

## **La Cassazione smentisce il Consiglio di Stato: i tecnici ARPA hanno la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria. I riflessi sulla legge n. 68/2015**

*di Gianfranco Amendola*

Come è noto, la (nuova) parte sesta D. Lgs 152/06, introdotta dalla legge n. 68/2015 e relativa alla procedura di estinzione delle contravvenzioni ambientali, distingue, oltre alla polizia giudiziaria, la competenza di varie figure: l'"organo di vigilanza", l'"organo accertatore" e "l'ente specializzato competente nella materia trattata", introducendo, quindi, soprattutto il coinvolgimento del personale delle ARPA. E, pertanto, per evitare nullità e lungaggini, appare di notevole rilevanza la risoluzione della *vexata quaestio* che si trascina da anni circa la attribuzione della qualifica di agente o ufficiale di p.g. ai tecnici ARPA. Basta leggere, ad esempio, il nuovo art. 318-ter sul potere di prescrizione, affidato all' "organo di vigilanza nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria di cui all'art. 55 c.p.p.", ovvero alla "polizia giudiziaria" per comprendere la enorme semplificazione che deriverebbe, nell'applicazione della norma, se, qualora i tecnici ARPA accertino una violazione, si arriva alla conclusione che ad essi spetta direttamente la qualifica di u.p.g.. Altrimenti dovrebbero sempre richiedere l'intervento anche della p.g.

La questione risulta anche ampiamente trattata nel recente documento di indirizzo n. 82-16 CF approvato da ISPRA con delibera del 29 novembre 2016, il quale, in proposito, suggerisce che, *nel caso di attività svolta da personale ARPA senza qualifica di UPG*, ci si attenga alle seguenti indicazioni:

*"1) gli organi di Polizia giudiziaria o il personale che opera con funzioni di PG, devono essere attivati, con le modalità eventualmente stabilite dall'AG di riferimento territoriale, ovvero tramite celere e circostanziata segnalazione da parte dell'organismo vigilante;*

*2) qualunque sia la forma di collaborazione individuata (la PG si pone a supporto degli enti del SNPA redigendo gli atti, ovvero la PG nomina gli enti del SNPA ausiliari di PG e compie gli atti congiuntamente), nel caso di accertamento svolto da operatori del SNPA resta sostanzialmente in capo ai medesimi la valutazione tecnica sull'applicabilità della procedura (ovvero l'assenza di pericolo concreto e attuale di danno), sulle prescrizioni applicabili e sui meccanismi di regolarizzazione; pertanto è necessario strutturare l'eventuale segnalazione corredandola di tali elementi;*

3) se richiesto dalla PG di confermare l'applicabilità della procedura, in casi non accertati dagli operatori del SNPA, può essere necessario richiedere lo svolgimento di una specifica attività in sito;

4) è opportuno, infine, che gli operatori del SNPA, indipendentemente dalla qualifica rivestita durante l'accertamento, provvedano ad informare l'autorità competente in via amministrativa di aver proposto all'ente accertatore l'attivazione della procedura di cui alla Parte VI-bis del D.Lgs. 152/06, dandone altresì conto all'Autorità giudiziaria. Tale indicazione è motivata da una generale esigenza di coordinamento tra la procedura estintiva dei reati e le procedure di natura amministrativa di diffida/ordinanza previste dalla normativa a fronte di comportamenti non conformi alle norme vigenti/titoli autorizzativi (v. per esempio le procedure di cui all'art. 29-decies, commi 6 e 9 del D.Lgs. 152/06)."

Ci si è quindi rifatti, in questo documento, alla opinione, largamente prevalente, secondo cui la qualifica di UPG spetta solo al personale ARPA che ne abbia ricevuto specifica investitura prefettizia o regionale.

Peraltro, si deve rilevare che della questione si è anche occupato autorevolmente il **Consiglio di Stato nel parere n. 3387 del 27 luglio 2012**, concludendo che, poiché nulla dice in proposito la legge n. 61/1994 di riordino dei controlli ambientali, si deve ritenere l'assenza, allo stato, nell'ordinamento di norme di livello statale che attribuiscano in via generale la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria al personale ARPA e che individuino l'autorità competente ad attribuire espressamente tale incarico.

Tale conclusione provocava una decisa e motivata reazione dell'UNPISI (*Unione Nazionale Personale Ispettivo Sanitario D'Italia*) la quale, in una lettera del 23 gennaio 2013, chiedeva un ripensamento, evidenziando, tra l'altro, che "*nell'excursus dei presupposti, dai quali emerge la convinzione del Consiglio di Stato sopra riassunta, è stato preso in considerazione il dettato normativo del DM della Salute 58/97, istitutivo della professione sanitaria dei tecnici della prevenzione, non ritenendolo sufficiente all'attribuzione automatica della qualifica ai tecnici della prevenzione che, all'interno dei servizi di Arpat, abbiano compiti ispettivi e di vigilanza*"; mentre "*il tecnico della prevenzione che presta la propria opera in pubbliche amministrazioni come le ARPA, rimane un Professionista Sanitario che, se adibito a servizi con compiti ispettivi, così come previsto dall'art. 1 c.2 DM 58/97, non può che ricoprire la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria per gli obblighi e gli adempimenti che questa comporta nella attività di vigilanza e controllo ovvero nell'accertamento di violazioni a fattispecie penale*".

