

AUTORITÀ COMPETENTE AD ATTRIBUIRE LA QUALIFICA DI UFFICIALE DI POLIZIA GIUDIZIARIA AI DIRIGENTI VETERINARI

STUDIO LEGALE

Russo VALENTINI

Corso Vittorio Emanuele II, 284

00186 Roma

Roma, 29 marzo 2006

Gentile Signor
DOTT. ALDO GRASSELLI
Segretario Nazionale SIVeMP
Via Nizza n.11
00198 - Roma
Anticipata via telefax n. 06/8848446

Oggetto: individuazione dell'Autorità competente ad attribuire ai veterinari la qualifica di ufficiale di 'polizia giudiziaria.'

Rispondo al quesito cortesemente postomi in data 15 dicembre 2005 e che così si può riassumere:

Quale sia l'Autorità competente all'individuazione e all'attribuzione ai veterinari della qualifica di ufficiali di polizia giudiziaria.

La questione ha natura pregiudiziale rispetto alla definizione dell'esatto ambito d'applicazione dell'art. 52 del CCNL Area Dirigenza medica e veterinaria del 3 novembre 2005 il quale così dispone: "A decorrere dall'entrata in vigore del presente contratto, ai dirigenti medici e veterinari cui, ai sensi delle vigenti disposizioni di legge, è stata attribuita dall'autorità competente la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria, è corrisposta, per dodici mesi, una indennità mensile lorda, del valore annuo di € 723,04 a condizione dell'effettivo svolgimento delle funzioni ispettive e di controllo previste dall'art. 27 del D.P.R. 14 luglio 1977, n. 616 e dall'art. 3 della Legge 30 aprile 1962, n. 283. L'indennità cessa di essere corrisposta dal primo giorno del mese successivo al venir meno delle condizioni del comma I".

Il testo contrattuale sembra, dunque, richiedere una duplice condizione per il riconoscimento della suddetta indennità: la qualifica d'ufficiale di polizia giudiziaria attribuita dall'Autorità competente e lo svolgimento effettivo delle funzioni ispettive disciplinate dall'art. 27 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 e dall'art. 3 della legge 30 aprile 1962, n. 283.

Configurandosi, la polizia giudiziaria, quale organo ausiliare della magistratura inquirente, s'impone in premessa un'analisi della normativa specificatamente prevista dal codice di procedura penale.

L'art. 55 c.p.p. stabilisce che 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 quan-

t'altro possa servire per l'applicazione della legge penale. Svolge ogni indagine e attività disposta e delegata dall'autorità giudiziaria. Dette funzioni sono svolte dagli agenti e dagli ufficiali di polizia giudiziaria.

L'art. 57 c.p.p. contiene ai commi 2 e 3 un'elencazione tassativa degli agenti ed ufficiali di polizia giudiziaria.

Il comma 3, tuttavia, aggiunge che "sono altresì ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria, nei limiti del servizio cui non sono destinate e secondo le rispettive attribuzioni, le persone alle quali le leggi e i regolamenti attribuiscono le funzioni previste dall'art. 55". Il comma terzo abilita il legislatore ad individuare nuove figure cui conferire la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria, onde consentire l'espletamento delle attività descritte all'art. 55 c.p.p.

Occorre ulteriormente precisare che gli Ufficiali di polizia giudiziaria cui sia stata conferita la qualifica sulla scorta del co. 3 dell'art. 57 c.p.p. svolgono attività d'indagine limitata alle categorie di reati propri del settore alla cui vigilanza risultano preposti.

Ciò premesso sulle funzioni della polizia giudiziaria e sulle fonti abilitate dall'ordinamento ad individuare le ulteriori figure di ufficiali di polizia giudiziaria, si segnala che il nuovo testo contrattuale fa riferimento a funzioni di vigilanza e controllo da svolgersi in ben delimitati settori d'intervento.

