

ASSOARPA

Seminario di studi ed aggiornamento
Roma, 25 febbraio 2008

Intervento:

***Caratteristiche dell'attività di polizia giudiziaria
e problematiche relative al riconoscimento
dello status di ufficiale di polizia giudiziaria
per i dipendenti delle ARPA***

di Piergiorgio Della Ventura, consigliere della Corte dei conti

SOMMARIO:

1. *Polizia amministrativa e polizia giudiziaria* - 2. *Le funzioni di polizia giudiziaria* - 3. *Segue. Natura e caratteristiche dell'attività di polizia giudiziaria* - 4. *In particolare, l'attività di polizia giudiziaria c.d. a iniziativa* - 5. *Lo status dei tecnici e degli ispettori delle ARPA: le norme statali* - 6. *Segue. La posizione della giurisprudenza* - 7. *La normativa regionale in materia. La situazione nelle diverse ARPA* - 8. *Conclusioni.*

1. Polizia amministrativa e polizia giudiziaria.

Con il termine Polizia si intende l'attività che lo Stato e altri enti pubblici svolgono per assicurare le condizioni di un ordinato e tranquillo vivere sociale. Quest'attività può essere diretta a prevenire condotte in grado di turbare l'ordine e la sicurezza pubblica, oppure a reprimere le violazioni già verificatesi di norme penali, impedendone gli eventuali ulteriori effetti.

L'attività di polizia si qualifica come attività di polizia giudiziaria quando è diretta a reprimere già commesse violazioni di norme penali; si qualifica invece come attività di polizia amministrativa quando è diretta a prevenire il compimento di illeciti.

La **polizia amministrativa**, in particolare, consiste in attività di vigilanza e osservazione, finalizzata all'accertamento della condotta dei cittadini, in ordine all'osservanza dei limiti e delle prescrizioni imposti dalle leggi e dai provvedimenti amministrativi. Essa non è pertanto riconducibile ad una materia a sé stante, costituendo, piuttosto, un potere accessorio e strumentale alle altre materie oggetto di riparto di competenze tra Stato e Regioni.

Oggi, a seguito dell'avvenuto decentramento di numerose funzioni di amministrazione attiva dallo stato agli enti locali, la polizia amministrativa può essere *definita un'attività amministrativa, preventiva e repressiva, a carattere accessorio e strumentale all'attività di amministrazione attiva*, che si esplica attraverso la regolamentazione di determinate attività, il rilascio di permessi per lo svolgimento delle medesime, l'imposizione di sanzioni amministrative in caso di violazioni. In altri termini la polizia amministrativa è una *funzione caratterizzata da un complesso di poteri attribuiti alla pubblica amministrazione per garantire da turbative lo svolgimento della normale attività amministrativa* (vedasi l'art. 159 del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112¹).

¹ “Art. 159. - Definizioni. - 1. *Le funzioni ed i compiti amministrativi relativi alla polizia amministrativa regionale e locale concernono le misure dirette ad evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati ai soggetti giuridici ed alle cose nello svolgimento di attività relative alle materie nelle quali vengono esercitate le competenze, anche delegate, delle regioni e degli enti locali, senza che ne risultino lesi o messi in pericolo i beni e gli interessi tutelati in funzione dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica.* 2. *Le funzioni ed i compiti amministrativi relativi all'ordine pubblico e sicurezza pubblica di cui all'articolo 1, comma 3, lettera l), della legge 15 marzo 1997, n. 59, concernono le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni*”. Per un commento della norma, v. E.

Nell'ambito della polizia amministrativa possono distinguersi vari settori (come quelli della polizia demaniale, sanitaria, tributaria, etc. ...).

Tra questi, ha particolare rilievo il settore della **polizia di sicurezza**. L'attività di prevenzione svolta da tale settore della polizia amministrativa è diretta infatti a impedire le condotte illecite che creano maggiore allarme sociale e che mettono in pericolo gli interessi essenziali per la vita dei cittadini (ordine pubblico, sicurezza delle persone e della proprietà). Ai fini di sicurezza appena indicati, si rivolgono, ad esempio e anzitutto, l'attività di controllo delle persone socialmente pericolose, l'adozione di provvedimenti amministrativi di varia forma e contenuto (autorizzazioni, licenze, permessi, intimazioni...) oltre che, principalmente, l'organizzazione di "servizi di polizia" per un efficace controllo del territorio.

È invece attività di **polizia giudiziaria** quella che viene svolta dai relativi ufficiali e agenti dopo che si è verificato un reato per reprimerlo, impedendone eventuali effetti ulteriori, ricercandone gli autori e compiendo quanto altro può servire per rendere possibile l'applicazione della legge penale (art. 55 c.p.p.²).

L'attività di polizia giudiziaria interviene, perciò, quando si è verificata una violazione della legge penale che l'attività di prevenzione della polizia di sicurezza non è valsa a evitare. È una sorta di progressione dell'attività di polizia di sicurezza, nel senso che la notizia della commissione di un reato emerge solitamente nell'ambito delle attività di osservazione, informazione e vigilanza compiute durante i servizi di prevenzione.

Da ciò si deduce che, nel concreto, la funzione di polizia è unitaria e di fatto indivisibile.

In tal senso, l'art. 220 disp. att. coord. c.p.p. stabilisce che quando nel corso di attività ispettive previste da leggi o decreti emergono indizi di reato, gli atti necessari per assicurare le fonti di prova e raccogliere quant'altro possa servire per l'applicazione della legge sono compiuti con l'osservanza del codice di procedura penale. Di conseguenza, ogni atto che l'ispettore compie dopo l'insorgenza di indizi di reato, e quindi preordinato all'applicazione della legge penale, dovrà rispettare le norme del codice di procedura penale previste per il compimento degli atti tipici di polizia giudiziaria.

In altri termini, l'attività ispettiva non costituisce, sempre e comunque, esercizio di funzione di polizia giudiziaria.

2. Le funzioni di polizia giudiziaria.

Le funzioni di polizia giudiziaria possono essere specificate e ripartite avendo riferimento alle disposizioni degli artt. 55 e 326 c.p.p.

F. SCHLITZER, *Commento al d.lg. 31 marzo 1998, n. 112 – polizia amministrativa regionale e locale*, in *Gazzetta giuridica*, n. 34/1998, pag. 71 e segg..

² Art. 55 - *Funzioni della polizia giudiziaria* - 1. 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. 2. Svolge ogni indagine e attività disposta o delegata dall'autorità giudiziaria. 3. Le funzioni indicate nei commi 1 e 2 sono svolte dagli ufficiali e dagli agenti di polizia giudiziaria.

Tutta l'attività di polizia giudiziaria ha, al pari di quella svolta dal pubblico ministero, il fine di consentire a quest'ultimo di assumere le sue determinazioni in ordine all'esercizio dell'azione penale (art. 326 c.p.p.³); essa si dirige cioè alla ricerca e acquisizione delle fonti di prova, oltre che al compimento di un complesso di attività e accertamenti volto a permettere al pubblico ministero di stabilire la fondatezza della notizia di reato e di decidere sulla sussistenza o meno dei presupposti per dare inizio al processo penale.

Nell'ambito di questa finalità, le funzioni (o i compiti) di polizia giudiziaria possono essere ripartite in:

A) Attività di informazione, che consiste nell'acquisizione e nella comunicazione della notizia di reato (art. 347 c.p.p.). Mediante l'attività di informazione, la polizia giudiziaria, dapprima assume conoscenza della perpetrazione di reati già commessi o in corso di esecuzione; successivamente (e, se del caso, previo compimento di attività investigative e assicurative) riferisce all'autorità giudiziaria la notizia di reato che ha assunto;

B) Attività di investigazione che consiste nella ricerca delle fonti di prova e degli autori dei reati. L'attività di investigazione consegue all'acquisizione della notizia di reato e si specifica:

- *“nella ricerca delle cose e delle tracce pertinenti al reato”* (art. 348 comma 2 lett. a c.p.p.);
- *“nella ricerca delle persone in grado di riferire su circostanze rilevanti per la ricostruzione dei fatti”* (art. 348 comma 2 lett. b c.p.p.);
- più in generale, nella raccolta di *“ogni elemento utile alla ricostruzione del fatto e alla individuazione del colpevole”* (art. 348 comma 1 c.p.p.) e di *“quant'altro possa servire per l'applicazione della legge penale”*;

C) Attività di assicurazione che consiste nel mantenere la disponibilità dei risultati delle investigazioni evitando che gli stessi vadano dispersi; essa trova enunciazione nell'art. 55 c.p.p., dove fa riferimento (comma 1) al dovere della polizia giudiziaria di *“compiere gli atti necessari per assicurare le fonti di prova”*, oltre che nei successivi artt. 348 comma 2 (che si riferisce alla *“conservazione delle cose, tracce o luoghi pertinenti al reato”*), 353, 354, 380-384 c.p.p.;

