determinante e prevalente delle prestazioni personali, volontarie e gratuite dei propri aderenti”*. Lo scopo solidaristico proprio di tali organizzazioni emerge chiaramente anche nella loro struttura: *“negli accordi degli aderenti, nell’atto costitutivo o nello statuto... devono essere espressamente previsti l’assenza di fini di lucro, la democraticità della struttura, l’elettività e la gratuità delle cariche associative nonché la gratuità delle prestazioni fornite dagli aderenti, i criteri di ammissione e di esclusione e di questi ultimi, i loro obblighi e diritti”* (art. 3).

Particolare importanza riveste l’**obbligo di assicurazione** posto in capo alle associazioni di volontariato. Come stabilito dall’art. 2043 cod. civ., *“qualunque fatto doloso o colposo, che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno”*. Proprio per evitare che il soggetto danneggiante sia esposto in prima persona all’obbligo di risarcimento economico del danno causato, è prevista la stipulazione di contratti di assicurazione. Ora, precisiamo subito che sebbene non sussista in capo alle associazioni l’obbligo di dotarsi di una copertura assicurativa per responsabilità civile (cioè per i danni causati dall’associazione in quanto tale a soggetti terzi), è (decisamente) opportuno che queste si cautelino contro risarcimenti talvolta anche molto elevati, stipulando un contratto di assicurazione. Al contrario, grava sulle associazioni di volontariato un preciso **obbligo di assicurare i propri aderenti**, cioè i volontari, *“contro gli infortuni e le malattie connessi allo svolgimento dell’attività stessa, nonché per la responsabilità civile verso i terzi”* (art. 4). Con tale norma il legislatore ha apportato una forma di tutela ai volontari: essi saranno indennizzati per le conseguenze fisiche negative (malattie ed infortuni) derivanti dallo svolgimento dell’attività di volontariato, e saranno posti al riparo dalle richieste risarcitorie per danni che essi abbiano causato nell’espletamento delle loro funzioni. In attuazione del secondo comma dell’art. 4, è stato emanato il D.M. ICA (decreto del Ministro dell’industria, del commercio e dell’artigianato) del 14 febbraio 1992 (modificato dal D.M. ICA del 16 novembre 1992) che ha previsto **meccanismi assicurativi semplificati**, con la stipulazione di polizze

numeriche o collettive (unica copertura assicurativa per una pluralità di persone, o unico contratto di assicurazione che garantisce tutti i soggetti iscritti nei registri dell'associazione). Occorre infine rilevare come l'obbligo di assicurazione sia sicuramente necessario ai fini dell'iscrizione delle associazioni di volontariato nel registro regionale.

Per quanto riguarda le loro **risorse economiche**, come precisa l'art. 5, le organizzazioni di volontariato traggono i fondi necessari allo svolgimento della propria attività da: *“contributi degli aderenti; contributi di privati; contributi dello Stato, di enti o di istituzioni pubbliche finalizzati esclusivamente al sostegno di specifiche e documentate attività o progetti; contributi di organismi internazionali; donazioni e lasciti testamentari; rimborsi derivanti da convenzioni; entrate derivanti da attività commerciali e produttive marginali”*. In particolare, per accedere ai **contributi pubblici** (nonché per poter stipulare convenzioni con gli enti pubblici ex art. 7, e beneficiare delle agevolazioni fiscali di cui parleremo in seguito) è necessario che le organizzazioni siano iscritte ad appositi registri (*“registri delle organizzazioni di volontariato”*) istituiti dalle regioni e dalle province autonome, iscrizione subordinata al rispetto dei requisiti posti dall'art. 3 (art. 6).

La legge quadro detta poi **norme fiscali** particolarmente favorevoli per le organizzazioni di volontariato (art. 8). I loro atti costitutivi e gli altri atti connessi allo svolgimento della loro attività sono infatti esenti dall'imposta di bollo e dall'imposta di registro. Inoltre, *“le operazioni effettuate dalle organizzazioni di volontariato di cui all'articolo 3, costituite esclusivamente per fini solidarietà, non si considerano cessioni di beni né prestazioni di servizi ai fini dell'imposta sul valore aggiunto; le donazioni e le attribuzioni di eredità o di legato sono esenti da ogni imposta a carico delle organizzazioni che perseguono esclusivamente i fini suindicati”*. Ulteriori vantaggi fiscali riguardano poi le erogazioni in denaro a favore delle organizzazioni iscritte negli appositi registri di cui abbiamo parlato, essendo tali erogazioni deducibili ai sensi degli artt. 10, 65 e 110 del testo unico delle imposte sui redditi. Infine, anche i proventi delle attività commerciali e produttive marginali dell'organizzazione (v. art. 3, c. 4) sono esenti dall'IRPEG (imposta sul reddito delle persone giuridiche) e dall'ILOR (imposta locale sui redditi) a condizione che *“sia documentato il loro totale impiego per i fini istituzionali dell'organizzazione di volontariato”* (art. 8, c. 4).

