



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Seconda

Adunanza di Sezione del 23 maggio 2012

NUMERO AFFARE 02812/2011

OGGETTO:

Regione Lombardia.

Quesito concernente la possibilità per l'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente (ARPA) della Regione Lombardia di attribuire la qualifica di ufficiali di polizia giudiziaria al personale dell'Agenzia.

LA SEZIONE

Vista la relazione prot. n. A1.2011.0065685 del 06/07/2011, con la quale la Regione Lombardia ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sul quesito in oggetto;

Visto il parere interlocutorio reso nell'Adunanza del 20/10/2011;

Viste le note prot. n. 2549/UL del 13/02/2012 e prot. n. 1434 del 22/02/2012, con le quali, rispettivamente, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministero della giustizia hanno fornito gli elementi richiesti;

Esaminati gli atti e udito il relatore, Consigliere Gerardo Mastrandrea;

Premesso:

La questione prende spunto da alcune sentenze della Corte costituzionale (n. 185/1999; n. 313/2003; n. 167/2010), con cui è stata affermata la competenza esclusiva statale in materia di riconoscimento della qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria, a seguito delle quali la Regione Lombardia, con l.r. n. 14/2010, ha abrogato l'art. 16, comma 6, ultimo capoverso, della l.r. n. 16/99, che disciplinava l'attribuzione della qualifica di u.p.g. al personale dell'ARPA ed ha conseguentemente proceduto alla revoca dei decreti con i quali si era in precedenza attribuita detta qualifica al menzionato personale.

In esito agli approfondimenti effettuati dall'ARPA, anche alla luce di corrispondenza intercorsa con le Procure Generali di Milano e Brescia – ritenendo, in particolare, quest'ultima che il personale che aveva conseguito la qualifica di u.p.g. prima dell'istituzione dell'Agenzia, in particolare in base al d.m. 17 gennaio 1997 n. 58 del Ministro della Sanità, aveva titolo a mantenere la qualifica anche dopo l'abrogazione delle norme contenute nella l.r. n. 16 del 1999 e che per il restante personale vi sarebbe un preciso obbligo in capo all'autorità competente (il Presidente della Regione o il d.g. di

ARPA) di proposta al Prefetto per il riconoscimento della qualifica di u.p.g. - emergevano elementi che inducevano la Regione Lombardia a formulare, in definitiva, il seguente quesito: "se sussistono norme di livello statale che attribuiscono la qualifica di u.p.g. a personale delle Agenzie regionali per la protezione dell'Ambiente previste dalla L.n. 61/94, art. 03 e, conseguentemente, quale sia l'autorità eventualmente competente all'attribuzione dell'incarico".

La Sezione, con decreto presidenziale del 12 luglio 2011, ha chiesto di acquisire l'avviso del Ministero della Giustizia ed eventuali elementi controdeduttivi della Regione.

Il Ministero della Giustizia, richiamando il dettato dell'art. 21, comma 3, della legge n. 833 del 1978, che, in applicazione di quanto disposto nell'ultimo comma dell'articolo 27 del d.P.R. n. 616/1977, attribuisce al prefetto il potere di stabilire, su proposta del Presidente della Regione, quali addetti ai servizi di ciascuna unità sanitaria locale, nonché ai presidi e servizi di cui al successivo articolo 22, assumano ai sensi delle leggi vigenti la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria, in relazione alle funzioni ispettive e di controllo da essi esercitate relativamente all'applicazione della legislazione sulla sicurezza del lavoro, concludeva ritenendo riconducibili le competenze attribuite alle A.R.P.A. dal d.l. n. 496 del 1993 a quelle già esercitate dai presidi multizonali di prevenzione e dalle unità sanitarie locali, giusta legge n. 833 del 1978, a prescindere dal diverso "inquadramento" delle medesime strutture, di natura esclusivamente organizzativa, "ieri nell'ambito del Servizio sanitario nazionale, oggi in un contesto autonomo regionale", con la conseguenza che, se "ieri i relativi addetti potevano assumere la qualifica di ufficiale di p.g., su proposta del Presidente della regione e delibera prefettizia, pare legittimo inferire che lo stesso meccanismo normativo possa essere adottato anche oggi, con riguardo al personale delle Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente".

La Regione ha rappresentato, invece, che nel d.l. n. 496/93, convertito dalla legge n. 61/94, unica fonte normativa statale che disciplina le Agenzie territoriali per la protezione ambientale di cui si discute, non è dato rinvenire alcun riferimento all'attribuzione della qualifica di u.p.g. al personale stesso delle Agenzie, e che non sembra apparire idoneo, all'uopo, il richiamo al meccanismo contemplato dall'art. 21 della legge n. 833 del 1978.