In questo incerto e confuso quadro, finalmente si deve, oggi, registrare un deciso intervento della Cassazione che non lascia adito a dubbi e giunge alla conclusione esattamente opposta a quella del Consiglio di Stato.

Ci riferiamo a **Cass. pen. sez. 3, c.c. 3-28 novembre 2016, n. 50352, pres. Fiale, rel. Mengoni, imp. Innocenti**<sup>1</sup>.

Vale la pena di leggere integralmente la motivazione (che ha annullato una sentenza in senso contrario del Tribunale di Firenze), di cui riportiamo solo, in sintesi, le argomentazioni fondamentali, iniziando, ovviamente dalla elencazione delle disposizioni di legge in materia, così come elencate dalla Cassazione:

1) Occorre muovere dall'art. 57 cod, proc. pen., a mente del cui comma 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"*; da individuarsi, queste ultime, nel *"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"*, nonché nello svolgere *"ogni indagine e attività disposta o delegata dall'autorità giudiziaria,,.*

2) L' art. 27 (*Organizzazione dei servizi di prevenzione*) della legge 23 dicembre 1978, n. 833, istitutiva del Servizio sanitario nazionale, deve essere letto in combinato disposto con il D. L. 4 dicembre 1993, n.496 (*Disposizioni urgenti sulla riorganizzazione dei controlli ambientali e istituzione dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente*), convertito nella legge 21 gennaio 1994, n.61, il cui art. 03 stabilisce che *"per lo svolgimento delle attività di interesse regionale di cui all'articolo 01 e delle ulteriori attività tecniche di prevenzione, di vigilanza e di controllo ambientale, eventualmente individuate dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano, le medesime regioni e province autonome con proprie leggi, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, istituiscono rispettivamente Agenzie regionali e provinciali, attribuendo ad esse o alle loro articolazioni territoriali le funzioni, il personale, i beni mobili e immobili, le attrezzature e la dotazione finanziaria dei presidi multizonali di*

---

<sup>1</sup> in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it). Per un primo commento, cfr. BATTARINO, *Agenzie ambientali e funzioni di polizia giudiziaria*, in *Quale Giustizia*, dicembre 2016

*prevenzione, nonché il personale, l'attrezzatura e la dotazione finanziaria dei servizi delle unità sanitarie locali adibiti alle attività di cui all'articolo 01".*

3) Lo stesso decreto, al successivo art. 2-bis, prescrive poi che, *"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".*

4) Da ultimo, e soltanto per via cronologica, occorre richiamare il decreto ministeriale 17/1/1997, n. 58 (Regolamento concernente la individuazione della figura e relativo profilo professionale del tecnico della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro), con il quale il Ministro della Sanità, prima ancora di elencare le competenze spettanti al tecnico medesimo, afferma (art. 1, comma 2) 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".*

Dopo aver così delineato la normativa di riferimento, la Suprema Corte evidenzia che *"la stessa - di natura legislativa e regolamentare - riveste indubbio carattere generale, relativo cioè all'intero territorio nazionale, come (implicitamente) richiesto dal citato art. 57 cod. pen. proprio in tema di attribuzione delle funzioni di polizia giudiziaria"<sup>2</sup>.*

Ciò premesso, sottolinea che *"tale disciplina - e, in particolare, il citato decreto ministeriale n. 58 del 1997, in uno con il d. l. n. 496 del 1993 - costituisce un imprescindibile e chiaro supporto normativo per affermare la qualifica di cui trattasi in capo al personale in esame, proprio in ragione delle specifiche competenze allo stesso attribuite ed alla*

---

<sup>2</sup> dal che, l'irrelevanza, nel caso di specie, della l. Regione Toscana 22 giugno 2009, n. 30, novellata sul punto dalla l. r. 2 aprile 2013, n. 12, che ha comunque, parimenti, attribuito al direttore generale dell'Arpat (in luogo del prefetto, come sopra indicato) la competenza ad individuare - peraltro, "con atto di natura ricognitiva" - il personale che, nell'ambito delle attività di ispezione e vigilanza, svolge funzioni di ufficiale di polizia giudiziaria...

