



## **La Cassazione riapre improvvisamente un dibattito antico e conferma una teoria storica di "Diritto all'ambiente"**

### **LA SUPREMA CORTE STABILISCE CHE I TECNICI ARPA ADDETTI AI CONTROLLI HANNO FUNZIONI DI POLIZIA GIUDIZIARIA. SI RIAPRE UNO SCENARIO DI STRAORDINARIA IMPORTANZA OPERATIVA PER LE VERIFICHE SUI CRIMINI AMBIENTALI?**

**A cura del Dott. Maurizio Santoloci**

Come un fulmine a ciel sereno... In un quadro generale che ormai sembrava sopito e rassegnato alla progressiva ed inesorabile perdita delle funzioni di polizia giudiziaria da parte della maggioranza dei tecnici ARPA a livello nazionale dopo anni ed anni di polemiche, ricorsi, dibattiti senza fine, oggi la Corte di Cassazione stabilisce con una sentenza breve, chiara e senza dubbi di lettura che i tecnici ARPA addetti ai controlli ambientali svolgono funzioni di polizia giudiziaria!

Le funzioni di controllo affidate dalla legge ai tecnici delle agenzie regionali di protezione ambientale (ARPA), secondo la Cassazione, infatti non possono non essere ricondotte nell'alveo delle funzioni di polizia giudiziaria. La Suprema Corte (sentenza 50352/2016 - sent. n. Sez. 2354 - cc 3.11.16 - Pres. Fiale - Rel. Mengoni - RGN 45298/2015) ha così cassato e rinviato al mittente la sentenza con cui il Gip di Firenze, ritenendo "radicalmente inutilizzabili" gli atti di indagine compiuti da personale dell'ARPA non avente qualifica di polizia giudiziaria, aveva dichiarato il non luogo a procedere nei confronti di un soggetto indagato per abbandono di rifiuti (articolo 256, comma 2, Dlgs 152/2006). La Cassazione ha invece accolto la tesi del Procuratore del Tribunale fiorentino ricorrente in giudizio, secondo il quale, essendo la tutela dell'ambiente una materia di rilevanza costituzionale presidiata dalla legge penale, le funzioni di controllo che la norma statale (Dl 496/1993 di istituzione della Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente) riconosce ai tecnici delle Arpa rientrano nell'alveo delle funzioni di polizia giudiziaria elencate nell'articolo 255 C.p.p. e, quanto alla qualifica spettante ai soggetti che ne sono titolari, nella generale previsione di cui al terzo comma dell'articolo 257 C.p.p. ("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.").



Il caso è molto significativo sotto il profilo del diritto e dei principi generali.

Vediamo – infatti – che tutto trae origine dal fatto che il GIP del Tribunale di Firenze, evidentemente nel quadro generale evidenziato in apertura di questo commento che ormai è rassegnato alla perdita delle funzioni di polizia giudiziaria da parte della maggioranza dei tecnici ARPA a livello nazionale, con sentenza del 14/8/2015 dichiarava non luogo a procedere nei confronti di un indagato per il reato di cui agli artt. 192, 256, d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152 - perché il fatto non sussiste; rilevava, al riguardo, che l'accusa si fondava esclusivamente su atti di indagine compiuti da personale dell'ARPAT al quale – secondo il GIP - non può esser riconosciuta la qualifica di polizia giudiziaria, sì da risultare gli atti medesimi «radicalmente inutilizzabili». Questo è il punto di partenza fondamentale...

Contro tale decisione propone ricorso per Cassazione il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Firenze, deducendo - con unico motivo - la violazione dell'art. 57 cod. proc. pen. e del d.m. n. 58 del 1997. “Premesso il carattere oggettivamente controverso della questione, specie in ordine all'individuazione dell'autorità competente ad assegnare la qualifica in oggetto, e richiamata la legge Regione Toscana n. 12 del 2013 (che la stessa qualifica ha espressamente riconosciuto, così però inducendo dubbi di incostituzionalità), si afferma che la soluzione affermativa non potrebbe, tuttavia, esser negata in forza di una lettura congiunta ed armonica degli articoli citati (e delle disposizioni contrattuali del personale de quo); a mente dei quali, infatti, tali soggetti - addetti a funzioni di prevenzione, verifica e controllo in materia di igiene e sicurezza ambientale, presidiate dalla legge penale - ricoprirebbero senza dubbio la qualifica di cui trattasi, senza peraltro rendere necessario il conferimento della stessa attraverso espressa previsione normativa.”