Quanto alla disposizione transitoria di cui all'art. 5 del richiamato d.l. n. 496/93, essa non sembra essere dettata per garantire l'attribuzione della qualifica di u.p.g. al personale ARPA, per il quale non contiene alcun espresso riferimento.

Con il parere interlocutorio collegiale citato in epigrafe, è stato successivamente chiesto:

a) al Ministero della Giustizia:

- di chiarire come il passaggio di competenze e di funzioni dal servizio sanitario nazionale al diverso contesto regionale abbia potuto comportare per il personale ARPA la possibilità di conseguire la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria, tenuto anche conto della natura di norma transitoria dell'art. 5 del d.l. n. 496 del 1993 (convertito in legge n. 61 del 1994);
- di far conoscere il proprio avviso sulla circostanza che l'art. 21, comma 3, della legge n. 833 del 1978, nel disporre che "spetta al Prefetto stabilire su proposta del Presidente della Regione quali addetti ai servizi di ciascuna unità sanitaria locale, nonché ai presidi e servizi di cui al successivo art. 22 assumono ai sensi vigenti la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria", sembra far riferimento, quanto all'ambito di competenza dell'attribuzione, "alle funzioni ispettive e di controllo ... esercitate relativamente all'applicazione della legislazione sulla sicurezza del lavoro";
- di prendere posizione riguardo alla tesi del Procuratore Generale della Repubblica di Brescia, secondo cui il personale che aveva conseguito la qualifica di u.p.g. prima dell'istituzione dell'ARPA mantiene tale qualifica anche dopo l'abrogazione delle norme contenute nella l.r. n. 16 del 1999.

b) di acquisire l'avviso del Ministero dell'Ambiente sull'intera questione.

In adempimento a quanto richiesto dalla Sezione, il Ministero della Giustizia ha svolto le seguenti considerazioni:

- il passaggio di competenze e funzioni dal Servizio Sanitario Nazionale al contesto regionale non ha comportato l'introduzione espressa di alcuna nuova possibilità per il personale ARPA di conseguire la qualifica di u.p.g.;
- a nulla rileva la disposizione transitoria di cui all'articolo 5 del d.l. 496/93;
- rilevano, invece, gli articoli 55 e 57 c.p.p., con attribuzione diretta, senza alcuna necessaria intermediazione di ulteriore atto di riconoscimento, della qualifica di agenti o ufficiali di p.g. ai funzionari ARPA;
- nella sentenza della Corte Costituzionale n. 167/2010, con la quale è stata dichiarata costituzionalmente illegittima la disposizione della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 9/2009, che, attribuendo agli addetti alla polizia locale la qualifica di agenti ed ufficiali di polizia giudiziaria, aveva invaso la sfera di competenza esclusiva statale in materia di giurisdizione penale, non viene fatta menzione della necessità della presenza anche di un atto ricognitivo della qualità di ufficiale di p.g.;
- la facoltà riconosciuta al Prefetto di attribuire con proprio provvedimento la qualifica di ufficiale di p.g. è limitata alle funzioni ispettive e di controllo "esercitate relativamente all'applicazione della legislazione sulla sicurezza del lavoro", come precisato nell'art. 21, comma 3, l. 833/1978;
- avviso concorde in relazione a quanto sostenuto dal Procuratore generale della Repubblica di Brescia: il personale che aveva conseguito la qualifica di u.p.g. prima dell'istituzione dell'ARPA - in base al D.M. n. 58/97 del Ministro della Sanità, quale atto di natura regolamentare - mantiene la detta qualifica.

A conclusioni sostanzialmente non difformi, con riferimento all'inapplicabilità al caso di specie dell'articolo 21, comma 3, della legge n. 833/1978, ed all'irrelevanza per la problematica in esame della norma transitoria contenuta nell'articolo 5 del d.l. n. 496/93, perviene anche il Ministero dell'ambiente, soggiungendo, altresì, che, non rinvenendosi norme statali che attribuiscono in via generale la qualifica di u.p.g. al personale ARPA ed individuino l'autorità competente ad attribuire espressamente tale incarico, l'unica norma di livello statale che può assumere una qualche rilevanza è il DM 58/97, laddove istituisce la figura professionale del "tecnico della prevenzione" e stabilisce che lo stesso è u.p.g. nei limiti delle proprie attribuzioni (ossia, quando collabora con l'amministrazione giudiziaria per indagini sui reati contro il patrimonio ambientale); solo, dunque, ai dipendenti riconducibili alla figura professionale del tecnico della prevenzione, tanto se transitati dai ruoli del SSN alle singole Agenzie Regionali per lo svolgimento di funzioni di prevenzione ambientale, quanto se assunti successivamente all'istituzione delle Agenzie, può essere riconosciuta la qualifica di u.p.g., nei limiti delle proprie attribuzioni.

