

## Nomina Ufficiali di Polizia Giudiziaria. Competenza Asl: presupposti e condizioni

**Autore:** Raffaele Bonora

**In:** Diritto amministrativo

In merito alla competenza del Direttore Generale dell'Asl ad attribuire la qualifica di UPG, per quanto si siano susseguite diverse disposizioni normative e orientamenti giurisprudenziali, oltre che indirizzi operativi in materia, la questione rimane ancora aperta e oggetto di interpretazioni tra loro discordanti.

Si ritiene in ogni caso che vi siano i presupposti per riconoscere quanto meno la legittimazione

dell'Asl - una volta accertato che l'ambito di attività del dipendente rientri tra le proprie funzioni istituzionali, che per le relative attività ispettive di vigilanza e controllo una legge statale preveda espressamente il riconoscimento della qualifica di UPG al personale che ad esse è assegnato e che effettivamente le svolge - a proporre al Prefetto il conferimento della suddetta qualifica con proprio decreto, a seguito del quale ne possa essere rilasciato il documento (tessera) attestante il possesso del titolo.

A tale provvedimento potrà quindi seguire l'attribuzione della specifica indennità mensile contrattuale (laddove prevista).

Tra le norme che vengono in considerazione la prima è quella di cui all'art. 57 del CPP secondo la quale "sono UPG nei limiti del servizio cui sono destinati e secondo le rispettive attribuzioni, coloro ai quali le **leggi ed i regolamenti** attribuiscono le funzioni previste dall'art. 55".

Quindi è dalla normativa statale che discendono le attuali funzioni amministrative di vigilanza e controllo delle Asl nell'ambito delle quali possono essere attribuite le funzioni a cui è riconducibile la qualifica di UPG.

Come è noto molte delle suddette competenze già attribuite in precedenza allo Stato, sono attualmente attribuite alle aziende sanitarie per effetto della attuazione dei decreti di delega alle Regioni e in particolare ai sensi della L. 23.12.1978, n. 833 con cui sono state attribuite alla competenza delle Asl le funzioni di prevenzione e tutela della salute sui luoghi di lavoro insieme con le altre funzioni di polizia amministrativa da svolgersi nei diversi settori di sua pertinenza ( tra cui l'igiene degli alimenti, la vigilanza veterinaria sugli animali e sugli impianti di allevamento e macellazione e la vigilanza igienico-sanitaria sulle strutture sanitarie e sulle farmacie).

Riguardo alla specifica questione in oggetto, l'ultimo comma dell'art. 27 del DPR n. 616/77 attribuisce al Prefetto su proposta del Presidente della Regione il compito di individuare quali, tra gli addetti che operano in materia infortunistica e di igiene del lavoro, assumono la qualifica di UPG.

Tale disposizione è stata successivamente confermata dall' art. 21 della Legge n. 833 il quale prevede che " spetta al Prefetto stabilire su proposta del Presidente della Regione quali addetti ai servizi di ciascuna unità sanitaria locale assumano ai sensi delle leggi vigenti la qualifica di UPG in relazione alle funzioni ispettive e di controllo da essi esercitate relativamente all'applicazione della legislazione sulla sicurezza del lavoro".

Anche nell'ambito della disciplina delle funzioni di vigilanza e controllo degli alimenti e delle bevande è espressamente previsto che le persone che le esercitano abbiano riconosciuta tale qualifica.

Manca invece una analoga disposizione di legge valida per tutte le funzioni oggi riconducibili alle prestazioni svolte nell'ambito della medicina veterinaria (salvo che per le attività inerenti l'igiene degli

alimenti di origine animale, per cui vale il disposto dell'art. 3 della Legge 3.04.1962 n. 283).

Una normativa rilevante ai fini dell'argomento in questione è anche il D.M. Sanità 17 gennaio 1997 n. 58 con cui è stata individuata la figura professionale del tecnico della prevenzione, al quale sono attribuibili competenze ed attività 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, nei limiti delle quali gli è riconoscibile la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria.

Va detto subito peraltro che tale disposizione regolamentare non è stata ritenuta rilevante dal Consiglio di Stato, quale norma di livello statale e di carattere generale su cui fondare l'attribuzione della qualifica di UPG ( in quanto l'ambito soggettivo di applicazione delle disposizioni ivi contenute è specificamente limitato al solo personale sanitario).

Alle predette disposizioni normative si aggiungono alcune importanti pronunce giurisprudenziali nelle quali viene in considerazione la questione posta.

Il Consiglio di Stato - nella sentenza n. 30 del 10.1.2005 - ha ritenuto tutt'ora vigente la competenza esclusiva del Prefetto a rilasciare la qualifica di UPG, negando la possibilità che essa possa essere validamente esercitata dagli organi della Asl.

In particolare ha sostenuto che le leggi ed i regolamenti a cui fa riferimento l'art. 57 del CPP debbono essere di esclusiva fonte statale ( come ribadito anche dalla Corte cost. con la sentenza n. 185 del 13.5.1999 ), per cui non avrebbe alcuna rilevanza la legislazione regionale (anche dovesse essere vigente ), in quanto comunque questa non potrebbe incidere sulla determinazione delle autorità cui spetta la competenza ad attribuire la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria, trattandosi di materia attinente alla giurisdizione penale di competenza esclusiva dello Stato ( come confermato ancora dalla Corte Cost. nella sentenza del 21.10.2003 n. 313).

