



protocollo n. 10708 / 1.6.1

Udine, 23 giugno 2010

Ai Signor Presidenti delle Province  
Ai Signori Sindaci dei Comuni  
della Regione Friuli Venezia Giulia  
Loro Sedi

oggetto: disciplina delle funzioni di vertice nella polizia locale.

### 1. Premessa

Con la presente nota, si forniscono chiarimenti in merito ad alcuni aspetti della disciplina giuridica della polizia locale, che potrebbe rappresentare, per qualche ente, profili di criticità in relazione alle disposizioni della legge regionale 29 aprile 2009, n. 9 (*Disposizioni in materia di politiche di sicurezza e ordinamento della polizia locale*).

Le questioni vertono, nello specifico, su:

- interposizione di organi intermedi fra Sindaco e Comandante
- attribuzione di incarichi di responsabilità del Servizio di polizia locale a figure apicali dell'area amministrativa dell'ente non appartenenti ai ruoli della polizia locale o al Segretario comunale
- requisiti per la nomina del Comandante, del Responsabile e del Vice Comandante

### 2. Interposizione di organi intermedi fra Sindaco e Comandante - Il Corpo ed il Servizio di Polizia Locale nella struttura organizzativa degli enti locali -

L'art. 15, comma 5, della l.r. 9/2009 statuisce esplicitamente che *"il Corpo e il Servizio di polizia locale dei Comuni non possono costituire struttura intermedia di settori più ampi, né essere posti alle dipendenze di un diverso settore amministrativo"*.

La norma recepisce un consolidato orientamento della giurisprudenza<sup>1</sup> relativo alle disposizioni di cui alla legge 7 marzo 1986, n. 65 "Legge-quadro sull'ordinamento della polizia municipale", secondo cui non è ammissibile un'interposizione di altro funzionario/dirigente fra il Sindaco ed il Comandante, per quanto riguarda l'esercizio delle competenze di cui all'art 9 della legge 65/1986<sup>2</sup>.

Anche l'art. 8, comma 4, della l.r. 9/2009 prevede, coerentemente con la citata norma, che: *"Al Sindaco, al Presidente della provincia o all'Assessore da essi delegato.....competono la vigilanza sullo svolgimento delle funzioni e dei compiti di polizia locale e il potere d'impartire le direttive al*

<sup>1</sup> Si ricorda, tra le prime pronunce, C.St. sent. 4663/2000 (che, nel sottolineare l'autonomia del Corpo di polizia municipale, ricordava come esso sia *"un Corpo appunto a somiglianza dei corpi militari dai quali mutuano anche i gradi gerarchici..."*); TAR Lombardia Milano, sez. III, sent. del 10.9.2009, n. 4639; TAR Puglia, Lecce, sez.II, sent. 24 maggio 2006, n. 3048; C.St., sent. 1590/2009 (che evidenzia che *"sulla base della legge 1986/65, il corpo di polizia municipale si differenzia dagli altri uffici amministrativi non solo per i particolari compiti e la differente competenza professionale che viene richiesta ai suoi componenti ed in particolare al suo comandante, ma anche per la sua collocazione all'interno del disegno organizzativo dell'ente locale (art. 9)"*); C.Cass. sez. lav., sent. 9 maggio 2006, n. 10628.

<sup>2</sup> V. TAR Lombardia, Milano, sent. 4639/2009 citata.

*comandante del Corpo di polizia locale o.....al responsabile del Servizio di polizia locale, per l'efficace raggiungimento degli obiettivi fissati".*

Al fine di dare attuazione alle citate norme regionali sarà necessario prevedere, nell'organigramma dell'ente o negli atti costitutivi delle forme collaborative, che il Corpo od il Servizio di Polizia locale facciano riferimento direttamente al Sindaco, esclusa ogni altra interposizione.

Per stabilire che cosa si debba intendere per "Corpo di polizia locale" e "Servizio di polizia locale", si applica il successivo art. 10 della l.r. 9/2009<sup>3</sup>, che dispone che il Corpo di polizia locale è una struttura complessa, cui sono addetti almeno otto operatori, mentre i comuni sotto i 1.000 residenti, possono istituire (anziché il Corpo) il Servizio di polizia locale, ricorrendo alla gestione associata, che deve contare almeno tre operatori.

Ciò detto, si è consci che, in singole realtà locali, attualmente può non sussistere il numero sufficiente di operatori previsti dalla legge per creare un Corpo o un Servizio di polizia locale.