Considerato:

Gli elementi nelle more acquisiti allo scopo di indagare se vi sia, a livello statale, una previsione normativa che attribuisca la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria al personale delle Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente rendono possibile definire alcuni capisaldi utili nella risoluzione del pur complesso quesito.

Deve farsi riferimento, innanzitutto, al decreto-legge 4 dicembre 1993, n. 496, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 gennaio 1994, n. 61, recante disposizioni urgenti sulla riorganizzazione dei controlli ambientali ed istituzione dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente.

Orbene, è utile rammentare, al riguardo, che l'utilizzo dello strumento della decretazione di urgenza nasceva, al tempo, dall'esigenza di emanare disposizioni per evitare soluzioni di continuità in materia di controlli ambientali, visto che, in esito a referendum popolare, erano state abrogate le disposizioni che affidavano alle unità sanitarie locali i controlli in materia ambientale. Ed infatti, la *ratio* delle disposizioni sostanziali che, per il caso che qui interessa, vengono maggiormente in rilievo (l'articolo 03, che demandava alle regioni e province autonome l'istituzione delle ARPA e l'articolo 2-bis, che dettava disposizioni sul personale ispettivo) era imperniata proprio sulla necessità di evitare che l'attività di prevenzione e repressione degli illeciti ambientali potesse essere pregiudicata nel momento del passaggio dal vecchio al nuovo sistema.

Se è vero, quindi, che, l'impianto normativo del predetto decreto era ispirato dalla volontà del legislatore di garantire il permanere delle funzioni di prevenzione, controllo e di vigilanza in capo al personale transitato all'ARPA che già espletava tali attività presso i presidi multizonali di prevenzione e i servizi delle unità sanitarie locali, è altrettanto vero che nulla veniva disposto in relazione all'attribuzione a tali unità della qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria.

A tal fine, in ragione delle considerazioni testé svolte, come, peraltro, correttamente rilevato dalle Amministrazioni statali riferenti, nessuna rilevanza decisiva può rivestire la disposizione di natura transitoria di cui all'art.5 del d.l. n. 496/93, che recita testualmente: "Al fine di assicurare la continuità di esercizio delle funzioni di tutela ambientale, i presidi multizonali di prevenzione di cui agli articoli 18 e 22 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, ed i servizi delle unità sanitarie locali che alla data di entrata in vigore del presente decreto svolgono attività in materia ambientale, continuano a svolgere, a supporto degli enti pubblici istituzionalmente competenti, le attività tecniche esercitate fino all'emanazione delle leggi regionali o provinciali di cui all'art. 03, comma 1, del presente decreto".

Né, ai fini della corretta soluzione della problematica prospettata, può essere chiamata in soccorso la lettera dell'articolo 21, comma 3, della legge n. 833/1978. Invero, la spettanza al Prefetto di stabilire su proposta del Presidente della Regione, quali addetti ai servizi di ciascuna unità sanitaria locale, nonché ai presidi e servizi di cui al successivo articolo 22, assumano la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria appare strettamente correlata alle funzioni ispettive e di controllo esercitate con riferimento esclusivo all'applicazione della legislazione sulla sicurezza del lavoro. Tanto più, se si considera che il d.P.R. 5 giugno 1993, n. 177, in esito al referendum indetto con d.P.R. 25 febbraio 1993, ha disposto l'abrogazione dell'art. 21, comma 2, della predetta legge, limitatamente alle parole «e la salvaguardia dell'ambiente», nonché alle parole «di igiene ambientale e». Pertanto, l'effetto abrogativo scaturito dalla volontà popolare ha determinato la limitazione per le unità sanitarie locali dell'organizzazione dei propri servizi di medicina del lavoro anche mediante presidi all'interno delle unità produttive, con il solo scopo di tutelare la salute dei lavoratori.