La legge sancisce altresì il diritto all'informazione e all'accesso ai documenti amministrativi (art. 11) da parte delle organizzazioni di volontariato, ed istituisce l'**Osservatorio nazionale per il volontariato** (art. 12) con compiti di monitoraggio, di promozione e di sviluppo del volontariato, e di organizzazione (ogni tre anni) di una Conferenza nazionale del volontariato alla quale parteciperanno tutti i soggetti istituzionali, i gruppi e gli operatori interessati.

La novità più significativa della legge n. 266 è senza dubbio l'istituzione di **fondi speciali**, presso le regioni, alimentati dalle fondazioni bancarie e gestiti da un Comitato di gestione. Tali fondi serviranno per sostenere i Centri di servizio per il volontariato, *“centri di servizio a disposizione delle organizzazioni di volontariato, e da queste gestiti, con la funzione di sostenerne e qualificarne l'attività”* (art. 15).

Particolare attenzione meritano infine i rapporti fra le **organizzazioni di volontariato e gli enti locali** (art. 10). *“Le leggi regionali e provinciali (delle province autonome) devono salvaguardare l'autonomia di organizzazione e di iniziativa del volontariato o favorirne lo sviluppo”*. A tal fine, le regioni, le province autonome, gli enti locali e gli altri enti pubblici (oltre

che ovviamente lo Stato) possono stipulare convenzioni con le organizzazioni di volontariato iscritte da almeno sei mesi nei registri di cui all'art. 6 (art. 7). Le leggi regionali e provinciali disciplinano inoltre le condizioni e le forme di finanziamento e di sostegno delle attività di volontariato, e (questo aspetto assumerà particolare rilievo nel seguito della trattazione) *“la partecipazione dei volontari aderenti alle organizzazioni iscritte nei registri di cui all'articolo 6 ai corsi di formazione, qualificazione e aggiornamento professionale svolti o promossi dalle regioni, dalle province autonome e dagli enti locali nei settori di diretto intervento delle organizzazioni stesse”*.

## **§ 2. Decreto legislativo n. 460/1997 (“Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale”)**

La cd. legge (così chiamata impropriamente) sulle **Onlus** (Organizzazioni non lucrative di utilità sociale) si applica anche alle organizzazioni volontarie che, attraverso l'iscrizione ai registri istituiti dalle regioni e dalle province autonome (v. art. 6 della l. 266/1991), sono riconosciute Onlus di diritto.

Per ottenere tale riconoscimento, l'organizzazione deve rispettare i requisiti posti dall'art 10. Come espressamente indicato dal comma 1, le ONLUS (che possono assumere la forma giuridica di associazioni, comitati, fondazioni, società cooperative ed altri enti di carattere privato) possono dedicarsi alla *“tutela e valorizzazione della natura e dell'ambiente, con esclusione dell'attività, esercitata abitualmente, di raccolta e riciclaggio dei rifiuti urbani, speciali e pericolosi di cui all'articolo 7 del D.lgs. n. 22/1997”*. Devono poi essere soddisfatti ulteriori criteri attinenti alle attività svolte e all'organizzazione, fra cui merita particolare attenzione il perseguimento di finalità di solidarietà sociale: *“b) l'esclusivo perseguimento di finalità di solidarietà sociale; c) il divieto di svolgere attività diverse da quelle menzionate alla lettera a) ad eccezione di quelle ad esse direttamente connesse; d) il divieto di distribuire... utili e avanzi di gestione nonché fondi, riserve o capitale durante la vita dell'organizzazione (a meno che la destinazione o la distribuzione non siano imposte per legge o siano effettuate a favore di altre ONLUS che per legge, statuto o regolamento fanno parte della medesima ed unitaria struttura); e) l'obbligo di impiegare gli utili o gli avanzi di gestione per la realizzazione delle attività istituzionali e di quelle ad esse direttamente connesse; f) l'obbligo di devolvere il patrimonio dell'organizzazione, in caso di suo scioglimento..., ad altre organizzazioni non lucrative di utilità sociale o a fini di pubblica utilità...; g) l'obbligo di redigere il bilancio o rendiconto annuale; h) disciplina uniforme del rapporto associativo e delle modalità associative volte a garantire l'effettività del rapporto medesimo, escludendo espressamente la temporaneità della partecipazione alla vita associativa e prevedendo per gli associati o partecipanti maggiori d'età il diritto di voto per l'approvazione e le modificazioni dello statuto e dei regolamenti e per la nomina degli organi direttivi dell'associazione; i) l'uso, nella denominazione ed in qualsivoglia segno distintivo o comunicazione rivolta al pubblico, della locuzione "organizzazione non lucrativa di utilità sociale" o dell'acronimo "ONLUS”*.

