

Pubblicato il 23/07/2018

N. 01201/2018 REG.PROV.COLL.
N. 01117/2017 REG.RIC.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia

Lecce - Sezione Seconda

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso r.g. n. 1117 del 2017, proposto da:

- Vincenzo Rolli, rappresentato e difeso dall'Avv. Lina Ratano, con domicilio eletto presso lo studio del difensore, in Lecce alla via Enzo Sozzo 18;

contro

- il Comune di San Pietro in Lama, rappresentato e difeso dall'Avv. Angelo Vantaggiato, con domicilio eletto presso lo studio del difensore, in Lecce alla via Zanardelli 7;

per l'annullamento

- della deliberazione della Giunta Comunale del Comune di San Pietro in Lama n. 162/GC del 2.8.2017, avente a oggetto "Modifica al vigente regolamento sull'organizzazione degli uffici e dei servizi (G.C. n. 272 del 23.12.2013)" e relativo "allegato A", recante "Organizzazione e attribuzioni delle strutture operative", nella parte relativa al 4° Settore - Polizia Municipale;

- del Regolamento sull'Ordinamento Generale dei Servizi e degli Uffici del Comune di San Pietro in Lama, nella parte denominata "Allegato A - 4° Settore - Polizia Municipale", aggiunta con la deliberazione G.C. di San Pietro in Lama n. 162/GC del 2.8.2017 di cui innanzi;

- della nota prot. 0004604/P del 23.8.2017, a firma del Segretario Comunale del Comune di San Pietro in Lama, con la quale è stato trasmesso al ricorrente -Responsabile del Settore Polizia Locale- il nuovo testo del Regolamento sull'Ordinamento Generale dei Servizi e degli Uffici, successivo alle modifiche apportate con la delibera G.C. 162/2017;

- delle note prot. 4732/P, 4733/P, 4734/P e 4735/P del 04/09/2017 a firma del Segretario Comunale di San Pietro in Lama, nonché della nota prot. 4760/P del 05/09/2017 a firma del Sindaco di San Pietro in Lama;

- di ogni altro atto comunque connesso, presupposto e/o consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati.

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di San Pietro in Lama.

Visti gli atti della causa.

Relatore all'udienza pubblica dell'8 maggio 2018 il Cons. Ettore Manca e uditi gli Avv. ti Ratano e Vantaggiato.

Osservato quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1.- Premesso che:

- il dr Rolli è Responsabile del 4° Settore - Polizia Locale del Comune di San Pietro in Lama.

- il Comune di San Pietro in Lama, peraltro, stipulava una convenzione con quello di Lequile per la gestione in forma associata di "tutte le funzioni di cui all'art. 5, comma 2 l.r. 37/2011" (<<Il personale di polizia locale esercita le seguenti funzioni, nell'ambito del territorio e in relazione alle materie di competenza dell'ente di appartenenza o degli enti associati o delegati dalla Regione: a) polizia amministrativa locale; b) polizia annonaria; c) polizia commerciale e tutela del consumatore; d) polizia edilizia; e) polizia ambientale e mineraria; f) polizia rurale, faunistica e ittico-venatoria; g) polizia stradale...; h) polizia giudiziaria, nei casi e modi stabiliti dalla vigente legislazione statale; i) funzioni ausiliarie di pubblica sicurezza, nei casi e modi stabiliti dalla vigente legislazione statale; j) vigilanza sull'osservanza di leggi, regolamenti, ordinanze e provvedimenti amministrativi; k) vigilanza sulla integrità e conservazione dei beni demaniali e del patrimonio pubblico; l) polizia tributaria, con particolare riferimento alle attività ispettive di vigilanza relative ai tributi locali; m) gestione dei servizi d'ordine, di vigilanza, d'onore e di scorta, necessari all'espletamento delle attività istituzionali nel territorio di competenza; n) cooperazione nel soccorso in caso di pubbliche calamità e privati infortuni; o) supporto alle attività di controllo degli organi preposti alla vigilanza in materia di lavoro e sicurezza sui luoghi di lavoro; p) segnalazione alle autorità competenti di disfunzioni e carenze dei servizi pubblici; q) assunzione di informazioni, accertamento, monitoraggio e rilevazione dei dati connessi alle funzioni di istituto; r) collaborazione alle operazioni di protezione civile di competenza dei comuni e delle province; s) trattamenti e accertamenti sanitari obbligatori, limitatamente all'assistenza al personale sanitario competente... >>).