Né, ancora, si disvela particolarmente utile il ricorso al D.M. 58/97 del Ministro della sanità, individuato dal Ministero dell'ambiente quale unica norma di livello statale ad assumere rilievo; anche in questo caso, infatti, l'ambito soggettivo di applicazione delle disposizioni ivi contenute è specificamente limitato, ed evidentemente individuato nel solo "personale sanitario", sia laddove, nelle premesse, si attribuisce al Ministro della sanità il compito di "individuare le figure professionali da formare ed i relativi profili, relativamente alle aree del personale sanitario, infermieristico, tecnico e della riabilitazione", sia, soprattutto, allorché, all'articolo 1, comma 1, viene individuata la figura professionale del tecnico della prevenzione, a cui viene attribuita la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria, identificandolo con "l'operatore sanitario".

In ogni caso, dunque, pur a voler riconoscere la permanenza della qualifica di u.p.g. per i soli tecnici della prevenzione (nell'ambiente e nei luoghi di lavoro) passati alle dipendenze delle Agenzie regionali, il che non può considerarsi conseguenza automatica a fronte di una normativa decretizia ministeriale destinata comunque a personale sanitario quando tale figura professionale era preposta unitariamente, al tempo, all'esercizio di specifiche attività ambientali e sanitarie nell'ambito di una determinata ed unica struttura organizzativa (SSN), resterebbe comunque irrisolto, al momento, il tema dell'individuazione dell'autorità avente titolo ad attribuire espressamente tale qualifica.

Non convince, poi, la Sezione, l'ipotizzato approccio interpretativo sistematico basato sulla lettura in combinato degli articoli 55 e 57 c.p.p. – che, segnatamente, al comma 3 recita: "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" - e delle richiamate disposizioni del d.l. n. 496/1993, volto a sostenere l'automatica attribuzione della qualifica di ufficiali di p.g. al personale ARPA che svolga funzioni di prevenzione, controllo e di vigilanza in materia ambientale, a prescindere da ulteriori atti di riconoscimento.

E' sufficiente ricordare, al riguardo, che la stessa Corte Costituzionale, nella citata sentenza n. 167/2010, ha avuto occasione di ribadire quanto già evidenziato nella precedente sentenza n. 313 del 2003 e, cioè, che «quanto alla polizia giudiziaria che, a norma dell'art. 55 del codice di procedura penale, opera, di propria iniziativa e per disposizione o delega dell'Autorità giudiziaria, ai fini della applicazione della legge penale, l'esclusione della competenza regionale» in materia di attribuzione di funzioni di polizia giudiziaria «risulta dalla competenza esclusiva dello Stato in materia di giurisdizione penale disposta dalla lettera l) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione» e che la competenza ad operare tale riconoscimento è «riservata a leggi e regolamenti che debbono essere, in quanto attinenti alla sicurezza pubblica, esclusivamente di fonte statale».

Non appare, perciò, revocabile in dubbio che, anche a lume dei *dicta* della Corte Costituzionale, la delicatezza delle funzioni in questione, che vanno naturalmente ad impingere nella sfera della tutela della sicurezza pubblica, la cui disciplina è ascrivita alla competenza esclusiva dello Stato, induce a ritenere improponibile il ricorso, in mancanza di una previsione espressa, ad un criterio meramente ermeneutico allo scopo di attribuire la qualifica di cui si discute.

A ciò può aggiungersi che sia nel caso degli ispettori dell'ANPA (cfr. d.lgs. n. 230/1995, art. 10, comma 5), che per altre analoghe figure professionali (può farsi riferimento, ad esempio, al personale del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, per il quale vedasi l'articolo 6, comma 2, del d.lgs. 139/2006), la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria è stata attribuita con norme espresse, di rango primario o secondario.

Del resto lo stesso Ministro della giustizia *pro tempore* ha avuto modo di affermare recentemente, in sede di audizione parlamentare (8 marzo 2012), la necessità (e l'opportunità) di un apposito intervento normativo per colmare la lacuna dovuta all'assenza di una norma di carattere generale che attribuisca ai funzionari delle ARPA la qualifica di u.p.g., come invece previsto per gli ispettori dell'Agenzia nazionale (ANPA), in base al (citato) d.lg. 230/1995.

In relazione al quesito posto, dunque, non può che concludersi rilevando, in linea con la prospettazione dell'Amministrazione regionale richiedente, l'assenza, allo stato, nell'ordinamento di norme di livello statale che attribuiscono in via generale la qualifica di u.p.g. al personale ARPA e che individuino l'autorità competente ad attribuire espressamente tale incarico.

P.Q.M.

Nei termini sopra espressi è il parere della Sezione.

L'ESTENSORE
Gerardo Mastrandrea

IL PRESIDENTE
Alessandro Pajno

IL SEGRETARIO
Roberto Mustafà