La legge in esame è importante per le consistenti **agevolazioni fiscali** che offre, tra cui, per esempio, l'esclusione dei proventi derivanti dall'esercizio delle attività direttamente connesse a quelle istituzionali dalla formazione del reddito imponibile (art. 12).

Di fronte al grande successo e diffusione delle ONLUS, sono state emanate una serie di norme (decreti ministeriali, circolari e risoluzioni) di dettaglio in materia di controllo della sussistenza dei requisiti formali per l'uso della denominazione ONLUS (D.M. n. 266/2003), e su alcune tematiche rilevanti riguardanti la fiscalità (circolari n. 38/2011, 12/2009 e 59/2007, risoluzione n. 146/2006).

### **§ 3. Legge n. 328/2000 (“Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”)**

La legge traccia le linee direttrici del sistema integrato di interventi e servizi sociali che deve essere garantito dallo Stato. Infatti, conformemente agli artt. 2, 3 e 38 Cost., la Repubblica deve promuovere interventi al fine di realizzare l'uguaglianza in senso sostanziale (e non solo formale) fra i cittadini. “*Per garantire la qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e diritti di cittadinanza*”, deve prevenire, eliminare e ridurre, “*le condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio individuale e familiare, derivanti da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia*” (art. 1). La grande novità consiste nel riconoscimento del **ruolo delle organizzazioni di volontariato** nella gestione e nell'offerta dei servizi, che saranno così chiamate a collaborare con gli enti pubblici. Il sistema integrato si basa in effetti su quel principio di solidarietà che (come abbiamo visto) è alla base del volontariato: “*il sistema integrato di interventi e servizi sociali ha tra gli scopi anche la promozione della solidarietà sociale, con la valorizzazione delle iniziative delle persone, dei nuclei familiari, delle forme di auto-aiuto e di reciprocità e della solidarietà organizzata*” (art. 1, c. 5).

## **PARTE II: inquadramento giuridico comune**

Le guardie ittiche, zoofile e venatorie hanno, come punto in comune, di essere **guardie particolari giurate** (di seguito, G.P.G.). Questa qualifica è loro espressamente attribuita dalle norme di riferimento: R.D. 8 ottobre 1931 n. 1604 (per le guardie ittiche); l. 20 luglio 2004, n. 189 (per le guardie zoofile); l. 11 febbraio 1992, n. 157 (per le guardie venatorie). Maggiori dubbi sorgono invece in merito alla qualifica di polizia giudiziaria.

Per quanto riguarda le guardie ittiche, l'art. 31 R.D. 8 ottobre 1931 n. 1604 riconosce espressamente a tali volontari la qualità di **agenti di polizia giudiziaria**.

Uguualmente, per quanto concerne le guardie zoofile, l'art. 6 c. 2 della l. 189/04 fa riferimento agli artt. 55 e 57 c.p.p. L'art. 55 c.p.p. regola le funzioni della polizia giudiziaria, e l'art. 57 precisa quali sono i soggetti titolari di tale qualifica. In particolare, il comma 3 dell'art. 57 c.p.p. dispone che “*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'art. 55*”. Ecco quindi che le guardie zoofile sono, a tutti gli effetti, **agenti di polizia giudiziaria**.

Maggiore complessità riveste l'inquadramento della figura delle guardie venatorie. L'art. 27 l. 157/92 distingue infatti espressamente fra gli agenti dipendenti degli enti locali delegati dalle regioni (c. 1, lett. a)), a cui è riconosciuta la qualifica di agenti di Polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza, e le guardie volontarie delle associazioni venatorie (c. 1, lett. b)). Questa netta distinzione conduce a ritenere che la **qualifica di agente di polizia giudiziaria** debba essere **esclusa** per le guardie venatorie. Tale soluzione è stata del resto confermata, dopo alcuni tentennamenti, dalla stessa giurisprudenza (fra le altre, Cass. Civ., sez. III, 13 aprile 2007, n. 15074).

Veniamo infine alle guardie ambientali (GEV o GAV). Istituite da leggi regionali, queste figure di volontari ricoprono la qualifica di **guardie particolari giurate**. Inoltre, sono pubblici ufficiali ed **agenti di polizia amministrativa** e, quando espressamente previsto dalla normativa, rivestono il ruolo particolare di **agenti di polizia giudiziaria**.