Con requisitoria scritta del 7/3/2016, il Procuratore generale presso la Corte ha chiesto annullarsi con rinvio il provvedimento impugnato, condividendo le tesi del ricorrente.

Interviene a questo la motivazione in punto di diritto della sentenza della Cassazione che – appunto – rimette in discussione tutto il quadro generale che sembrava fino ad oggi ormai sopito e rassegnato...

Si legge, infatti, nella sentenza: “Il ricorso merita accoglimento. Rileva innanzitutto il Collegio che la sentenza impugnata - lungi dall'affermare con motivata sicurezza un principio di diritto, per poi porlo a fondamento della decisione - ha sottolineato in primo luogo il carattere controverso della questione, «a più riprese e a più livelli dibattuta e nel tempo si sono così susseguiti vari pronunciamenti e pareri, di segno opposto tra loro, che hanno prima affermato e poi negato che il personale Arpa abbia ricevuto, da norme di rango statale, la qualifica di u.p.g.»; mossa questa premessa, il Giudice ha quindi ritenuto opportuno «prendere atto



dell'orientamento che, certamente nel circondario fiorentino, si è affermato, e che fa discendere da ciò l'assenza della qualifica» in oggetto.

Orientamento, subito dopo, argomentato con il richiamo al d. Igs. 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) ed al d.m. 17 gennaio 1997, n. 58 (Regolamento concernente la individuazione della figura e relativo profilo professionale del tecnico della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro), così poi concludendo che la disciplina di quest'ultimo non può trovare applicazione nei confronti del personale A.r.p.a.t., non concernendo - in parte qua - il settore della tutela delle acque e della corretta gestione dei rifiuti”.

Dunque, si prende atto del dibattito storico che abbiamo evidenziato in premessa di questo commento sulle funzioni di PG dei tecnici ARPA, dal quale evidentemente non si può prescindere se si vuole affrontare compiutamente la materia.

Poi la motivazione prosegue: “Orbene, ritiene il Collegio che questa conclusione non possa esser condivisa, in uno con la premessa argomentativa che la sostiene, in forza delle considerazioni di cui al ricorso, che si apprezzano per la particolare lucidità e fondatezza. In tal senso, quindi, 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". Di seguito, occorre richiamare la legge 23 dicembre 1978, n. 833, istitutiva del Servizio sanitario nazionale, la quale - all'art. 21 (Organizzazione dei servizi di prevenzione) - stabilisce che "in applicazione di quanto disposto nell'ultimo comma dell'art. 27, D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (12/b), 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 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 (comma 3). Al personale di cui al comma precedente è esteso il potere d'accesso attribuito agli ispettori del lavoro dall'art. 8, secondo comma, nonché la facoltà di diffida prevista dall'art. 9, D.P.R. 19 marzo 1955, n. 520" (comma 4). Tale disposizione, sia pur direttamente non riferibile al caso di specie (poiché attinente soltanto alla materia della sicurezza del lavoro), deve però esser letta 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 l. 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 multinazionali di prevenzione, nonché il personale, l'attrezzatura e la dotazione finanziaria dei servizi delle unità sanitarie locali adibiti alle attività di cui all'articolo 01". 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". Da ultimo, e soltanto per via cronologica, occorre qui richiamare il già citato 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".

Orbene, così richiamata la normativa di riferimento, occorre innanzitutto evidenziare 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; dal che, l'irrilevanza, nel caso di specie, della I. Regione Toscana 22 giugno 2009, n. 30, novellata sul punto dalla I. 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.

Di seguito, ed in adesione alla prospettazione del Procuratore ricorrente, sottolinea il Collegio 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 rilevanza - anche costituzionale - del bene al quale le stesse attengono, oggetto di tutela penale; in particolare, il decreto medesimo - emanato in attuazione del d. lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, ripreso nell'ordinanza impugnata - stabilisce (art. 1, comma 1) che "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 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". Una competenza ampia, quindi, diffusamente descritta al comma 3 dell'art. 1, a mente del quale il tecnico medesimo: 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. Fino a stabilirsi, quale disposizione di chiusura, che 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). Competenze per le quali - si ribadisce - lo stesso decreto n. 58/1997 riconosce la qualifica di polizia giudiziaria anche al personale dell'A.r.p.a.t. che ha compiuto gli accertamenti di cui al giudizio in esame; sì da condividere l'assunto del Procuratore ricorrente in forza del quale, «poiché la tutela dell'ambiente è materia presidiata dalla legge penale, le funzioni di vigilanza e controllo che la citata normativa statale riconosce (e, quanto alla Regione Toscana, anche la conforme e successiva legislazione regionale) 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.». E sì, ancora, da imporre l'annullamento della sentenza impugnata, con rinvio al Tribunale di Firenze, per l'ulteriore esame del procedimento. Annulla la sentenza impugnata con rinvio al Tribunale di Firenze."