D) Attività di natura preventiva che consiste nell'impedire che reati vengano portati a conseguenze ulteriori: art. 55 comma 1 c.p.p.. Tale norma, nell'attribuire alla polizia giudiziaria la funzione di impedire che i reati vengano portati a conseguenze ulteriori, non le attribuisce però anche un indefinito potere di sequestro preventivo di cose la cui libera disponibilità potrebbe aggravare le conseguenze del reato (si pensi al sequestro di un fabbricato che è in corso di ristrutturazione malgrado l'assenza della concessione edilizia): tale potere di sequestro preventivo spetta infatti alla polizia giudiziaria solo nei limiti espressamente indicati dall'art. 321 comma 3-bis c.p.p. (= urgenza e impossibilità di attendere il provvedimento del giudice);

E) Attività esecutiva e strumentale. La prima consiste nello svolgimento di compiti strettamente esecutivi finalizzati ad assicurare l'effettiva attuazione

3 Art. 326 - Finalità delle indagini preliminari - 1. Il pubblico ministero e la polizia giudiziaria svolgono, nell'ambito delle rispettive attribuzioni, le indagini necessarie per le determinazioni inerenti all'esercizio dell'azione penale.

dei provvedimenti dell'autorità giudiziaria ⁴; l'attività strumentale consiste invece nel compimento di atti finalizzati a consentire ai protagonisti del processo di esercitare diritti e facoltà: è tale, ad es., l'invito ad eleggere domicilio (art. 161) oppure l'avviso ai familiari dell'arrestato o del fermato (artt. 97 e 387 c.p.p.);

F) Attività disposta o delegata dall'autorità giudiziaria che consiste nelle attività (anche atipiche) e negli atti tipici che la polizia giudiziaria è legittimata a compiere, su investitura del pubblico ministero, dopo che questi ha assunto la direzione delle indagini ⁵.

3. Segue. Natura e caratteristiche dell'attività di polizia giudiziaria.

Le attribuzioni della polizia giudiziaria, come accennato, hanno le stesse finalità di quelle del pubblico ministero. Di conseguenza, esse sono complementari rispetto a tali attribuzioni e si collocano nell'ottica di quella gestione collaborativa e congiunta delle indagini che il legislatore ha fortemente voluto ⁶.

Dalla circostanza che, nell'attuale sistema, l'attività di polizia giudiziaria sia stata disegnata come complementare rispetto all'attività del pubblico ministero non discende peraltro la sua sovrapponibilità rispetto a quella dell'altro organo delle indagini; ciò comporta, semmai, la necessità di una gestione congiunta delle indagini stesse, nella quale l'attività di polizia giudiziaria si caratterizza per quella tipicamente propria di una *task force*: vale a dire per quella di un osservatorio avanzato del pubblico ministero (con prevalenti funzioni propulsive di indagine) e di agile strumento investigativo di nuova professionalità. Ne discende un rapporto continuativo e compatto tra polizia giudiziaria e pubblico ministero, ispirato a fattiva collaborazione e senza superflue repliche, da parte del pubblico ministero, di atti già compiuti dalla polizia giudiziaria.

Per quel che riguarda l'ambito operativo delle attività di polizia giudiziaria, il codice di procedura penale, allo scopo di consentire un adeguato svolgimento delle indagini, delinea l'attività di polizia giudiziaria come doverosa, prelimitare e ausiliare.

A) L'attività è **doverosa** (art. 55 comma 1: "*La polizia giudiziaria deve, anche di propria iniziativa ...*") e cioè istituzionalmente imposta dalla qualifica pubblica del soggetto. Essa consiste cioè nell'obbligato compimento di tutti quegli atti che, se omessi, determinerebbero la perdita o il pericolo di dispersione di un elemento di prova o di una traccia del reato. In particolare, vanno perciò ritenute doverose (e quindi, pertinenti) per la polizia giudiziaria tutte quelle attività necessarie, mirate e prodromiche all'esercizio dell'azione penale (art.

⁴ Può pensarsi, ad esempio, al dovere della polizia giudiziaria di compiere quanto occorre per assicurare il sicuro e ordinato compimento degli atti cui procede l'autorità giudiziaria (artt. 131 e 378 c.p.p.) oppure agli adempimenti esecutivi in tema di ordinanze che dispongono misure cautelari personali, alle notificazioni e agli avvisi (artt. 148 e 151 c.p.p.).

⁵ Anche l'attività disposta o delegata dal pubblico ministero può rientrare nell'ambito di quella esecutiva (lett. E); con la differenza che qui si tratta di attività che il pubblico ministero avrebbe il potere di compiere direttamente e personalmente, ma di cui, invece, ritiene opportuno investire l'altro organo delle indagini (art. 370 c.p.p.)

⁶ L. D'AMBROSIO, *Ruolo e attività della polizia giudiziaria nelle indagini: brevi considerazioni e qualche proposta*, in *Cassazione penale*, n. 7-8/2006, p. 2687

326 c.p.p.) e alla raccolta completa di ogni elemento utile alla ricostruzione del fatto e alla individuazione del colpevole (art. 348 comma 1 c.p.p.⁷).

Se l'ufficiale o l'agente di polizia giudiziaria omette o ritarda di compiere atti per lui doverose, può incorrere in sanzioni disciplinari o penali (si pensi, in specie, all'abuso d'ufficio - art. 323 c.p. - e all'omissione o al rifiuto di atti d'ufficio - art. 328 c.p.). Espressamente previsto e punito è, in particolare, il rifiuto indebito di compiere gli atti urgenti diretti a soddisfare esigenze di giustizia (art. 328 c.p.).

Il rifiuto deve essere indebito, nel senso che non deve trovare giustificazione nella legge o in un provvedimento dell'Autorità⁸.

B) L'attività della polizia giudiziaria è preliminare (art. 347 c.p.p.) e, cioè, volta a fornire al pubblico ministero l'*input* investigativo: spettando poi allo stesso pubblico ministero incanalare e sviluppare la indicazione ricevuta formalizzandola processualmente. Dal momento in cui il pubblico ministero ha concretamente assunto la direzione delle indagini, la polizia giudiziaria deve rispettare le linee di intervento investigativo da lui tracciate, pur se non le è impedito svolgere in autonomia ogni attività richiesta da "*elementi successivamente emersi*" (art. 348 comma 3 c.p.p.).

C) Il carattere ausiliare dell'attività di polizia giudiziaria trova conferma espressa nell'art. 56 comma 1 c.p.p. ("*Le funzioni di polizia giudiziaria sono svolte alle dipendenze e sotto la direzione dell'autorità giudiziaria*") e nell'art. 327 c.p.p. ("*Il pubblico ministero dirige le indagini e dispone direttamente della polizia giudiziaria*"). Per questi motivi, il pubblico ministero, ha, in via preventiva o successiva, poteri di controllo sull'operato della polizia giudiziaria⁹ e questa ha, a sua volta, doveri di informativa immediata (anche al fine di porre il pubbli-

⁷ Art. 348 - Assicurazione delle fonti di prova - 1. Anche successivamente alla comunicazione della notizia di reato, la polizia giudiziaria continua a svolgere le funzioni indicate nell'articolo 55 raccogliendo in specie ogni elemento utile alla ricostruzione del fatto e alla individuazione del colpevole. 2. Al fine indicato nel comma 1, procede, fra l'altro: a) alla ricerca delle cose e delle tracce pertinenti a reato nonché alla conservazione di esse e dello stato dei luoghi; b) alla ricerca delle persone in grado di riferire su circostanze rilevanti per la ricostruzione dei fatti; c) al compimento degli atti indicati negli articoli seguenti. 3. Dopo l'intervento del pubblico ministero, la polizia giudiziaria compie gli atti a essa specificamente delegati a norma dell'articolo 370 e tutte le attività d'indagine che, anche nell'ambito delle direttive impartite, sono necessarie per accertare i reati, ovvero sono richieste da elementi successivamente emersi. In tal caso assicura le nuove fonti di prova delle quali viene a conoscenza, informando prontamente il pubblico ministero. 4. La polizia giudiziaria, quando, di propria iniziativa o a seguito di delega del pubblico ministero, compie atti od operazioni che richiedono specifiche competenze tecniche, può avvalersi di persone idonee le quali non possono rifiutare la propria opera.

