



REGIONE T
Giunta Regio

ARPAT - ARPAT



2011/0037828

01/06/2011 14:18:46
DG.09.02

Avvocatura Regionale

AOO-GRT n. 44367 / A. 10.60
Da citare nella risposta

Data 1 GIU. 2011

Allegati

Risposta al foglio del 22/03/ 2011

Numero 19963

Oggetto: Attribuzione della qualifica di Ufficiale di polizia giudiziaria

Al direttore generale dell'ARPAT
Dott. Giovanni Barca
Via N. Porpora, 22
50144 Firenze

In relazione al quesito posto alla scrivente avvocatura, si fa presente quanto segue.

La Corte costituzionale, come da voi rilevato nella richiesta di parere, ha già affermato a più riprese¹ ed in modo inequivocabile la competenza esclusiva dello Stato in materia di attribuzione o riconoscimento della qualifica di agente e ufficiale di polizia giudiziaria.

Ciò in quanto la disciplina delle funzioni di polizia giudiziaria (che trova la norma di riferimento nell'art. 55 del codice di procedura penale) rientra nella materia della giurisdizione penale di cui all'art. 117 secondo comma lettera l) della Costituzione. Secondo la Corte costituzionale, la legislazione statale è quindi da ritenersi non solo esclusiva, ma per sua natura anche esaustiva di tutto ciò che attiene alla disciplina della polizia giudiziaria.

La prima conclusione è che non sussiste in capo alla Regione alcuna autonomia, né legislativa, né tantomeno regolamentare, in ordine alla attribuzione della qualifica di agente o ufficiale di polizia giudiziaria.

La Regione non potrebbe quindi disciplinare alcun aspetto in questa materia: certo non può introdurre ex novo delle figure cui possa essere attribuita la qualifica, né disciplinare modalità proprie di attribuzione della medesima.

Laddove esistessero delle norme regionali di rango regolamentare ovvero delle disposizioni di carattere generale ed organizzativo, che determinassero dei meccanismi di riconoscimento o attribuzione della qualifica, non attenendosi scrupolosamente alla disciplina statale, sarebbero certamente illegittime, e sarebbero suscettibili di disapplicazione da parte del giudice eventualmente investito della questione.

Date queste premesse, per risolvere la questione prospettata si dovrà dunque far riferimento unicamente alla vigente normativa statale.

1) In tal senso si vedano le sentenze n. 313/2003, n. 167/2010 e da ultima la n. 35/2011, relativa ad una legge regionale della Basilicata.



Com'è noto, l'articolo 57 del codice di procedura penale, rubricato "ufficiali e agenti di polizia giudiziaria", dopo aver individuato ai commi 1 e 2 gli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria c.d. a competenza generale, al comma 3 afferma:

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

L'articolo 55 del codice di procedura penale non riporta una descrizione delle funzioni di PG al cui esercizio possa seguire in via automatica un riconoscimento della qualifica medesima. Quindi l'articolo 57 comma 3 ad avviso dello scrivente può essere letto solo come un rinvio a norme di legge o regolamento che espressamente attribuiscono la qualifica in discussione.

Appurato che non esiste una norma specifica che affronti il tema delle funzioni di polizia giudiziaria per il personale delle agenzie regionali di protezione dell'ambiente, si esamineranno le varie leggi ed i regolamenti emanati nelle materie ove l'ARPAT esercita funzioni, onde verificare se alcuno di questi le sia applicabile.

Non rilevanti risultano il decreto legislativo 230/95 in materia di radiazioni ionizzanti², né il D.Lgs. 19-8-2005 n. 214³, in materia di controllo fitosanitario; altrettanto vale per la legge 30 aprile 1962, n. 283, recante la disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande.

Né risultano applicabili le norme contenute all'articolo 27 del DPR n. 616 del 1977, e all'articolo 21 della legge 23-12-1978 n. 833 "istituzione del servizio sanitario nazionale". In esse infatti si prevede il conferimento da parte del prefetto della qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria, unicamente al personale che eserciti funzioni ispettive e di controllo relativamente all'applicazione della legislazione in materia di sicurezza del lavoro.

