

Publicato il 12/04/2023

N. 00192/2023 REG.PROV.COLL.  
N. 00380/2022 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 l' Abruzzo**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 380 del 2022, proposto da Luca Andreozzi, rappresentato e difeso dall'avvocato Francesco Camerini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in L'Aquila, via Garibaldi, n. 62;

*contro*

Comune dell'Aquila, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'avvocato Cinzia Angelini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*nei confronti*

Regione Abruzzo, in persona del Presidente in carica, rappresentata e difesa dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in L'Aquila, via Buccio da Ranallo;

Domenico de Nardis, non costituito in giudizio;

*per l'annullamento,*

*previa sospensiva,*

- della determina dirigenziale n. 3351 del 9.8.2022 adottata dal dirigente “ad interim” del Settore Polizia Municipale del Comune di L’Aquila;
- del decreto del sindaco di L’Aquila n. 53 del 24.03.2021.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune dell’Aquila e della Regione Abruzzo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 5 aprile 2023 la dott.ssa Maria Colagrande;

Uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

Il ricorrente è dipendente del Comune di L’Aquila inquadrato nella cat. D con il profilo professionale di istruttore direttivo di vigilanza, addetto al “Settore Polizia Municipale”.

Con il ricorso in decisione impugna la determinazione n. 3351 del 9.8.2022, con la quale il dirigente *ad interim* della Polizia Municipale, nel ridefinire l’organizzazione del “Settore Polizia municipale”, lo ha nominato responsabile dello “Ufficio supporto operativo”, e il decreto n. 53 del 24.03.2021 con il quale il Sindaco di L’Aquila ha conferito l’incarico di dirigente *ad interim* del Settore Polizia Municipale al dirigente del Settore dell’Avvocatura Comunale, già titolare nel triennio precedente di almeno tre incarichi dirigenziali nel Comune dell’Aquila.

Il ricorso è affidato ai seguenti motivi:

– *violazione e falsa applicazione della Legge n. 65/86, della L.R. Abruzzo 42/2013, del Regolamento relativo all’ordinamento del Corpo di Polizia Municipale approvato dal Consiglio Comunale di L’Aquila con la delibera n. 132/2014, nonché della delibera della G.R.A. n. 524/2019*; secondo la normativa statale e regionale il ruolo di Comandante della Polizia municipale può essere attribuito solo a personale

inquadrate nei ruoli del Corpo o Servizio ed è incompatibile con lo svolgimento di altre funzioni o incarichi all'interno del Comune;

– *illegittimità derivata della determina dirigenziale n. 3351 del 9.8.2022*; la determinazione n. 3351 del 9.8.2022 sarebbe illegittima per derivazione in quanto adottata dal dirigente *ad interim* illegittimamente preposto al ruolo di Comandante della Polizia municipale;

– *violazione e falsa applicazione, sotto altro profilo della Legge n. 65/86, della L.R. Abruzzo 42/2013 e della delibera della Legge Giunta Regionale d'Abruzzo n. 524/2019*; la determinazione n. 3351 del 9.8.2022 conferisce al ricorrente funzioni in materia di “*accertamenti anagrafici – rilascio porti d’arma personale P.M.*

– *controlli sul territorio e accertamenti, anche sanzionatori in tema di passi carrabili e impianti pubblicitari, autorizzazioni all’esercizio di passi carrabili e impianti pubblicitari*

– *accesso agli atti amministrativi di competenza*” che sarebbero incompatibili con le funzioni di polizia giudiziaria, di polizia stradale e di pubblica sicurezza di competenza della Polizia municipale e tali da generare conflitti di interessi perché determinerebbero la commistione fra poteri di amministrazione attiva e poteri di controllo demandati *ex lege* alla Polizia municipale.

Resiste il Comune dell’Aquila che eccepisce preliminarmente il difetto di giurisdizione e l’inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione del ricorrente.

All’udienza pubblica del 5 aprile 2023 il ricorso è passato in decisione.