⁸ Sono significative, in proposito, le previsioni dettate al riguardo per il contrasto della grande criminalità: ricorrendo determinati presupposti, tali previsioni autorizzano la polizia giudiziaria a ritardare o a omettere doverosi atti di sua competenza, per esigenze investigative o sotto il controllo e la supervisione dell'autorità giudiziaria. Si tratta, in sostanza, di cause di giustificazione, per le quali, se è necessario per acquisire rilevanti elementi di prova oppure procedere alla individuazione o alla cattura dei responsabili di delitti particolarmente gravi, gli organi delle indagini e, in primo luogo, la polizia giudiziaria, possono ritardare od omettere atti di loro competenza (art. 9 l. 16 marzo 2006, n. 146 e art. 98 d.P.R. n. 309/90 nonché art. 7 d.l. 15 gennaio 1991, n. 8, conv. con modif. dalla l. 15 marzo 1991, n. 82).

⁹ Tra i poteri di controllo rientrano l'ordine di rilascio della persona accompagnata per identificazione (art. 349 comma 5 c.p.p.); la convalida della perquisizione (art. 352 comma 4 c.p.p.); l'autorizzazione all'apertura di plichi chiusi (art. 353 comma 2 c.p.p.); la convalida del sequestro (art. 355 c.p.p.); il diritto a ottenere la messa a disposizione dell'arrestato o del fermato (art. 386 c.p.p.); il diritto alla immediata trasmissione dei verbali e registrazioni delle intercettazioni (art. 268 comma 4 c.p.p.).

co ministero nella condizione di esercitare prontamente la propria funzione di controllo).

L'ausiliarità non rappresenta soltanto una caratteristica dell'attività di polizia giudiziaria, ma anche il limite implicito all'operare di questa. Al pubblico ministero compete infatti, in virtù dei suoi poteri di direzione delle indagini, la scelta delle strategie processuali e, rispetto a tali compiti, la polizia giudiziaria svolge funzioni cooperative, di suggerimento e guida, circa la opportunità di privilegiare l'una o l'altra strategia. L'ambito delle indagini di polizia giudiziaria è perciò condizionato dalla necessità di non incidere sulle scelte future del pubblico ministero e, in particolare, di non concretarsi, all'insaputa di quest'ultimo, nel compimento di atti irripetibili, salvo che ciò non sia imposto da situazioni di assoluta urgenza¹⁰.

Le considerazioni qui svolte in tema di caratteristiche dell'attività di polizia giudiziaria valgono in tutta la loro ampiezza solo per l'attività che la polizia giudiziaria compie a iniziativa e non per quella che la stessa polizia giudiziaria compie su delega del pubblico ministero. L'attività svolta su delega, pur essendo anch'essa doverosa (e cioè connessa alla funzione pubblica della polizia giudiziaria), non soffre, in particolare, dei limiti collegati al carattere preliminare, temporaneo e ausiliare dell'attività a iniziativa.

4. In particolare, l'attività di polizia giudiziaria c.d. a iniziativa.

Sotto il profilo dei suoi rapporti con l'attività di indagine del pubblico ministero, l'attività di polizia giudiziaria può essere distinta in attività a iniziativa (artt. 327, 347-357 c.p.p.) e attività delegata (art. 370 comma 1 c.p.p.).

In particolare, l'**attività a iniziativa** consiste nel compimento di qualsiasi legittima attività, tipica o atipica, di informazione, investigazione e assicurazione diretta alla ricostruzione del fatto e alla individuazione del colpevole (artt. 55 e 327 c.p.p.). Può essere ripartita in:

- **Attività autonoma**: è l'attività compiuta dopo l'acquisizione della notizia di reato e fino a quando non intervengono le *direttive* del pubblico ministero (art. 348 comma 1, cit.), le quali comunque si limitano a fissare l'obiettivo di indagine, lasciando però indeterminata l'attività operativa da svolgere per perseguirlo. Il permanere, in capo alla polizia giudiziaria, della discrezionalità tecnica nella scelta dei mezzi e del tipo di investigazione più idonei distingue l'attività svolta su direttiva (o, come si dirà, "guidata") dall'attività svolta su specifica delega;
- **Attività guidata**: è l'attività che la polizia giudiziaria svolge nell'ambito delle direttive impartite dal pubblico ministero (art. 348 comma 3 c.p.p.).

¹⁰ Può farsi l'esempio delle perquisizioni. Prima che il pubblico ministero intervenga a dirigere le indagini può procedersi a esse in casi di urgenza; se il pubblico ministero ha assunto la direzione delle indagini è necessario lo stesso presupposto dell'urgenza, ma questa deve essere valutata tenendo anche conto del fatto che l'atto potrebbe nuocere alle indagini che il pubblico ministero sta compiendo. Da qui, in particolare, la necessità di un uso oculato dei propri poteri e di un loro coordinamento continuo con quelli del pubblico ministero.

- Attività successiva: è l'attività svolta dalla polizia giudiziaria sulla base di quanto richiesto da elementi successivamente emersi (art. 348 comma 2 c.p.p.). Nel caso di attività successiva si assiste quindi a una sorta di «reviviscenza» dell'attività autonoma originaria della polizia giudiziaria che, come dispone l'art. 348 comma 3, c.p.p., dovrà assicurare le nuove fonti di prova delle quali è venuta a conoscenza informandone il pubblico ministero.

Sotto altro profilo, l'attività c.d. a iniziativa della polizia giudiziaria, consistendo, in via di principio, nel compimento di qualsiasi legittima attività, tipica o atipica (di informazione, investigazione e assicurazione) diretta alla ricostruzione del fatto e alla individuazione del colpevole, non soffre di limitazioni quanto alla natura degli atti che possono essere compiuti. Tali atti possono essere:

- **atti tipici**, cioè atti che il codice disciplina quanto a scopi e presupposti ¹¹;
- **atti atipici**, cioè atti a carattere informale, individuati solo nello scopo (di investigazione e assicurazione: art. 348 comma 1, cit., lett. a e b) e non nei loro presupposti o nelle loro forme di realizzazione ¹².

L'atipicità costituisce, peraltro, una connotazione specifica dell'attività di polizia giudiziaria: così Cassazione pen., Sez. II, 2.9.1997, n. 2655, secondo la quale la PG ha il potere-dovere di compiere, di propria iniziativa, finché non abbia ricevuto delega o direttive dal PM, tutte le indagini ritenute necessarie ai fini dell'accertamento del reato e dell'individuazione dei colpevoli.

Per potersi adeguare alle molteplici evenienze concrete, l'attività di polizia deve infatti necessariamente presentare margini di elasticità che sarebbe assurdo catalogare in via predeterminata. Specie per questo motivo, l'attività atipica non ha perciò una particolare disciplina; essa deve solo seguire le regole della buona tecnica di polizia giudiziaria e tener conto delle esigenze di indagini di volta in volta prospettabili.

E' evidente, peraltro, che l'attività atipica non può ricomprendere l'esercizio di poteri coercitivi che incidano su diritti costituzionalmente garantiti. Sicché, ad esempio, l'attività di osservazione e pedinamento di un soggetto non può consistere anche nell'introdursi in una dimora privata o nel captare le conversazioni che qui si svolgono; in questi casi, infatti, può procedersi, ricorrendone i

¹¹ Quanto agli atti tipici, può pensarsi ad esempio, alle perquisizioni, alla identificazione e alle sommarie informazioni dall'indagato, etc. (artt. 352, 349 e 350 c.p.p.).

¹² Per quel che riguarda gli atti atipici, può farsi riferimento:

- all'attività generica di conservazione dello stato dei luoghi e delle cose (art. 354 comma 1 c.p.p.);
- alle operazioni di controllo e ispezione che possono essere effettuate su mezzi di trasporto, bagagli ed effetti personali, per la prevenzione e la repressione di gravi delitti di criminalità organizzata o concernenti il traffico di stupefacenti e la immigrazione clandestina (art. 27 l. 19 marzo 1990, n. 55, art. 103 d.P.R. 309/1990, art. 12 d.lg. 25 luglio 1998, n. 286);
- alle attività informali che possono essere compiute per individuare una persona, le sue fattezze fisiche, la sua attività (accertandone la identità anagrafica oppure acquisendo la copia della fotografia apposta sulla patente di guida oppure procedendo a «visure» presso gli uffici immobiliari);
- ai sopralluoghi per verificare sul posto la fondatezza di fatti e circostanze di cui si è avuta notizia magari confidenziale;
- alle analisi di una sostanza ritenuta stupefacente (quando rappresentano indagini a corredo della informativa di reato e non accertamenti non ripetibili cui il difensore ha diritto di assistere).

presupposti, solo al compimento di atti tipici garantiti, come le perquisizioni le intercettazioni, le ispezioni, etc..