E' comunque importante ricordare che la legge 833/78 ha subito delle importanti modifiche in seguito al referendum indetto con D.P.R. 25 febbraio 1993, ed al successivo del D.P.R. 5 giugno 1993, n. 177, che ha sottratto alla competenza delle USL le funzioni in materia di controlli ambientali⁴.

A seguito del referendum del 1993, venne emanato il D.L. 496/1993, convertito in legge 61/1994, "**Disposizioni urgenti sulla riorganizzazione dei controlli ambientali e istituzione della Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente**", che – come convertito – prevedeva anche l'istituzione, da parte delle Regioni, delle ARPA, a cui, ai sensi dell'articolo 03, erano attribuite le funzioni, il personale, i beni mobili e immobili, le attrezzature e la dotazione finanziaria

2) Essa all'articolo 10 conferisce le funzioni ispettive e la qualifica di PG ai soli ispettori dell'Agenzia Nazionale di Protezione dell'Ambiente.

3) all'articolo 35 comma 6 afferma "Gli Ispettori fitosanitari nell'esercizio delle loro attribuzioni, svolgono le funzioni di ufficiali di polizia giudiziaria, ai sensi dell'articolo 57 del codice di procedura penale". Tuttavia le funzioni di controllo fitosanitario attualmente non sono gestite dall'ARPAT.

4) In particolare si segnala l'articolo 21 comma 2, che si riporta di seguito con le abrogazioni: "Per la tutela della salute dei lavoratori [e la salvaguardia dell'ambiente] le unità sanitarie locali organizzano propri servizi [di igiene ambientale e] di medicina del lavoro anche prevedendo, ove essi non esistano, presidi all'interno delle unità produttive"; da citare anche l'articolo 20, rubricato "attività di prevenzione", che ha visto soppressi i riferimenti agli "ambienti di vita" dalle competenze delle USL.



dei presidi multizonali di prevenzione, nonché il personale, l'attrezzatura e la dotazione finanziaria dei servizi delle unità sanitarie locali, adibiti alle attività tecnico-scientifiche connesse alla protezione dell'ambiente.

Da notare l'articolo 2-bis, *"Disposizioni sul personale ispettivo"*, secondo cui *"Nell'espletamento delle funzioni di controllo e di vigilanza di cui al presente decreto, il personale ispettivo dell'ANPA, per l'esercizio delle attività di cui all'articolo 1, comma 1, e delle Agenzie di cui all'articolo 03 può accedere agli impianti e alle sedi di attività e richiedere i dati, le informazioni e i documenti necessari per l'espletamento delle proprie funzioni. Tale personale è munito di documento di riconoscimento rilasciato dall'Agenzia di appartenenza. Il segreto industriale non può essere opposto per evitare od ostacolare le attività di verifica o di controllo"*.

Ragionevolmente, tale ispettore non potrebbe non avere funzioni di polizia giudiziaria, perché le attività cui è preposto sono quelle generalmente riservate agli agenti di p.g.

E tuttavia la legge 61/94 non lo stabilisce espressamente, come viceversa fa in molti altri casi, né è possibile considerare come implicito tale riconoscimento. Inoltre, le funzioni trasferite dal servizio sanitario alle ARPA non attengono alla sicurezza sul lavoro, e quindi non potrebbero comunque determinare il riconoscimento della qualifica di P.G. ai sensi della legge 833/78.

In sostanza, ad avviso di chi scrive, in legge non si trova fondamento per l'attribuzione della qualifica di ufficiale o agente di polizia giudiziaria per alcuno degli addetti alle Agenzie regionali di protezione dell'ambiente.

Un diverso esito discende dall'esame dei regolamenti statali in vigore.