L’eccezione di difetto di giurisdizione è infondata alla luce dell’orientamento della giurisprudenza di vertice secondo il quale spettano alla giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo le controversie nelle quali “*la contestazione investa direttamente il corretto esercizio del potere amministrativo mediante la deduzione della non conformità a legge degli atti di macro organizzazione attraverso cui le amministrazioni pubbliche definiscono le linee fondamentali di organizzazione degli uffici ed i modi di conferimento della titolarità degli stessi (...), sicché non può operare, in tal caso, il potere di disapplicazione del giudice ordinario, che presuppone la deduzione di un diritto soggettivo su cui incide il provvedimento amministrativo, e non una situazione*

*giuridica suscettibile di assumere la consistenza di diritto soggettivo solo all'esito della rimozione del provvedimento di macro organizzazione" (Cass. ss.uu. n. 4881/27/02/2017; Cass. ss.uu., ordinanza n. 33212 del 21/12/2018 – conforme Cons. di Stato n. 3204/2022).*

Più specificamente si è affermata la giurisdizione del giudice amministrativo per *“le controversie concernenti gli atti amministrativi adottati dalle Pubbliche Amministrazioni nell'esercizio del potere loro conferito dal D.Lgs. n. 165 del 2001, art. 2 aventi ad oggetto la fissazione delle linee e dei principi fondamentali della organizzazione degli uffici, nel cui quadro i rapporti di lavoro si costituiscono e si svolgono, caratterizzati da uno scopo esclusivamente pubblicistico, sul quale non incide la circostanza che gli stessi, eventualmente, influiscano sullo "status" di una categoria di dipendenti, costituendo quest'ultimo un effetto riflesso, inidoneo ed insufficiente a connotarli delle caratteristiche degli atti adottati "iure privatorum" (tra le altre, Cass. Ss. Uu. 8821/2018, 8363/2007). Nell'emanazione di tali atti organizzativi la Pubblica Amministrazione datrice di lavoro esercita, infatti, un potere autoritativo in deroga alla generale previsione del successivo art. 5, secondo cui la gestione del rapporto avviene con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro”*. (Cass. SS. UU 8821/2018, 16756/2014, 3032/2011, 15904/2006)" (cfr. Cassazione Civile, sezione lavoro, 26 giugno 2019, n. 17140).

Ancora di recente, Cass. sez. un., 15/01/2021, n.616 ha affermato che:

- rientrano nella giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo le controversie nelle quali la contestazione investa direttamente il corretto esercizio del potere amministrativo, assunto come non conforme a legge, che si sia estrinsecato nell'adozione dei cd. atti di "macro organizzazione";
- il principio della concentrazione delle tutele non consente di sottrarre alla giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo l'impugnazione degli atti di "macro organizzazione";
- la contestazione in giudizio della legittimità degli atti di macro-organizzazione, che sono espressione del potere pubblicistico previsto dal d.lgs. n. 165 del 2001, art. 2, comma 1, implica la deduzione di una posizione

di interesse legittimo, nella quale il rapporto di lavoro e la sua gestione non costituiscono l'effettivo oggetto del giudizio ma, in un certo senso, lo sfondo rilevante ai fini di qualificare la posizione soggettiva del ricorrente, perché gli effetti pregiudizievoli discendono direttamente dall'atto presupposto.

Nel caso in decisione il ricorrente lamenta l'illegittimità della determinazione 3351 del 9.8.2022 con la quale il dirigente *ad interim* del Settore "Polizia Municipale" ha inteso "*modificare la struttura organizzativa del Settore*" e contestualmente ha approvato:

- *l'organigramma del Settore "Polizia Municipale"*;
- *il Piano delle attività del Settore "Polizia Municipale" con definizione degli Uffici/nuclei, dei coordinatori degli stessi e del personale assegnato*;
- *lo schema relativo ai responsabili del procedimento e ai titolari di potere sostitutivo ex l. 241/1990.*

Secondo i criteri enunciati dalla giurisprudenza sopra riepilogata, la determinazione impugnata ha chiaramente, natura di atto di macro organizzazione perché pianifica le attività complessive e le ripartisce fra il personale in dotazione alla struttura, chiaramente distinto da atti di micro organizzazione i quali presuppongono proprio la preventiva adozione delle linee fondamentali di organizzazione degli apparati burocratici - collocandosi al di sotto della soglia di configurazione degli uffici pubblici - e sono adottati con i poteri del privato datore di lavoro per la regolamentazione in concreto dei rapporti di pubblico impiego (Cons. di Stato n. 3740/2016).