Il principio generale secondo il quale la polizia giudiziaria può compiere a iniziativa qualsiasi atto di indagine soffre di alcune eccezioni. Alla polizia giudiziaria è fatto divieto, espresso o implicito, di compiere a iniziativa alcuni atti.

Sono atti ad essa espressamente vietati, a) l'assunzione di sommarie informazioni dall'arrestato o dal fermato (art. 350 comma 1 c.p.p.); b) il sequestro di plichi o corrispondenza (art. 353 c.p.p.); c) l'ispezione personale (art. 354 comma 3 c.p.p.); d) l'interrogatorio in senso tecnico (artt. 65, 294, 299, 364, 374 comma 2, 388 c.p.p.); e) le perquisizioni, le ispezioni e i sequestri negli uffici dei difensori e dei consulenti tecnici (art. 103 c.p.p.); f) le intercettazioni di conversazioni e comunicazioni (artt. 266, 267 c.p.p.).

Sono invece vietati implicitamente tutti quegli atti che possono incidere in modo irreversibile sulle future scelte del pubblico ministero o che sono in contrasto con le direttive da questi eventualmente date; ad esempio, può incidere in modo irreversibile sulle scelte del pubblico ministero il compimento da parte della polizia giudiziaria di atti non ripetibili o a limitata tenuta probatoria¹³.

Si tratta, in questi casi, di un limite che consegue al carattere ausiliare dell'attività di polizia giudiziaria, prima esaminato.

4. Le attività di polizia giudiziaria e lo *status* di UPG.

Le norme fondamentali che regolamentano lo *status* degli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria sono gli artt. 55 e seguenti del c.p.p.. In particolare, l'art. 57 contiene un'espressa indicazione dei destinatari delle qualifiche in esame¹⁴.

¹³ In particolare, gli atti non ripetibili sono quelli - come la perquisizione, il sequestro e l'ispezione - che non possono essere rinnovati. Il compimento di uno di tali atti può pertanto compromettere irrimediabilmente l'esito delle indagini quando la polizia giudiziaria vi proceda al di fuori delle situazioni di assoluta urgenza e necessità previste dalla legge (artt. 352 e 354 c.p.p.). Gli atti a limitata tenuta probatoria sono invece quelli il cui compimento può condizionare la rilevanza probatoria di un atto successivamente compiuto. Il caso tipico è rappresentato dalla individuazione, che consiste nel riconoscimento di persone, cose, voci e suoni effettuato dagli organi delle indagini senza formalità e senza garanzie difensive; il codice consente di ricorrervi solo quando è necessaria ai fini della prosecuzione delle indagini (art. 361 c.p.p.). Se non sussiste tale necessità, non può procedersi a individuazione, ma deve procedersi alla ricognizione (artt. 213-217 c.p.p.), atto al quale non sono legittimati gli organi delle indagini ma solo il giudice del dibattimento e il g.i.p. (con incidente probatorio), osservando particolari formalità e garanzie difensive. L'individuazione è quindi un atto a limitata tenuta probatoria, perché il suo compimento pregiudica la genuinità della successiva, formale ricognizione. Caso tipico è quello in cui, dopo il riconoscimento fotografico o anche indipendentemente da quello, il presunto autore del reato viene occasionalmente fatto vedere al testimone o alla persona offesa senza ricorrere ad alcuna adeguata documentazione dell'atto e ad alcuna garanzia difensiva: creando in tal modo le premesse per la contestazione dell'attendibilità della successiva ricognizione eventualmente compiuta.

¹⁴ Dispone infatti la norma: “1. Salve le disposizioni delle leggi speciali, sono ufficiali di polizia giudiziaria:

a) i dirigenti, i commissari, gli ispettori, i sovrintendenti e gli altri appartenenti alla polizia di Stato ai quali l'ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza riconosce tale qualità;

La norma, dunque, individua quali criteri fondamentali, per l'attribuzione della qualifica di ufficiale o agente di PG, o il riconoscimento diretto, *ex lege*, di tali qualifiche, oppure l'attribuzione, da parte di una legge o di un regolamento, a talune figure soggettive, delle funzioni di cui all'art. 55 del c.p.p., in precedenza esaminato. Sussiste, in altri termini, un tendenziale – anche se non assoluto - parallelismo tra l'attribuzione di compiti ispettivi e di vigilanza a determinati soggetti, la qualificazione della loro attività come funzione di polizia giudiziaria, e la conseguente assegnazione anche dello *status* di ufficiale di polizia giudiziaria¹⁵. Tale parallelismo, tuttavia, vede tre limitazioni:

1. il limite del servizio, nel senso che la qualifica di UPG opera (a differenza delle forze di polizia di cui all'art. 57, comma 1, c.p.p.) solo se si è in servizio: ad esempio, gli operatori ARPA, fuori dal servizio, restano pubblici ufficiali e hanno pertanto l'obbligo di denuncia di eventuali fatti di rilevanza penale, ma non possono svolgere indagini (che non sarebbero utilizzabili in un processo);
2. il limite delle attribuzioni (= competenza per materia): i dipendenti ARPA, ad esempio, non potrebbero compiere indagini se non nella materia ambientale;
3. il limite territoriale, che opera in particolare per le attività c.d. ad iniziativa.

In base all'art. 57 del codice di procedura penale ed alle leggi speciali, sono **ufficiali di polizia giudiziaria**:

- gli appartenenti al personale della Polizia di Stato limitatamente ai dirigenti, ai commissari, agli ispettori, ai sovrintendenti, agli assistenti-capo (D.PR. 24 aprile 1982, n. 335);
- gli ufficiali superiori ed inferiori dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza (DDLgs. 12 maggio 1995, nn. 198 e 199) ai quali devono essere aggiunti gli appuntati dei Carabinieri limitatamente al periodo in cui assumono il comando effettivo di una stazione;
- gli appartenenti al ruolo dei sovrintendenti e degli ispettori del Corpo di polizia penitenziaria (legge 15 dicembre 1990, n. 395);
- gli appartenenti al ruolo dei sovrintendenti e degli ispettori del Corpo Forestale dello Stato (D.Lgs. 12 maggio 1995, n. 201);

b) gli ufficiali superiori e inferiori e i sottufficiali dei carabinieri, della guardia di finanza, degli agenti di custodia e del corpo forestale dello Stato nonché gli altri appartenenti alle predette forze di polizia ai quali l'ordinamento delle rispettive amministrazioni riconosce tale qualità;

c) il sindaco dei comuni ove non abbia sede un ufficio della polizia di Stato ovvero un comando dell'arma dei carabinieri o della guardia di finanza.

2. Sono agenti di polizia giudiziaria:

a) il personale della polizia di Stato al quale l'ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza riconosce tale qualità;

b) i carabinieri, le guardie di finanza, gli agenti di custodia, le guardie forestali e, nell'ambito territoriale dell'ente di appartenenza, le guardie delle province e dei comuni quando sono in servizio.

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"

¹⁵ Cfr. Cassazione, Sez. III pen., 7.5.1997, n. 1975 e 6.10.1995, n. 3289. In dottrina, v. B. DEIDDA, Intervento al corso di formazione per il personale delle ARPA (2000).

- il Sindaco, nei Comuni, dove non abbia sede un ufficio di Polizia di Stato ovvero un Comando dei Carabinieri o della Guardia di Finanza.

Sono, invece, **agenti di polizia giudiziaria**:

- ❖ gli appartenenti al ruolo degli agenti e degli assistenti della Polizia di Stato (D.P.R. 24 aprile 1982, n. 335);
- ❖ i Carabinieri (D.Lgs. 2 maggio 1995, n. 198);
- ❖ gli appuntati ed i finanzieri della Guardia di Finanza (D.Lgs. 12 maggio 1995, n. 195);
- ❖ gli appartenenti al ruolo degli agenti e degli assistenti del Corpo di polizia penitenziaria (legge 15 dicembre 1990, n. 395);
- ❖ gli agenti e gli assistenti del Corpo Forestale dello Stato (D.Lgs. 12 maggio 1995, n. 201);
- ❖ le guardie provinciali e comunali, quando siano in servizio e limitatamente all'ambito territoriale dell'ente di appartenenza (legge 7 marzo 1986, n. 65).

L'art. 57, comma terzo, c.p.p., configura – come accennato - una ulteriore categoria di soggetti, diversi da quelli sin qui indicati, ai quali vengono attribuite funzioni di polizia giudiziaria nel rispetto di tre condizioni, cioè *“nei limiti del servizio a cui sono destinati”*, *“secondo le rispettive attribuzioni”* e, infine, se *“... le leggi e i regolamenti attribuiscono le funzioni previste dall'articolo 55”*.