Anzitutto, si rinvia alle funzioni ispettive e di controllo previste dall'art. 27 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, con ciò riproducendo quasi alla lettera l'art. 55 del D.P.R. 20 maggio 1987, n. 270.

Come noto, l'ultimo comma del citato art. 27 D.P.R. n. 616 attribuisce al Prefetto, su proposta del Presidente della Regione, il compito d'individuare quali, tra gli addetti che operino in materia infortunistica e di igiene del lavoro, assumano la qualifica di Ufficiale di polizia Giudiziaria.

La norma fu successivamente attuata dall'art. 21 della legge n. 833 del 1978, istitutiva del servizio sanitario nazionale, la quale prevede, che "in applicazione di quanto disposto nell'ultimo-comma dell'art. 27, D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, 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 successiva 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".

Ne deriva pertanto che il rinvio all'Autorità competente di cui all'art. 52 del CCNL Dirigenza medica e veterinaria 2002/2005 va senz'altro inteso come riferito alla persona del Prefetto. In questo senso depone, peraltro, la ricca giurisprudenza maturata nel vigore dell'art. 55 del D.P.R. 20 maggio 1987, n. 270 (cfr. per es. TAR, Campania, n. 9984/04).

Il nuovo testo contrattuale fa altresì rinvio alle funzioni ispettive e di controllo previste all'art. 3 della legge 30 aprile 1962, n. 283, cioè a dire alle ispezioni e prelievi di campioni sulle sostanze alimentari.

Dispone, al riguardo, l'art. 1 della l. n. 283, che sono soggette a vigilanza per la tutela della pubblica salute la produzione ed il commercio delle sostanze destinate alla alimentazione. A tal fine, l'autorità sanitaria può procedere, in qualunque momento ed a mezzo dei competenti organi ed uffici, ad ispezione e prelievo di campioni negli stabilimenti ed esercizi pubblici, dove si producano, si conservino in deposito, si smerchino o si consumino le predette sostanze, nonché, sugli scali e sui mezzi

di trasporto. Essa può altresì, procedere al sequestro delle merci e, ove dagli accertamenti eseguiti risulti necessario per la tutela della pubblica salute, alla loro distruzione.

Il citato art. 3 della l. n. 283 si preoccupa di precisare che “le ispezioni ed i prelievi di campioni, di cui all’art. 1, sono effettuati da personale sanitario o tecnico appositamente incaricato, dipendente dall’autorità sanitaria provinciale o comunale. Le persone indicate nel comma precedente, nei limiti del servizio a cui sono destinate e secondo le attribuzioni ad esse conferite, sono ufficiali o agenti di polizia giudiziaria e possono, in ogni caso, richiedere ove occorra l’assistenza della forza pubblica.”

Nell’individuazione di detto personale un ruolo determinante assume la legislazione regionale di organizzazione dei servizi sanitari.

Occorre, infatti, ricordare che anche le sopra richiamate funzioni di vigilanza e controllo alimentare rientrano tra quelle già devolute alla Regioni dal D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.

In particolare, il citato art. 27 del D.P.R. n. 616 prevedeva il conferimento alle Regioni delle funzioni amministrative relative anche alla tutela igienico-sanitaria della produzione, commercio e lavorazione delle sostanze alimentari e bevande e dei relativi additivi, coloranti, surrogati e succedanei, sulla base degli standard di cui al successivo art. 30 lettera g).

D’altro canto, l’art. 14 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 stabiliva che l’unità sanitaria locale provvede, tra l’altro, all’igiene della produzione, lavorazione, distribuzione e commercio degli alimenti e delle bevande (lett. o).

Il successivo art. 32 della l. n. 833 prevedeva, in proposito, che la “legge regionale stabilisce norme per l’esercizio delle funzioni in materia di igiene e sanità pubblica, di vigilanza sulle farmacie e di polizia veterinaria, ivi comprese quelle già esercitate dagli uffici del medico provinciale e del veterinario provinciale e dagli ufficiali sanitari e veterinari comunali o consortili, e disciplina il trasferimento dei beni e del personale relativi “.