#### **§ 4. La qualifica comune di pubblici ufficiali**

Se, come si è visto, le guardie venatorie non rivestono la qualifica di agenti di polizia giudiziaria, esse sono tuttavia (senza alcun dubbio) pubblici ufficiali, al pari delle altre tre figure di volontari.

Le norme relative alla figura del pubblico ufficiale sono contenute nel Capo III, Titolo III, Libro II del Codice Penale. L'**art. 357 c.p.** circoscrive la qualifica di pubblici ufficiali a coloro che *“esercitano una pubblica funzione legislativa, giudiziaria o amministrativa”* e precisa che, per funzione amministrativa pubblica, si intende la funzione *“disciplinata da norme di diritto pubblico e da atti autoritativi e caratterizzata dalla formazione e dalla manifestazione della volontà della pubblica amministrazione o dal suo svolgersi per mezzo di poteri autoritativi o certificativi”*. Questa funzione compete giustamente alle guardie venatorie, come risulta dall'art. 28 della l. 157/92: *“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”*. Ne risulta quindi che le guardie venatorie sono pubblici ufficiali durante l'esercizio di poteri autoritativi e certificativi. Tale *status* è stato inoltre riconosciuto dalla stessa giurisprudenza (fra le altre, TAR Lazio, sez. II *quater*, 17 settembre 2012, n. 7839).

Cercando di schematizzare: le guardie ittiche, zoofile, venatorie ed ambientali (GEV o GAV) sono tutte guardie particolari giurate con poteri di polizia amministrativa, oltreché pubblici ufficiali. Le prime due, e le guardie ambientali (qualora le norme regionali di riferimento lo prevedano), hanno *inoltre* la qualifica di agenti di polizia giudiziaria.

#### **§ 5. Le guardie ittiche, zoofile ed ambientali: agenti di polizia giudiziaria**



Abbiamo visto come le guardie ittiche, zoofile e talvolta le guardie ambientali (GEV o GAV) siano agenti di polizia giudiziaria. Si applicheranno quindi le norme contenute nel Titolo III del Libro I del Codice di procedura penale, rubricato “Polizia giudiziaria” (artt. 55-59).

L’art. 55 c.p.p. precisa le **funzioni** della polizia giudiziaria, consistenti nella prevenzione e repressione dei reati: *“la polizia giudiziaria deve, anche di propria iniziativa, 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”*. Nello svolgimento delle sue attività, la polizia giudiziaria è sottoposta alla dipendenza e alla direzione dell’**autorità giudiziaria** (art. 56 c.p.p.), cioè dei magistrati che dirigono gli uffici presso i quali le sezioni di polizia giudiziaria sono istituite.

## § 6. Le funzioni di polizia amministrativa e giudiziaria

Le **funzioni di polizia amministrativa**, svolte da tutte le quattro tipologie di guardie, sono tipicamente preventive. Le guardie hanno il compito di procedere all’accertamento delle violazioni delle norme (leggi, regolamenti, ordinanze) in materia di protezione del patrimonio ittico, zoologico e faunistico che comportano l’applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie. Come dispone l’art. 13 della legge n. 689/1981, ai fini dell’accertamento delle violazioni, gli agenti di polizia amministrativa (nel nostro caso le guardie) possono *“assumere informazioni e procedere a ispezioni di cose e di luoghi diversi dalla privata dimora, a rilievi segnaletici, descrittivi e fotografici e ad ogni altra operazione tecnica. Possono altresì procedere al **sequestro cautelare** delle cose che possono formare oggetto di confisca amministrativa, nei modi e con i limiti con cui il codice di procedura penale consente il sequestro alla polizia giudiziaria”*. A tal punto, l’art. 20 precisa che *“le autorità stesse possono disporre la **confisca amministrativa** delle cose che servono o furono destinate a commettere la violazione e debbono disporre la confisca delle cose che ne sono il prodotto, sempre che le cose suddette appartengano a una delle persone cui è ingiunto il pagamento. E’ sempre disposta la confisca amministrativa delle cose, la fabbricazione, l’uso, il porto, la detenzione o l’alienazione delle quali costituisce violazione amministrativa, anche se non venga emessa l’ordinanza ingiunzione di pagamento”*.