Sussiste pertanto la giurisdizione di legittimità del giudice amministrativo perché il ricorrente fa valere l'interesse legittimo al corretto esercizio del potere di organizzazione del Settore al quale appartiene senza porre questioni sulla concreta gestione del rapporto di impiego di cui è titolare.

La legittimazione del ricorrente va individuata nella sua posizione di preposto a un ufficio al quale sono state attribuite funzioni che egli ritiene estranee alle attribuzioni della Polizia municipale.

In un caso analogo, vertente su atti di organizzazione della rete scolastica, espressivi della potestà auto-organizzatoria dell'amministrazione, capaci di esplicare sul piano fattuale effetti sia sugli alunni, quali diretti fruitori del servizio scolastico, sia sui soggetti (personale docente e non docente) che opera nell'ambito della scuola, si è affermata l'esistenza in capo a tali soggetti di una posizione legittimante la impugnazione dei predetti atti ogni qualvolta se ne prospetti l'incidenza sulla qualità del servizio (Consiglio di Stato sez. V, 11/01/2013, n.110 che richiama C.d.S., sez. VI, 13 aprile 2010, n. 2054; 16 febbraio 2007, n. 661; 21 febbraio 2001, n. 896; 3 aprile 2001, n. 1958; 8 ottobre 1992, n. 735).

Parimenti nel caso in decisione assume rilievo, ai fini della legittimazione a ricorrere, la circostanza, puntualmente evidenziata anche negli atti prodotti dalla Regione Abruzzo, del rischio che il personale della Polizia Municipale possa trovarsi nei rapporti con i terzi in conflitto d'interessi, stante l'interferenza fra le funzioni di polizia e quelle di amministrazione attiva che la riorganizzazione della struttura ha attribuito all'ufficio cui appartiene il ricorrente.

Significativo a tale riguardo è il richiamo, contenuto nella nota del 12.3.2010 del Servizio riforme istituzionali, Enti locali, Governance locale - Competitività territoriale della Regione Abruzzo, al parere n. 19/2015 dell'ANAC che ritiene non potersi *“attribuire [al Comando della polizia locale] funzioni di attività di responsabilità nell'esercizio di servizi di un Comune per i quali è necessario emettere provvedimenti autorizzatori o concessori oggetto di attività di controllo, sussistendo un'ipotesi di conflitto d'interesse, anche potenziale”*.

L'attribuzione all'ufficio, cui è preposto il ricorrente, della responsabilità in materia di autorizzazioni all'esercizio di passi carrabili e impianti di pubblicità, implicante l'esercizio di funzioni di amministrazione attiva che egli ritiene non demandabili alla Polizia municipale, lo colloca, quale titolare del sottostante rapporto organico, in una posizione differenziata – rinvenibile anche nel codice di comportamento dei dipendenti pubblici - di interesse al corretto e

imparziale esercizio della sua funzione, interesse che resta distinto dai diritti ed obblighi aventi titolo nel rapporto privatistico di lavoro alle dipendenze del Comune di cui il ricorrente è parimenti titolare.

Non va infatti trascurato che l'espletamento di funzioni pubbliche connesse al rapporto di servizio comporta responsabilità amministrativa per danni all'immagine della pubblica amministrazione in virtù della relazione di immedesimazione organica fra il dipendente e l'amministrazione, a prescindere, o anche in assenza di un rapporto di lavoro (Corte Conti, Veneto sez. reg. giurisd., 17/4/2009, n.322; Corte Conti Marche, sez. reg. giurisd., 7/4/2005, n.257).

L'eccezione di difetto di legittimazione pertanto è respinta.