- con decreti sindacali n. 8/2017 e n. 2/2017, rispettivamente dei Sindaci di San Pietro in Lama e di Lequile e a far data dal 1° giugno 2017, al ricorrente venivano quindi assegnate le funzioni di polizia locale all'interno del territorio dei due enti associati.

- già prima della stipula della convenzione, comunque, accadeva che il Sindaco ed il Segretario del Comune di San Pietro in Lama attribuissero al Comandante Rolli compiti dallo stesso reputati estranei alle funzioni di polizia di propria competenza, compiti che pertanto egli ripetutamente contestava (v. nota del Comandante prot. 1256/15 dell'8.9.2015 riguardante la distribuzione dei sacchetti di spazzatura e relativa risposta del Sindaco; v. nota del Comandante prot. 416/16 del 16.3.2016 riguardante le operazioni di disinfezione antiale, antilarvale, derattizzazione, deblattizzazione e disinfezione e relativa risposta del Commissario Straordinario; v. nota del Comandante del 21.6.2017 riguardante la manutenzione della segnaletica; v. nota del Comandante del 5.7.2017 riguardante la gestione dei servizi cimiteriali e relativa risposta del Segretario Comunale prot. 4733 del 4.9.2017; v. nota del Comandante del 17.7.2017 riguardante i tesserini venatori e relativa risposta del Segretario Comunale prot. 4734 del 4.9.2017; v. nota del Comandante del 17.7.2017 riguardante la notifica di atti provenienti dall'INPS; v. nota del Comandante del 9.8.2017 riguardante il rilascio di un'autorizzazione per la sostituzione e nuova installazione di un'insegna tabacchi ed altre opere e relativa risposta del Segretario Comunale prot. 4732 del 4.9.2017; v. nota del Comandante del 29.8.2017 riguardante il rifacimento della segnaletica orizzontale e relativa risposta del Sindaco).

- con Delibera n. 162 del 2.8.2017, poi, la Giunta Comunale del Comune di San Pietro in Lama, nell'apportare modificazioni al vigente Regolamento sull'Ordinamento Generale dei Servizi e degli Uffici -approvato con delibera G.C. n. 272 del 23.12.2013-, operava una nuova "ripartizione di competenze e procedimenti tra i settori istituiti nel Comune",

conferendo al 4° Settore - Polizia Municipale una serie di compiti tipicamente 'gestionali', tra cui, a titolo esemplificativo, nel ricorso si indicano i seguenti: *“procedimenti in materia di segnaletica stradale, ivi compresi quelli attinenti allo svolgimento delle procedure per l'acquisto ed eventuale posa in opera della segnaletica stradale verticale e orizzontale; procedimenti di rilascio dei contrassegni per auto per soggetti disabili, passi carrabili, tesserini per l'esercizio della caccia e per la raccolta dei funghi; procedimenti di gestione dei servizi cimiteriali, inclusa la procedura di individuazione del gestore del servizio; concessione loculi comunali; procedimenti di notifica degli atti giudiziari e non giudiziari; procedimenti di autorizzazione all'occupazione di suolo pubblico; commercio e pubblici esercizi”*; v. *“Allegato A” al Reg. UU. S.S. approvato con l'impugnata delibera*).

- con nota prot. 0004604/P del 23.8.2017 il Segretario Comunale notificava al ricorrente il nuovo testo del Regolamento, con le modifiche apportate con la citata deliberazione di Giunta.

- con note prot. 4732/P, 4733/P e 4734/P del 4.9.2017, inoltre, il Segretario Comunale riscontrava alcune pregresse note di contestazione del Comandante Rolli rappresentando che, alla luce del 'nuovo' Regolamento, le attività in parola rientravano ormai nella competenza del Settore P.L. e, tra queste attività, vi era anche quella finalizzata all'individuazione, tramite procedura di gara, di un nuovo gestore per l'affidamento del servizio cimiteriale.

