

## Una sentenza che chiarisce alcune tematiche organizzative della polizia municipale

Sergio Bedessi

(da Polnews – editore Maggioli – 2013)

**Una recente sentenza del Consiglio di Stato** (Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 14 maggio 2013, n. 2607) **aiuta a chiarire alcune tematiche organizzative della polizia municipale**; la sentenza riguarda l'appello avverso una precedente sentenza del T.A.R. Toscana, Sezione I, che dava ragione ad alcuni atti organizzativi con i quali si accorpava la Polizia Municipale con altri uffici ponendo al vertice un soggetto diverso dal precedente comandante.

**Nelle motivazioni della sentenza di appello si possono rinvenire una serie di principi utili a comprendere il rapporto fra polizia municipale e restante organizzazione comunale, così come fra comandante e altri dirigenti comunali.**

In particolare, trattandosi di una polizia municipale della Toscana, i giudici del Consiglio di Stato, dopo aver rilevato **come la normativa di riferimento sia rappresentata dalla l. 7 marzo 1986, n. 65** e dalla l.r. Toscana, 3 aprile 2006, n. 12 e di come i rapporti tra le due discipline siano fissati dall'art. 6, l. n. 65/1986, ricordano come la legge regionale, nel rispetto dei principi della legislazione statale, provveda a :

*«a) stabilire le norme generali per la istituzione del servizio tenendo conto della classe alla quale sono assegnati i comuni;*

*b) promuovere servizi ed iniziative per la formazione e l'aggiornamento del personale addetto al servizio di polizia municipale;*

*c) promuovere tra i comuni le opportune forme associative con idonee iniziative di incentivazione; d) determinare le caratteristiche delle uniformi e dei relativi distintivi di grado per gli addetti al servizio di polizia municipale dei comuni della regione stessa e stabilire i criteri generali concernenti l'obbligo e le modalità d'uso; le uniformi devono essere tali da escludere la stretta somiglianza con le uniformi delle Forze di polizia e delle Forze armate dello Stato;*

*e) disciplinare le caratteristiche dei mezzi e degli strumenti operativi in dotazione ai Corpi o ai servizi, fatto salvo quanto stabilito dal comma 5 dell'articolo 5 della stessa legge. »*

Secondo i giudici del Consiglio di Stato **la compresenza di fonti di livello territoriale diverso si può ben spiegare alla luce delle funzioni attribuite alla polizia municipale**, che sono :

- **funzioni di "polizia di sicurezza"**, « ... consistenti in misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni... »;
- **funzioni di "polizia amministrativa"**, « ... consistenti in attività di prevenzione o di repressione dirette a evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati alle persone o alle cose nello svolgimento delle materie sulle quali si esercitano le competenze regionali, senza che ne risultino lesi o messi in pericolo i beni o gli interessi tutelati in nome dell'ordine pubblico (Corte cost., 9 febbraio 2011, n. 35)... ».

Gli stessi rilevano **come la disciplina delle prime funzioni citate rientri nella competenza legislativa statale esclusiva** di cui all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., mentre **la disciplina delle seconde faccia parte della competenza legislativa regionale** (Corte cost., 6 maggio 2010, n. 167) ; da notare che nell'elencazione delle funzioni attribuite alla polizia municipale non si citano le funzioni di polizia giudiziaria, peraltro frazione importante del lavoro della stessa.

Sempre la motivazione della sentenza ci dà modo di ottenere i « ... **principi cardini della materia [della polizia municipale, con riferimento all'organizzazione]**, elaborati dal Consiglio di Stato ... », e che risultano essere i seguenti :