Nel merito il ricorso è fondato.

La determinazione n. 3351 del 9.8.2022 è senz'altro viziata in via derivata perché adottata dal dirigente *ad interim* del settore di Polizia Municipale benché non appartenente al Corpo (o Servizio) della Polizia Municipale e tuttavia ad esso preposto in violazione dell'art. 5 della l.r. n. 42/2013 secondo il quale *“il ruolo di Comandante può essere attribuito solo a personale inquadrato nei ruoli della polizia locale. La funzione di Comandante è incompatibile con lo svolgimento di altre funzioni o incarichi all'interno dell'ente di appartenenza”*.

Come condivisibilmente affermato dalla Regione Abruzzo, che fa espresso rinvio alle proprie comunicazioni e diffide inviate ai Sindaci dei Comuni della Regione (prot. 0072849/18 del 12.03.2018e prot. R.A. 0142302/20 del 14.5.20), nonché a segnalazioni alla Procura della Repubblica di Pescara, il Comando della Polizia municipale può essere assunto solo da personale appartenente ai ruoli del Corpo (o Servizio) e a tale regola non deroga l'art. 1 comma 221 della l. 208/2015 che, se pure consente al personale della Polizia municipale di assumere l'incarico di dirigente di altri settori del Comune, purché non incompatibile con le funzioni del Corpo (o Servizio), di certo non consente ai dirigenti comunali di assumere il ruolo di Comandante della Polizia municipale.

Pertanto la dedotta illegittimità per violazione di legge della nomina del dirigente *ad interim* del Corpo di Polizia municipale si estende, secondo le regole generali, alla determinazione n. 3351 del 9.8.2022 dallo stesso assunta di revisione della macrostruttura del Settore al quale è preposto, non opponendovisi contrarie posizioni di vantaggio acquisite da terzi in buona fede, né dunque la necessità di far salvi gli atti assunti anteriormente all'annullamento giurisdizionale del decreto sindacale n. 53 del 24.03.2021.

La determinazione n. 3351 del 9.8.2022 è poi annullabile per vizi propri perché attrae alle funzioni del Settore "Polizia municipale", in particolare dell'ufficio al quale il ricorrente appartiene, competenze di gestione in materia di rilascio di autorizzazioni all'esercizio di passi carrabili e impianti pubblicitari, che sono apertamente incompatibili con le funzioni assegnate allo stesso ufficio proprio in materia di *"controllo sul territorio e accertamenti, anche sanzionatori, in tema di passi carrabili ed impianti pubblicitari"*.

La concentrazione in capo allo stesso centro di competenza delle funzioni di rilascio di autorizzazioni e di controllo sulle medesime autorizzazioni, viola apertamente l'art. 5 della legge quadro n. 65/1986 - che riserva alla Polizia municipale solo funzioni di polizia (municipale, giudiziaria e stradale) e funzioni ausiliarie di pubblica sicurezza - e l'art. 7 della l. regionale n. 42/2013 che ne specifica il contenuto.

Inoltre l'incompatibilità fra le funzioni di polizia, vigilanza e controllo e le altre funzioni amministrative non deve essere dimostrata in concreto, in quanto è la stessa legge regionale che ne presuppone l'esistenza laddove stabilisce - art. 7, comma 2, l.r. n. 42/2013 - che *"Gli addetti al Corpo o al Servizio di polizia locale non possono essere destinati a compiti o mansioni diversi da quelli tassativamente indicati dalla normativa vigente"*.

Pertanto, in accoglimento di tutti i motivi di ricorso gli atti impugnati devono essere annullati.

La novità della questione giustifica la compensazione delle spese processuali.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla i provvedimenti impugnati.

Spese compensate.

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

Così deciso in L'Aquila nella camera di consiglio del giorno 5 aprile 2023 con l'intervento dei magistrati:

Germana Panzironi, Presidente

Mario Gabriele Perpetuini, Consigliere

Maria Colagrande, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Maria Colagrande**

**IL PRESIDENTE**  
**Germana Panzironi**

IL SEGRETARIO