Come si vede, una pronuncia che non può passare sotto tono, e che va ad incidere profondamente su un settore delicato come quello dei controlli ambientali da parte dei tecnici ARPA che - da sempre - non rappresenta certo un aspetto marginale nel quadro generale del contrasto ai crimini ambientali.

Noi da parte nostra, proprio perché abbiamo sempre creduto fermamente che le verifiche dei tecnici ARPA costituiscono un segmento di straordinaria importanza nel contesto dei controlli contro i reati ambientali, abbiamo conseguentemente sempre ritenuto logico che le funzioni di PG fossero necessarie e fisiologiche a tale rilevante ruolo. Ci siamo sempre orientati storicamente - dunque - su una posizione di principio assolutamente a sostegno della esistenza e validità del ruolo di polizia giudiziaria dei tecnici ARPA.





Nel contesto di una mia relazione in un importante seminario sul tema “Tecnica di Polizia Giudiziaria Ambientale”<sup>1</sup> organizzato a Frosinone (10 novembre 2005) anche da “Diritto all’ambiente”, con la partecipazione di 1.350 iscritti, sviluppai queste osservazioni: “ (...) Il secondo problema che vorrei proporre riguarda in modo particolare le ARPA, in seno alle quali molto spesso in alcune sedi (non in tutte per fortuna) si ritiene da taluni dipendenti o addirittura dal personale dirigente, che gli addetti al controllo di vigilanza esterna non hanno le funzioni di polizia giudiziaria. In altri casi è noto che tali funzioni non sono specificamente "accettate" dal personale di vigilanza stesso e/o dalla dirigenza e/o a livello politico-amministrativo. Ed in qualche occasione, anche di convegno pubblica, si registra chi difende la presunta mancata attribuzione delle funzioni di P.G. al personale di vigilanza ARPA. Al di là delle disquisizioni teoriche, è un dato di fatto obiettivo, e credo incontestabile, che in alcune zone tale personale ritiene di non poter o dover svolgere attività di polizia giudiziaria e limita dunque i controlli a verifiche basate su procedure estranee al codice di procedura penale. Al massimo soltanto come attività di polizia amministrativa. Dunque accertamenti privi della forza e dell'efficacia dettata da tali norme procedurali che non sortiscono certo gli effetti preventivi e repressivi alla base del medesimo codice. Poiché le materie oggetto di accertamento ed i casi di illegalità connesse a tali verifiche non sono molto spesso mere irregolarità formali o di modesto livello ma sono importanti e devastanti reati in materia ambientale, il tema appare di particolare e primaria importanza nell'ottica del contrasto nazionale alle forme di illegalità in questo settore. Vale dunque la pena tracciare qualche riflessione per tentare di chiarire alcuni rilevanti equivoci interpretativi in questa materia. Personalmente ho un dubbio e una impressione: il personale ARPA, ma anche le polizie provinciali ed i corpi di polizia municipale quando dibattono sulle loro competenze di polizia giudiziaria in materia ambientale spesso pongono il problema equivocando il confine tra problemi inerenti le loro posizioni di dipendenza lavorativa interna, i regolamenti specifici di ciascun organo, le questioni sindacali e di emolumento economico e di qualifica interna all'amministrazione, con i principi del codice di procedura penale. Infatti, le funzioni di polizia giudiziaria non possono essere modulate, accettate, respinte, pretese, concesse o negate secondo le varie interpretazioni personali, di uffici, di categoria o di singole tendenze politiche ed amministrative, quasi che fossero strettamente connesse in alcuni casi ad un riconoscimento economico o di qualifica interna e di scatto di carriera. Le funzioni di polizia giudiziaria le attribuisce il codice di procedura penale. Punto e basta. Sono obbligatorie se esistono e devono essere esercitate in questo caso puntualmente e permanentemente, sotto pena di integrare il reato omissivo conseguente.

---

<sup>1</sup> “Tecnica di Polizia Giudiziaria Ambientale” è un libro ed seminario storico di “Diritto all’ambiente” ed è un marchio con scritta e logo registrato con il n. RM/2005/C/005420 presso l’Ufficio Italiano Brevetti e Marchi; è ancora registrato come scritta presso la Camera di Commercio di Terni con il n. TR2011C000122. Ogni uso indebito di tale marchio e dei programmi connessi costituisce pertanto violazione del copyright e conseguente illecito penale.