- con nota prot. 4735/P in data 4.9.2017, ancora, il Segretario Comunale, richiamando il Reg. Com. come modificato, invitava il Comandante Rolli ad avviare la procedura di acquisto e messa in funzione di foto-trappole nelle aree a rischio di abbandono di rifiuti e lo invitava inoltre al recupero dei rifiuti abbandonati diversi dall'amianto rilevati sul territorio comunale.

- con nota prot. 4760/P del 5.9.2017, ulteriormente, il Sindaco riscontrava la nota del Comandante Rolli in data 29.8.2017 rappresentando che, alla luce del nuovo Regolamento modificato, il rifacimento della segnaletica orizzontale rientrava ormai nelle competenze del Settore P.L.

- con nota prot. 4697 del 30.8.2017, infine, il Responsabile del Settore Assetto e Sviluppo del Territorio invitava il Comandante Rolli a fornire ad un dipendente la colla necessaria per il regolare svolgimento del servizio di affissione dei manifesti.

2.- Considerato che gli atti in parola, nella misura in cui attribuirebbero al 4° Settore - Polizia Municipale procedimenti e compiti 'gestionali' ulteriori rispetto alle funzioni istituzionali di polizia, vengono impugnati dal dr Rolli per i motivi che seguono: violazione e falsa applicazione degli artt. 3 l. n. 65/1986 e 5, comma 7, l.r. n. 37/2011 e ss.mm.ii.; violazione dell'art. 3, co. 5, del reg. com. 'polizia municipale' e degli artt. 3, co. 1, 5, co. 5, e 10, co. 3, del reg. polizia locale tra i comuni in convenzione di San Pietro in Lama e Lequile; eccesso di potere.

3.- Ritenuto, preliminarmente, che:

- sussiste la giurisdizione di questo G.A., posto che, mentre nel 'precedente' della Sezione richiamato dalla difesa dell'A.C. -sentenza n. 77 del 24.1.2018- gli atti gravati non assumevano rilievo in relazione alla loro portata sull'assetto organizzativo comunale ma, invece, con riguardo ai loro possibili effetti 'derivati' -di asserito demansionamento, e dunque direttamente incidenti su posizioni di diritto soggettivo e non di interesse legittimo- prodotti sullo status giuridico e/o economico della parte quale dipendente dell'Amministrazione intimata, e dunque nella misura in cui le loro previsioni si erano inverte nei decreti sindacali con cui l'A.C. conferiva/revocava alla stessa i rispettivi incarichi di direzione e gestione delle singole aree funzionali, nel caso odiernamente in esame a formare oggetto di esame risulta essere il Regolamento Comunale in sé considerato, atto amministrativo di macro-organizzazione espressione di una potestà pubblicistica e direttamente produttivo di effetti lesivi nella sfera giuridica del dipendente.

- permane l'interesse al ricorso, considerato che gli atti con cui l'A.C. di San Pietro in Lama attribuiva la responsabilità del Servizio di Polizia Municipale dapprima, temporaneamente, al Segretario Comunale e poi al competente Assessore, sono stati contestati dal Rolli e sono, pertanto, ancora *sub iudice*.

4.- Richiamato, quindi, il contenuto dell'impugnato Regolamento, nella parte di interesse ai fini della decisione: *“4° Settore - Polizia Municipale.*

Il settore è caratterizzato da autonomia interna, salvo il rispetto degli indirizzi fissati dagli organi di direzione politica e direzione generale. Al Settore competono, in generale, le funzioni di cui all'art. 5, comma 2 l.r. 37/2011, recante ordinamento della polizia locale.