La **funzione giudiziaria** è invece tipicamente repressiva e compete alle sole guardie ittiche e zoofile (e talvolta alle guardie ambientali). In caso di flagranza di reato le guardie procedono all’**identificazione del trasgressore** e lo invitano a nominare un avvocato. Nei casi di particolare necessità ed urgenza, cioè qualora vi è il rischio che le cose, le tracce e i luoghi pertinenti al reato si modificino o peggio si perdano, possono procedere al **sequestro** delle cose ed operare i necessari rilievi. Possono inoltre procedere a **perquisizione personale o locale** quando vi è fondato motivo che sulla persona o nei locali si trovino prove o tracce del reato che rischiano di essere disperse. Ovviamente, conformemente all’art. 59 c.p.p., devono dare notizia del reato commesso al pubblico ministero.

Cercando di schematizzare quanto appena detto, gli agenti di polizia giudiziaria possono svolgere tutti gli atti previsti dall’art. 13 della l. 689/1981: ispezione, accertamento, sequestro amministrativo e contestazione di illeciti amministrativi (possono cioè redigere verbali di accertata

violazione, sulla base dei quali viene erogata una sanzione pecuniaria dagli organi competenti). Tuttavia, non possedendo la qualifica di agenti di polizia giudiziaria, *non* possono esercitare poteri come la perquisizione personale e domiciliare, l'arresto e il sequestro penale. Pertanto, **di fronte ad un evento penale**, gli agenti di polizia amministrativa provvedono ad assumere il maggior numero di informazioni (anche attraverso sequestro cautelare e confisca amministrativa) che trasmetteranno successivamente all'Autorità Giudiziaria, e a far intervenire una pattuglia della Polizia Provinciale che svolgerà gli accertamenti e gli atti necessari.

## § 7. I requisiti e il procedimento di nomina

In questa sede, assumono rilevanza alcune disposizioni della l. 266/1991 già ampiamente analizzate nella Parte I. Limitiamoci perciò a rimarcare come l'attività del volontario debba essere prestata in modo personale, spontaneo e gratuito, unicamente per fini di solidarietà e non perseguendo pertanto, anche solo indirettamente, fini di lucro. Per evitare il sorgere di conflitti di interessi, il volontario non deve essere legato all'organizzazione di cui fa parte da un rapporto di lavoro subordinato o autonomo, o da un qualunque altro rapporto di contenuto patrimoniale (art. 2 della l. 266/1991).

Più nel dettaglio, ai sensi dell'art. 138 del T.U.L.P.S. (Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza), approvato con regio decreto n. 773/1931, le guardie particolari giurate devono possedere i seguenti **requisiti**: *“1) essere cittadino italiano o di uno Stato membro dell'Unione europea; 2) avere raggiunto la maggiore età ed avere adempiuto agli obblighi di leva (disposizione da ritenersi oggi abrogata); 3) sapere leggere e scrivere; 4) non avere riportato condanna per delitto; 5) essere persona di buona condotta morale; 6) essere munito della carta di identità; 7) essere iscritto alla cassa nazionale delle assicurazioni sociali e a quella degli infortuni sul lavoro”*.

Il cittadino in possesso dei requisiti indicati deve iscriversi ad un'associazione accreditata e, dopo aver seguito appositi corsi formativi, deve sostenere un esame di abilitazione. La nomina delle G.P.G. deve infine essere approvata dal prefetto (art. 138 T.U.L.P.S.). Il D.Lgs. 31 marzo 1998 n. 112 (cd. decreto Bassanini, “Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali”) ha tuttavia trasferito alle **Province** la competenza in materia di nomina delle guardie ittiche, venatorie ed ambientali (GEV o GAV). Resta quindi alla **Prefettura** il potere di nomina delle sole guardie zoofile.

## § 8. Le responsabilità

Le guardie hanno precisi compiti, doveri e responsabilità. In particolare, potranno rendersi colpevoli dei **reati contro la pubblica amministrazione** previsti dal Capo I del Titolo II del Libro II del Codice Penale (rubricato “Dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione”, artt. 314-335 *bis*), tra cui figurano specialmente: peculato, malversazione a danno dello Stato, indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato, concussione, corruzione, induzione indebita a dare o promettere utilità, abuso d'ufficio. Devono inoltre compiere senza ritardo il loro dovere, pena il reato di rifiuto od omissione d'atti d'ufficio (art. 328 c. 1 e 2 c.p.).