In altri termini, l’individuazione dei diversi soggetti coinvolti nelle procedure prescritte dall’art. 1 della legge 30 aprile 1962, n. 283 (autorità sanitaria che, in qualunque momento ed a mezzo dei competenti organi ed uffici, provvede ad ispezione e prelievo di campioni, laboratori presso cui le analisi sono compiute; medico o veterinario provinciale competente a ricevere la denuncia ed a trasmetterla all’Autorità Giudiziaria) non può che dipendere dalle nuove modalità organizzative prescritte dalla legislazione regionale, la quale spesso rinvia alle determinazioni dell’organo di vertice dell’ Azienda sanitaria il compito di individuare il personale in questione.

Valga ad esempio l’art. 40 della legge della Regione Sicilia 3 novembre 1993, n. 30 secondo cui “l’organo di gestione dell’unità sanitaria, locale, nel rispetto delle norme del decreto del presidente della Repubblica 20 dicembre 1979, n. 761, fatto, salvo quanto previsto dall’art. articolo 21 della legge n. 833 del 1978, individua il personale dell’unità sanitaria locale in servizio presso il settore igiene, sanità pubblica, assistenza sanitaria collettiva, in ambienti di vita e di lavoro e presso il settore sanità pubblica veterinaria, per lo svolgimento delle ‘attività ispettive di vigilanza e di controllo in materia di igiene e sanità. Il personale di cui al comma 7 nell’esercizio delle funzioni già di competenza dei medici provinciali, degli ufficiali sanitari dei veterinari provinciali e dei veterinari comunali e dei vigili sanitari, provinciali e comunali, nei limiti del servizio cui è destinato e secondo le attribuzioni ad esso

conferite, svolge le funzioni di ufficiale o agente di polizia giudiziaria, ai sensi dell'articolo 57 del codice di procedura penale”.

Si pensi, altresì, all'art. 3 della legge della Regione Liguria 18 aprile 1990, n. 21 (norme in materia di personale di vigilanza igienico sanitaria e di polizia veterinaria), ove si stabilisce che “le funzioni di ufficiale di polizia giudiziaria sono svolte, dal personale cui sono attribuiti compiti di vigilanza e di ispezione, strettamente inerenti l'igiene, la sanità pubblica, la polizia veterinaria, la tutela dell'ambiente e la prevenzione nei luoghi di lavoro, per i quali è richiesto il possesso del diploma di laurea”.

Ciò posto, occorre altresì considerare che la legislazione regionale attuativa della legge n. 833, si è necessariamente evoluta nel tempo in ragione delle ulteriori innovazioni introdotte dalla legge 15 marzo 1997, n. 59 e dai successivi decreti delegati di attuazione (c.d. leggi Bassanini di trasferimento di funzioni alle regioni), nonché dalla riforma del titolo V della Costituzione ed, in particolare, dalla riformulazione dell'art. 117 Cost.

Su tale situazione, già di per sé intricata, è intervenuta da ultimo la stessa Corte costituzionale, secondo la quale le leggi ed i regolamenti previsti dall'art. 55 c.p.p. non possono che essere quelli statali (Corte cost. 13 maggio 1999, n. 185). Nella successiva pronuncia del 13 ottobre 2003, n. 313 ancora più esplicitamente si sostiene che l'esclusione di una competenza regionale nell'attribuzione della qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria “risulta dalla competenza esclusiva dello Stato in materia di giurisdizione penale disposta dalla lettera l) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione”.

Ciò, comunque, non esclude la perdurante vigenza e validità delle leggi regionali recanti disposizioni sull'organizzazione delle Aziende sanitarie, giacché la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria deriva, almeno in materia di controllo sugli alimenti, direttamente dalla legge.