Sono, inoltre, conferite al 4° Settore i seguenti procedimenti: • I procedimenti in materia di Codice della Strada e viabilità, compresa la gestione del contenzioso amministrativo e giurisdizionale connesso; • I procedimenti in materia di violazioni al Codice della Strada, rimborsi e rateizzazioni per violazioni amministrative pecuniarie; • I procedimenti in materia di segnaletica stradale, ivi compresi quelli attinenti allo svolgimento delle procedure per l'acquisto ed eventuale posa in opera della segnaletica stradale verticale e orizzontale; • Procedimenti in materia di acquisto di beni e servizi di competenza del settore; • procedimenti di rilascio dei contrassegni per auto per soggetti disabili, passi carrabili, tesserini per l'esercizio della caccia e per la raccolta dei funghi; • procedimenti di gestione dei servizi cimiteriali, inclusa la procedura di individuazione del gestore del servizio; concessione loculi comunali; • Procedimenti di notifica degli atti giudiziari e non giudiziari; • Gestione tributi minori: TOS.AP/COSAP, TARI giornaliera, ICP; • Servizio pubbliche affissioni, compreso l'acquisto di ogni attrezzatura utile al servizio; • procedimenti per la stipula della convenzione per il servizio di cattura e di custodia dei cani randagi e correlata attività gestionale; • interventi di disinfezione antilarvale, processionaria, antiarale e di derattizzazione del territorio comunale, di disinfezione dell'orto botanico e di pulizia, disinfezione e deblattizzazione e pulizia delle caditoie della fognatura pluviale; • redazione ordinanze in materia di igiene e sanità pubblica: a titolo esemplificativo, obbligo di raccolta delle deiezioni canine, prevenzione incendi e pulizia dei fondi incolti, ordinanze per la pulizia di aree di proprietà privata (compreso abbandono incontrollato rifiuti diversi dall'amianto); • controllo circa il rispetto di quanto disposto nell'ambito delle precedenti ordinanze; eventuale esecuzione in danno (fatta eccezione per l'esecuzione in danno delle aree inquinate per l'abbandono di amianto di competenza dell'ufficio tecnico); • adozione ordinanze di competenza; redazione delle ordinanze del Sindaco in relazione alle materie rientranti nella competenza del settore; • approvvigionamento di attrezzature, beni, strumenti e servizi utili allo svolgimento dei procedimenti di competenza del settore; • approvvigionamento di attrezzature, beni, strumenti e servizi utili allo svolgimento dell'attività di controllo e vigilanza sul territorio; • procedimenti di autorizzazione all'occupazione di suolo pubblico; • commercio e pubblici esercizi; • Rapporti con il soggetto incaricato alla gestione del servizio di nettezza urbana per il ritiro degli ingombranti dei quali l'utenza abbia dato comunicazione; • Rapporti con il soggetto incaricato alla gestione del servizio di nettezza urbana per il recupero di RSU abbandonati rilevati nell'ambito dell'attività di controllo e di vigilanza del territorio; • Controllo nell'ambito del servizio di videosorveglianza.”

5.- Osservato, sul generale ruolo e inquadramento della polizia municipale -in conformità ai rilievi formulati da T.a.r. Abruzzo, 30 ottobre 2017, n. 309-, che:

- ai sensi dell'art. 1, comma 1, della legge n. 65 del 1986 (*“Legge quadro sull'ordinamento della polizia municipale”*) i Comuni svolgono autonomamente le funzioni di polizia locale ed a tal fine possono organizzare un servizio di polizia municipale: all'ente locale, difatti, spetta il potere di tutelare la sicurezza urbana, la convivenza civile e la coesione sociale, con esclusione dell'attività di prevenzione e repressione dei reati.

- l'autonomia della Polizia Municipale è connaturale alla specificità delle funzioni del personale che ne fa parte, al quale sono in via ordinaria attribuite le funzioni di polizia stradale, di polizia di sicurezza per il mantenimento dell'ordine pubblico e di polizia amministrativa.