Tra gli atti di normazione secondaria appare infatti rilevante il Decreto Ministeriale 17 gennaio 1997, n. 58, **Regolamento concernente la individuazione della figura e relativo profilo professionale del tecnico della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro** emanato dal Ministro della Sanità ai sensi del 6, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, recante il riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421.

Tale decreto ministeriale definisce il cosiddetto TdP (o TPALL) come l'operatore sanitario che, in possesso del diploma universitario abilitante, è responsabile, nell'ambito delle proprie competenze, di tutte le attività di prevenzione, verifica e controllo in materia di igiene e sicurezza ambientale nei luoghi di vita e di lavoro, di igiene degli alimenti e delle bevande, di igiene di sanità pubblica e veterinaria.

Il comma 2 chiarisce che "il tecnico della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro, operante nei servizi con compiti ispettivi e di vigilanza è, nei limiti delle proprie attribuzioni, ufficiale di polizia giudiziaria; svolge attività istruttoria, finalizzata al rilascio di autorizzazioni o di nulla osta tecnico sanitari per attività soggette a controllo".

Per vero, il comma 6 del medesimo regolamento specifica che *"il tecnico della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro svolge la sua attività professionale, in regime di dipendenza o libero professionale, nell'ambito del servizio sanitario nazionale, presso tutti i servizi di prevenzione, controllo e vigilanza previsti dalla normativa vigente"*; tuttavia ad avviso dello scrivente tale affermazione non pare diretta a restringere il campo di applicazione del regolamento al solo SSN, semmai pare voler indicare quali siano i servizi nei quali il tecnico generalmente opera, all'interno delle unità sanitarie locali.



Si rende comunque necessario un esame approfondito del decreto ministeriale in oggetto, avente riguardo non solo al dato letterale, ma anche all'inquadramento sistematico dello stesso.

Si deve ricordare che si tratta in questo caso di un regolamento ministeriale, cioè adottato nelle materie di competenza del ministro, possibile - ai sensi dell'art. 17 comma 3 della legge 23 agosto 1988, n. 400 - solo su espresso conferimento di legge.

La legge 23 dicembre 1978, n. 833, all'articolo 6 lettera q) riservava allo Stato la delineazione dei profili professionali.

Il d.lgs 502/1992 all'art. 6 comma 3 nello specifico abilitava il ministero della sanità a regolamentare le figure professionali: *"A norma dell'art. 1, lettera o), della legge 23 ottobre 1992, n. 421, la formazione del personale sanitario infermieristico, tecnico e della riabilitazione avviene in sede ospedaliera ovvero presso altre strutture del Servizio sanitario nazionale e istituzioni private accreditate. I requisiti di idoneità e l'accREDITAMENTO delle strutture sono disciplinati con decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica d'intesa con il Ministro della sanità. Il Ministro della sanità individua con proprio decreto le figure professionali da formare ed i relativi profili. [...]"*.

Da notare che il riferimento ai decreti ministeriali per l'individuazione delle figure professionali è frutto di una modifica ad hoc all'articolo 6, apportata con il decreto legislativo 517/1993.

Su tale disposizione il Consiglio di Stato si è espresso rilevando come i poteri, conferiti al ministero della sanità nella individuazione dei profili professionali, siano da considerarsi pieni, e non possano essere circoscritti alle sole finalità della formazione.

Distinti sono infatti i procedimenti di approvazione dei decreti ministeriali medesimi, rispetto agli altri decreti previsti dall'articolo 6, nei quali non a caso il ministero della sanità deve operare d'intesa con il ministero competente per l'Università e la ricerca scientifica.

Tra le varie figure, alcune (tecnico ortopedico, podologo, infermiere, fisioterapista ecc.) furono individuate con decreti adottati negli anni 1994 e 1995, alcune altre (assistente sanitario, infermiere pediatrico, terapeuta della neuro psicomotricità dell'età evolutiva ecc.) con decreti adottati nello stesso giorno, 17 gennaio 1997, in cui venne individuato anche il tecnico della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro.