Se invece non esistono, non si possono pretendere e creare. Ma se al contrario in capo a quell'organo e a quel personale il codice di procedura penale ricollega tali funzioni, il riconoscimento al personale dipendente non è discrezionale o legato a scelte interne all'amministrazione ma è doveroso ed automatico e non si può derogare per scelte amministrative alle regole del codice di procedura penale. Per quanto riguarda il personale di vigilanza ARPA, già a livello logico e sistematico apparirebbe semplicemente risibile che il nostro sistema giuridico abbia creato queste strutture deputate alla protezione dell'ambiente in senso giuridico ed amministrativo per poi non conferire al personale di vigilanza la cosa più importante: e cioè i poteri di intervento e di controllo connessi alle funzioni di polizia giudiziaria. Avrebbe dunque creato il nostro ordinamento un organo privo di ogni effetto preventivo e repressivo cogente, con ispettori che si recano nei luoghi teatro di grandi illeciti ambientali con i poteri praticamente relegati a espressioni di buon galateo e di cortesia reciproca. Al massimo di fatto con funzioni di polizia amministrativa. (...)"

Riportiamo, inoltre, un brano tratto dal nostro volume "Tecnica di Polizia Giudiziaria Ambientale" edizione 2012, anno nel quale il dibattito su questo tema ha raggiunto uno dei massimi livelli di diffusione: "Personale ARPA e funzioni di polizia giudiziaria. Spesso è ancora oggetto di dibattito un rilevante problema per il controllo del territorio in materia di inquinamento: il personale di vigilanza dell' ARPA ha funzioni di polizia giudiziaria? È necessario sul tema a nostro avviso qualche punto di chiarezza per evitare equivoci interpretativi che confondono le questioni amministrative e sindacali con il codice di procedura penale. Il problema proposto in questo paragrafo riguarda in modo particolare le ARPA, in seno alle quali molto spesso in alcune sedi (non in tutte per fortuna) si ritiene da taluni dipendenti o addirittura dal personale dirigente, che gli addetti al controllo di vigilanza esterna non hanno le funzioni di polizia giudiziaria. In altri casi è noto che tali funzioni non sono specificamente "accettate" dal personale di vigilanza stesso e/o dalla dirigenza e/o a livello politico-amministrativo. Ed in qualche occasione, anche di convegno pubblica, si registra chi difende la presunta mancata attribuzione delle funzioni di P.G. al personale di vigilanza ARPA. Va ricordato che le funzioni di polizia giudiziaria le attribuisce il codice di procedura penale. Sono obbligatorie se esistono e devono essere esercitate in questo caso puntualmente e permanentemente; se invece non esistono, non si possono pretendere e creare. Ma se al contrario in capo a quell'organo e a quel personale il codice di procedura penale ricollega tali funzioni, il riconoscimento al personale dipendente non è discrezionale o legato a scelte interne all'amministrazione ma è doveroso ed automatico e non si può derogare per scelte amministrative alle regole del codice di procedura penale.



Per quanto riguarda il personale di vigilanza ARPA, già a livello logico e sistematico apparirebbe semplicemente risibile che il nostro sistema giuridico abbia creato queste strutture deputate alla protezione dell'ambiente in senso giuridico ed amministrativo per poi non conferire al personale di vigilanza la cosa più importante: e cioè i poteri di intervento e di controllo connessi alle funzioni di polizia giudiziaria. Il nostro ordinamento avrebbe dunque creato un organo privo di ogni effetto preventivo e repressivo cogente, con ispettori che si recano nei luoghi teatro di grandi illeciti ambientali con i poteri praticamente relegati a espressioni di buon galateo e di cortesia reciproca. Al massimo di fatto con funzioni di polizia amministrativa. Ma vediamo, comunque, qualche conferma formale (se la logica non basta). Si ritiene di poter sostenere con forza e convinzione una linea interpretativa fondata sugli articoli 55 e 57 del c.p.p., norme che disciplinano le funzioni e i soggetti di polizia giudiziaria. In particolare, tali norme individuano i seguenti criteri fondamentali per l'attribuzione, in capo ad un soggetto, della qualifica di polizia giudiziaria:

1) attribuzione espressa ex lege della qualifica;

2) attribuzione, mediante legge o regolamento, delle funzioni previste dall'art. 55 c.p.p.