- per quanto riguarda **la posizione del Corpo di polizia municipale** « ... **rispetto alle altre strutture amministrative comunali**, stante l'ampia discrezionalità di cui dispongono i Comuni in ordine al tipo concreto di organizzazione del corpo dei vigili urbani in virtù dell'art. 7 l. 7 marzo 1986, n. 65, **la circostanza che quest'ultimo sia posto alle dirette dipendenze del sindaco non lo qualifica come struttura di massima dimensione**, ben potendo accadere che la mera mancanza di livelli direttivi intermedi tra il sindaco stesso ed il responsabile del servizio di polizia municipale determini il riconoscimento, in capo a detto corpo, di un maggior rilievo rispetto alle altre quanto ad autonomia e dimensione (Cons. St., Sez. V, 17 maggio 2012, n. 2817; 24 ottobre 2001, n. 5598)... » ;
- per quanto riguarda **l'autonomia funzionale del Corpo di polizia municipale** viene specificato che esso « ... **rappresenta un'entità organizzativa unitaria ed autonoma** da altre strutture organizzative del Comune... » :
- per quel che concerne l'organizzazione interna si specifica che **il Corpo di polizia municipale** « ... **è costituito dall'aggregazione di tutti i dipendenti comunali che esplicano, a vari livelli, i servizi di polizia locale e al cui vertice è posto un comandante** ... » ;
- per quel che riguarda la figura del comandante è chiaro che **questo ruolo non può essere assegnato ad altri che a personale in uniforme, e che il comandante non risponde ad altri che al sindaco**, visto che si dice « ... un comandante, anche egli vigile urbano, che ha la responsabilità del Corpo e ne risponde direttamente al Sindaco.. ».

I giudici del Consiglio di Stato chiariscono anche come la polizia municipale, una volta eretta in Corpo, **non possa assolutamente essere considerata** « ... **una struttura intermedia inserita in una struttura burocratica più ampia; né attraverso un simile incardinamento, può essere posta alle dipendenze del dirigente amministrativo che dirige tale più ampia struttura...** ».

Al contrario precisano come **nel caso in cui il servizio di polizia municipale non sia costituito come Corpo di polizia municipale**, in considerazione del fatto che « ... l'art. 3, l. n. 65/1986 ha valore programmatico e demanda al regolamento comunale di polizia municipale la concreta attuazione del principio in virtù del quale al relativo servizio è attribuita una posizione particolare, piuttosto che un'altra, **nell'ambito dell'organizzazione comunale, ben può essere realizzata l'incardinazione del servizio medesimo all'interno di una struttura dirigenziale più ampia, senza che ciò elida la relazione diretta che deve essere assicurata tra il Sindaco e il Comandante** (Cons. St., sez. V, 12 marzo 1996, n. 262)...».

In merito al ruolo e all'autonomia del comandante del Corpo la sentenza specifica **come il comandante sia responsabile solo verso il sindaco**, in quanto quest'ultimo è titolare delle funzioni di polizia locale che competono al Comune ; « ... **conseguentemente porre il comandante della polizia municipale alle dipendenze di un funzionario del Comune equivale a trasferire a quest'ultimo funzioni di governo che per legge competono al sindaco** ... », con palese illegittimità.

Con riferimento anche a precedente giurisprudenza del Consiglio di Stato (Cons. St., sez. V, 14 novembre 1997, n. 1303) la sentenza specifica che **la nomina a comandante del Corpo di polizia municipale non necessariamente deve essere accompagnata dall'assegnazione di una qualifica dirigenziale**.

Riguardo la **natura poi della « ... relazione tra Sindaco e Comandante**, l'art. 9 l. n. 65/1986 istituzionalizza una **diretta relazione tra il sindaco ed il comandante della polizia municipale**, finalizzata ad assicurare, all'autorità posta al vertice dell'Amministrazione ed in relazione ai poteri ed ai compiti ad essa conferiti dai precedenti articoli 2 e 3, il diretto controllo dei profili organizzativi e funzionali del servizio (addestramento, disciplina, impiego tecnico-operativo) che presentano la maggiore specificità e delicatezza, proprio indipendentemente dalla collocazione del servizio stesso all'interno del modello organizzativo prescelto dall'Ente nell'esercizio del suo potere di autorganizzazione (Cons. St., Sez. V, 7 febbraio 2003, n. 644) ... ».

Infine il Consiglio di Stato, con riferimento anche ad un paio di sentenze precedenti (Cons. St., sez. V, 27 agosto 2012, n. 4605; sez. V, 4 settembre 2000, n. 4663), chiarisce ancora una volta come riguardo la **provenienza del Comandante, questa funzione non sia "...affidabile ad un dirigente amministrativo che non abbia lo status di un appartenente al Corpo di polizia municipale..."**, precisando (questo però ai sensi della legge regionale, anche se il principio, per la sua generalità, si presta ad essere applicato in modo estensivo) «... l'incompatibilità delle funzioni di comandante con altri incarichi, per evitare eventuali conflitti di interesse... » e per « ... l'evidente pericolo che il ruolo di controllore e controllato finiscano per sommarsi in un'unica figura... ».