Del decreto ministeriale 58/97 è stata talora contestata la natura regolamentare, e quindi la sua stessa attitudine ad attribuire funzioni e qualifiche di polizia giudiziaria ai sensi dell'articolo 57 del codice di procedura penale.

Tuttavia, a giudizio dello scrivente, dubbi sulla natura normativa dell'atto non sussistono. Per primo il Ministero di Grazia e Giustizia, in sede di pubblicazione dei decreti ministeriali adottati nel 1994, ne aveva a suo tempo rilevato la *"natura normativa in quanto, oltre a riferirsi a specifiche categorie di soggetti indeterminati, contengono una specifica disciplina delle mansioni, degli ambiti di attività, del grado di responsabilità, recando innovazioni, in molti casi, alla disciplina vigente"*.

Il Consiglio di Stato in adunanza generale del 4 luglio 1994⁵, da parte sua conveniva sulla natura regolamentare dei decreti, affermando altresì che *"il fatto che questi sono destinati ad esplicare efficacia anche al di fuori dei singoli apparati pubblici sanitari esclude la stessa prospettabilità delle identificazione dei decreti citati come atti normativi "interni"*.

La questione è pertanto pacifica e non merita ulteriori approfondimenti.

⁵ In essa il CdS era chiamato ad esprimersi sugli schemi dei primi decreti ministeriali di individuazione dei profili professionali sanitari, poi adottati in data 14/09/1994.



I pareri espressi nella citata adunanza generale del 4 luglio 1994 aiutano inoltre a comprendere l'ampiezza del conferimento di poteri al ministro della Sanità, operato dal decreto legislativo in esame. Tra di essi, si cita ad esempio il parere n. 2069/94, nel quale si evidenzia la necessità che gli emanandi decreti esplicitino in maniera chiara le funzioni dei vari operatori sanitari, proprio perché questi saranno destinati ad operare in contesti assai diversi tra loro. Si legge infatti in un passaggio *"In effetti il profilo professionale deve essere definito nella maniera più precisa possibile. Altrimenti i profili professionali sarebbero sostanzialmente determinati in via convenzionale, collettiva e non, o in base a provvedimenti adottati dai singoli organismi sanitari pubblici, con gravi rischi di difformità tra le singole aree o zone"*.

Questo, e molti altre affermazioni contenute nel suddetto parere del Consiglio di Stato inducono a concludere che i regolamenti ministeriali sono pienamente abilitati ad individuare - anche ex novo - le professioni sanitarie, a definirne le mansioni, ad attribuire specifiche prerogative e responsabilità, anche al di fuori del sistema sanitario nazionale.

Ciò detto, si deve adesso esaminare il parere del Consiglio di Stato, espresso nella adunanza generale del 19 dicembre 1996, in relazione al DM 58/97.

Esso alla lettera B recita: *«il personale addetto alla "vigilanza e ispezione" attualmente in servizio nell'ambito del SSN, presso le USSL ed i presidi multizonali di prevenzione, è costituito da circa 30.000 unità. Detto personale è dislocato, presso le USSL (servizi di igiene pubblica e ambientale, prevenzione e sicurezza nei luoghi di lavoro, e veterinari). Parte del citato personale andrà a prestare la propria attività ispettiva presso le costituite Agenzie regionali di prevenzione ambientale»*⁶. Il Consiglio di Stato quindi aveva ben presente il fatto che alcuni tecnici sarebbero stati trasferiti presso le agenzie stesse, ed è significativo che nulla abbia eccepito in proposito.

Come da Voi indicato nella richiesta di parere, il Consiglio di Stato evidenzia in un altro passaggio la *"natura prevalentemente ricognitiva dei decreti ministeriali di individuazione delle figure professionali da formare ed i relativi profili, nel senso che l'amministrazione era chiamata a definire le singole figure sulla base della normativa vigente, individuando per ciascuna di essi i compiti e le relative funzioni"*.