A tale proposito, si ricorda che l'art. 26 della l.r. 9/2009 prevede, nelle disposizioni transitorie, il termine di 24 mesi, dalla sua entrata in vigore, per gli enti locali per adeguarsi alla nuova normativa. Gli enti possono anche ricorrere, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, allo strumento della forma associativa.

L'attuazione delle disposizioni regionali costituisce, ai sensi dell'articolo 26, comma 2, della l.r. 9/2009, condizione per l'accesso ai finanziamenti regionali.

### **3. Attribuzione di incarichi di responsabilità della polizia locale a figure apicali dell'area amministrativa dell'ente non appartenenti ai ruoli della polizia locale o al Segretario comunale - Il ruolo del Comandante e del Responsabile -**

Delineato il quadro normativo di riferimento per la polizia locale, del quale, nell'ambito dell'ordinamento delle autonomie locali, si evidenzia la peculiarità,<sup>4</sup> si espone quanto segue per ciò che concerne, in particolare, la figura del Segretario comunale.

Questi esercita, ai sensi dell'art. 97, comma 4, lett. d), del d.lgs. 267/2000, le funzioni attribuitegli dallo statuto o dai regolamenti o conferitegli dal Sindaco. Come confermato dall'art. 42 del CCRL del 7 dicembre 2006, negli enti locali privi di qualifiche dirigenziali, la responsabilità della gestione di uno o più servizi spetta al Segretario comunale solo in via residuale, dovendosi ricorrere, ordinariamente, agli incarichi di posizione organizzativa, conferiti al personale di categoria D. Laddove invece sussista una figura dirigenziale, ci si rivolgerà alla stessa<sup>5</sup>.

Tuttavia, considerata la peculiarità, all'interno dell'organigramma comunale, della struttura della polizia locale, non si ritiene possibile ricorrere alla figura del Segretario comunale (o ad altra figura appartenente alla struttura burocratica dell'Ente), per l'affidamento dell'incarico di Comandante o di Responsabile della Polizia locale in quanto mancano i requisiti specifici previsti dalla l.r. 9/2009 (si veda il successivo punto 4).

Soprattutto in considerazione delle effettive problematiche di gestione amministrativa nell'ambito del Servizio di polizia locale affrontate nelle realtà di piccole dimensioni, che scontano croniche carenze di organico, come sopra espresso, si ritiene che possa trovare applicazione la

---

<sup>3</sup> Per completezza espositiva, riguardo all'art. 10 citato, si ricorda che esso, assieme ad altri articoli, è stato oggetto di un'impugnazione da parte del Governo (ricorso per legittimità costituzionale del 2.7.2009, n. 46). La Corte costituzionale, con sentenza del 6.5.2010, n. 167, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale su tale articolo. Quindi, i principi organizzatori in materia di polizia locale dettati dalla disciplina regionale sono stati ritenuti validi. Inoltre, con la pronuncia in parola, la Suprema Corte ha sostanzialmente confermato l'impianto generale della legge regionale 9/2009: è stata infatti dichiarata l'illegittimità dei soli artt. 8, comma 6, 15, comma 1, e 18, comma 4.

<sup>4</sup> Si ricorda che la giurisprudenza (TAR Sicilia, Palermo, sent. 13.5.2008, n. 626) aveva, a suo tempo, confermato che "la disciplina della Polizia Municipale, la l. 7 marzo 1986, n. 65 non è subordinata alla sopravvenuta legge sulle autonomie locali, in quanto la prima riveste carattere di specialità, che non consente di ritenere l'abrogazione implicita da parte della sopravvenuta legge di riforma del sistema delle autonomie locali".

<sup>5</sup> Chiaramente, anche negli enti con qualifiche dirigenziali è possibile affidare incarichi di P.O..

previsione dall'art. 15, comma 4, della l.r. 9/2009 che così recita: "Al fine di favorire lo svolgimento delle funzioni operative sul territorio, le attività amministrative connesse allo svolgimento di compiti di polizia locale sono svolte dal personale amministrativo degli enti locali, salvo che ricorra almeno una delle seguenti condizioni: a) le attività siano immediatamente correlate alle violazioni accertate; b) le attività non siano, per la materia trattata, di competenza di altro ufficio comunale".

La norma mette esplicitamente in evidenza, all'interno dell'attività di polizia locale, la distinzione tra le attività operative e alcune di quelle amministrative, ivi indicate.