Si tratta, dunque, di una categoria di destinatari della previsione vasta ed eterogenea, essendo composta da pubblici ufficiali, incaricati di pubblico servizio, impiegati in genere i quali, sotto gli aspetti più diversi, partecipano ad assicurare la prevenzione e la tutela di pubblici interessi e quindi, sotto tale profilo, rivestono la qualifica di ufficiale o agente di PG¹⁶.

La norma ora descritta sottopone l'attribuzione della qualifica a presupposti oggettivi e soggettivi, oltre che a specifici requisiti di fatto e diritto, e sembrerebbe quindi escludere una sua applicazione generalizzata e indeterminata in favore di qualsiasi soggetto investito di funzioni di polizia amministrativa¹⁷.

Un quarto gruppo di soggetti è indicato dall'art. 56 c.p.p., lett. c), negli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria appartenenti ad altri organi (diversi dai servizi e sezioni di p.g.), *“ai quali la legge fa obbligo di compiere indagini a seguito di una notizia di reato”*.

¹⁶ A titolo meramente esemplificativo, si possono ricordare: i comandanti, i funzionari, gli ufficiali e gli agenti di porto ed aeroporto, limitatamente a determinati reati ed a determinate circostanze previsti dal codice della navigazione (art. 1253 cod. nav.); il personale direttivo, i sottufficiali, i vigili del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco qualora rilevino reati che abbiano attinenza con i loro settori di intervento (legge 13 maggio 1961, n. 469); gli ispettori del lavoro per i reati attinenti al servizio cui sono destinati e secondo le attribuzioni ad essi conferite dalle singole leggi e dai regolamenti (D.P.R. 19 marzo 1955, n. 520); gli ingegneri e periti del Corpo delle miniere, ex DPR 10.6.1955, n. 128; gli ispettori sanitari, ex L. 26.2.1963, n. 441; gli impiegati del Servizio metrico, nei limiti delle loro funzioni, ex L. 30.1.1968, n. 46; gli ispettori provinciali per il controllo sugli scarichi industriali di sostanze pericolose nelle acque, ex art. 16 D.Lgs. 27.1.1992, n. 133; le guardie particolari giurate delle associazioni protezionistiche e zoofile riconosciute, di cui all'art. 6 L. 20.7.2004, n. 189; il personale volontario dei VV.F. ex art. 24 DPR 2.11.2000, n. 362.

¹⁷ Così P. DELL'ANNO, *L'attività e l'organizzazione della polizia giudiziaria nelle ARPA*, relazione al Seminario ASSOARPA, Sepino 2002.

Ai sensi di quest'ultima norma, dunque, è riconosciuto la *status* di ufficiale o agente di PG nelle ipotesi in cui una legge (e non anche un regolamento, come viceversa dispone l'art. 57, comma 3, c.p.p.) attribuisca a determinate strutture la funzione di svolgere indagini tese ad accertare l'esistenza di un reato. Non è sufficiente, dunque, che un ente pubblico sia titolare di funzioni ispettive e di vigilanza (funzioni tipicamente amministrative, in quanto ricadenti nel contesto della polizia amministrativa, e quest'ultima risultando accessoria e strumentale alle funzioni amministrative del settore) per ritenere che esso sia senz'altro investito delle funzioni di polizia giudiziaria.

Diversa natura, infine, riveste il caso del privato cittadino che, ai sensi dell'art. 383 c.p.p., proceda all'arresto in flagranza di reato di un soggetto colto nell'atto di commettere un atto criminoso; egli compie attività oggettivamente riconducibile alla funzione di polizia giudiziaria (arresto), senza però che tale circostanza determini l'assunzione del ruolo e dello *status* di un organo della polizia giudiziaria.

Ed infatti, la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria è riconosciuta a tutti quei soggetti destinati stabilmente a funzioni di polizia giudiziaria, con poteri d'intervento attribuiti in via generale ed estesi, quindi, a qualsiasi reato, in qualsiasi luogo ed in qualsiasi momento (ad esempio: appartenenti all'Arma dei Carabinieri, alla Polizia di Stato, alla Guardia di Finanza, e - limitatamente ai reati ambientali - al Corpo Forestale dello Stato); la medesima qualifica è poi riconosciuta a soggetti con funzioni limitate, forniti di poteri d'intervento, ancorché riferibili a qualsiasi reato, temporalmente e localmente circoscritti.

In entrambe le ipotesi, si rende in ogni caso necessaria una disposizione di legge che conferisca la qualifica in parola ed i relativi poteri nel rispetto del *principio di legalità*, secondo il quale una pubblica funzione deve trovare il proprio fondamento in una norma di legge che genericamente autorizzi e giustifichi il vigore imperativo degli atti in cui essa si concretizza; principio che assume particolare rilevanza nel settore penale, dove il principio della tassatività dei reati ed il *favor libertatis* impongono il rispetto di severe e restrittive condizioni all'esercizio di funzioni che incidono sui diritti personali.

Ciò vuol dire che le funzioni di polizia giudiziaria debbono trovare un loro fondamento normativo, anche se – va precisato - non è necessaria una specifica e puntuale attribuzione da parte della legge, la quale (anche per quanto dispone l'art. 57, comma 3, c.p.p., cit.) può limitarsi a dettare principi direttivi e parametri certi di individuazione di tale qualità.

5. Lo *status* dei tecnici e degli ispettori delle ARPA: le norme statali.

Con particolare riferimento alla qualificazione giuridica dei dipendenti delle ARPA, e in particolare alla configurabilità per essi dello *status* di UPG, il problema fondamentale è rappresentato dall'assenza di una espressa e specifica indicazione normativa in materia.

Ulteriore difficoltà è poi rappresentata dalla circostanza che in tale settore non è ipotizzabile una normativa regolamentare, che non trovi la sua giustificazione in una norma statale (e non anche regionale), poiché - ai sensi dell'art.

117 della Costituzione, nuovo testo, lettere “h” e “l” - è riservata alla legislazione statale esclusiva la disciplina, rispettivamente, dell’ordine pubblico e sicurezza e della materia giudiziaria, nella quale è inclusa quella relativa alla polizia giudiziaria¹⁸; questa, infatti, è la chiara posizione della giurisprudenza della Corte Costituzionale, che in due occasioni ha affrontato espressamente la questione.

Nella recente sentenza 21 ottobre 2003, n. 313, il Giudice delle leggi ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l’art. 4, comma 3, della L.R. Lombardia 12 gennaio 2002 n. 2, in quanto “... *La previsione dell’attribuzione della qualifica di ufficiale o agente di polizia giudiziaria a norma dell’art. 57 c.p.p., al personale del Corpo forestale regionale appartenente alle qualifiche individuate dalla Giunta regionale, per lo svolgimento dei compiti di vigilanza e controllo previsti dall’art. 2, contrasta con l’art. 117 comma 2 lett. l) Cost., il quale, riservando allo Stato la giurisdizione penale, esclude ogni competenza regionale, mentre la previsione della possibilità che al medesimo personale sia riconosciuta la qualifica di ufficiale o agente di pubblica sicurezza, secondo quanto previsto dalla vigente normativa statale in materia, eccede dalle competenze regionali giacché, ai sensi dell’art. 117 comma 2 lett. h) Cost., le funzioni in materia di ordine pubblico e sicurezza, a differenza di quelle di polizia amministrativa, che seguono la distribuzione delle competenze principali, sono del pari riservate allo Stato*”.

Anche in passato (e cioè nella vigenza del precedente testo dell’art. 117 Cost.), la medesima Corte Costituzionale aveva peraltro avuto modo di osservare che “... *l’attribuzione delle funzioni di polizia giudiziaria è riservata a leggi e regolamenti che debbono essere, in quanto attinenti alla sicurezza pubblica, esclusivamente di fonte statale*”: sentenza 25 maggio 1999, n. 185. In senso conforme, v., inoltre, Corte Costituzionale, 8 aprile 1995, n. 115 e 25 febbraio 1988, n. 218).

E’ tuttavia possibile giungere a soluzione positiva del problema, procedendo ad esame delle norme di legge che attualmente disciplinano le funzioni degli operatori del settore ambientale.

La normativa fondamentale in materia è, come noto, la legge istitutiva dell’ANPA, attuale APAT (legge 21 gennaio 1994, n. 61, di conversione del decreto-legge 4 dicembre 1993, n. 496, recante “*disposizioni urgenti sulla riorganizzazione dei controlli ambientali e istituzione dell’Agenzia nazionale per la protezione dell’ambiente*”) ¹⁹.