Conclusioni

Poiché è contemplata una “Autorità competente” solo in relazione alle funzioni ispettive e di controllo previste dall'art. 27 del DPR n. 616 del 1977 in materia di igiene e sicurezza del lavoro, non pare irragionevole affermare che l'indennità in oggetto possa competere, in materia di ispezione e controllo sulle bevande ed alimenti, sul presupposto delle sole determinazioni aziendali atte ad individuare, in aderenza alla legislazione attuativa regionale, gli addetti ai servizi ispettivi i quali assumono, sulla scorta di tale atto di preposizione, la qualifica di Ufficiale di Polizia Giudiziaria.

Il rinvio all'Autorità competente di cui all'art. 52 del CCNL Dirigenza medica e veterinaria 2002/2005 va, perciò, a nostro avviso inteso come riferito all'Autorità del Prefetto solo laddove l'attività ispettiva concerna la materia dell'igiene e della sicurezza del lavoro.

Nella speranza di essere stata esauriente, rimango a disposizione per quant'altro occorra, ed invio i più cordiali saluti.

Avv. Rosaria Russo Valentini

06.06.2006 - (Avv. Marco Picchi)

Sulla qualifica di "ufficiale di polizia giudiziaria" ai fini del diritto alla corresponsione della indennità di cui all'art.52 del nuovo CCNL per l'area della dirigenza medico-veterinaria del S.S.N.

La figura dell'ufficiale di polizia giudiziaria, come noto, trova diretta disciplina nell'art.57 del codice di procedura penale che, dopo aver elencato (commi 1 e 2) le singole categorie di persone che debbono ritenersi ex lege ufficiali (od agenti) di polizia giudiziaria, aggiunge (comma 3) che "sono altresì ufficiali ed 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'art.55".

Prevede a sua volta il citato art.55 del c.p.p. che le funzioni della polizia giudiziaria sono quelle di "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" (comma 1), nonché di svolgere "ogni ulteriore indagine e attività disposta o delegata dall'autorità giudiziaria" (comma 2).

Per quanto concerne il personale dipendente del S.S.N., nella vigenza dell'art.55 del D.P.R. 20.05.87, n.270 era insorta questione circa il meccanismo di attribuzione della qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria, ai fini dell'insorgenza del diritto alla corresponsione della relativa indennità.

Stabiliva infatti l'art.55 del DPR 270/87 che "al personale cui è stata attribuita dall'autorità competente la qualifica di agente od ufficiale di polizia giudiziaria, ai sensi delle vigenti disposizioni di legge, in relazione alle funzioni ispettive e di controllo previste dall'art.27 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n.616, spetta una indennità fissa lorda annua di £.1.000.000".

Più precisamente, per quanto concerne la posizione dei medici veterinari, il problema era quello di stabilire se la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria, in caso di esercizio delle funzioni ispettive e di controllo di cui all'art.27 DPR 616/77, si riconducesse al concreto esercizio di tali funzioni e potesse essere attribuita ai medesimi direttamente da parte della Azienda USL di appartenenza, ovvero fosse necessario, ai fini del conseguimento della qualifica de qua, il procedimento previsto dagli artt. 27, ultimo comma, DPR 616/77 e 21 L.833/78, a mente dei quali l'Autorità competente per l'attribuzione della qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria è il Prefetto, su proposta del Presidente della Regione.

Va detto, al riguardo, che il Consiglio di Stato, con le più recenti sentenze in materia, aveva aderito alla tesi della "riserva", a favore del Prefetto, del potere di attribuzione della qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria, negando quindi la possibilità che detta qualifica potesse essere validamente ed efficacemente conferita direttamente dagli organi della ASL (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 14.05.2003, n.2558; Consiglio di Stato, Sez. V, 10.01.2005, n.30).

Tali pronunce, invero, suscitavano notevoli perplessità, soprattutto in conside-

razione del fatto che il meccanismo di nomina prefettizia previsto dall'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.