6.- Richiamate, ancora, le condivisibili valutazioni formulate dal T.a.r. Campania con la sentenza n. 5463/2016 che segue, in cui, esaminando appunto il tema -oggi all'attenzione del Collegio- del cumulo di competenze e della <<giustapposizione del Corpo di polizia municipale a settori amministrativi eterogeni (Ambiente, energia, verde pubblico etc., come segnalato dalla Avvocatura comunale)>>, il Tribunale rilevava <<che la giurisprudenza, anche recente, ha stigmatizzato siffatto accorpamento, evidenziando la peculiarità della Polizia municipale, che ha compiti e funzioni sue proprie, non riconducibili ad alcun settore... si è in tale ottica precisato che “la polizia municipale è struttura organizzativa... avente compiti e funzioni specifiche non riconducibili ad alcun settore” (T.a.r. Lazio Latina, I, 4 novembre 2010 n. 1860). Ricostruita nei precisati termini, in sintesi, la collocazione del Corpo di polizia municipale all'interno dell'organizzazione dell'Ente locale, consegue che al Comandante del corpo stesso non possono essere attribuite dai regolamenti locali, quali quello impugnato, funzioni di amministrazione attiva

consistenti nell'adozione di provvedimenti amministrativi, sia essi di contenuto negativo, quali il diniego di autorizzazioni o concessioni, sia essi di contenuto positivo, quali il rilascio di provvedimenti ampliativi. Una simile potestà autorizzatoria, infatti, determina la sovrapposizione in capo ad una stessa figura, di funzioni di autorizzazione e al tempo di funzioni di vigilanza e controllo delle autorizzazioni rilasciate, generandosi un evidente conflitto di interessi, atteso che vengono in tal modo a coincidere in un unico soggetto la funzione di controllare dei provvedimenti che egli stesso ha rilasciato e degli atti amministrativi che ha a tal fine adottato, con conseguente dequotazione del principio di imparzialità, vulnerato, anche solo potenzialmente, laddove la funzione di controllo venga attribuita allo stesso soggetto controllato. La giurisprudenza si è già occupata della questione odiernamente al vaglio della Sezione, avendo condivisibilmente chiarito che al Comandante della Polizia municipale non possono essere attribuite funzioni proprie della ordinaria struttura amministrativa che potrebbero interessare istituzionalmente la polizia municipale sotto l'aspetto operativo, di controllo o repressione di violazioni. Si è infatti condivisibilmente statuito che "È da escludere che possano essere attribuite all'organo di vertice della polizia municipale funzioni, come l'autorizzazione alla rivendita di riviste e giornali, proprie della ordinaria struttura burocratico - amministrativa comunale (n. art. 51 lett. f), l. 8 giugno 1990 n. 142 e successive modificazioni e integrazioni) e che, eventualmente, potrebbero, istituzionalmente, interessare la polizia municipale sotto il diverso aspetto operativo, di controllo o repressione di violazioni: detta attribuzione, dunque, è contraria a criteri di logica (applicabili dal giudice della legittimità), ai principi di buona amministrazione (di cui all'art. 97 Cost. e altresì al disegno organizzativo che trapela sia dalla l. 7 marzo 1986 n. 65 sia dall'art. 51, l. n. 142 del 1990)" (T.a.r. Molise, 7 marzo 2000, n. 42). Sulla stessa linea esegetica si è poi ribadito, con riferimento alla L. n. 65 del 1986 che "Ai sensi dell'art. 7 della stessa legge, nei comuni in cui venga istituito il Corpo di Polizia Municipale, il Comandante assume le funzioni di responsabile del Corpo stesso. Orbene, nella specie, l'attribuzione di responsabilità assegnata al Comandante dei vigili urbani nel settore V (che comprende annona, commercio e polizia), contrasta con le indicate disposizioni di legge sotto un duplice profilo: a) il Comandante dei vigili urbani non può essere attributario di responsabilità in materia (annona e commercio) nelle quali non ha alcuna professionalità, essendo per dettato legislativo, la sua funzione di esclusivo controllo del territorio sotto il profilo di polizia e di ordine pubblico" (T.a.r. Puglia Bari, II, 20.5.2005, n. 2412). Il rassegnato orientamento è stato espresso anni addietro anche dal Giudice d'appello, che ha avuto occasione di precisare che "Le competenze attribuite dall'Ordinamento (artt. 3 e 5 della legge 7 marzo 1986, n. 65...) al corpo di polizia municipale consistono, in misura assolutamente prevalente, in compiti di prevenzione e vigilanza sull'osservanza di norme e di regolamento nei settori di competenza comunale; di accertamento e di contestazione delle eventuali infrazioni; di adozione di provvedimenti sanzionatori. A queste attività di aggiunge l'espletamento di funzioni di polizia giudiziaria, di polizia stradale e, in determinate circostanze, di pubblica sicurezza" (Consiglio di Stato, Sez. V, 12 agosto 1998, n. 1261). Segnala altresì il Collegio che, come si avvertiva più sopra, anche l'Autorità Nazionale Anticorruzione ha di recente enunciato l'avviso, espresso in un o specifico orientamento, secondo il quale "sussiste un'ipotesi di conflitto di interesse, anche potenziale, nel caso in cui al Comandante/Responsabile della Polizia locale, indipendentemente dalla configurazione organizzativa della medesima, sia affidata la responsabilità di uffici con competenze gestionali, in relazione alle quali compie anche attività di vigilanza e controllo" (A.N.A.C. - Sito web istituzionale - Orientamenti in materia di Anticorruzione - Orientamento n. 19 del 10 giugno 2015)>> (T.a.r. Campania Napoli, III, 24.11.2016, n. 5463).