A tale proposito, la Corte Costituzionale, con sentenza 25 maggio 1999 n.185 ha stabilito 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". È pertanto pacifico che nella materia vige una riserva di legge statale.

Prendiamo spunto dalla previsione dell'ultimo comma dell'art. 57 c.p.p. che così recita: "sono altresì ufficiali e agenti di polizia giudiziaria, nei limiti del servizio cui sono destinati e secondo le rispettive attribuzioni, le persone alle quali le leggi e i regolamenti attribuiscono le funzioni previste dall'art. 55".

Consegue che le funzioni indicate dall'art. 55 c.p.p. consistono nella ricerca dei reati e nelle indagini per cercare gli autori e per raccogliere le prove a loro carico e pertanto sono ricomprese in quelle che più ampiamente la L. 61/94 definisce attività di vigilanza e controllo ambientali. In base a tale assunto, si ritiene in modo inequivocabile al personale dell'Agenzia incaricato delle funzioni di vigilanza e controllo è stato fatto discendere "automaticamente" il possesso della qualifica di U.P.G., senza necessità di ulteriori previsioni normative di fonte statale. Tale interpretazione è strettamente connessa al dato, che si ritiene obiettivo, che tra i compiti tecnico-scientifici di ARPA vi è il controllo ambientale che si attua attraverso le normative specifiche. Ed altrettanto obiettivo appare il dato propedeutico delle sanzioni in materia ambientale che sono di natura amministrative e penali. Ed ancora, si presuppone come dato preliminare che l'ARPA è un ente di diritto pubblico. Dunque il suo personale riveste il ruolo di pubblico ufficiale e nell'ambito dell'attività di prevenzione, vigilanza e di controllo, l'organico al quale è riconosciuto tale funzione, è soggetto al rispetto delle procedure di controllo previste sia dalle normative di settore che dal C.P.P. e dalla legge 689/81 (si pensi ad esempio al diritto alla difesa sia in termini penali che amministrativi relativo al campionamento ed analisi delle acque di scarico).





Appare logico che in seno alla struttura singola ogni ARPA opera una scelta destinata ad individuare non il personale al quale assegnare la funzione di U.P.G., ma più verosimilmente il personale da destinare ai controlli in materia ambientale in ordine a leggi che prevedono anche reati. Conseguenza in via logica che la scelta del personale a ciò destinato, secondo la nostra linea interpretativa, automaticamente va a svolgere funzioni di P.G. ai sensi degli artt. 55 e 57 del c.p.p. deve, anche di propria iniziativa, prendere notizia dei reati, impedire che vengano portati a conseguenze ulteriori, ricercare gli autori, compiere gli atti necessari per assicurare le fonti di prova e raccogliere quant'altro possa servire per l'applicazione della legge penale.

In ordine alla discendenza *ex lege* delle funzioni di P.G. si richiama la nota dell'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Venezia, protocollo nr. 1847/01 in data 27/12/2001 nella quale proprio interloquendo sulle funzioni di P.G. del personale ARPA l'Avvocato distrettuale rileva che "... la qualifica di Ufficiale di Polizia Giudiziaria spetta, in base a quanto espressamente previsto dall'art. 57, terzo comma codice di procedura penale, in via generale a tutti i pubblici ufficiali incaricati, da leggi e regolamenti, delle funzioni di cui all'art. 55 del predetto codice. Si tratta, in tali casi, di attribuzione *ex lege* della qualifica che, pertanto, prescinde da qualsiasi atto amministrativo concessivo della stessa essendo sufficiente, a tal fine, che al personale in questione siano di fatto assegnate, in base ad un articolato intreccio di disposizioni di leggi statali o anche solo regionali, compiti di vigilanza e di accertamento diretti, tra l'altro, alla scoperta di fattispecie penalmente rilevanti nelle materie di rispettiva competenza...". Ed in conclusione della nota si rileva che per aversi le funzioni di P.G. è "... sufficiente la mera attestazione, da parte dell'Amministrazione cui il funzionario appartenga, della destinazione di servizio del medesimo a settori in cui risulti possibile, in presenza di reato, l'esercizio delle funzioni previste dall'art. 55 del c.p.p.".