***rilevanza - anche costituzionale - del bene al quale le stesse attengono, oggetto di tutela penale***".

Infatti, tale D.M. - emanato in attuazione del d. lgs. 30 dicembre 1992, n. 502-, da un lato delinea una "*competenza ampia*" del tecnico della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro, visto che egli "*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*" (art. 1, comma 1);

e proprio per questo, si sancisce che il tecnico della prevenzione: a) istruisce, determina, contesta e notifica le irregolarità rilevate e formula pareri nell'ambito delle proprie competenze; b) vigila e controlla gli ambienti di vita e di lavoro e valuta la necessità di effettuare accertamenti ed inchieste per infortuni e malattie professionali; c) vigila e controlla la rispondenza delle strutture e degli ambienti in relazione alle attività ad esse connesse; d) vigila e controlla le condizioni di sicurezza degli impianti; e) vigila e controlla la qualità degli alimenti e bevande destinati all'alimentazione

dalla produzione al consumo e valuta la necessità di procedere a successive indagini specialistiche; f) vigila e controlla l'igiene e sanità veterinaria, nell'ambito delle proprie competenze, e valuta la necessità di procedere a successive indagini; g) vigila e controlla i prodotti cosmetici; h) collabora con l'amministrazione giudiziaria per indagini sui reati contro il patrimonio ambientale, sulle condizioni di igiene e sicurezza nei luoghi di lavoro e sugli alimenti (art. 1, comma 3).

Completando il quadro con una disposizione di chiusura, secondo cui lo stesso tecnico della prevenzione dell'ambiente "vigila e controlla quant'altro previsto da leggi e regolamenti in materia di prevenzione sanitaria e ambientale, nell'ambito delle proprie competenze" (art. 1, comma 3, lett. i).

E' del tutto evidente, quindi -conclude la Cassazione- che sia del tutto legittimo il riconoscimento espresso, operato, dal D. M. 58/1997, secondo cui il tecnico della prevenzione e dell'ambiente è, nei limiti delle sue attribuzioni, u.p.g. .Infatti, "*poiché la tutela dell'ambiente è materia presidiata dalla legge penale, le funzioni di vigilanza e controllo che la citata normativa statale riconosce .... ai Tecnici delle Agenzie Regionali, non possono non essere ricondotte nell'alveo della previsione di cui all'art. 55 c.p.p. e, quanto alla qualifica spettante ai soggetti che ne sono titolari, alla generale previsione di cui al citato terzo comma del successivo art. 57 c.p.p.*"



Insomma, la tutela dell'ambiente riveste importanza costituzionale ed è disciplinata solo dalle leggi statali, con la conseguenza che i tecnici ARPA sono u.p.g. *ex lege* e non c'è bisogno di alcuna designazione espressa da parte di qualche autorità.

Esattamente il contrario, quindi, di quello che dice il Consiglio di Stato sulla base degli stessi atti normativi.

Resta solo da aggiungere che la recente legge 28 giugno 2016 n.132 di riforma del Sistema nazionale per la protezione dell'ambiente affronta direttamente questa problematica nell'art. 14, che giova leggere integralmente:

*Art. 14. (Disposizioni sul personale ispettivo)*

1. L'ISPRA, con il contributo delle agenzie, predispone, basandosi sul principio del merito, uno schema di regolamento che stabilisce, nell'ambito delle risorse umane disponibili a legislazione vigente e comunque senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, le modalità di individuazione del personale incaricato degli interventi ispettivi nell'ambito delle funzioni di controllo svolte dal Sistema nazionale, ai sensi della vigente normativa ambientale dell'Unione europea, nazionale e regionale, il codice etico, le competenze del personale ispettivo e i criteri generali per lo svolgimento delle attività ispettive, prevedendo il principio della rotazione del medesimo personale nell'esecuzione delle visite nei singoli siti o impianti, al fine di garantire la terzietà dell'intervento ispettivo.

2. Con il regolamento di cui al comma 1 sono individuate le modalità per la segnalazione di illeciti ambientali da parte di enti e di cittadini, singoli o associati.

3. Il regolamento di cui al comma 1 è emanato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

4. Lo schema del regolamento di cui al comma 1, corredato di relazione tecnica che ne evidenzia la neutralità finanziaria, è trasmesso alle Camere per l'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili di carattere finanziario. I pareri sono espressi entro venti giorni dall'assegnazione, decorsi i quali il regolamento può essere comunque adottato.

5. In attuazione del regolamento di cui al comma 1, il presidente dell'ISPRA e i legali rappresentanti delle agenzie, attraverso specifici regolamenti interni, individuano il rispettivo personale incaricato degli interventi ispettivi.

6. Il personale di cui al comma 5 può accedere agli impianti e alle sedi di attività oggetto di ispezione e ottenere i dati, le informazioni e i documenti necessari per l'espletamento delle funzioni stesse; alle richieste non può essere opposto il segreto industriale.

7. Il presidente dell'ISPRA e i legali rappresentanti delle agenzie possono individuare e nominare, tra il personale di cui al presente articolo, i dipendenti che, nell'esercizio delle loro funzioni, operano con la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria. A tale personale sono garantite adeguata assistenza legale e copertura assicurativa a carico dell'ente di appartenenza.

E pertanto, per il futuro, non dovrebbe porsi più alcun problema.

Certo -come abbiamo già evidenziato in un altro scritto<sup>3</sup>- ci vorrà un regolamento con i tempi della burocrazia ma è certamente un passo avanti. Specie se si considera che tra i nuovi delitti della legge n. 68 c'è quello di impedimento al controllo.

---

<sup>3</sup> *La nuova legge sui controlli ambientali: un primo sguardo* in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it), luglio 2016