6.- Ritenuto che il delineato ordine di considerazioni, rivolte a escludere la legittimità di assetti organizzativi nei quali ai compiti tipicamente affidati alla Polizia Municipale (cfr. la l.n. n. 65 del 1986 e, in specie, l'art. 5, comma 2, della l.r. 37/2011, prima richiamato) si sovrappongano compiti invece di carattere gestorio, neppure risulta superato dal richiamo alle previsioni dell'art. 1, comma 221, l. 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), per le quali <<... gli enti locali provvedono alla ricognizione delle proprie dotazioni organiche dirigenziali secondo i rispettivi ordinamenti, nonché al riordino delle competenze degli uffici dirigenziali, eliminando eventuali duplicazioni. Allo scopo di garantire la maggior flessibilità della figura dirigenziale nonché il corretto funzionamento degli uffici, il conferimento degli incarichi dirigenziali può essere attribuito senza alcun vincolo di esclusività anche ai dirigenti dell'avvocatura civica e della polizia municipale>>: per un verso, difatti, la difesa del ricorrente ha specificamente allegato che il dr Rollì non è dirigente e che lo stesso Comune di San Pietro non ha "dotazioni organiche dirigenziali", e, per altro verso e da ciò astrattamente prescindendo, un eventuale "conferimento degli incarichi dirigenziali" al Comandante della Polizia Municipale avrebbe comunque richiesto una motivazione che lo giustificasse -determinando una deroga al carattere di specialità delle relative funzioni- e una ragionevole delimitazione delle funzioni conferite -talì da non determinare sovrapposizione con i compiti istituzionali di vigilanza e controllo propri del ruolo.

7.- Ritenuto che, sulla base di quanto fin qui esposto, il ricorso dev'essere accolto e gli atti oggetto di gravame annullati nella misura in cui attribuiscono al 4° Settore - Polizia Municipale una serie di compiti tipicamente 'gestionali', per lo più -ma non esclusivamente- espressione di potestà autorizzatoria, estranei al perimetro delimitato dalle già richiamate l.n. n. 65/1986 e l.r. 37/2011.

8.- Ritenuto, infine, che le spese seguono la soccombenza e, parzialmente compensate per la particolarità della vicenda, vanno liquidate nella complessiva somma di euro 2.000,00 (duemila/00), oltre accessori di legge e rifusione del contributo unificato.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, Sezione Seconda di Lecce, definitivamente pronunciando sul ricorso n. 1117 del 2017 indicato in epigrafe, lo accoglie nei sensi precisati al punto 7.- della motivazione.

Condanna il Comune di San Pietro in Lama al pagamento delle spese processuali, parzialmente compensate e liquidate nella complessiva somma di euro 2.000,00 (duemila/00), oltre accessori di legge e rifusione del contributo unificato.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Lecce, nella camera di consiglio dell'8 maggio 2018, con l'intervento dei magistrati:

Eleonora Di Santo, Presidente

Ettore Manca, Consigliere, Estensore

Andrea Vitucci, Referendario

L'ESTENSORE
Ettore Manca

IL PRESIDENTE
Eleonora Di Santo

IL SEGRETARIO