Si potrebbe perciò anche valutare l'ipotesi che queste ultime possano fare capo ad una figura burocratica di vertice dell'Ente a differenza di quelle operative. La questione è indubbiamente delicata e sul punto non c'è una giurisprudenza consolidata<sup>6</sup>. Tuttavia questo Servizio, come ha avuto già modo di esprimersi<sup>7</sup> è comunque dell'avviso che per dare concreta attuazione alla legge regionale 9/2009, sia ammissibile, ed anzi auspicabile, che le funzioni amministrative correlate all'attività di polizia locale, come sopra delimitate, possano far capo a una figura burocratica di vertice all'interno dell'ente, al di fuori dell'organigramma della polizia locale.

#### **4. Requisiti per la nomina del Comandante, del Responsabile e del Vice Comandante**

Per le motivazioni sopra esposte - nonché in ragione della titolarità dei compiti di polizia giudiziaria ed eventualmente di pubblica sicurezza, correlati al possesso di qualifiche tipiche delle forze di polizia - le funzioni operative dovranno essere affidate necessariamente ad una figura professionale interna alla struttura di polizia locale. Il titolare di siffatte funzioni dovrà anche garantire l'ottimale impiego in materie squisitamente professionali quali la difesa personale, le tecniche investigative, l'uso di strumenti di autotutela e delle armi. Spetta infatti al Comandante o al Responsabile del servizio di polizia locale curare l'impiego tecnico-operativo e la formazione del personale nonché dare attuazione alle direttive impartite dal Sindaco (art. 16, comma 2, l.r. 9/2009). A riguardo la l.r. 9/2009 prevede norme specifiche per l'individuazione del personale di vertice (Comandante o Responsabile) della Polizia locale.

In via generale, è statuito che:

- i Comandanti sono nominati con i criteri indicati nell'articolo 16 della l.r. 9/2009 ovvero in via transitoria ricorrendo all'art. 26, comma 6, della l.r. 9/2009;
- i gradi hanno valore gerarchico e, in caso di parità di grado, assumono rilievo le priorità di cui all'art. 15, comma 2, della l.r. 9/2009;
- il comando del Corpo o la responsabilità del Servizio organizzati in forma associata devono essere conferiti a chi riveste il grado superiore fra il personale della gestione associata. Solo in questi casi (gestioni associate) in caso di parità di grado, in deroga all'art. 15 comma 2, il comando o la responsabilità sono attribuiti dai Sindaci negli atti costitutivi della forma associativa, valutati i percorsi professionali degli aventi titolo (art. 14, comma 4 della l.r. 9/2009).

Si ritiene che la l.r. 9/2009 non abbia considerato esplicitamente la nomina del Responsabile del Servizio di polizia locale in un comune singolo, perché:

- a) i comuni con almeno 1000 residenti devono costituire un Corpo (anche in gestione associata);
- b) i comuni con meno di 1000 residenti, *in alternativa* alla costituzione del Corpo, possono istituire Servizi associati (con almeno 3 operatori).

---

<sup>6</sup> Il TAR Puglia, Lecce, sent. 24 maggio 2006, n. 3048. ha ritenuto illegittima la scelta di attribuire la gestione del P.E.G. (piano esecutivo di gestione, di cui all'art. 169 del d.lgs. 267/2000) del Corpo di polizia municipale al dirigente di un'altra Area burocratica. Di segno contrario il TAR Lombardia, Milano, sent. 10 settembre 2009, n. 4639, parrebbe statuire che "alcuna illegittimità consegue al fatto che al direttore operativo è deputata l'assunzione dell'impegno di spesa per l'acquisto di vestiario del personale, della manutenzione degli uffici, per l'acquisto del parco mezzi in dotazione ai servizi, per la fornitura degli arredi, per la riparazione delle macchine".

<sup>7</sup> Si veda, il parere prot. 13258 del 13.8.2009, rilasciato da quest'Ufficio, e, in precedenza, gli ulteriori pareri, rilasciati sempre dalla Direzione regionale autonomie locali, prot. 13185 del 28.8.2008, prot. (di entrata) 14827 del 6.10.2003.

Quindi, in mancanza di un Corpo, la legge prevede che il Servizio di Polizia locale sia gestito solo in forma associata. La nomina del relativo Responsabile poi è disciplinata dall'articolo 14, comma 4, sopra citato.

Per ciò che riguarda il soggetto legittimato a ricoprire l'incarico di Vice Comandante del Corpo, o di sostituto del Responsabile, si precisa che esso dovrà sempre essere un operatore di polizia locale.

#### **5. La Polizia Locale delle Province**

I principi sopra espressi, in merito alla strutturazione della Polizia locale in ambito comunale, si ritengono applicabili pure in ambito provinciale in considerazione delle chiare disposizioni in termini di equiparazione formulate dalla l.r. 9/2009.

Distinti saluti

Il Direttore del Servizio  
dott. Roberto Rossetto