## § 9. L'uniforme e i segni distintivi

L'art. 254 del regolamento di esecuzione del T.U.L.P.S. prevede che le guardie particolari giurate portino un'uniforme e un segno distintivo approvati dal Prefetto, il cui scopo è evidentemente quello di rendere riconoscibile l'attività esercitata: *“le guardie particolari vestono l'uniforme, o, per particolari esigenze, portano il distintivo, da approvarsi, l'una e l'altro, dal prefetto su domanda del datore di lavoro dal quale dipendono”*. La questione dell'uniforme e dei segni distintivi non è affatto di secondo piano in quanto il **porto** di un segno non autorizzato dal Prefetto è **abusivo** e potrà far venir meno il requisito di *“buona condotta morale”* previsto dall'art. 138 del T.U.L.P.S. per la nomina a guardia particolare giurata. Inoltre, nei casi più gravi, potranno essere configurabili i reati di possesso di segni distintivi contraffatti e di usurpazione di titoli o di onori (previsti rispettivamente dagli artt. 497 *ter* e 498 c.p.).

## § 10. Il porto dell'arma

Particolarmente complessa è la questione del porto d'armi. Il decreto di nomina rilasciato dalla Prefettura o dalla Provincia non è una condizione sufficiente per il rilascio del porto d'armi. Sarà quindi necessario fare **domanda alla Prefettura** per ottenere la licenza di porto d'armi. Le Prefetture avevano tuttavia tendenza a negare o limitare fortemente la concessione della licenza alle guardie giurate ittico, venatorie e zoofile, sostenendo che la loro attività non sarebbe riconducibile a situazioni di pericolo sufficienti e che non sarebbe dimostrata l'effettiva necessità di difesa personale. Tale posizione di chiusura si presta evidentemente a numerose critiche come giustamente sostenuto da alcune interrogazioni a risposta scritta indirizzate al Ministro dell'interno (fra le altre, interrogazione a risposta scritta 4-05507 presentata da Enzo Raisi, 20 febbraio 2003 nella seduta n. 269) che mettono in luce il rischio concreto incorso dalle guardie: *“nella pratica del servizio volontario accade sovente - è l'oggetto del servizio stesso - di imbattersi in vandali, bracconieri e pescatori di frodo: tali soggetti una volta colti in flagrante, frequentemente armati, quando non addirittura necessariamente armati, e con armi da fuoco, per quanto riguarda i bracconieri, vanno sottoposti ad identificazione e disarmati dalle guardie giurate nell'esercizio della propria funzione di agenti di polizia giudiziaria”*. Tale posizione è del resto ripresa dalla stessa giurisprudenza. Da ultimo, il T.A.R. della Regione Campania (T.A.R. Campania, sez. V, 13 marzo 2013, n. 1447) ha annullato il provvedimento prefettizio che negava il rilascio del porto d'arma per difesa personale a una guardia zoofila, con la motivazione che *“per ragioni di servizio, ovvero per l'assolvimento di compiti che la stessa Amministrazione definisce di rilevante importanza, -le guardie zoofile- possono trovarsi ad affrontare situazioni di potenziale conflitto per il ripristino nell'interesse pubblico della legalità violata con maggiore frequenza rispetto alla generalità dei cittadini, con conseguente interesse qualificato al possesso di titolo abilitativo per la detenzione di un'arma pur non assegnata in dotazione, come per gli agenti di pubblica sicurezza”*.

## **PARTE III: le singole figure di volontari ambientali**

### **Capitolo 1. Le guardie ambientali (GEV o GAV)**

Le guardie ambientali sono figure di volontari previste da leggi regionali. Esse prendono il nome di GEV (guardie ecologiche volontarie) e, in alcune regioni (come in Toscana), il nome di GAV (guardie ambientali volontarie). Secondo le **leggi regionali** che le istituiscono, le guardie ambientali possono essere alle dipendenze delle amministrazioni provinciali, o raggruppate in associazioni di volontariato, o, ancora, affiliate alla Protezione Civile. In particolare, in Emilia-Romagna, le GEV sono riunite in associazioni provinciali convenzionate con gli enti pubblici. In Lombardia e Piemonte, le GEV sono coordinate direttamente dalle amministrazioni provinciali ed inquadrare in raggruppamenti integrati nei parchi regionali, comunità montane e comuni capoluoghi di provincia (schema ripreso nelle sue linee principali anche dalle altre Regioni). La Toscana adotta infine un sistema misto.

#### **§ 11. Le funzioni**

Le guardie ambientali svolgono una funzione di vigilanza e sanzionatoria in materia di: salvaguardia della **flora** spontanea e rara (disciplina della raccolta dei prodotti del bosco e del sottobosco –tartufi, funghi...- , e tutela della cotica erbosa superficiale); norme e regolamenti dei **parchi** naturali nazionali, regionali e delle riserve naturali; disciplina relativa all'**inquinamento ambientale** (scarichi nelle fognature e nei corsi d'acqua superficiali, smaltimento –abbandono e combustione- dei rifiuti); prescrizioni di Polizia Forestale; applicazione dei regolamenti comunali relativi alla tutela dell'ambiente; norme per la tutela della **fauna** e l'**esercizio della caccia e della pesca**; vincolo idrogeologico; accensione dei **fuochi**; percorsi dei **fuoristrada** e parcheggi in prati; tutela di alcune specie di fauna minore (gamberi, anfibi, chioccioline).