A nostro avviso l'attività di vigilanza e controllo in campo ambientale del personale di vigilanza ARPA fa derivare *ex lege* la qualifica di U.P.G. ai sensi dell'art. 57, 3° comma del c.p.p. Citiamo, ad ulteriore conferma, un brano tratto dall'intervento dell'allora Procuratore della Repubblica di Firenze Dott. Ubaldo Nannucci nel seminario "Vigilanza e controllo in materia di rifiuti: dibattito sugli aspetti legislativi ed operativi" tenutosi a Firenze il 27 febbraio 2003; l'autorevole magistrato afferma nella sua relazione: "(...) b) Organi a competenza limitata. L'ultimo comma dell'articolo 57 c.p.p. come si è detto istituisce una categoria di ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria a competenza limitata, ossia "nei limiti del servizio cui sono destinate e secondo le rispettive attribuzioni".

Qui rivive la distinzione tra ufficiali ed agenti, nell'ambito dell'organizzazione interna di tali organismi. E, per questi, non si riproduce il fenomeno del connubio tra funzioni di polizia generale e funzioni di polizia speciale. La qualifica si possiede unicamente in relazione ai compiti propri dell'ente in cui si è incardinati. Sappiamo che questa categoria comprende un numero infinito di soggetti. Tra questi, una importanza affatto speciale riveste nel nostro campo. L'Arpat, ai cui organi compete la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria, ai sensi dell'articolo 1 D.M. 17 gennaio 1997 n. 58. Nulla di particolare è da dire a questo riguardo per



quanto concerne i poteri di tali soggetti, che sono quelli propri di ogni ufficiale di polizia giudiziaria, nei limiti e nell'ambito del servizio. (...)”.

Certamente va adottato un criterio di scelta ragionevole ed operativo per identificare il personale, al quale riconoscere tali funzioni; in tal senso si potrebbe operare un diretto richiamo alle normative di settore, specializzando personale selettivo ad operare anche nel contesto del codice di procedura penale.

In conclusione, si ritiene che prima in via logica e poi in senso giuridico e procedurale il personale addetto ai controlli esterni dell'ARPA svolge obbligatoriamente le funzioni di P.G. ai sensi dell'art. 57, 3° comma del c.p.p. In definitiva tale dato è ulteriormente confermato da una consolidata attività di polizia giudiziaria operata in moltissime ARPA su tutto il territorio nazionale dove il personale di vigilanza opera appunto con funzione di polizia giudiziaria non soltanto espresse e dichiarate ma condivise dalle Procure e dai Tribunali; vengono attuate indagini di P.G. con le ritualità del codice di procedura penale e si giunge a dibattimento sulla base di atti redatti in tal senso che nessuno ha mai contestato. A questo punto resta da chiedersi: se fosse esatta la tesi di coloro che sostengono che il personale di vigilanza ARPA non svolge funzioni di P.G., tutte queste indagini sono ogni giorno illegali? E le Procure delle Repubbliche sbagliano ogni volta che condividono gli accertamenti? Ed i Tribunali sbagliano ogni volta che redigono sentenze sulla base di tali atti realizzati con funzione di P.G.? Oppure può essere vero il contrario?”

Franca mente, dopo la generale attestazione trasversale sulla progressiva revoca delle funzioni di PG a gran parte dei tecnici ARPA, anche noi, pur essendo rimasti convinti della nostra posizione storica, abbiamo dovuto prendere atto oggettivamente della situazione e abbiamo ritenuto di non dover insistere – per dovere di onestà intellettuale – su una posizione che ormai sembrava superata degli eventi...

Tanto è vero che nello stesso volume “Tecnica di Polizia Giudiziaria Ambientale” edizione 2016<sup>2</sup> riportiamo questo testo: “Personale ARPA con funzioni di PG e tecnici ARPA senza funzioni di P.G. (ma comunque pubblici ufficiali) È noto che esiste ampio dibattito a livello nazionale sulle funzioni di PG dei tecnici ARPA, dato che si registrano due orientamenti dottrinari e giurisprudenziali nettamente contrapposti: nel senso che una tesi sostiene la piena legittimità della attribuzioni delle funzioni di ufficiale di PG presso ogni ARPA a favore di alcuni operatori destinati ai controlli, mentre altra tesi delinea una interpretazione totalmente opposta. Noi da parte nostra abbiamo sempre sostenuto con chiarezza e coerenza la prima tesi, anche perchè ci sembrerebbe assurdo e riduttivo che le ARPA (preposte ai controlli ambientali) debbano svolgere tali controlli senza funzioni di PG ed inoltre si dovrebbe, in ipotesi contraria, ritenere che fino ad oggi tutte le Procure, i GIP ed i Tribunali che hanno confermato nei fatti tali funzioni (ad es. convalidandoli sequestri preventivi di