Concetto, questo, ribadito dall'art.21 della L.833/78, che, nel richiamare il disposto dell'art.27, ultimo comma, DPR 616/77, attribuisce al Prefetto, su proposta del Presidente della Regione, il potere di individuare gli addetti ai servizi di ciascuna USL che assumono 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".

Nonostante il contrario avviso espresso dagli organi di giustizia amministrativa, apparivano dunque esclusi dall'applicazione di tale meccanismo di nomina ambiti funzionali diversi quali, in particolare, le funzioni di igiene ed assistenza veterinaria di cui all'art.27, comma 1, lettera l DPR 616/77.

In tale ipotesi, sembrava corretto ritenere che il potere di attribuzione della qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria spettasse alla stessa Autorità - la Azienda USL - competente al conferimento delle funzioni suddette, e ciò anche in considerazione del fatto che le disposizioni di cui agli artt. 27, ultimo comma, DPR 616/77 e 21 L. 833/78 vanno coordinate con la previsione di cui all'art.3 L. 30.04.1962, n.283.

Tale ultima norma, come noto, riconosce la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria ai dipendenti dell'azienda sanitaria incaricati di eseguire le ispezioni ed i prelievi necessari per la tutela della salute pubblica.

Tale essendo il chiaro dettato della disposizione de qua, sembra corretto concludere che, anche nella vigenza dell'art.55 DPR 270/87, la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria dovesse ricondursi al concreto esercizio delle funzioni ispettive e di controllo previste dal citato art.3 L.283/62, previo relativo incarico da parte dei competenti organi della Azienda USL, senza necessità di alcuna "ratifica" prefettizia.

Le considerazioni che precedono acquistano comunque ulteriore e decisivo valore alla luce della formulazione dell'art.52 del nuovo CCNL, la quale elimina, a nostro avviso, ogni possibile dubbio circa i presupposti necessari per il riconoscimento, a favore dei dirigenti medici e veterinari, della qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria, quantomeno ai fini del diritto alla corresponsione della relativa indennità.

Infatti, l'art.52 citato, introducendo una significativa novità rispetto al testo dell'art.55 del DPR 270/87, prevede che l'indennità di polizia giudiziaria spetta ai dirigenti medici e veterinari cui sia stata attribuita, ai sensi delle vigenti disposizioni di legge, dall'autorità competente, la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria, a condizione dell'effettivo svolgimento delle funzioni ispettive e di controllo previste dall'art.27 DPR 616/77 e dall'art.3 della L.283/62.

Ebbene, proprio il richiamo della previsione dell'art.3 L.283/62 (assente nel testo dell'art.55 DPR 270/87) - norma che, come sopra detto, non prevede alcun particolare meccanismo per il formale conferimento della qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria, privilegiando invece l'aspetto sostanziale dell'attribuzione

dell'incarico ispettivo e di controllo - chiarisce a nostro avviso, in via definitiva, che, quantomeno nella vigente normativa, il riconoscimento del diritto dei dirigenti medici e veterinari a percepire l'indennità di polizia giudiziaria non può ritenersi subordinato ad un eventuale provvedimento di nomina da parte del Prefetto.

Assume infatti decisivo ed esclusivo rilievo, ai fini dell'insorgenza del diritto all'indennità prevista dall'art.52 nuovo CCNL, il concreto esercizio delle funzioni ispettive e di controllo previste dall'art.27 DPR 616/77 e dall'art.3 della L.283/62, senza possibilità che tale diritto risulti subordinato ad un meccanismo (la formale nomina prefettizia) che già l'art.27 del DPR 616/77, come sopra osservato, a ben vedere stabiliva esclusivamente per il personale addetto alla materia infortunistica e di igiene del lavoro, e che è totalmente estraneo rispetto al disposto dell'art.3 L.283/62.

Avv. Marco Picchi