Tale legge, in realtà, non attribuisce in via espressa e diretta, al personale delle ARPA, la qualifica di ufficiali di polizia giudiziaria, riconoscendo ad essi poteri di polizia amministrativa, incluse speciali potestà ispettive. A tal riguardo, infatti, l’art. 2-bis della legge stabilisce che “... *nell’espletamento delle funzioni di controllo e di vigilanza il personale ispettivo dell’ANPA e delle Agenzie regionali 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*

¹⁸ Art. 117 Cost., comma 2: “*Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: (...) h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale; (...) l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale (...)*”.

¹⁹ Come noto, l’ANPA è stata successivamente soppressa dall’art. 38 del D.lgs. 30 luglio 1999, n. 300 ed i suoi compiti trasferiti all’Agenzia per la protezione dell’ambiente e per i servizi tecnici.

appartenenza. Il segreto industriale non può essere opposto per evitare od ostacolare le attività di verifica o di controllo”.

Secondo parte della dottrina, per il noto brocardo “*ubi lex voluit, dixit*” non vi sarebbe dunque spazio ad interpretazioni diverse ed estensive²⁰; non sarebbe in particolare corretta, sempre secondo detta interpretazione, la prassi della maggior parte delle ARPA, che interpretano tale disposizione legislativa come legittimante non solo all’esercizio dei poteri ispettivi, ma idonea ad attribuire anche la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria (o, comunque, a conservarla in capo ai soggetti che ne disponevano in virtù della precedente attività nelle unità sanitarie locali).

Di avviso opposto è stato un altro insigne studioso, il quale pone l’accento sui rapporti tra Agenzia nazionale ed Agenzie regionali; rapporti strutturati in modo tale da evitare un accentramento di funzioni in capo alla prima o comunque forme di subordinazione delle seconde, nel senso che le ARPA si affiancano all’APAT, con una migliore articolazione sul territorio nazionale, nello svolgimento dei medesimi compiti di controllo e vigilanza in campo ambientale, ripartiti secondo il rilievo (nazionale o regionale) dell’interesse da tutelare. In conseguenza di ciò, sempre per tale autore, le prerogative che la legge attribuisce ai dipendenti APAT non possono che ritenersi attribuite anche a quelli delle ARPA, che svolgono identiche funzioni²¹.

Tale ultima posizione sembra preferibile, alla luce di quanto appresso si dirà, e – sopra tutto – della stessa posizione della giurisprudenza in materia.

A conclusioni non dissimili porta poi l’esame di altra specifica normativa; ci si riferisce all’art. 10, comma 5, del Decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 230 (recante “*Attuazione delle direttive 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 92/3/Euratom e 96/29/Euratom in materia di radiazioni ionizzanti*”)²².

²⁰ P. DELL’ANNO, cit., secondo il quale la legge istitutiva del sistema delle Agenzie per la protezione dell’ambiente non avrebbe innovato nell’ordinamento, limitandosi a confermare l’attribuzione di funzioni ispettive al personale addetto ai compiti di vigilanza tecnica e di controllo, e precisando che tali compiti non sono svolti secondo una autonoma sfera di attribuzioni, ma nel contesto di una funzione di polizia amministrativa attribuita in linea generale alle Regioni, alle Province ed ai Comuni (per alcune limitate competenze ambientali), ed esercitata dalle ARPA nel rapporto di avvalimento che le lega agli enti locali titolari della funzione.

²¹ Si tratta del prof. M. P. CHITI, nel parere legale redatto in materia su incarico dell’ARPA Toscana. Dello stesso avviso sono anche B. DEIDDA, cit. e G. TONELLI, *La qualifica di UPG per gli operatori di ARPAT addetti alla funzioni di vigilanza e controllo*, intervento al Seminario ASSOARPA, Sepino, giugno 2002. Vedasi, infine, M. MENEGOZZO e D. FEDELE, *Polizia giudiziaria sì, polizia giudiziaria no*, in *Rivista Ambiente e Lavoro*, n. 8/2005, pag. 6 e segg..

²² *Articolo 10 - Funzioni ispettive. 1. Oltre alle competenze delle singole amministrazioni previste dalle disposizioni in vigore, comprese quelle attribuite agli organi del Servizio sanitario nazionale, ed a quelle stabilite nei capi IV, VIII e IX, le funzioni ispettive per l’osservanza del presente decreto nonché, per quanto attiene alla sicurezza nucleare ed alla protezione sanitaria, della legge 31 dicembre 1962, n. 1860, sono attribuite all’ANPA, che le esercita a mezzo dei propri ispettori .*

2. Gli ispettori di cui al comma 1 sono nominati con provvedimento del presidente dell’ANPA stessa.

3. Gli ispettori dell’ANPA hanno diritto all’accesso ovunque si svolgano le attività soggette alla loro vigilanza e possono procedere a tutti gli accertamenti che hanno rilevanza per la sicurezza nucleare e la protezione dei lavoratori, delle popolazioni e dell’ambiente. In particolare possono:

a) richiedere dati ed informazioni al personale addetto;

b) richiedere tutte le informazioni, accedere a tutta la documentazione, anche se di carattere riservato e segreto, limitatamente alla sicurezza nucleare ed alla radioprotezione;

Tale disposizione attribuisce la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria agli ispettori dell'ANPA (ora APAT), nell'esercizio delle funzioni di vigilanza tecnica e di controllo in materia di impiego pacifico dell'energia nucleare e di produzione ed impiego di sorgenti di radiazioni ionizzanti.

Orbene, anche in tal caso è possibile ritenere, con un'interpretazione estensiva, che la qualifica attribuita dalla legge agli ispettori dell'APAT si riferisca anche a quelli delle Agenzie Regionali, attributarie delle medesime funzioni secondo i principi della legge n. 61/1994²³.

Va infine considerata, sempre sotto tale profilo, la particolare posizione degli ispettori attualmente in servizio presso le ARPA e provenienti dai presidi multizonali di prevenzione delle (ex) USL, per i quali sussisteva una specifica e diretta attribuzione legislativa della qualifica di UPG, ai sensi dell'art. 21 della legge 23 dicembre 1978 n. 833, con limitazione ovviamente allo svolgimento delle attività istituzionali nei luoghi di lavoro.

Tale qualifica, nel momento in cui le relative funzioni ispettive sono state trasferite (anche per effetto del referendum del 1993), con la ricordata legge n. 61/1994, alle Agenzie regionali di nuova istituzione, deve ritenersi essere rimasta attribuita al personale che ne era titolare, successivamente transitato alle ARPA proprio per continuare a svolgere quei medesimi compiti ispettivi (e, naturalmente, nella misura in cui ciò avvenga, secondo quanto in precedenza chiarito).

A tale ultimo proposito, vanno ricordate le disposizioni del regolamento di cui al decreto del Ministero della sanità (ora, Ministero della salute) 17 gennaio 1997, n. 58, emanato ai sensi dell'art. 6, comma 3 del D.Lgs. n. 502/1992; provvedimento che riguarda l'individuazione della figura ed il relativo profilo professionale del tecnico della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro.

L'art. 1 di detto regolamento stabilisce, al secondo comma, che il tecnico della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro è, nei limiti delle proprie attribuzioni, ufficiale di polizia giudiziaria. E' poi previsto (comma 3, lett. "h") che tale operatore collabora con l'amministrazione giudiziaria per indagini contro il patrimonio ambientale, sulle condizioni di igiene e sicurezza nei luoghi di lavoro e sugli alimenti²⁴.

c) richiedere la dimostrazione di efficienza di macchine e apparecchiature;

d) procedere agli accertamenti che si rendono necessari a loro giudizio ai fini di garantire l'osservanza delle norme tecniche e delle prescrizioni particolari formulate ai sensi del presente decreto.

4. Copia del verbale di ispezione deve essere rilasciata all'esercente o a chi lo rappresenta sul posto, i quali hanno diritto di fare inserire proprie dichiarazioni. L'ispettore fa menzione nello stesso verbale delle ragioni dell'eventuale assenza della sottoscrizione da parte dell'esercente o dal suo rappresentante.

5. Nell'esercizio delle loro funzioni gli ispettori dell'ANPA sono ufficiali di polizia giudiziaria.

6. L'ANPA informa gli organi di vigilanza competenti per territorio degli interventi effettuati.

²³ In tal senso, M. P. CHITI, cit.. Anche qui, opposto avviso ha espresso P. DELL'ANNO, cit., il quale ritiene che non sia ravvisabile in capo ad una pubblica amministrazione l'equiparazione tra esercizio di compiti amministrativi di vigilanza, ispezione e controllo e funzioni di polizia giudiziaria, se non espressamente e specificamente attribuita dalla legge e, pertanto, la qualifica soggettiva di ufficiale di polizia giudiziaria deve essere formalmente e singolarmente conferita, con le modalità di legge (statale).