---

<sup>2</sup> ( Dal volume “**Tecnica di Polizia Giudiziaria Ambientale**” edizione 2016 di Maurizio Santoloci e Valentina Santoloci – “Diritto all'ambiente – Edizioni” [www.dirittoambientedizioni.net](http://www.dirittoambientedizioni.net))



iniziativa adottati dagli operatori ARPA con funzioni di PG o delegato loro indagini o ascoltato gli stessi come testi di PG) avrebbero errato nelle loro decisioni. Tuttavia sul tema, essendo in atto una articolata evoluzione di pensiero e di giurisprudenza - ferma la nostra posizione per coerenza storica - dobbiamo dare conto anche delle opposte interpretazioni.

Già a livello logico e sistematico apparirebbe incoerente che il nostro sistema giuridico abbia creato queste strutture deputate alla protezione dell'ambiente in senso giuridico ed amministrativo per poi non conferire al personale di vigilanza la cosa più importante: e cioè i poteri di intervento e di controllo connessi alle funzioni di polizia giudiziaria. Il nostro ordinamento avrebbe dunque creato un organo privo di ogni effetto preventivo e repressivo cogente, con ispettori che si recano nei luoghi teatro di grandi illeciti ambientali (magari ad opera di criminalità organizzata) con i poteri praticamente relegati a espressioni di buon galateo e di cortesia reciproca. Al massimo di fatto con funzioni di polizia amministrativa. Comunque ricordiamo che diverse amministrazioni ARPA, dopo alcuni contenziosi, hanno espressamente deciso di non riconoscere le funzioni di PG ai propri dipendenti privando dunque la propria struttura di tali figure operative. Questa è una oggettiva realtà sul territorio della quale si deve prendere atto.

Premesso quanto sopra per i tecnici ARPA con funzioni di PG (in quelle amministrazioni che riconoscono tali funzioni ad un gruppo di operatori dipendenti), vogliamo qui svolgere invece una riflessione sui tecnici ARPA che non hanno le funzioni di P.G. ma che sono comunque pubblici ufficiali. Un tema in ogni caso trasversale a tutti gli uffici ARPA (e praticamente dominante in quelle amministrazioni dove tali funzioni non sono mai state accreditate o sono state revocate). Infatti, si ripropone il tema della funzione primaria di vigilanza delle ARPA, ed in particolare l'obbligo di denuncia alla magistratura da parte dei tecnici ARPA (in quanto pubblici ufficiali) in ordine ad ogni reato in materia ambientale del quale essi prendono conoscenza nel corso della loro attività.

Noi su questo ulteriore aspetto abbiamo sempre espresso in ogni sede seminariale il nostro punto di vista in base al quale riteniamo che esiste un dovere dei tecnici ARPA privi di funzioni di P.G. di segnalare alla magistratura sempre e comunque un reato del quale essi vengano a conoscenza nel corso della loro attività professionale. Su questo aspetto le opinioni opposte sono diffuse e convincenti. Ora, ci sembra veramente illogico che nel contesto delle ARPA (che comunque hanno come finalità anche e soprattutto di controlli, non lo dimentichiamo...) possa esistere un dualismo nettamente antitetico in base al quale i tecnici con funzioni di P.G. hanno il potere/dovere di operare denunce per i reati rilevati nel corso delle attività istituzionali, mentre per i loro colleghi senza tali funzioni, pur essendo pubblici ufficiali, esisterebbe una specie di esenzione generale rispetto al dovere di segnalare all'autorità giudiziaria i medesimi reati percepiti a causa o nell'esercizio della loro attività istituzionale. In pratica, una volta percepiti eventi/reato in materia di rifiuti ed acque (ed altro), sarebbero liberi di non denunciare a nessuno tali fattispecie.



Una cosa veramente singolare. E sulla scorta di quale principio del codice di procedurale penale, o in deroga allo stesso, non è dato capire. A noi sembra elementare e logico il principio in base al quale l'obbligo di procedere con segnalazione del reato esiste non solo per i tecnici ARPA che si recano in un sito per effettuare verifiche ed in loco rilevano fattispecie penalmente rilevanti, ma anche per qualunque altra situazione entro la quale si trovi il tecnico (anche senza funzioni di polizia giudiziaria) il quale - comunque - a causa o nell'esercizio delle sue funzioni venga a conoscenza di un reato in materia ambientale (ad esempio, in sede di analisi e di esami di laboratorio o in qualunque altra attività come esame di documenti o altro). Poi, a maggior ragione riteniamo che i tecnici ARPA che hanno funzioni di polizia giudiziaria vedono indirettamente ancora una volta maggiormente riconosciuto il loro ulteriore dovere di denuncia come procedura irrinunciabile nel campo dei reati ambientali.