Rispetto a tali pronunce alcuni commentatori hanno sollevato perplessità, in considerazione del fatto che il procedimento di nomina prefettizia previsto dal sopra citato ultimo comma dell'art.27 DPR 616/77 è espressamente limitato alla individuazione degli addetti ai servizi regionali e degli enti locali destinati ad operare nell'ambito della materia infortunistica e di igiene del lavoro, come del resto ribadito anche dall'art.21 della L.833/78 sopra citato.

Quindi secondo il parere dei medesimi commentatori sarebbero esclusi dalla competenza prefettizia gli ambiti funzionali diversi dalla materia della sicurezza sui luoghi di lavoro, rispetto ai quali sarebbe corretto ritenere che il potere di attribuzione della qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria spetti alla stessa Azienda sanitaria locale competente al conferimento delle funzioni connesse al rapporto di lavoro.

Di recente con la sentenza n. 167 del 2010 la Corte costituzionale ha dichiarato la illegittimità di una norma regionale in materia di polizia locale, con la quale si provvedeva ad attribuire agli addetti alla polizia locale la qualifica di ufficiali di polizia giudiziaria, invadendo a giudizio della Corte la sfera di competenza esclusiva statale in materia di giurisdizione penale, nella quale deve essere ricompresa la competenza ad operare il riconoscimento delle figure professionali ai quali possa essere attribuita detta qualifica ( come del resto già affermato nella sua sentenza n. 185 del 1999 sopra citata).

Più recentemente su richiesta della Regione Lombardia il Consiglio di Stato in data 23 maggio 2012 si è espresso sulla questione con un parere in sede consultiva (n. 3387), riconoscendo da un lato che la competenza del Prefetto a stabilire su proposta del Presidente della Regione, quali addetti ai servizi di ciascuna unità sanitaria locale, assumano la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria, ai sensi del citato art. 27 del DPR 616/77 appare invero strettamente correlata alle funzioni ispettive e di controllo esercitate con riferimento esclusivo all'applicazione della legislazione sulla sicurezza del lavoro; ma dall'altro lo stesso Consiglio di Stato ha ritenuto che, in mancanza di una espressa previsione normativa, non è proponibile il ricorso ad un criterio meramente ermeneutico allo scopo di attribuire la qualifica di cui si discute a soggetti che svolgono funzioni diverse.

Sulla base dei suddetti orientamenti giurisprudenziali, quanto alla individuazione dell'organo competente

ad attribuire la qualifica nelle materie diverse da quelle di cui al citato art. 27 del DPR 616/77 (per le quali non è in discussione la competenza del Prefetto ), va dato atto che non esiste al momento una specifica disposizione legislativa.

In presenza di un tale vuoto normativo e in assenza di diverse indicazioni da parte degli organi competenti può solo ritenersi per interpretazione analogica competente lo stesso Prefetto.

Trattasi di una pura e semplice deduzione logica non supportata per il momento e per quanto noto da alcuna espressa pronuncia giurisprudenziale in tal senso e nemmeno da altri pareri concordi (almeno per quanto sia dato di conoscere), sulla mera considerazione che la competenza all'attribuzione della qualifica negli ambiti dell'igiene e sanità pubblica che dovesse eventualmente ancora essere attribuita al Presidente della Regione o delegata alle Asl , oltre a non essere sostenuta da alcuna disposizione normativa statale, sarebbe in contrasto con i recenti orientamenti giurisprudenziali sopra citati).

Alle Asl può rimanere in ogni caso la competenza a rilasciare le tessere di riconoscimento.

**In conclusione** si ritiene, se pure in assenza di una chiara ed univoca disposizione normativa, che la competenza della Asl possa attualmente ritenersi riconosciuta per tutte le fattispecie rientranti nelle materie di propria competenza e sopra citate, concretizzandosi peraltro nella sola facoltà di proporre al Prefetto il conferimento della qualifica ai sensi dell'art. 21 della L. 833/78 e delle altre norme di legge (statali) che ne prevedono l'attribuzione alle diverse figure professionali che operano nell'ambito dei propri servizi, sul presupposto che spetti alla medesima ASL, quale soggetto richiedente l'attribuzione della qualifica, la verifica in ordine alle capacità professionali del dipendente e al possesso dei requisiti generali e specifici presupposti per l'emanazione dell'atto finale di competenza in ogni caso del Prefetto.

A tale conclusione si perviene peraltro prendendo a riferimento per analogia una norma di legge (statale) che tale competenza riconosce espressamente soltanto per l'attribuzione delle funzioni ispettive e di controllo con riferimento esclusivo all'ambito di applicazione della legislazione in materia di sicurezza dei luoghi di lavoro, non disciplinando le restanti disposizioni di legge vigenti una specifica procedura nella quale si possa riconoscere una diversa competenza.

<https://www.diritto.it/nomina-ufficiali-di-polizia-giudiziaria-competenza-asl-presupposti-e-condizioni/>