²⁴ Si riporta il testo completo dell'art. 1 in esame: "1. È individuata la figura professionale del tecnico della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro, con il seguente profilo: il tecnico della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro è 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' stato al riguardo ritenuto che tali disposizioni, nonostante abbiano ricevuto il parere favorevole del Consiglio di Stato, siano da considerare illegittime, per violazione della legge delegante (la quale demandava ad un provvedimento di normazione secondaria l'individuazione dei requisiti professionali degli operatori del Servizio sanitario nazionale, senza prevedere nulla circa l'attribuzione della qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria); è stato poi nettamente escluso che il citato regolamento possa applicarsi agli ispettori delle ARPA, i quali non appartengono al Servizio sanitario nazionale, ma al differente sistema dell'ordinamento ambientale, di cui alla ricordata legge n. 61/1994²⁵.

In realtà, seppure il primo comma dell'art. 1 del decreto definisce espressamente il tecnico della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro come operatore *sanitario*, è però altrettanto evidente, dalla declaratoria delle specifiche attribuzioni professionali, che si tratta di compiti in gran parte inquadrabili proprio nelle materie riservate dalla legge alle Agenzie ambientali; a ciò occorre aggiungere che, in concreto, tra i dipendenti del SSN successivamente transitati alle ARPA, la maggior parte sono appunto costituiti proprio dai tecnici della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro. Infine, va considerato quanto di-

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.

2. 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.

3. Nell'ambito dell'esercizio della professione, il tecnico della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro:

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;

i) vigila e controlla quant'altro previsto da leggi e regolamenti in materia di prevenzione sanitaria e ambientale, nell'ambito delle proprie competenze.

4. Il tecnico della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro svolge con autonomia tecnico professionale le proprie attività e collabora con altre figure professionali all'attività di programmazione e di organizzazione del lavoro della struttura in cui opera. È responsabile dell'organizzazione della pianificazione, dell'esecuzione e della qualità degli atti svolti nell'esercizio della propria attività professionale.

5. Il tecnico della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro partecipa ad attività di studio, didattica e consulenza professionale nei servizi sanitari e nei luoghi dove è richiesta la sua competenza professionale; contribuisce alla formazione del personale e collabora direttamente all'aggiornamento relativo al proprio profilo e alla ricerca.

6. 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”.

²⁵ Sempre da P. DELL'ANNO, cit..

sponde il sesto comma dell'art. 1, cit., secondo il quale il tecnico della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro svolge la sua attività professionale nell'ambito del servizio sanitario nazionale, ma anche “... presso tutti i servizi di prevenzione, controllo e vigilanza previsti dalla normativa vigente”: dunque, è da ritenere, anche le corrispondenti strutture ARPA.

6. Segue. La posizione della giurisprudenza.

La necessità di una interpretazione pratica delle norme in materia di funzioni di polizia giudiziaria nel settore ambientale, sembra essere stata tenuta presente dalla giurisprudenza, tanto quella del supremo giudice penale, quanto quella del giudice amministrativo. Le relative pronunzie, dunque, sembrano avvalorare le interpretazioni normative, innanzi ricordate, secondo le quali i tecnici ARPA, nei limiti delle loro attribuzioni, possono rivestire la qualifica di ufficiali di P.G..

Vengono in rilievo, in primo luogo, alcune pronunzie della Suprema Corte nelle quali sono riconosciute le funzioni di polizia giudiziaria alle guardie ecologiche volontarie delle associazioni ambientaliste.

La Corte, affermando in via preliminare che “...non si può escludere la qualifica di agenti di polizia giudiziaria alle guardie volontarie delle associazioni di protezione dell'ambiente”, opera un rinvio alla legge 11 febbraio 1992, n. 157, la quale attribuisce alle associazioni medesime un compito di vigilanza venatoria comprendente il potere ispettivo (richiesta di esibizione della licenza di porto del fucile di caccia, richiesta del tesserino rilasciato dalla Regione, ecc...), il potere di controllo della fauna abbattuta o catturata e il potere di accertamento (redazione del verbale). La stessa Corte ha anche precisato che “...la qualifica di polizia giudiziaria a favore delle guardie volontarie non richiedeva una specifica menzione, essendo tali soggetti competenti solo per la materia venatoria, mentre appariva necessaria per altri soggetti pure menzionati nella legge e aventi competenza generale...”: Cassazione, Sez. III pen., 1 aprile 1998, n. 1151²⁶. Nel medesimo senso, v. anche la recente Cassazione, Sez. III pen., 2 febbraio 2006, n. 6454, secondo la quale “È legittimo il sequestro di un fucile e delle munizioni operato da guardie volontarie delle associazioni di protezione ambientale riconosciute dal Ministero dell'ambiente nella materia venatoria, avendo le stesse qualifica di agenti di polizia giudiziaria”.

Analoga operazione ermeneutica la medesima Sezione III della Cassazione penale ha effettuato in altra sentenza (6 ottobre 1995, n. 3289), nella quale ha stabilito che “I vigili addetti al controllo in virtù dell'art. 5 della l. 7 marzo 1986 n. 65 (legge quadro sull'ordinamento della polizia municipale) che procedono ad un sequestro di polizia giudiziaria per un reato di costruzione abusiva sono da considerarsi legittimamente ufficiali di p.g., indipendentemente dalla documentazione di tale qualifica, che deriva comunque dallo svolgimento di fat-

²⁶ Tesi non condivisa da P. DELL'ANNO, cit., secondo il quale la Suprema Corte ha qui suggerito – in luogo del principio di legalità, che comporterebbe previsione tipica delle figure legittimate e tassatività delle fattispecie - un criterio fluttuante ed ambulatorio, suscettibile addirittura di contribuire a “... trasformare il territorio nazionale in un kafkiano castello paragiudiziario”.

to della attività di controllo”; nello stesso senso, v. anche Cassazione, Sez. III pen., 7.5.1997, n. 1975 e Cassazione, Sez. V pen., 6.10.1995, n. 2196.

Con altra pronunzia (in data 14.10.1994), la Sezione III penale della Cassazione, prima ricordata, ha poi precisato che *“anche i funzionari USL, quando effettuano le analisi dei campioni, a seguito del connesso prelievo, assicurano le fonti di prova del reato e, quindi, esercitano funzioni di p.g.”*; v. anche, *in terminis*, Cassazione, Sez. III pen., 22.4.1992, n. 861.

Il Giudice amministrativo, da parte sua, ha ritenuto che *“Le guardie zoofile volontarie sono da considerarsi a tutti gli effetti agenti di polizia giudiziaria ex art. 57 u.c., c.p.p., il quale attribuisce la qualifica di agente di polizia giudiziaria alle guardie particolari giurate, essendo pacifico che, nello svolgimento dei compiti cui sono abilitate, le guardie particolari giurate esercitano funzioni di polizia giudiziaria: e cioè quelle indicate dall'art. 55 comma 1 c.p.p. (prender notizia dei reati, impedire che vengano portati a conseguenze ulteriori ecc.)”*: T.A.R. Emilia Romagna, Parma, 6 ottobre 1999, n. 569.

Tutte le pronunzie appena esaminate, dunque, conferiscono rilievo alle specifiche funzioni (di polizia giudiziaria) nel concreto esercitate dagli operatori, ai fini del riconoscimento della connessa qualità di UPG; in tal modo confermando l'interpretazione prima fornita delle norme relative agli UPG nelle ARPA.

7. La normativa regionale in materia. La situazione nelle diverse ARPA.

Come si è evidenziato innanzi ²⁷, l'attribuzione delle funzioni e del relativo *status* di P.G. deve avvenire in forza di leggi e regolamenti di rango statale. E' stato anche precisato, tuttavia, che la normativa statale primaria non deve necessariamente essere puntuale ed esaustiva, potendo essa limitarsi a fissare i principi generali nella materia.

In questa prospettiva, sono state dunque ritenute corrette quelle normative regionali, istitutive delle singole Agenzie, che conferiscono – espressamente ovvero indirettamente – la qualità di ufficiali di P.G. ai funzionari tecnici in servizio presso le ARPA: tali normative infatti – è stato osservato - costituiscono mera applicazione della normativa statale di riferimento, prima esaminata, nei confronti della quale si pongono in posizione di pieno rispetto ²⁸.

Tra le su dette leggi regionali, si possono citare la L.R. Toscana 18 aprile 1995, n. 66, di istituzione dell'ARPAT, che all'art. 8, comma 1, lett. “a”, prevede che l'Agenzia svolga *“... attività di accertamento tecnico e di controllo, campionamenti, misure, analisi di laboratorio e altre attività tecniche connesse all'esercizio delle funzioni di prevenzione ambientale”*, nonché *“segnalazione alla autorità competenti dei casi di grave ed irreversibile pericolo di danno per le*

²⁷ Vedasi il precedente par. 5.