Se infatti per il tecnico senza funzioni di polizia giudiziaria noi sosteniamo esistere a suo carico l'obbligo di denuncia, è facile immaginare quale possano essere le conseguenze alle quali si espone il tecnico che ha anche le funzioni di ufficiale di polizia giudiziaria il quale, a fronte di un reato in materia ambientale, non operi secondo le regole procedurali penali (valide per tutti gli ufficiali di P.G. senza esenzioni). Sottolineando che - a nostro avviso - il tecnico ARPA con funzioni di ufficiale di polizia giudiziaria è, appunto, un ufficiale di polizia giudiziaria a tutti gli effetti, ed a parte la doverosa ed irrinunciabile denuncia all'autorità giudiziaria per i reati dei quali venga a conoscenza, ci pare comunque di poter argomentare che sia per lui doveroso attuare anche tutti gli altri strumenti previsti dal codice procedura penale (inclusi sequestri di iniziativa e perquisizioni ed altro) laddove sussista la fragranza di reato ed i presupposti oggettivi e soggettivi. Perché le finalità di impedire che il reato venga portato ad ulteriori conseguenze e/o reiterato e le finalità di assicurare le fonti di prova sono logicamente connaturali a tale sua funzione, al pari degli altri ufficiali di PG.”

Prendiamo atto della rinnovata è chiarissima sentenza della Cassazione e vedremo quali sono le evoluzioni... Certo il tema è importante e si rimette in discussione un fondamentale segmento dei controlli contro i crimini ambientali, in un momento in cui il dilagare di tale crimini è senza sosta...

Ma, d'altra parte e in conclusione, non per ravvivare ulteriori polemiche ma per fare poi alla fine il punto sulle cose concrete e quotidiane, vale la pena sottolineare il caso - appunto concreto - dal quale poi si origina la pronuncia della Suprema Corte in commento. Dunque, il GIP del Tribunale di Firenze con sentenza del 14/8/2015 dichiarava non luogo a procedere nei confronti di un indagato per il reato di cui agli artt. 192, 256, d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152 - perché il fatto non sussiste; rilevava, al riguardo, che l'accusa si fondava esclusivamente su atti di indagine compiuti da personale dell'ARPAT al quale - secondo il GIP - non può esser riconosciuta la qualifica di polizia giudiziaria, sì da risultare gli atti medesimi «radicalmente inutilizzabili».

Dal titolo dei reati per cui si procedeva sembra ipotizzarsi un banale e basilare caso di abbandono/deposito incontrollato di rifiuti aziendali, e non certo un rilevante crimine ambientale. Certo, è oggi significativo pensare che – a suo tempo – quando il sistema ARPA è nato a livello nazionale è stato presentato come una vera profonda innovazione dalle possibilità di intervento sul territorio anche nel settore vigilanza che poteva finalmente coniugare professionalità scientifiche a ruoli di polizia e controllo di eccellenza da dislocare anche per il contrasto ai grandi crimini ambientali.

Oggi, ferme restando per carità le altre funzioni e ruoli ARPA, pensare che il personale addetto ai controlli (che in passato in alcuni casi ha svolto funzioni epiche nel contrasto ai crimini ambientali) non riesce neanche più a firmare validamente quattro verbali su un banale abbandono/deposito incontrollato di rifiuti, sotto il profilo istituzionale è veramente triste. Atteso il dilagare dei crimini ambientali ed a danno della salute pubblica, vogliamo lasciare stare le cose come stanno o – invece – sarà il caso di riaprire qualche riflessione in materia?

Maurizio Santoloci

*Publicato il 14 dicembre 2015*



**E' DISPONIBILE...**

**“CRIMINI AMBIENTALI LIQUIDI  
Gli smaltimenti illegali dei rifiuti liquidi industriali e domestici”**  
di Maurizio Santoloci e Valentina Santoloci



**EDIZIONE OTTOBRE 2016**  
**224 pagine di solo testo manualistico**  
**(nessuna legge o testi fotocopia per gonfiare il volume)**

**VISITA IL SITO DEL LIBRO:**

[http://www.dirittoambiente.net/libro\\_crimini\\_ambientali/](http://www.dirittoambiente.net/libro_crimini_ambientali/)