Tale natura "ricognitiva", ad avviso della scrivente avvocatura, deve essere però riferita alla individuazione delle figure professionali, nel senso che la legge non consentiva al Ministero di "reinventare" l'intero impianto delle professioni operanti nella sanità; non può invece spingere a dover considerare ricognitivo l'intero contenuto del regolamento, anche sul punto dei compiti e delle funzioni. Questa lettura sarebbe peraltro incoerente con quanto affermato dal medesimo Consiglio di Stato, nelle occasioni in cui si era già espresso in precedenza.

Peraltro il regolamento in esame è posteriore allo "scorporo" delle funzioni ambientali dalle USL, posteriore alla legge 61/94, e posteriore all'istituzione di alcune agenzie regionali di protezione ambientale. Se il DM se avesse voluto limitare la sua portata ai soli tecnici operanti presso il Servizio sanitario nazionale, non si vede perché non lo abbia fatto espressamente, anziché con una formula sibillina come quella del comma 6.

Conclusioni.

6) Per la verità questo passaggio nella ricostruzione del Consiglio di Stato non è del tutto corretta, perché alla data dell'emissione, si era già verificata l'istituzione di alcune ARPA.



Per quanto prospettato nella vs. richiesta di parere, risulta che presso le agenzie regionali di protezione ambientale operino svariati **tecnici della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro**, che svolgono giustappunto le suddette attività di prevenzione, verifica e controllo in materia di igiene e sicurezza ambientale.⁷ Pertanto ad essi, e solo ad essi, è astrattamente possibile riconoscere la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria sulla base del decreto ministeriale n. 58 del 17 gennaio 1997.

Per quanto concerne infine le modalità di attribuzione della qualifica, ad avviso dello scrivente è da escludersi la necessità di un provvedimento prefettizio: esso è infatti previsto solo per i tecnici dipendenti delle USL ed addetti alla sicurezza sul lavoro⁸.

Ritenendo che il DM abbia efficacia "costituiva" in ordine al riconoscimento della qualifica di UPG per i Tecnici della Prevenzione operanti nei servizi ispettivi, ivi comprese le ARPA, si deve anche concludere che l'attribuzione della qualifica stessa sia da considerarsi automatica, in presenza di atti organizzativi che adibiscano tali operatori all'effettivo svolgimento delle funzioni di vigilanza ambientale.

Con ciò si ritiene di aver dato risposta alla Vostra richiesta.

Giova tuttavia evidenziare che il presente parere è reso a mero scopo collaborativo, in quanto teso a ricostruire ed interpretare una normativa di matrice esclusivamente statale. Quanto in questa sede affermato non è da ritenersi vincolante per la vostra amministrazione, e non è escludersi che – in base a vostre valutazioni – possano essere assunte delle decisioni difformi da quanto qui rappresentato.

Questa avvocatura ritiene inoltre che, data la delicatezza della materia, sia opportuno rivolgere una specifica richiesta di parere agli organi statali competenti. Per l'individuazione di quali siano tali organi, e per la stesura della eventuale richiesta di parere, ci si rende fin da ora disponibili.

Distinti saluti.

avv. Nicola Gentini

7) Da ricordare che il già citato referendum del 93 aveva sottratto i "luoghi di vita" dalle funzioni delle Usl. Quindi il DM è stato emanato in un contesto in cui doveva già essere chiaro che, con una dizione come quella del comma 2, si sarebbe riconosciuta la qualifica di PG a tutti gli operatori sanitari che possedessero il profilo professionale di TdP e svolgessero dette funzioni ispettive, anche fuori dagli enti del servizio sanitario nazionale.

8) Mentre non è richiesto il provvedimento prefettizio per una ampia serie di figure, quali ad es. gli ispettori dell'ANPA per la sicurezza nucleare, gli agenti di polizia locale, gli ispettori fitosanitari, il personale incaricato del controllo su alimenti e bevande.