²⁸ M. P. CHITI, cit.; vedasi, però, *contra*, P. DELL'ANNO, cit., secondo il quale le norme regionali non potrebbero riconoscere una funzione ed uno *status* che leggi statali – sempre secondo la sua prospettiva – innanzi riportata – non attribuiscono espressamente e compiutamente. Si tenga presente, inoltre, la severa posizione assunta in proposito dalla giurisprudenza costituzionale, nella sentenza n. 313 del 2003, ricordata al par. 5, con riferimento agli agenti del Corpo forestale della regione Lombardia.

acque, il suolo, il sottosuolo, l'aria e le altre risorse ambientali"²⁹. Analoghe norme reca, all'art. 14, la L.R. Molise 13 dicembre 1999, n. 38 (*"Istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale del Molise - ARPAM"*).

Ancora più esplicite, sotto il profilo del collegamento e della subordinazione alle norme statali, sono le normative regionali della Lombardia e dell'Emilia-Romagna.

L'art. 16, comma 6 della legge regionale lombarda 14 agosto 1999, n. 16 (*"Istituzione dell'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente – ARPA"*), come modificata dalla legge regionale 6 marzo 2002 n. 4, prevede che *"Il direttore generale dell'ARPA individua, con proprio atto, il personale cui è riconosciuta la qualifica di agente o ufficiale di polizia giudiziaria ai sensi dell'articolo 57 del codice di procedura penale. Al suddetto personale è rilasciato apposito tesserino di riconoscimento"*.

A sua volta, l'art. 14, comma 3 della legge regionale Emilia-Romagna 19 aprile 1995, n. 44, *"Riorganizzazione dei controlli ambientali e istituzione dell'Agenzia regionale per la prevenzione e l'ambiente (ARPA) dell'Emilia-Romagna"* dispone che *"Al personale dell'ARPA incaricato dell'espletamento delle funzioni di vigilanza e controllo si applicano le disposizioni sul personale ispettivo di cui all'art. 2-bis del DL 4 dicembre 1993, n. 496, convertito con modificazioni in Legge 21 gennaio 1994, n. 61. Nell'esercizio delle funzioni di vigilanza tale personale riveste anche la qualifica di ufficiale o agente di polizia giudiziaria"*.

Le leggi regionali della Calabria e della Campania, invece, non stabiliscono in favore degli ispettori delle rispettive Agenzie regionali l'attribuzione diretta della qualifica di UPG, ma contemplano l'eventualità che per tali funzionari venga richiesto - nelle forme di legge - tale *status*.

Più nello specifico, secondo recenti rilevazioni risultano in servizio nelle varie ARPA all'incirca 1.800 operatori con la qualifica di UPG (il 25% del totale del personale in ruolo)³⁰.

Risulta, ancora, che solo 7 Agenzie hanno provveduto a conferire la qualifica di UPG a personale assunto dopo l'istituzione dell'Agenzia stessa³¹, mentre negli altri casi si tratta esclusivamente di dipendenti che già possedevano tale qualifica negli enti di provenienza, e l'hanno conservata dopo il passaggio all'ARPA.

Le stesse procedure di conferimento della qualifica sono le più diverse, in carenza di una specifica disciplina normativa statale sul punto: in alcuni casi viene adottata una procedura tutta interna all'Agenzia (come quella, sopra esaminata, prevista dalle norme regionali della Toscana e della Lombardia); in altre regioni la nomina è disposta dal prefetto territorialmente competente, su apposita richiesta dell'Agenzia; infine, in Liguria e Molise il procedimento coin-

²⁹ Proprio in base a tale previsione, il regolamento di organizzazione della stessa ARPAT (adottato con delibera n. 439 del 4.6.2001) prevede il potere del Direttore generale di *"... attribuire l'incarico di personale addetto alle attività di controllo e vigilanza e relativo riconoscimento della qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria, previa frequentazione di apposito corso di formazione"*.

³⁰ G. FANTINI; *Rapporto sull'attività degli ufficiali di polizia giudiziaria nelle Agenzie ambientali*, Bologna 2006. In particolare, da detto Rapporto risulta che sono presenti UPG in 16 Agenzie (Valle d'Aosta e Campania non hanno UPG, mentre mancano i dati di Sicilia e Basilicata).

³¹ Sono le Agenzie delle regioni Toscana, Emilia-Romagna, Veneto, Lombardia, Piemonte, Liguria e Friuli-Venezia Giulia.

volge sia la Giunta regionale che il prefetto. Alcune Agenzie, come accennato, non hanno mai adottato alcun atto specifico.

I provvedimenti di conferimento dello *status* di UPG, in tutti i casi, sono stati ritenuti atti di natura meramente ricognitiva (con funzione di pubblicità notizia) di una qualifica che discende direttamente dalla legge³². Con tali atti, cioè, sono individuati nominativamente i dipendenti che, nello specifico, vengono chiamati a svolgere quei compiti di controllo e prevenzione riconducibili al regime di polizia giudiziaria; sulla base di tali provvedimenti, sono poi rilasciati agli operatori interessati i tesserini di riconoscimento.

8. Conclusioni.

Tutta la problematica fin qui illustrata, naturalmente, si porrebbe in termini affatto diversi, qualora esistesse una diretta e più esplicita copertura normativa per le funzioni di polizia giudiziaria svolte in seno alle ARPA.

In tal senso, è apparsa quanto mai opportuna la previsione contenuta nella nota proposta di legge, atto Camera n. 1561, presentata il 2 agosto 2006 dai deputati Realacci e Franceschini e recante *“Istituzione del Sistema nazionale delle agenzie ambientali e dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente e per il territorio”*.

L'art. 8 di detta PdL (*Disposizioni sul personale ispettivo*), ha previsto infatti che: *“Il presidente dell'ANPAT, su proposta del direttore generale, e i legali rappresentanti delle Agenzie individuano il relativo personale incaricato degli interventi ispettivi nell'ambito delle funzioni di controllo (...) Tale personale 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. Il presidente dell'ANPAT e i legali rappresentanti delle Agenzie individuano, tra il personale suddetto, quanti nell'esercizio delle proprie funzioni operano con la qualifica di ufficiali di polizia giudiziaria”*.

Si tratta, come può notarsi, di un testo chiaro, di immediata attuabilità e sopra tutto di sicura utilità, che avrebbe senz'altro posto fine a tutte le dispute – per la verità solo dottrinarie³³ – in materia.

L'iter di approvazione della proposta di legge, tuttavia, si è come noto interrotto con la fine anticipata dell'ultima legislatura.

Una ulteriore occasione per un definitivo chiarimento potrebbe, infine, essere rappresentato dal regolamento relativo all'organizzazione ed esecuzione delle ispezioni ambientali, ai sensi dell'art. 23 della legge 3 febbraio 2003, n. 14 (legge comunitaria per il 2003)³⁴, a tutt'oggi ancora in corso di adozione.

³² G. FANTINI, cit. e G. TONELLI, cit..

³³ Come infatti rileva G. FANTINI, cit., non risultano sinora atti di P.G. compiuti da operatori ARPA, che siano stati dichiarati inefficaci da un Tribunale sulla base di pretese carenze della relativa qualifica di UPG da parte del procedente.

³⁴ Si riporta il testo completo della norma in questione: *“1. Per dare completa attuazione alla raccomandazione 2001/331/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 aprile 2001, che stabilisce i criteri minimi per le ispezioni ambientali, il Governo è autorizzato ad adottare apposito regolamento, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, che preveda in particolare:*

In tale sede potrebbe essere risolto, una volta per tutte, il problema delle caratteristiche e dei limiti del conferimento dello *status* di UPG ai tecnici delle ARPA, con l'ulteriore opportunità di stabilire forme di selezione e percorsi di specifica formazione per detti operatori, già previsti (come visto) in alcune normative regionali; e ciò, oltre che per venire incontro ad evidenti esigenze di trasparenza, anche allo scopo di garantire nel miglior modo possibile una sempre migliore efficacia ed effettività dell'attività da essi prestata.

-
- a) la definizione dei criteri specifici relativi all'organizzazione ed esecuzione delle ispezioni ambientali;*
 - b) la definizione dei criteri per la predisposizione di un piano delle ispezioni ambientali da parte delle Amministrazioni competenti a livello nazionale, regionale o locale;*
 - c) l'individuazione dei criteri per disciplinare le visite in sito;*
 - d) l'introduzione di una banca dati relativa alle ispezioni effettuate facilmente accessibile al pubblico.*
- 2. Dall'attuazione delle disposizioni di cui al comma 1 non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”.*