Le guardie ambientali svolgono inoltre un'importante funzione di informazione della cittadinanza sulla legislazione in materia ambientale, e di promozione dell'educazione ambientale presso gli istituti scolastici. Occorre infine ricordare la preziosa collaborazione con altre istituzioni ed organismi: Provincia e Comuni, per il rilevamento ambientale, il censimento di specie protette o il monitoraggio dei fiumi; Istituti di Ricerca e ARPA; Protezione Civile, per opere di soccorso in caso di calamità naturali o altri disastri di carattere ambientale.

### **Capitolo 2. Le guardie ittiche**

La figura della guardia ittica (cd. guardapesca) è contemplata dal **R.D. 8 ottobre 1931 n. 1604** (Testo unico sulla Pesca) e dalla legge 14 luglio 1965, n. 963 (Disciplina della pesca marittima). In particolare, l'art. 31 del regio decreto dispone che *“le Province, i Comuni, i consorzi, le associazioni e chiunque vi abbia interesse possono nominare e mantenere, a proprie spese, **agenti giurati** per concorrere alla sorveglianza sulla pesca tanto nelle acque pubbliche, quanto in quelle private ... Essi, ai fini della sorveglianza sulla pesca, hanno la qualità di **agenti di Polizia**”*

**Giudiziaria**”. Tale qualifica è ulteriormente ribadita dall’art. 22 c. 6 del D.Lgs. 9 gennaio 2012 n. 4 (Misure per il riassetto della normativa in materia di pesca e acquacoltura, a norma dell'articolo 28 della legge 4 giugno 2010, n. 96, che ha abrogato la l. 963/65), ai termini del quale *“Ai soggetti di cui al comma 3 –fra cui figurano gli agenti giurati-, è riconosciuta, qualora già ad esse non competa, la qualifica di ufficiali o agenti di polizia giudiziaria, secondo le rispettive attribuzioni, ai fini della vigilanza sulla pesca ai sensi dell'articolo 55, ultimo comma, del codice di procedura penale”*.

## § 12. Le funzioni

Alla guardia ittica competono tre tipologie di funzioni: prevenzione e controllo, sanzione ed informazione.

A titolo delle funzioni di prevenzione e controllo, il guardapesca si occupa della salvaguardia e della tutela della **fauna ittica** e assicura l’osservanza delle norme in materia. Controlla le **licenze di pesca** e si accerta che i pescatori rispettino le norme relative al **numero** e alle **specie delle catture** e alle **tecniche di pesca** utilizzate. Controlla inoltre lo **stato dei corsi d’acqua e dei laghi**, segnalando le situazioni di inquinamento e partecipando alle attività di ripopolamento e di bonifica. Si potrebbe quindi dire che il guardapesca è competente per tutto ciò che riguarda la vita del fiume, tanto dei suoi abitanti quanto delle risorse naturali circondanti il corso d’acqua.

All’interno delle funzioni di sanzione, rientra l’accertamento delle violazioni alla legislazione sulla pesca che comportano l’applicazione di **sanzioni amministrative pecuniarie**, e la redazione di apposito verbale. In effetti, la maggior parte delle infrazioni in materia di pesca sono state depenalizzate. Tuttavia, occorre precisarlo, resiste un nocciolo duro di **reati** che la guardia ittica ha quindi il compito di prevenire e di reprimere. Tra questi, figura in particolare la pesca con la dinamite e con altre materie esplodenti nonché con l’uso della corrente elettrica e con materie atte ad intorpidire, stordire od uccidere i pesci e gli altri animali acquatici, reato represso dall’art. 6 R.D. 1604/1931. A questo reato si potranno poi aggiungere eventualmente i reati (fra gli altri) di porto abusivo di esplosivo (art. 2 legge 895/67) e di danneggiamento aggravato (nel caso di scarico di materie tossiche nelle acque, art. 635 ss. c.p.).

Quanto alle funzioni di informazione, la guardia ittica svolge un importante ruolo di sensibilizzazione della comunità in merito alla protezione delle risorse acquatiche. Svolge poi inchieste e ricerche sullo stato dei fiumi e della fauna ittica al fine di intervenire predisponendo piani di ripopolamento o di bonifica.

## Capitolo 2. Le guardie zoofile

Le guardie zoofile sono espressamente riconosciute dalla **legge 20 luglio 2004 n. 189** (Disposizioni concernenti il divieto di maltrattamento degli animali, nonché di impiego degli stessi in combattimenti clandestini o competizioni non autorizzate) il cui art. 6 c.3 sancisce che *“la vigilanza sul rispetto della presente legge e delle altre norme relative alla protezione degli animali*

*è affidata anche, con riguardo agli animali di affezione, nei limiti dei compiti attribuiti dai rispettivi decreti prefettizi di nomina, ai sensi degli articoli 55 e 57 del codice di procedura penale, alle guardie particolari giurate delle associazioni protezionistiche e zoofile riconosciute”.*

### **§ 13. Le funzioni**

Le guardie zoofile sono competenti in materia di **repressione dei reati** di maltrattamento di animali d'affezione e dei reati ambientali. Svolgono quindi una funzione sanzionatoria qualora rilevino un illecito amministrativo nelle materie di loro competenza. Per **animali di affezione** si intendono gli animali tenuti per compagnia (come, per esempio, cani, gatti, criceti, conigli, pesci... ma anche rettili ed insetti). Alla funzione di sanzione si accompagna poi un compito di controllo, **prevenzione** e **denuncia** sul territorio e di sensibilizzazione della popolazione al rispetto della natura e degli animali.

Alle funzioni riferite agli animali di affezione si accompagnano poi funzioni “accessorie”, inerenti al recupero e alla gestione di **aree verdi** e di riserve naturali.

### **§ 14. Un ulteriore distinguo nella categoria delle guardie zoofile**

Su richiesta della Prefettura di Napoli, il Ministero dell'Interno si è pronunciato su alcune “problematiche relative alle guardie venatorie volontarie” in data 20 novembre 2013. Il Viminale ha precisato la necessaria distinzione fra guardie zoofile nominate con **decreto prefettizio** e guardie zoofile nominate ai sensi di **leggi regionali**. Mentre la competenza delle prime è individuata dalla legge 189/2004 nella protezione degli “*animali di affezione*” (art. 6 c. 2), i compiti delle seconde sono individuati dalle leggi regionali stesse.

Le guardie di nomina regionale, a differenza (come abbiamo visto) di quelle di nomina prefettizia, non rivestono qualità di polizia giudiziaria “*non essendo ad esse applicabile la previsione di cui all'articolo 6, comma 2 della Legge 189/2004*”. Ulteriore differenza riguarda l'estensione delle materie di competenza. Le guardie zoofile nominate con decreto del Prefetto non possono infatti svolgere compiti di vigilanza in materia venatoria, al contrario delle guardie zoofile di nomina regionale. L'art. 27 c. 2 della legge 157/1992 (legge sulla caccia) fa infatti espresso riferimento alle sole “*guardie zoofile riconosciute da leggi regionali*”.

## **Capitolo 4. Le guardie venatorie**

Le guardie venatorie (cd. guardiacaccia) sono previste dalla **legge 11 febbraio 1992, n. 157** (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio). L'art. 27 c. 2, lett. b) affida la vigilanza dell'applicazione delle disposizioni della legge, fra gli altri, “*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, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773”.*

### **§ 15. Le funzioni**

La guardia venatoria (cd. guardacaccia) si occupa della tutela e della salvaguardia della fauna selvatica, **sanzionando** gli illeciti amministrativi commessi e **verificando i permessi e le licenze** dei cacciatori. Svolge inoltre un'importante funzione consistente nell'acquisizione di informazioni sullo stato del territorio e degli animali che lo popolano. Si aggiunge infine una funzione didattica, di educazione della comunità al rispetto dell'ambiente e della fauna selvatica.

### **§ 16. L'esclusione della qualifica di agente di polizia giudiziaria**

Come abbiamo visto, la qualifica di agente di polizia giudiziaria deve essere esclusa per le guardie venatorie. Alla base di tale esclusione vi è probabilmente la volontà di evitare che i poteri connessi alla qualifica di polizia giudiziaria possano venire strumentalizzati dalle guardie venatorie secondo le loro opinioni personali sulla caccia, attività che, come tutti sanno, è oggi molto contestata.

In concreto, dall'esclusione della qualifica di agente di polizia giudiziaria deriva che la guardia venatoria non è competente per l'applicazione delle sanzioni penali previste dall'art. 30 della legge 157/1992, e per procedere al sequestro delle armi e degli animali cacciati illegalmente. In ogni caso, le guardie venatorie possono (anzi, devono) denunciare i fatti costituenti reato che attentano alla fauna selvatica e all'ambiente.